



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.04.2019

Pan Witold Kosmowski
Burmistrz Miasta Stryków
Urząd Miejski w Strykowie
Ul. Kościuszki 27, 95-010 Stryków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/074 Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Strykowie ¹ , ul. Kościuszki 27, 95-010 Stryków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kosmowski Burmistrz Miasta Stryków ² , od 22 listopada 2018 roku, W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Jankowski, Burmistrz Miasta Stryków, od 1 grudnia 2014 do 21 listopada 2018 roku
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa. 2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego. 3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia kontroli w jednostkach), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Izabela Sawicka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/167/2019 z 8 sierpnia 2019 r. (akta kontroli str.1-10)

¹ Dalej: „Urząd”, „UM”

² Dalej: „Burmistrz”

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Strykowie. Ocenę tę uzasadnia fakt, iż w Urzędzie nie wprowadzono żadnych procedur związanych z przeprowadzaniem zadań audytowych - nie opracowano karty audytu, programu zapewnienia i poprawy jakości oraz systemu monitorowania wyników audytu. Czynności audytowe przeprowadzane były bez wymaganych upoważnień oraz nierzetelnie dokumentowane. Programy i plany audytu nie zawierały podstawowych elementów wskazanych w przepisach prawa. Audyt wewnętrzny prowadzono niezgodnie ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, co z kolei skutkowało naruszeniem art. 273 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

W Urzędzie nie dokumentowano uzgodnień z audytowanym dotyczących wyników audytu, o czym mowa w § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁶. Były i obecny Burmistrz nieskutecznie sprawowali nadzór nad audytem wewnętrznym, co w efekcie prowadziło również do braku pisemnych powiadomień przez audytowanego o sposobie i terminie realizacji zaleceń, braku budżetowania czasu zaplanowanego i wykorzystanego na przeprowadzenie zadań audytowych oraz nieprzeprowadzania przeglądów wewnętrznych i zewnętrznych audytu. O niskim wykorzystaniu przez Burmistrza potencjału audytora w usprawnieniu działalności jednostki świadczy fakt, iż na czternaście wniosków systemowych sformułowanych przez audytora, tylko jeden został uwzględniony i wprowadzony w kontrolowanym okresie.

OBSZAR

1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2019 kwoty dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów ujęte w uchwałach budżetowych Gminy Stryków wynosiły mniej niż 100 000 tys. zł. Zgodnie z art. 274 ust. 3, art. 277 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 278 ust. 3 uopf audyt wewnętrzny w Urzędzie Miejskim w Strykowie prowadzony był przez Kancelarię Prawną, zwaną dalej Usługodawcą.

(dowód: akta kontroli str. 92-103, 124-138)

W latach 2016-2018 obowiązujący Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego⁷ nie zawierał uregulowań dotyczących przeprowadzania i nadzoru nad audytem wewnętrznym. Od 2019 r. na podstawie obowiązującego w jednostce Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego⁸ nadzór nad audytem powierzono Sekretarzowi Gminy.⁹ W trakcie kontroli NIK, Regulamin Organizacyjny Urzędu został dostosowany do obowiązujących przepisów, poprzez ustalenie bezpośredniego nadzoru Burmistrza nad wykonywanym w jednostce audytem wewnętrznym¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 11- 91)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej: „uopf”

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 506, dalej: „rozporządzenie ws. audytu”

⁷ Zarządzenie nr 19/2013 Burmistrza Strykowa w dniu 26 marca 2013 r.

⁸ Wprowadzony Zarządzeniem nr 11/2019 Burmistrza Strykowa w dniu 31 stycznia 2019 r.

⁹ Nieprawidłowość tę wskazała w swoim raporcie Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, odnośnie kontroli przeprowadzonej w UM w Strykowie, w dniach 15 kwietnia –17 czerwca 2019 r. dotyczącej gospodarki finansowej i zamówień publicznych

¹⁰ Zarządzeniem Nr 90/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r., zostały wprowadzone zmiany w Regulaminie.

Wyboru audytora dokonano na podstawie obowiązującego w UM zarządzenia nr 38/2014 Burmistrza Miasta-Gminy Stryków z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta- Gminy Stryków Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 104-123)

W badanym okresie Usługodawca świadczył usługi audytu Gminie na podstawie dwóch umów: nr IZP.272.6.2017 z dnia 4 stycznia 2017 roku, zawartej od dnia 4 stycznia 2017 roku do dnia 31 grudnia 2017 roku oraz nr IZP.272.6.2018 z dnia 2 stycznia 2018 roku, zawartej od dnia 2 stycznia 2018 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku. Umowy te zawierały wszystkie postanowienia wymagane w art. 279 ust. 2 i 3 uofp, a wykonawca posiadał uprawnienia do prowadzenia audytu w jednostkach samorządu terytorialnego zgodnie z art. 279 uofp. Zawarte umowy przewidywały realizację określonych przez strony czynności doradczych, dotyczących zbadania wybranego procesu zachodzącego w jednostce na podstawie późniejszych aneksów do umów. W badanym okresie nie sporządzono aneksów dotyczących czynności doradczych.

(dowód: akta kontroli str. 124-138)

Wysokość poniesionych wydatków na prowadzenie audytu wewnętrznego w UM w 2016 i 2017 roku wyniosły rocznie 47.355 zł, natomiast w 2018 r. 51.700 zł. W 2019 r. kwota wydatkowana do czasu zakończenia kontroli (III kwartały) wyniosła 42.300 zł.

(dowód: akta kontroli str. 374)

W badanym okresie przeprowadzono siedem zadań zapewniających, w tym dwa, w innych niż Urząd jednostkach¹¹, trzy czynności doradcze oraz dwie sprawdzające. Skala działalności audytowej przedstawia się następująco:

- w 2016 r. przeprowadzono trzy zadania audytowe (w tym jedno niewynikające z planu) i jedną czynność sprawdzającą nie wynikającą z planu,
- w 2017 r. przeprowadzono dwa zadania audytowe wynikające z planu i po jednej czynność sprawdzającej i doradczej, które nie wynikały z planu audytu
- w 2018 r. przeprowadzono dwa zadania i jedną czynność doradczą wynikające z planu
- w 2019 r.¹² przeprowadzono dwa zadania zapewniające i jedną czynność doradczą wynikającą z planu.

Wg stanu na dzień zakończenia kontroli w Urzędzie pozostało do zrealizowania jedno zadanie zapewniające i jedno doradcze.

(dowód: akta kontroli str. 504)

W Urzędzie dostępne były roczne plany audytu wraz z analizami ryzyka, roczne sprawozdania i programy, sprawozdania z realizacji poszczególnych zadań oraz notatki z czynności sprawdzających. Pozostała dokumentacja tj. analizy ryzyka dla każdego z zadań audytowych oraz dokumentacja robocza audytora (listy sprawdzające), dotycząca jednego zadania z wybranej do kontroli próby¹³, znajdowała się u Usługodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 384, 419, 505-507)

Audyt wewnętrzny w UM przeprowadzany był na podstawie rocznych planów audytu wewnętrznego sporządzonych na podstawie rocznej analizy ryzyka, zgodnie z § 7 rozporządzenia z dnia 4 września 2015 r. ws. audytu. W dwóch przypadkach,

¹¹ W 2016 r. w Szkole Podstawowej w Koźlu oraz w Szkole Podstawowej w Bratoszewicach

¹² Stan na 30 września 2019 r.

¹³ Prawdopodobnie wykorzystania dotacji udzielanych organizacjom pożytku publicznego w Gminie.

analiza ryzyka obejmowała ryzyka zdefiniowane w innych niż Urząd jednostkach organizacyjnych (w szkołach).¹⁴ Analizy te przeprowadzono w oparciu o ryzyko związane z ich funkcjonowaniem, biorąc pod uwagę obszary ryzyka, które wpisane są w realizację zadań oświatowych jednostek budżetowych. Definiując obszary ryzyka oraz przeprowadzając samą analizę, konsultowano kwestię zakresu audytu biorąc pod uwagę sugestie dyrektorów szkół oraz wydziału finansowego Urzędu – w szczególności Skarbnika Gminy.

Audytor wyznaczał obszary działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające, biorąc pod uwagę wyniki analizy ryzyka oraz priorytety kierownika jednostki, zgodnie z § 8 rozporządzenia ws. audytu. Roczne plany audytu, zgodnie z § 9 rozporządzenia ws. audytu zawierały obszary działalności jednostki, w których zostało zaplanowane przeprowadzenie zadań zapewniających w danym roku oraz były każdorazowo zatwierdzane przez Burmistrza Miasta. Nie zawierały natomiast informacji na temat budżetu czasu komórki audytu w danym roku, wyrażonego w osobodniach.

Sprawozdania z realizacji planu audytu sporządzane corocznie przez audytora zawierały informacje o zadaniach audytowych oraz rekomendacje wskazane w poszczególnych zadaniach, w tym zidentyfikowane ryzyka i słabości kontroli zarządczej, lecz nie zawierały dat ich sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 139-180, 505-507)

Audytor prowadził dokumentację dotyczącą audytu wewnętrznego poprzez sporządzanie programów zadań zapewniających i sprawozdań z ich przeprowadzenia oraz notatek z czynności sprawdzających. W przypadku jednego zadania zapewniającego (z czterech poddanych analizie) audytor posiadał dokumenty robocze związane z realizacją zadania zapewniającego.

(dowód: akta kontroli str. 384)

Z czterech zadań audytowych¹⁵ wybranych do próby¹⁶, jedno zostało przeprowadzone na podstawie pisemnych upoważnień dla audytorów zgodnie z § 4 rozporządzenia ws. audytu.

(dowód: akta kontroli str. 283-301, 423)

Programy czterech zadań zapewniających (wybranych do próby), zawierały sześć z siedmiu elementów wymaganych § 16 ust. 1 rozporządzenia ws. audytu. W programach brak było bowiem określenia konkretnych dat rozpoczęcia i zakończenia audytu. Wszystkie programy zawierały bardzo ogólnie określone zakresy zadań i cele dotyczące jedynie dostarczenia Burmistrzowi niezależnej informacji, racjonalnego zapewnienia i opinii na tematy ujęte w nazwach zadania audytowego, a metodyka audytu była we wszystkich programach taka sama.

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 256-259, 302-305)

Jak stwierdził Burmistrz, w Gminie Stryków po zakończeniu zadania zapewniającego organizowano z audytowanym spotkania, na których omawiano wyniki przeprowadzonego audytu. Po uzgodnieniu ostatecznej treści sprawozdania było ono omawiane w ścisłym kierownictwie – kierownik jednostki audytowanej, Burmistrz, Skarbnik, Sekretarz oraz audytor wewnętrzny. Na spotkaniu decydowano

¹⁴ Zadanie dotyczące stanu i funkcjonowania księgowości w Szkole Podstawowej w Koźlu oraz w Szkole Podstawowej w Bratoszewicach

¹⁵ Stan i funkcjonowanie księgowości w Szkole Podstawowej w Koźlu; Stan i funkcjonowanie księgowości w Zespole Szkół w Bratoszewicach; Prawdliwość sprawowania nadzoru nad dotacjami udzielanymi z budżetu Gminy dla przedszkoli i szkół niepublicznych; Prawdliwość wykorzystania dotacji udzielanym organizacjom pożytku publicznego w Gminie.

¹⁶ Wybrane w sposób celowy wg osądu kontrolera, wybierając w pierwszej kolejności zadania, w których wydano zalecenia o charakterze systemowym oraz dwa zadania audytowe przeprowadzone w innej niż kontrolowana jednostce organizacyjnej Gminy

również o realizacji ewentualnych zaleceń. Jak ustalono w toku kontroli w Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających przebieg i treść spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W rocznych planach, audytor nie zawarł informacji na temat budżetu czasu audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach, na temat czasu planowanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających, realizację czynności doradczych, monitorowanie realizacji zaleceń czy realizację czynności sprawdzających, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ws. audytu. Jak wyjaśnił audytor *ponieważ w UM w Strykowie audyt wewnętrzny prowadzony jest w formie audytu na zlecenie- taka forma prowadzenia audytu znacznie utrudnia, a wręcz uniemożliwia prowadzenie takiej ewidencji. W sytuacji, gdy osoba prawna jest podmiotem realizującym audyt, zadania związane z umową wykonuje wiele osób. Prowadzenie ewidencji czasu pracy dwóch audytorów i kilku asystentów sprawia znaczną trudność. Rzeczywistym problemem byłoby również ewidencjonowanie czasu związanego z dojazdem do Gminy- czy czas ten powinien być zaliczany do osobodni w sytuacji, gdy z żadnych dokumentów nie wynika, gdzie i kiedy ten osobodzień się zaczyna i kończy oraz ile trwa.*

(dowód: akta kontroli str. 139-180, 505-507)

2. W przypadku trzech zadań zapewniających (z czterech objętych analizą), poprzedni Burmistrz Miasta nie wydał upoważnienia do przeprowadzenia audytu. Stanowiło to naruszenie § 4 rozporządzenia ws. audytu, zgodnie z którym audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie pisemnego upoważnienia kierownika jednostki, po okazaniu legitymacji służbowej lub dowodu tożsamości. Z wyjaśnień wynika, iż *upoważnienia wystawiano w przypadkach przeprowadzania audytu w podmiotach niebędących jednostkami organizacyjnymi Gminy. Natomiast, plan audytu na dany rok był znany pracownikom Urzędu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych i był swoistego rodzaju upoważnieniem, gdyż powstał w oparciu o obowiązującą umowę na przeprowadzenie audytu.*

(dowód: akta kontroli str. 423)

3. Programy zadań audytowych sporządzane były w sposób nierzetelny i niezgodny z § 16 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia ws. audytu. W programach brak było bowiem określenia wymaganych, konkretnych dat rozpoczęcia i zakończenia audytu, gdyż jak wyjaśnił audytor *daty w programach zadań określał jako miesiąc rozpoczęcia i zakończenia prac.*

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 256-259, 302-305, 505-507)

4. Audytor prowadził niepełną dokumentację dotyczącą przeprowadzania zadań audytowych. W przypadku trzech zadań (z czterech poddanych analizie) audytor nie posiadał dokumentów roboczych związanych z przygotowaniem i realizacją zadania zapewniającego. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 3 punkt 5 lit. a rozporządzenia ws. audytu. Jak wyjaśnił audytor *zadania przeprowadzane były w oparciu o oryginały dokumentów dostępnych w Urzędzie, w związku z tym nie zawsze sporządzano dokumentację roboczą.*

(dowód: akta kontroli str. 380)

5. Audytor nie uzgadniał pisemnie z audytowanym wstępnych wyników audytu wewnętrznego, co było niezgodne z § 17 ust. 1. rozporządzenia ws.

audytu. Wprawdzie, jak wyjaśnił Burmistrz Miasta, przyjęto zasadę, iż po zakończeniu zadania audytowego organizowano z audytowanym spotkania, na których omawiano wyniki przeprowadzonego audytu, to jednak brak było pisemnego uzgodnienia z audytowanym wstępnych wyników audytu.

(dowód: akta kontroli str. 382)

6. Burmistrz i audytor nie egzekwowali od audytowanego pisemnych powiadomień kierownika audytu wewnętrznego i kierownika jednostki o sposobie i terminie realizacji zaleceń oraz wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za ich realizację, zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu. Jak wyjaśnił audytor, *na spotkaniu podsumowującym audytowany powiadamiał Burmistrza i audytora o sposobie i terminie realizacji zaleceń oraz wyznaczał osoby które będą odpowiedzialne za ich realizację*. W Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających odbycie spotkań i podjęte ustalenia.

(dowód: akta kontroli str. 505-507)

7. W planie na 2017 r. przewidywano m.in. przeprowadzenie audytu zarządzania drogami. Ze sprawozdania za 2017 r. wynikało, iż zadanie to zostało zastąpione przez czynności doradcze dotyczące weryfikowania prawidłowości sporządzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej. Zgodnie z § 10 rozporządzenia ws. audytu, zmiana w planie audytu wymaga pisemnego uzgodnienia pomiędzy kierownikiem komórki audytu wewnętrznego i kierownikiem jednostki. Audytor nie posiadał dokumentacji potwierdzającej wprowadzenie ww. zmian. Jak wyjaśnił, *zmiana w planie audytu na rok 2017r. została uzgodniona z Panem Burmistrzem. Znajduje to swój wyraz w zatwierdzonym sprawozdaniu z realizacji planu na rok 2017. Audytor wraz z Burmistrzem uznali, że fakt przyjęcia sprawozdania z realizacji planu jest w zasadzie konwalidacją zmienionego wcześniej planu i nie wymaga dodatkowego formalnego dokumentu w postaci aneksu do planu*.

(dowód: akta kontroli str. 156-174, 505-507)

8. Audytor nierzetelnie sporządził sprawozdania za rok 2016 oraz za rok 2017. Nie zawarł w nich informacji o monitorowaniu realizacji zaleceń oraz czynnościach sprawdzających, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. audytu, pomimo iż czynności takie zostały przeprowadzone. Jak wyjaśnił audytor, *w Gminie Stryków przyjęto zasadę, że po zakończeniu zadania i po uzgodnieniu ostatecznej treści sprawozdania z audytowanymi było ono omawiane w ścisłym kierownictwie. Na spotkaniu podsumowującym audytowany powiadamiał również Burmistrza i audytora wewnętrznego o sposobie i terminie realizacji zaleceń oraz wyznaczał osoby które będą odpowiedzialne za ich realizację. W zasadzie już w trakcie narady zapadały kluczowe decyzje i nie było już późniejszej potrzeby monitorowania wyników audytu*.

(dowód: akta kontroli str. 139-180, 369-373, 505-506)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu Miejskiego w Strykowie w zakresie organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia zgodnie z przepisami prawa. Wprawdzie Usługodawca posiadał uprawnienia do prowadzenia audytu w jednostkach samorządu terytorialnego, jednakże czynności audytowe przeprowadzane były bez wymaganych upoważnień oraz nierzetelnie dokumentowane. Programy i plany audytu nie zawierały podstawowych elementów wskazanych w przepisach prawa.

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

Na podstawie czterech zadań zapewniających wybranych do kontroli ustalono, iż we wszystkich zostały uwzględnione cele badanej działalności i środki, za pomocą których kontroluje się wyniki tej działalności zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych¹⁷. Programy zadania zawierały takie same we wszystkich procedury identyfikacji, analizy, oceny i dokumentowanie informacji w toku realizacji zadania¹⁸. Audytor przeprowadzał przed każdym zadaniem zapewniającym analizę ryzyka i tym samym ryzyka powiązane z daną działalnością zostały zidentyfikowane. Podczas określania celów zadania nie zostało uwzględnione prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych błędów, oszustw, niezgodności i innych zagrożeń, a samo określenie celów zadania każdorazowo sformułowane było bardzo ogólnie¹⁹. W toku kontroli audytor dostarczył kontrolerowi informacje (dokumenty robocze - tj. listy sprawdzające) dotyczące jednego zadania (z czterech wybranych do próby), stanowiące podstawę sformułowanych w sprawozdaniu wniosków. Jak wyjaśnił audytor, zadania zapewniające przeprowadzane są na podstawie oryginałów dokumentów, w związku z tym nie zawsze sporządzano dokumentację roboczą. Sprawozdania z zadań zapewniających dostępne w Urzędzie nie zawierały dat sporządzenia i przekazania osobom odpowiedzialnym za działalność audytowanego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 184-329, 384)

Audyt wewnętrzny w Urzędzie Miejskim w Strykowie prowadzono w sposób obiektywny, jednak nie zawsze z należytą starannością. Zgodnie ze standardami audytu, roczny plan audytu wewnętrznego oparty był na rocznej analizie ryzyka. Audytor wewnętrzny zbierał i analizował informacje wystarczające do osiągnięcia założonych celów zadań audytowych. Wnioski i opinie przedstawione przez audytora na temat realizowanego zadania znajdowały potwierdzenie w przekazanych wynikach audytu. Na dokumentacji nie stosowano sformułowania „Zgodny z Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”, którego użycie wymagało opracowania i uzyskania wyników Programu zapewnienia i poprawy jakości, dających zapewnienie, że audyt wewnętrzny funkcjonuje zgodnie ze Standardami, Definicją oraz Kodeksem etyki.

(dowód: akta kontroli str. 432-434)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Audytor organizował i prowadził zadania audytowe z naruszeniem standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności:

- nie opracowano karty audytu, przez co cel, uprawnienia i odpowiedzialność audytu wewnętrznego nie zostały formalnie określone (standard 1000).
- zarządzający audytem wewnętrznym nie stworzył systemu monitorowania wyników audytu przekazywanych kierownictwu (standard 2500).

¹⁷ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów, poz. 28), dalej: „Standardy”, „Standardy audytu”

¹⁸ Zapoznanie z dokumentami służbowymi; uzyskiwanie inf. uzupełniających od pracowników/notatki z rozmowy, wywiady, wizytacje audytowanych przedmiotów; ocena poprawności dokumentów- analiza porównawcza; benchmarking; rozpoznawcze badanie próbek polegające na pobieraniu próbek losowych oraz stosowaniu testów poglądowych, zgodności i rzeczywistych

¹⁹ Dostarczenie Burmistrzowi niezależnej informacji, racjonalnego zapewnienia i opinii na tematy ujęte w nazwach zadania audytowego.

Jak wynika z wyjaśnień audytora karta audytu była w trakcie opracowywania i zostanie wprowadzona zarządzeniem Burmistrza razem z zasadami i procedurami audytu wewnętrznego, w których zostaną zawarte procedury monitorowania realizacji zaleceń.

- audytor nie opracował Programu zapewnienia i poprawy jakości oraz zasad i procedur działalności audytu wewnętrznego (standard 1300).

Jak wyjaśnił Burmistrz, Program zapewnienia i poprawy jakości nie został formalnie wprowadzony zgodnie ze standardem 1300, jednak z racji wykonywania audytu przez usługodawcę wprowadzono kilka elementów oceny programu zapewnienia i poprawy jakości- bieżące oceny przeprowadzania poszczególnych zadań audytowych oraz jakości i stopnia wykonania prac w oparciu o obowiązujący plan audytu na dany rok.

- w sprawozdaniach brak było informacji o przekazaniu wyników osobom odpowiedzialnym za działalność badanego obszaru, a informacja o przekazaniu wyników zawarta w sprawozdaniu dotyczyła jedynie przekazywania go Burmistrzowi oraz w przypadku kontroli w szkołach dyrektorom szkół (standard 2440).

Jak wyjaśnił Burmistrz, po zakończeniu zadania audytowego organizowano spotkania z audytowanymi aby mogli oni odnieść się do zebranego materiału, wskazać błędy audytora oraz wyjaśnić wątpliwości. Po uzgodnieniu ostatecznej treści sprawozdania z audytowanymi było ono omawiane w ścisłym kierownictwie.

- w badanym okresie nie prowadzono okresowych przeglądów wewnętrznych działalności audytu, a także 5-letniej oceny zewnętrznej (standard 1311 i 1312).

Obecny Burmistrz wyjaśnił, iż funkcję burmistrza pełni od 22 listopada 2018 r. i w związku z tym, nie może odnieść się do braku okresowych przeglądów wewnętrznych oraz 5-letniej oceny zewnętrznej, gdyż nie zna powodów dla których działania te nie były przeprowadzane.

Powyższe braki w dokumentacji wskazują na przeprowadzanie zadań audytowych niezgodnie z wymogami standardów audytu, co stanowiło naruszenie art. 273 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym audytor wewnętrzny, prowadząc audyt wewnętrzny, kieruje się wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 384, 419, 422, 432-434)

OCENA CZĄSTKOWA

Audyt wewnętrzny w UM w Strykowie był prowadzony niezgodnie ze standardami audytu wewnętrznego. W Urzędzie nie sporządzono karty audytu, systemu monitorowania wyników, programu zapewnienia i poprawy jakości oraz zasad i procedur działalności audytu. Zadania audytowe nie były odpowiednio dokumentowane. W badanym okresie nie prowadzono także okresowych przeglądów wewnętrznych działalności audytu oraz 5-letniej oceny zewnętrznej audytu.

OBSZAR

3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie audytor przeprowadził trzy czynności doradcze (w 2017 r., 2018 r. i w 2019 r.). Dwie - dotyczące weryfikowania prawidłowości sporządzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej²⁰ nie zostały udokumentowane przez audytora. Jedynym potwierdzeniem na faktyczny udział audytora przy weryfikacji WPF jest korespondencja e-mail z pracownikiem Urzędu. Propozycje audytora dotyczące zmian w założeniach WPF zostały każdorazowo wprowadzone. Trzecia czynność

²⁰ Dalej: „WPF”

doradcza wynikała z planu na 2019 r., a po jej przeprowadzeniu audytor przedstawił protokoły²¹, w treści których zawarł propozycję usprawnienia funkcjonowania badanego obszaru. Do dnia zakończenia kontroli Burmistrz oraz audytowani nie zdołali odnieść się co do ich uwzględnienia, gdyż protokoły z czynności doradczych zostały podpisane przez audytowanych oraz złożone w Urzędzie w ostatnim tygodniu września. Cel i zakres czynności został ustalony w oparciu o potrzeby Gminy, które zostały zdiagnozowane przez Burmistrza i audytora wewnętrznego na wspólnym spotkaniu ścisłego kierownictwa. Cel i zakres czynności był sprecyzowany, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w planie audytu, a następnie przy odebraniu prac, których Burmistrz nie kwestionował.

(dowód: akta kontroli str. 330-345, 505-507)

W badanym okresie audytor sformułował 14 zaleceń systemowych, z czego jedno zostało uznane i przyjęte do realizacji:

- w 2016 r. trzy dotyczące jednego zadania zapewniającego²² (z czego żadnego nie zrealizowano), tj.:

1. Osoba pełniąca obowiązki informatyka pełni jednocześnie funkcję Administratora Bezpieczeństwa Informacji - konflikt interesów- utworzenie nowego stanowiska.
2. Konieczność określenia zasad postępowania/korzystania z laptopów oraz nośników zewnętrznych.
3. Wdrożenie i rozpoczęcie funkcjonowania rejestrów dotyczących działania administratorów.

Jak wyjaśnił Burmistrz uznano, iż nakład finansowy związany z zastosowaniem wniosków będzie przewyższał ewentualne korzyści, w związku z tym zaakceptowano wskazane przez audytora ryzyko;

- w 2017 r. dwa dotyczące jednego zadania zapewniającego (z czego jedno zostało zrealizowane), tj.:

1. Prowadzenie kontroli w zakresie wydatkowania dotacji przez podmioty niepubliczne w każdym roku,
2. Ze względu na częstą rotację uczniów określenie schematu zasad wykazywania do dotacji faktycznej liczby uczniów uczęszczających do Gimnazjum dla dorosłych (obecnie szkoła podstawowa dla dorosłych).

W przypadku drugiego zalecenia - w ocenie Burmistrza - specyfika jednostki nie pozwalała na wprowadzenie zalecenia;

- w 2018 r. trzy po przeprowadzeniu dwóch zadań zapewniających (wszystkie niezrealizowane) tj.:

1. Przypisanie odpowiedzialności za kontrolę wykorzystania dotacji i realizacji zadań finansowanych z dotacji konkretnym osobom w formie pisemnej, w zespołach dwuosobowych
2. Przygotowanie odpowiednich instrukcji postępowania, obejmujące szacowanie wartości zamówień. Proponowane procedury powinny również wskazywać sposób potwierdzania wysokości środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia i ich zabezpieczenie w budżecie.

²¹ Cztery protokoły z przeprowadzenia czynności doradczych w Gimnazjum, Niepublicznym Stowarzyszeniu Rehabilitacji i Readaptacji Spół. „Wyspa” w Dobieszku, Niepublicznym Przedszkolu Św. Rodziny w Niesułkowie, Niepublicznej SP dla Dorosłych w Dobieszku oraz w Niepublicznym Przedszkolu Sióstr Służebniczek NMP NP w Strykowie dot. prawidłowości rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych

²² Przeprowadzono czynności sprawdzające

3. Ustalenie osób odpowiedzialnych za szacowanie wartości zamówień oraz osób nadzorujących prawidłowość przeprowadzenia postępowania, również na etapie przygotowawczym.

Zalecenia zostaną wprowadzone do końca 2019 r., gdyż jak wyjaśnił Burmistrz wymagają one przeprowadzenia obecnie trwającej analizy możliwości i zasadności ich wprowadzenia, a także zmian organizacyjnych.

- w 2019 r. (do 30 września) sześć po przeprowadzeniu dwóch zadań zapewniających tj.:

1. Restrukturyzacja sieci szkół- likwidacja SP w Niesułkowie, SP w Koźlu oraz ZS w Bratoszewicach.
2. Wprowadzenie wytycznych organu prowadzącego dla dyrektorów szkół obejmujących sposoby organizacji zajęć w szkołach, w tym określenie optymalnej liczby uczniów w oddziałach (24),
3. Akceptacja arkuszy organizacyjnych stworzonych jedynie wg określonych wcześniej kryteriów,
4. Należy sklasyfikować wykorzystywane w jednostce informacje z uwzględnieniem ich wrażliwości, istotności, wartości,
5. Ustalić procedury w zakresie laptopów i zewnętrznych nośników (w trakcie opracowania),
6. Należy wprowadzić rejestry administratorów i operatorów.

Zalecenia zostały wydane w sprawozdaniach przekazanych 25 i 30 września, w związku z tym, na dzień zakończenia kontroli²³ nie można było określić czy zostały one wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 375-376, 380-382, 417-418)

Burmistrz nie egzekwował od audytora informacji dotyczących wykorzystania czasu na realizację zadań. Plany nie zawierały informacji o zaplanowanym budżecie czasu na zadania audytowe. Również na potrzeby kontroli NIK audytor nie był w stanie rzetelnie dokonać rozliczenia/wyszacowania czasu pracy. *Jak wyjaśnił audytor w związku z faktem, iż audyt wewnętrzny prowadzony jest w formie audytu na zlecenie, audytor nie prowadził ewidencji czasu pracy. W ocenie audytora taka forma prowadzenia audytu znacznie utrudnia, a wręcz uniemożliwia prowadzenie takiej ewidencji. Umowa pomiędzy kancelarią a Gminą nie wymagała ewidencji czasu pracy co spowodowało, iż nie zbierano w tym zakresie informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 377, 505)

W Urzędzie nie opracowano procedur monitorowania realizacji zaleceń audytu wewnętrznego. w badanym okresie audytor przeprowadził czynności sprawdzające jedynie w przypadku dwóch (z siedmiu) zadań zapewniających²⁴. W sporządzonych przez audytora notatkach z czynności sprawdzających nie zawarto ocen, dotyczących wdrożenia zaleceń oraz realizacji zakładanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 369-373)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie opracowano procedur monitorowania realizacji zaleceń audytu wewnętrznego i nie monitorowano pięciu (z ośmiu możliwych do zrealizowania do czasu zakończenia kontroli) zaleceń systemowych. Brak procedur i czynności sprawdzających w przypadku aż 63% wniosków

²³ 3 października 2019 r.

²⁴ Czynność sprawdzające dotyczyły. zadań zapewniających odnośnie audytu bezpieczeństwa informacji, po którym sformułowano trzy wnioski systemowe (które nie zostały zrealizowane) oraz zadania dot. finansowania zadań zleconych- po których nie sformułowano wniosków systemowych

systemowych wskazuje na nierzetelne działania audytora w procesie monitorowania zaleceń i naruszenie § 20 rozporządzenia ws audytu. Jak wyjaśnił audytor *w trakcie narad po zakończeniu zadań zapewniających zapadały kluczowe decyzje i nie było już późniejszej potrzeby monitorowania wyników audytu.*

(dowód: akta kontroli str. 375-376, 384, 505-507)

2. Notatki z czynności sprawdzających sporządzone dwukrotnie przez audytora nie zawierały ocen dotyczących wdrożenia zaleceń oraz realizacji zakładanych efektów. W notatkach nie zawarto również terminów przeprowadzenia audytu sprawdzającego oraz dat sporządzenia dokumentu, co uniemożliwiało ustalenie, czy audytor dokonywał czynności sprawdzających po upływie realizacji zaleceń. Wskazane wyżej braki wskazują na nierzetelne wykonywanie przez audytora czynności sprawdzających i brak rzetelnego monitorowania zaleceń. Audytor wyjaśnił, iż *sporządzanie notatek z czynności sprawdzających było jedynie formalnością, gdyż już na etapie omawiania sprawozdań z zadań zapewniających zapadały decyzje, iż zalecenia nie zostaną zrealizowane. Wobec tego daty nie miały większego znaczenia, gdyż zarówno dzień po przedstawieniu sprawozdania, jak i rok później rekomendacje nie byłyby wdrożone.*

(dowód: akta kontroli str. 369-374, 508)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu Miejskiego w Strykowie w zakresie wykorzystania wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania jego działalności. W Urzędzie nie opracowano procedur monitorowania realizacji zaleceń audytu wewnętrznego. W badanym okresie audytor przeprowadził czynności sprawdzające jedynie w przypadku dwóch zadań zapewniających, tym samym nie monitorując 63% zaleceń systemowych. W Urzędzie zrealizowano tylko jedno zalecenie systemowe z ośmiu. Dokumentacja z czynności sprawdzających prowadzona była w sposób nierzetelny i nie zawierała ocen wdrożenia zaleceń oraz realizacji zakładanych efektów.

III. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Opracowanie i stosowanie procedur wewnętrznych dotyczących audytu, w szczególności karty audytu, monitorowania realizacji zaleceń, programu zapewnienia i poprawy jakości.
2. Egzekwowanie od audytora rzetelnego prowadzenia i sporządzania oraz przekazywania do Urzędu dokumentacji audytowej.
3. Zwiększenie nadzoru nad audytem wewnętrznym, m.in. poprzez bieżące przeglądy wewnętrzne oraz zewnętrzne (pięcioletnie) oceny audytu.
4. Dostosowanie funkcjonowania audytu wewnętrznego do Standardów określonych dla jednostek sektora finansów publicznych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

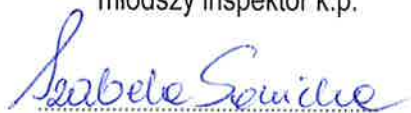
pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 8 listopada 2019 r.

Kontroler
Izabela Sawicka
młodszy inspektor k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

