



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 29 grudnia 2011 r.

**Pan
Ryszard Grobelny
Prezydent Miasta Poznania**

LPO-4110-02-01/2011
R/11/006

[UJEDNOLICONY TEKST WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO]

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Miasta Poznania (dalej „Urząd”), kontrolę w ramach tematu funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego, w latach 2006 (od 30 czerwca) – 2011 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, którego podpisania odmówił Pan Prezydent w piśmie z dnia 5 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Pomimo stwierdzonych uchybień, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli w Urzędzie.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny i uwagi dotyczące poszczególnych zagadnień stanowiących przedmiot kontroli.

1. W okresie objętym kontrolą stosownie do art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², a następnie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ w kontrolowanej jednostce samorządu terytorialnego był prowadzony audyt wewnętrzny.

1.1 W ramach jednostki organizacyjnej Urzędu właściwej do spraw audytu funkcjonowała także komórka kontroli wewnętrznej.

Z ustaleń kontroli wynika, że audytorzy wewnętrzni brali także udział w realizacji kontroli, natomiast osoby zatrudnione na stanowiskach do spraw kontroli były angażowane do zadań audytowych. Pracownicy na stanowiskach do spraw wspomagania audytu wewnętrznego i kontroli realizowali zarówno czynności kontrolne, jak również uczestniczyli

¹Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

²Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

³Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

w prowadzeniu zadań audytowych. Nie stwierdzono jednak przypadków wykonywania zadań audytowych samodzielnie przez osoby niebędące audytorami wewnętrznymi.

1.2 O niezapewnieniu odrębności organizacyjnej świadczyło również łączenie przez jedną osobę funkcji Pełnomocnika Prezydenta ds. Systemu Zarządzania oraz Zastępcy Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli (dalej BAWiK). Do zakresu czynności zatrudnionej na tych stanowiskach osoby należało m.in. wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem audytu wewnętrznego oraz nadzór nad prawidłowością funkcjonowania systemu zarządzania (obejmującego procedury ISO). NIK zwraca uwagę, że wyżej zasygnalizowany dualizm zadań prowadzi do sytuacji, w której audytorzy wewnętrznymi, podlegając służbowo osobie odpowiedzialnej za funkcjonowanie systemu zarządzania, mają dawać zapewnienie o prawidłowości funkcjonowania kontroli zarządczej realizowanej również poprzez stosowanie procedur ISO.

1.3 W ocenie NIK, niezastosowanie się w Urzędzie do wskazówki określonej standardem kontroli zarządczej „Delegowanie uprawnień”⁴ doprowadziło do przypisania tożsamego zakresu zadań w obszarze realizacji zadań audytowych audytorom wewnętrznym oraz osobom wspomagającym realizację audytu wewnętrznego, pomimo iż osoby nieposiadające uprawnień audytora wewnętrznego nie mogły realizować samodzielnie zadań audytowych.

2. Audyt wewnętrzny prowadzony był w latach 2010–2011 na podstawie planu, opartego na analizie ryzyka, o której mowa w art. 283 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustalenia kontroli NIK w zakresie przygotowania planu audytu wykazały niżej zasygnalizowane uchybienia i nieprawidłowości.

2.1 BAWiK, wbrew postanowieniom § 14 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego⁵, nie posiadało dokumentacji potwierdzającej uwzględnienie przez audytora wewnętrznego, przy przygotowywaniu planu audytu na 2010 r., czynników organizacyjnych, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 2, 3, 4 przywołanego rozporządzenia. W powyższym obszarze stwierdzono brak danych w zakresie czasu przeznaczanego na szkolenie, dostępnych zasobów ludzkich oraz rezerwy czasowej na nieprzewidziane działania.

Przy sporządzaniu planu audytu na 2011 r. w analizie zasobów osobowych nie zostały uwzględnione wszystkie osoby, których zakresy czynności obejmowały realizację zadań audytowych. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁶. Ponadto, przy sporządzaniu planu audytu wewnętrznego na 2011 r. nie została przewidziana rezerwa czasowa, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 4 przywołanego rozporządzenia.

2.2 Przy sporządzaniu planów audytu na 2010 r. i 2011 r. nie uwzględniono zadań, których realizacja była kontynuowana z lat poprzednich, a która w 2010 r. faktycznie zajęła 45 %, a w pierwszej połowie 2011 r. aż - 88 %, czasu wykorzystanego na realizację zadań

⁴wprowadzonym komunikatem nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. – Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁵ Dz. U. Nr 66, poz. 406 – uchylone z dniem 8 lutego 2010 r.

⁶ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

zapewniających ogółem. W ocenie NIK, w świetle dyspozycji odpowiednio § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2008 r. oraz § 8 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 1 lutego 2010 r. brak jest podstaw do niewykazywania w planach audytu wewnętrznego zadań, których realizacja nie została zakończona w roku poprzednim. Przepisy te obejmują swoją dyspozycją wszystkie zadania przewidziane do realizacji w danym roku, niezależnie od tego czy stanowią one kontynuację już rozpoczętych zadań czy też takie zadania, których realizacja ma zostać rozpoczęta dopiero w danym roku.

2.3 Wbrew dyspozycji § 48 ww. rozporządzenia z dnia 1 lutego 2010 r., plan audytu wewnętrznego na 2010 r., nie został uzupełniony o informacje o cyklu audytu. Zdaniem NIK, fakt, iż dane wykazane w ww. planie pozwalały na obliczenie cyklu audytu nie zwalniał z obowiązku uzupełnienia tego dokumentu o wskazany element.

2.4 Plan audytu wewnętrznego na 2011 r., w ocenie NIK, został sporządzony niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami, wskazującymi na konieczność powiązania planowanych zadań z wynikami analizy ryzyka (§ 7 ust. 1 rozporządzenia z dnia 1 lutego 2010 r.). W planie wykazano cztery zadania zapewniające, bez przypisanego tematu oraz obszaru ryzyka.

3. Sposób prowadzenia audytu wewnętrznego określił Pan Prezydent w księdze audytu wewnętrznego z dnia 7 stycznia 2004 r. oraz w karcie audytu wewnętrznego z dnia 4 lipca 2008 r., a następnie w karcie audytu wewnętrznego z dnia 7 października 2010 r. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak w zakresie aktualizacji i stosowania procedur wewnętrznych niżej zasygnalizowane uchybienia i nieprawidłowości.

3.1 NIK wskazuje na brak spójności procedur w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego, które zostały określone przez Pana Prezydenta w księdze audytu wewnętrznego z dnia 7 stycznia 2004 r. oraz w karcie audytu wewnętrznego z dnia 4 lipca 2008 r., a następnie w karcie audytu wewnętrznego z dnia 7 października 2010 r. Powyższe dokumenty, w zakresie uszczegółowienia procedur realizacji zadań audytowych oraz sporządzania planów audytu odsyłały do procedur ISO. Niemniej jednak do dnia 24 lutego 2011 r. procedury ISO nie obejmowały przebiegu czynności doradczych.

3.2 Brak weryfikacji księgi audytu wewnętrznego w okresie od dnia 30 czerwca 2006 r. do dnia 3 lipca 2008 r. doprowadził do obowiązywania w Urzędzie częściowo nieaktualnych regulacji w zakresie sprawozdawczości. Obowiązujące wówczas regulacje wewnętrzne dotyczące audytu wewnętrznego nie zostały uzupełnione o obowiązek (wynikający z § 21 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego⁷, a następnie z § 22 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego), zamieszczania w sprawozdaniu z przeprowadzenia audytu wewnętrznego opinii audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności systemu zarządzania i kontroli w obszarze objętym audytem.

Z kolei, wprowadzone Księgą procedur audytu wewnętrznego z dnia 4 lipca 2004 r. rozwiązanie, aby zadania audytowe prowadzone były w minimum dwuosobowych zespołach,

⁷ Dz. U. Nr 112, poz. 765.

zostało uznane przez kierownictwo BAWiK za niefunkcjonalne i w konsekwencji nie było w latach 2006-2008 stosowane przy realizacji zadań audytowych. Przestało ono obowiązywać dopiero od dnia 4 lipca 2008 r.

4. W ocenie NIK, prowadzony w Urzędzie audyt wewnętrzny w 2010 r. charakteryzował się niewielką realizacją planu audytu. Świadczy o tym fakt, że w 2010 r., spośród 18 zaplanowanych zadań zapewniających zostały zrealizowane trzy, a realizacja 11 zadań była w toku. W pierwszej połowie 2011 r. BAWiK realizowało pięć spośród 18 zadań zapewniających ujętych w planie na rok bieżący.

W 2010 r., zaledwie 53,7 % czasu (w osobodniach) wykorzystano na realizację zadań zaplanowanych na ten rok, podczas gdy aż 43,3 % czasu w osobodniach zostało wykorzystanych na kontynuację zadań zaplanowanych do realizacji w 2009 r. W pierwszej połowie 2011 r., na realizację zadań zaplanowanych na rok bieżący wykorzystano 3,5 % czasu zaplanowanego na zadania zapewniające na 2011 r., natomiast na realizację zadań kontynuowanych z lat poprzednich wykorzystano 25,3 % czasu zaplanowanego na zadania zapewniające na 2011 r. Wykorzystanie czasu pracy zaplanowanego na realizację zadań zapewniających wyniosło w 2010 r. 97 %, natomiast w pierwszej połowie 2011 r. 28,9 %.

W 2010 r., na przeprowadzenie czynności doradczych wykorzystano 38,5 % czasu zaplanowanego, a w pierwszej połowie 2011 r., wartość ta wyniosła 81,8 %. Wskaźnik wykorzystania czasu zaplanowanego na realizację czynności sprawdzających w odniesieniu do czasu faktycznie na nie przeznaczonego w 2010 r. wyniósł 80 %, zaś w pierwszym półroczu 2011 r. - 47,6 %.

Zdaniem NIK, przyjęty sposób konstruowania planów audytu wewnętrznego (na 2010 r. i 2011 r.), nieuwzględniający zadań kontynuowanych z lat poprzednich, prowadził do ujmowania w ww. planach liczby zadań niewspółmiernej do posiadanych zasobów osobowych. Na skutek powyższego działania, znaczna ilość czasu pracy zaplanowanego na realizację zadań audytowych była wykorzystywana na prowadzenie zadań rozpoczętych w latach wcześniejszych, kosztem zadań planowanych do wykonania w roku objętym planem audytu wewnętrznego.

Cykl audytu wewnętrznego, w latach 2010–2011, wynosił odpowiednio 2,4 i 2,3 roku. W ocenie NIK, w sytuacji pełnej realizacji zaplanowanych zadań audytowych, wartość cyklu audytu wynikająca z planów audytu wewnętrznego, byłaby optymalna. Jednakże, wobec faktu, iż w 2010 r., plan audytu w znacznej mierze nie został zrealizowany, zaś w 2011 r., ze względu na niski stopień realizacji planu bieżącego, istnieje zagrożenie dla jego wykonania, zdaniem NIK, wartości cyklu audytu nie wskazują realnej perspektywy czasowej, w jakiej możliwe będzie przeprowadzenie zadań zapewniających we wszystkich zidentyfikowanych obszarach ryzyka.

5. W ocenie NIK, w Urzędzie w sposób nie w pełni zgodny z obowiązującymi przepisami realizowany był obowiązek sprawozdawczy w zakresie prezentacji danych o realizacji planów audytu wewnętrznego.

5.1 W sprawozdaniu za 2006 r. w części „Zadania dodatkowe nieujęte w planie audytu” wykazane zostały czynności niebędące zadaniami audytowymi (w tym kontrole), co było niezgodne z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca

2006 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego⁸ (rozporządzenie z dnia 24 czerwca 2006 r.), który przewidywał podanie informacji wyłącznie o zadaniach audytowych.

5.2 Sprawozdanie z realizacji planu audytu wewnętrznego za 2007 r. nie zostało sporządzone w sposób całkowicie zgodny z postanowieniami rozporządzenia z dnia 24 czerwca 2006 r., ponieważ w części 8: „Zadania dodatkowe nieuwjęte w planie audytu”, w czterech pozycjach, w kolumnie: „Wykorzystane zasoby” nie zostały wykazane wszystkie osoby biorące udział w realizacji ww. zadań. Podobne uchybienia stwierdzono w sprawozdaniu z realizacji planu audytu wewnętrznego za 2009 r. Nie zostały w nim wykazane (w części opisowej), jako biorące udział w realizacji zadań audytowych, dwie osoby zatrudnione na stanowiskach ds. kontroli oraz jedna osoba na stanowisku ds. wspomagania audytu wewnętrznego i kontroli, które były zaangażowane w realizację procesu AWK/PS-01 „Planowanie i realizacja Audytu Wewnętrznego”. Ponadto, w tym sprawozdaniu nie wykazano jednego z niezrealizowanych, zaplanowanych wcześniej zadań audytowych, które powinno być w nim uwjęte, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie trybu sporządzania i wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni⁹.

5.3 W sprawozdaniu z realizacji planu audytu wewnętrznego za 2010 r. wykazano zadania zapewniające w sposób niezgodny z dyspozycją § 34 ust. 1 rozporządzenia z dnia 10 lutego 2010 r. Nieprawidłowości te polegały na wykazaniu w części „Przeprowadzone zadania audytowe w roku sprawozdawczym” dwóch niezakończonych zadań zapewniających, w których nie sporządzono jeszcze sprawozdań końcowych, niewykazaniu w sprawozdaniu dwóch innych zadań zapewniających realizowanych w 2010 r., wskazaniu jednego z zadań zapewniających w zestawieniu „Niezrealizowane do dnia 31.XII.2010 r. zaplanowane zadania audytowe kontynuowane w 2011 r.”, pomimo iż w 2010 r. nie podjęto realizacji ww. zadania, a także nieuwjęciu w zestawieniu „Niezrealizowane do dnia 31.XII.2010 r. zaplanowane zadania audytowe” innego zadania zapewniającego, którego realizacji nie podjęto.

Ponadto w ww. sprawozdaniu podana została niezgodna ze stanem faktycznym liczba osób zaangażowanych w realizację zadań audytowych. Nie uwzględniono dwóch osób zatrudnionych na stanowiskach ds. kontroli, biorących udział w procesie AWK/PS-01 „Planowanie i realizacja Audytu Wewnętrznego”.

6. NIK wnosi niżej omówione uwagi do prawidłowości realizacji poddanych kontroli dwóch zadań zapewniających.

W ocenie NIK, sposób dokumentowania przez audytorów zadania „Przebudowa stadionu miejskiego na Euro 2012” świadczył o braku należytej realizacji wymogów określonych § 11 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2008 r. W aktach bieżących nie udokumentowano bowiem wyboru umów analizowanych w trakcie zadania.

Procedury zawarte w karcie audytu, odwołujące się do procedur ISO, nie były ściśle stosowane przez audytorów wewnętrznych w trakcie realizacji obu poddanych badaniu NIK, zadań zapewniających. W zadaniu – „Przebudowa stadionu miejskiego na Euro 2012” nie

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 764.

⁹ Dz. U. Nr 61 poz. 378.

została przeprowadzona narada zamykająca, pomimo iż wprowadzona od dnia 17 listopada 2009 r. w BAWiK procedura AWK/PS-01 „Planowanie i realizacja Audytu Wewnętrznego” – przewidywała jej przeprowadzenie. Natomiast w zadaniu audytowym „Analiza i ocena realizacji przez MOPR ustawy o pomocy społecznej (art. 110 ust. 11) w aspekcie prawnym i finansowym”, nie przeprowadzono narady otwierającej wymaganej obowiązującą w BAWiK procedurą AWK/PS-01 „Planowanie i realizacja Audytu Wewnętrznego”.

Podkreślić jednak należy, że wymagane przepisami ogólnie obowiązującymi dokumenty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem badanych zadań zapewniających tj. programy zadań oraz sprawozdania z ich realizacji, zostały sporządzone rzetelnie przez audytorów wewnętrznych i przekazane właściwym osobom zgodnie z obowiązującym trybem.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do prawidłowości realizacji, objętych kontrolą czynności doradczych.

7. NIK wskazuje na niedostosowanie karty stanowiska pracy do umowy o pracę jednej z pracownic BAWiK, która pomimo, iż była zatrudniona na stanowisku audytora wewnętrznego od dnia 1 lipca 2008 r. do dnia 15 listopada 2010 r., według obowiązującej w tamtym czasie karty stanowiska pracy, zatrudniona była na stanowisku ds. wspomagania audytu wewnętrznego i kontroli.

8. NIK pozytywnie ocenia monitorowanie przez audytorów wewnętrznych wykonania rekomendacji po przeprowadzonych zadaniach zapewniających. Zalecenia zostały w znacznej części zrealizowane, podobnie jak wnioski wydane w wyniku kontroli przeprowadzonych przez BAWiK. NIK nie wnosi uwag do sposobu wykorzystania przez Pana Prezydenta informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzenia przez audytorów wewnętrznych badanych czterech objętych kontrolą czynności doradczych.

Pozytywnie należy również ocenić to, że w Urzędzie wprowadzono z dniem 28 lutego 2011 r. program zapewnienia i poprawy jakości, o którym mówi standard audytu wewnętrznego nr 1300¹⁰, wcześniej zaś elementy ww. programu były realizowane np. poprzez okresowe oceny wewnętrzne jakości pracy oraz bieżący wewnętrzny monitoring. W ramach realizacji wskazówek określonych w standardzie audytu wewnętrznego nr 1312, zgodność funkcjonowania audytu wewnętrznego ze standardami została w 2008 r. pozytywnie oceniona przez zewnętrzną firmę audytorską.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) planowanie zadań audytowych na podstawie rzetelnie sporządzonej analizy zasobów osobowych i uwzględnianie w rocznych planach audytu wewnętrznego wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa,
- 2) doprowadzenie do urealnienia planowania zadań audytowych,
- 3) ujmowanie w sprawozdaniach z wykonania planów audytu danych zgodnych z dokumentacją BAWiK oraz w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami,
- 4) prowadzenie zadań zapewniających zgodnie z przyjętymi procedurami.

¹⁰wprowadzonych komunikatem Ministra Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych: Nr 11 z dnia 26 czerwca 2006 r. - Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 56, Nr 1 z 19 lutego 2009 r. - Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 12, Nr 8 z dnia 20 kwietnia 2010 r. - Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24, Nr 4 z dnia 20 maja 2011 r. - Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji albo o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.