



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.020.01.2019
P/19/074

Władysław Ortyl,
Marszałek Województwa Podkarpackiego
ul. Cieplińskiego 4, 35-010 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/074 - Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie, Rzeszów 35 – 010, ul. Cieplińskiego 4, zwany dalej „UMWP”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego od 19 listopada 2014 r. (akta kontroli str. 3 – 6)
Zakres przedmiotowy kontroli	- zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa, - zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego, - wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawnienia i zapewnienia prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	2016 - 2019 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Alina Walenia, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/175/2019 z 16 października 2019 r. (akta kontroli str. 1 - 2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz.489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie organizację i funkcjonowanie audytu wewnętrznego w UMWP w latach 2016 – 2019⁴.

Realizacja planowanych zadań audytowych oraz sposób ich prowadzenia był zgodny z przepisami prawa⁵ oraz standardami audytu wewnętrznego⁶.

Wyniki audytu wewnętrznego zostały wykorzystane w funkcjonowaniu UMWP oraz podległych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych Samorządu Województwa Podkarpackiego (SWP).

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK stwierdza, że w strukturze organizacyjnej UMWP właściwie zorganizowano i ustalono zakres działalności dla Biura Audytu Wewnętrznego (BAW), zapewniając jego bezpośrednią podległość Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

Zgodnie z przepisami prawa wdrożono obowiązujące procedury w zakresie przeprowadzania zadań audytowych w UMWP i w jednostkach organizacyjnych SWP.

Wykonujący zadania audytowe audytorzy posiadali wymagane kwalifikacje zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Ustalono, że audytorzy zgodnie z obowiązującymi przepisami opracowywali wymaganą dokumentację, tj. plan audytu, analizę ryzyka, raporty i sprawozdania z realizacji audytu wewnętrznego.

Zalecenia formułowane były w sposób przejrzysty i jasny.

Zakres zrealizowanych zadań audytowych wynikał z rocznych planów audytu, a organizacja audytu wewnętrznego w UMWP była zgodna ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

Wyniki audytu, stanowiące wnioski o charakterze systemowym, wykorzystane były do usprawnienia funkcjonowania UMWP i jednostek organizacyjnych SWP oraz systemu kontroli zarządczej.

Prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi standardami, ustanowiony został proces monitorowania realizacji zaleceń wynikających z przeprowadzonych zadań audytowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja audytu wewnętrznego

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej NIK

⁴ Do 30 września 2019 r.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869, zwana dalej ustawą o finansach publicznych, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. z 2018, r., poz.506), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie audytu wewnętrznego.

⁶ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Rozw. i Fin. Poz.28) i poprzednio obowiązujący Komunikat nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego (Dz. Urz. Min.Fin.poz.15), zwane dalej standardami w sprawie audytu wewnętrznego.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W kontrolowanym okresie w UMWP organizacja audytu wewnętrznego ustalona została na podstawie zarządzeń Marszałka Województwa Podkarpackiego⁸ i przedstawiała się następująco:

- w okresie od 9 września 2013 r. do 1 lutego 2018 r., jako Oddział Audytu Wewnętrznego, będący komórką organizacyjną Departamentu Audytu i Kontroli UMWP, stosownie do zarządzenia Marszałka Województwa Podkarpackiego nr 51/2013 z dnia 9 września 2013 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Audytu i Kontroli. W treści zarządzenia wskazano, że pracą Oddziału Audytu Wewnętrznego, jako odrębną komórką organizacyjną kierował kierownik Oddziału – audytor wewnętrzny, który podlegał bezpośrednio Marszałkowi Województwa Podkarpackiego. W związku z tym zapewniona została odrębność organizacyjna i funkcjonalna komórki audytu wewnętrznego,

- w okresie od 2 lutego 2018 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli, jako BAW, będące odrębną komórką organizacyjną podległą bezpośrednio Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

BAW zostało wyodrębnione ze struktury Departamentu Audytu i Kontroli na podstawie zarządzenia Marszałka Województwa Podkarpackiego nr 11/2018 z dnia 2 lutego 2018 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania BAW.

W aktualnej strukturze organizacyjnej BAW wskazane zostało wieloosobowe stanowiska pracy ds. audytu wewnętrznego oraz sekretariat, podległe bezpośrednio kierownikowi BAW.

Obowiązująca struktura organizacyjna BAW nie jest zgodna z rozporządzeniem nr 11/2018 z 2 lutego 2018 r., ponieważ do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie został zorganizowany sekretariat.

Zgodnie z art. 280 ustawy o finansach publicznych, pracą BAW kieruje kierownik bezpośrednio podlegający Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

Regulamin organizacyjny (§ 35d) określał, że do zadań BAW należy w szczególności:

- wykonywanie audytu wewnętrznego w UMWP, jednostkach nadzorowanych i podległych SWP,
- przygotowywanie planu audytu na dany rok na podstawie analizy obszarów ryzyka w zakresie działania UMWP, jednostek nadzorowanych i podległych,
- dokumentowanie wszystkich czynności i zdarzeń, które mają istotne znaczenie dla ustaleń audytu wewnętrznego,
- sporządzanie bieżących sprawozdań z realizacji zadań audytowych,
- sporządzanie rocznych sprawozdań z wykonania planu audytu,
- wykonywanie czynności doradczych, w tym składanie wniosków mających na celu usprawnienie funkcjonowania UMWP oraz jednostek podległych i nadzorowanych,
- przeprowadzanie czynności sprawdzających w zakresie realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniach z przeprowadzonych audytów.

(akta kontroli str. 7 – 14)

Zmiany organizacji audytu wewnętrznego, w związku z utworzeniem Biura AW, zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym UMWP, przyjętym uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego (ZWP) nr 262/6420/13 z 27 sierpnia 2013 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego województwa podkarpackiego.

⁸ Zarządzenie nr 51/2013 z dnia 9 września 2013 r. Marszałka Województwa Podkarpackiego w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Audytu i Kontroli. Zarządzenie nr 11/2018 Marszałka Województwa Podkarpackiego z 2 lutego 2018 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Biura Audytu Wewnętrznego.

Zmiany organizacyjne polegające na wyodrębnieniu BAW zostały wprowadzone do regulaminu organizacyjnego UMWP na podstawie uchwały ZWP nr 409/8563/18 z 19 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 15 – 18)

Cele, ogólne zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w UMWP, podstawowe zadania, obowiązki i uprawnienia audytu wewnętrznego wskazane zostały w Karcie Audytu Wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego, zatwierdzonej 7 marca 2018 r. przez Marszałka Województwa Podkarpackiego, w związku z utworzeniem BAW.

W okresie 2016 – 2019 Karta Audytu Wewnętrznego aktualizowana była 4 -krotnie, ostatnio 7 marca 2018 r., w związku z utworzeniem BAW.

Poprzednie aktualizacje Karty Audytu Wewnętrznego zatwierdzone zostały przez Marszałka Województwa Podkarpackiego w dniu 7 listopada 2017 r., 28 sierpnia 2017 r. i 13 października 2013 r.

(akta kontroli str.19 – 20, 21 – 25, 26)

Księga Procedur Audytu Wewnętrznego (Księga Procedur) w UMWP wprowadzona została zarządzeniem Marszałka Województwa Podkarpackiego nr 59/2016 z 9 września 2016 r. oraz aktualizowana w 2018 r., w związku z utworzeniem BAW zarządzeniem nr 62/2018 z dnia 26 lipca 2018 r. Księga Procedur określa szczegółowe zasady i metodykę planowania i wykonywania audytu wewnętrznego oraz jednolitą praktykę prowadzenia i dokumentowania prac audytowych.

Ustalone w UMWP procedury audytu wewnętrznego były zgodne z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych, rozporządzeniu w sprawie audytu wewnętrznego oraz w komunikacie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu w jednostkach sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str.27 – 73, 74 - 76)

Celem usprawnienia funkcjonowania BAW, a także oceny wydajności i skuteczności audytu wewnętrznego, wprowadzony został w UMWP dokument pn. Program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego, zatwierdzony 26 listopada 2013 r. przez Marszałka Województwa Podkarpackiego, a następnie zaktualizowany 8 maja 2019 r. Program ten uwzględnia międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego w zakresie organizacji działalności audytu wewnętrznego, monitorowania działań audytu wewnętrznego, a także tabel pomiaru wskaźników audytu wewnętrznego.

Dokument ten wprowadził obowiązek uzupełniania ankiety poaudytowej przez audytowanego, mającej na celu usprawnienia pracy audytora, poprzez ocenę przebiegu realizacji zadania audytowego, ocenę sprawozdania z zadania i ocenę pracy audytorów.

Wprowadzono formularz samooceny przeglądu jakości i efektywności zadania zapewniającego, a także zadania doradczego.

W formularzu uzupełnianym przez audytora lub zespół zostały zamieszczone były pytania dotyczące prawidłowości realizacji zadań zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

Modyfikacja Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego dotyczyła kwestionariusza samoceny.

Wprowadzono analizę zasobów osobowych, w zakresie realizacji czasu zadań w komórce BAW, z podziałem na planowanie i sprawozdawczość, monitorowanie, szkolenie i rozwój zawodowy, urlopy i nieobecności, rezerwy na audyt zlecony.

(akta kontroli str.77 – 109, 110 – 118)

Kodeks etyki audytora został zatwierdzony 21 kwietnia 2010 r. przez Marszałka Województwa Podkarpackiego. Dokument ten określa zasady etycznego postępowania pracowników BAW, a także procedury postępowania w przypadku naruszenia Kodeksu etyki audytora.

W UMWP obowiązuje także Kodeks etyki pracowników UMWP wprowadzony przez Marszałka Województwa Podkarpackiego zarządzeniem nr 71/2014 z 10 października 2014 r. i następnie zaktualizowany zarządzeniem nr 60/2018 z 17 lipca 2018 r. i zarządzeniem nr 33/2019 z 25 kwietnia 2019 r.

Celem Kodeksu jest ustalenie zasad etycznego postępowania pracowników UMWP

(akta kontroli str.124 – 130, 131 – 136)

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego powinien być prowadzony, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekracza wysokość 40.000 tys. zł.

Ustalono, że jednostkami podległymi i nadzorowanymi, ujętymi w uchwałach budżetowych SWP za lata 2016 – 2019, w których kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40.000 tys. zł były:

- w 2016 r. – Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie, Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, UMWP.
- w 2017 r. - Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie, Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, UMWP,
- w 2018 r. - Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, UMWP⁹,
- w 2019 r. – Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie oraz UMWP.

Z trzech jednostek podległych ZWP, zobowiązanych do prowadzenia audytu, audytor wewnętrzny zatrudniony został od 1 stycznia 2018 r. w Podkarpackim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie oraz w UMWP, w którym utworzona została komórka audytu wewnętrznego. W 2017 r. w tej jednostce przeprowadzony został audyt wewnętrzny, którego wynikiem było m.in. powołanie audytora wewnętrznego.

W Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Rzeszowie, w kontrolowanym okresie, nie było zatrudnionego audytora, ani też nie zostało zakończone zadanie audytowe zapewniające, rozpoczęte w styczniu 2018 r. Zadanie to dotyczyło „Oceny zarządzania zasobami ludzkimi w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Rzeszowie”, prowadzone od stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz od 1 kwietnia 2019 r. i niezakończone do 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 137 – 144, 145 - 164)

Kierownik Biura Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, że z uwagi na przewlekłość w realizacji zadania audytowego „Ocena zarządzania zasobami ludzkimi w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Rzeszowie” zespół audytowy został ukarany karą upomnienia przez Marszałka Województwa Podkarpackiego. Planowane zakończenie zadania przewidziane jest do końca 2019 r.

W dniu 28 października 2019 r., podczas narady zamykającej, przekazane zostało sprawozdanie wstępne, do którego w dniu 8 listopada 2019 r. uwagi wniósł audytowany.

(akta kontroli str. 165 - 166)

⁹ Z dniem 1 stycznia 2018 r. rozpoczął działalność podmiot Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”, który przejął zadania realizowane przez Marszałka Województwa Podkarpackiego i Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie.

1.2. Kwalifikacje audytorów wewnętrznych

W kontrolowanym okresie audytorzy zatrudnieni w BAW spełniali wymogi ustalone dla audytora wewnętrznego, określone w art. 286 ustawy o finansach publicznych.

W kontrolowanym okresie w BAW, w pełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umów o pracę zatrudnionych było:

- wg stanu na koniec 2016 r. - 7 pracowników, w tym 4 audytorów, 2 osoby na stanowisku głównego specjalisty, 1 osoba jako pracownik interwencyjny,
- wg stanu na koniec 2017 r. – 6 pracowników, w tym 4 audytorów, 2 głównych specjalistów,
- wg stanu na koniec 2018 r. – 6 pracowników, w tym 5 audytorów, 1 główny specjalista,
- wg stanu na 30 września 2019 r. – 7 pracowników, w tym 4 audytorów i 1 główny specjalista i 2 inspektorów.

Z grupy czterech audytorów zatrudnionych w BAW, wykonujących zadania audytowe, wszyscy posiadają dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego i dyplom ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, wydany przez jednostkę organizacyjną, która w dniu wydania dyplomu była uprawniona do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub prawnych.

Pracownicy BAW, przeprowadzający audyt, posiadają upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych, o klauzuli zastrzeżone oraz poufne.

Kierownik BAW posiada uprawnienia o klauzuli tajne.

W kontrolowanym okresie pracownicy BAW (2016 r. – 6, w 2017 r. – 6, w 2018 r.- 6, w 2019 r. – 7) uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji, audytu informatycznego, kontroli wdrażania instrumentów finansowych, pomocy publicznej i pomocy de minimis, prawa zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 167 - 168)

W wyjaśnieniu kierownik Biura Audytu Wewnętrznego podał, że stan zatrudnienia w komórce audytu wewnętrznego umożliwiał pełne wykonanie zaplanowanych zadań audytowych, które wynikały z przeprowadzanej corocznie analizy ryzyka obejmującej obszary wysokie, średnie i niskie.

Nie dochodziło do rezygnacji z zaplanowanych zadań audytowych na skutek braków kadrowych w komórce audytu UMWP.

(akta kontroli str.165 – 166)

1.3. Wysokość poniesionych wydatków na prowadzenie audytu wewnętrznego w okresie objętym kontrolą

W kontrolowanym okresie wydatki na realizację zadań audytowych, związane z działalnością BAW, wynosiły 451 tys. zł w 2016 r., 503,2 tys. zł w 2017 r., 514,5 tys. zł w 2018 r. i 372,7 tys. zł w 2019 r. (za III kwartały).

Wynagrodzenia audytorów stanowiły odpowiednio: 282,6 tys. zł (63% wydatków ogółem), 333,1 tys. zł (66%), 412,4 tys. zł (80%) i 262 tys. zł (70%).

Wynagrodzenia pozostałych pracowników komórki audytu wewnętrznego wynosiły 163,3 tys. zł (36,2% wydatków ogółem), 165,8 tys. zł (33%), 98,4 tys. zł (19%) i 107,5 tys. zł (29%).

Wydatki na szkolenia wynosiły 5 tys. zł, 4,3 tys. zł, 3,7 tys. zł i 3,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 169, 170 - 174)

1.4. Skala działalności audytowej w jednostce

Na podstawie planów audytu oraz sprawozdań z ich realizacji ustalono, że w latach 2016 – 2019 (do 30 września 2019 r.) zrealizowany został następujący zakres zadań audytowych:

- *zadania zapewniające*: 9 w 2016 r., 8 w 2017 r., 10 w 2018 r. i 2 w 2019 r. (III kwartały), wynikające z planów audytu na poszczególne lata, określających odpowiednio 9, 8, 11 i 11 zadań audytowych.

W 2018 r. nie zostało zakończone planowane zadanie audytowe zapewniające w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Rzeszowie (planowano 11 zadań zapewniających, a wykonano 10).

W latach 2016 – 2017 zakres zadań zapewniających dotyczył UMWP i nie obejmował podległych i nadzorowanych wojewódzkich jednostek organizacyjnych SWP.

W 2018 r. kontrolą objęto 4 wojewódzkie jednostki organizacyjne SWP, tj. Wojewódzki Zespół Specjalistyczny w Rzeszowie (Prawidłowość gospodarowania mieniem, w szczególności aparaturą i sprzętem medycznym), Ośrodek Adopcyjny w Rzeszowie (Ocena realizacji zadań nałożonych na Ośrodek), Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie (Ocena systemu kontroli zarządczej), Centrum Kulturalne w Przemyśle (Ocena i funkcjonowanie kontroli zarządczej, działalność statutowa, organizacja pracy).

W 2019 r. (III kwartały) zrealizowane zadania audytowe zapewniające dotyczyły UMWP i nie obejmowały wojewódzkich jednostek organizacyjnych SWP.

- *czynności doradcze*: 6 czynności, tj. po dwie w latach 2016 – 2017 i po jednej w 2018 r. i w okresie III kwartałów 2019 r.

W latach 2016 – 2018 liczba czynności doradczych wynikała z planu audytu na dany rok i obejmowała działalność UMWP.

Czynności doradcze nie obejmowały podległych i nadzorowanych wojewódzkich jednostek organizacyjnych SWP.

W kontrolowanym okresie zrealizowane została jedna czynność doradcza, zlecona przez Marszałka Województwa Podkarpackiego (2019 r.), poza ustalonym planem audytu. Zadanie to dotyczyło ochrony pracowników po powrocie z urlopu związanego z rodzicielstwem w UMWP,

- *czynności sprawdzające*: 5 w 2016 r., 6 w 2017 r., 6 w 2018 r. i 4 w 2019 r. wynikały z planu audytu określającego odpowiednio 5, 6 i 6 czynności sprawdzających i dotyczyły zadań zapewniających realizowanych w UMWP.

(akta kontroli str. 145 – 164, 175)

W kontrolowanym okresie zrealizowanych zostało łącznie 29 zadań audytowych zapewniających:

1) W 2016 r. – 9 zadań zapewniających:

- ocena funkcjonowania kontroli zarządczej, w obszarze zarządzania ryzykiem w UMWP (1),

- ocena naboru wniosków o dofinansowanie, ogłaszanie, przyjmowanie i weryfikację wniosków o dofinansowanie, listy rankingowe projektów w ramach osi I RPO WP (2),

- ocena wsparcia procesu wdrażania RPO WP 2014 – 2020 poprzez działania o charakterze informacyjno – edukacyjnym w okresie 2015 – 2016 (3),

- ocena prowadzenia spraw związanych z realizacją zadań Marszałka Województwa Podkarpackiego, określonych w ustawie o kierujących pojazdami w zakresie badań lekarskich i psychologicznych (4),

- ocena weryfikacji wniosków w ramach projektów Pomoc Techniczna RPO WP (5),
- podnoszenie kwalifikacji pracowników i ich wsparcie w realizacji RPO WP (6),
- ocena udzielonych dotacji na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa podkarpackiego (7),
- obsługa długu publicznego (8),
- realizacja zadań delegowanych w ramach PROW do SWP (9).

2) W 2017 r. – 8 zadań zapewniających:

- ocena funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym zarządzanie ryzykiem w UMWP (1),
- ocena prawidłowości rozliczania delegacji służbowych przez pracowników UMWP (2),
- ocena inwentaryzacji środków trwałych i nietrwałych w UMWP (3),
- ocena prawidłowości realizacji przez Departament Dróg i Publicznego Transportu Zbiorowego UMWP zadań, wynikających z ustawy o transporcie drogowym (4),
- ocena współpracy z organizacjami zrzeszającymi jednostki samorządu terytorialnego na poziomie krajowym oraz regionalnym w zakresie wymiany informacji odnośnie inicjatyw, prowadzonych przez te organizacje (5),
- ocena realizacji projektów finansowanych ze środków UE i budżetu państwa w zakresie kultury fizycznej (6),
- ocena sprawności wykonywanych zadań wynikających z Programu Rybactwo i Morze 2014 – 2020 (7),
- wsparcie działalności Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego w procesie dostarczania niezbędnej wiedzy do zarządzania regionem (8).

3) W 2018 r. – 10 zadań zapewniających:

- ocena gospodarowanie gruntami i nieruchomościami w województwie podkarpackim (1), gospodarowanie mieniem w Wojewódzkim Zespole Specjalistycznym w Rzeszowie (2),
- ocena realizacji zadań delegowanych PROW do SWP (3), informacja o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w UMWP za 2017 r. (4), windykacja i umarzanie należności (5),
- ocena realizacji zadań nałożonych na Ośrodek Adopcyjny w Rzeszowie przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (6), walidacja – przeprowadzenie oceny zewnętrznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie (7),
- ocena systemu kontroli zarządczej w Podkarpackim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie (8), przeprowadzenie samooceny w UMWP w celu dokonania oceny zewnętrznej przez niezależnych walidatorów (9),
- ocena funkcjonowania kontroli zarządczej – działalność statutowa, organizacja pracy w Centrum Kulturalnym w Przemyśle (10),

4) W okresie od 1 stycznia do 30 września 2019 r. – 2 zadania zapewniające:

- ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w UMWP za 2018 r. (1), uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu (2).

W okresie do końca listopada 2019 r. zakończono czynności audytowe w przypadku 4 zadań zapewniających, tj. przekazano audytowanemu sprawozdanie wstępne.

W przypadku pozostałych 5 planowanych zadań rozpoczęte zostały czynności audytowe, z terminem ich zakończenia do końca grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 145 – 164, 175)

1.5. Zgodność prowadzonych badań audytowych z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie audytu

a) zasady opracowywania planu audytu wewnętrznego

W kontrolowanym okresie w BAW opracowywane były plany audytu wewnętrznego wraz z udokumentowaną analizą ryzyka, zgodnie z zapisami w obowiązującej Księdze Procedur.

W Księdze Procedur określono, że planowanie audytu opiera się na analizie i ocenie ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w działalności UMWP oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

W procesie planowania rocznego uwzględnione były priorytety dla zadań audytowych wskazanych przez Marszałka Województwa Podkarpackiego.

Analiza potrzeb audytowych dokonywana była w oparciu o osąd pracowników BAW. Na podstawie wyników analizy ryzyka kierownik BAW tworzył listę potencjalnych obszarów audytowych zidentyfikowanych obszarów ryzyka, które były oceniane¹⁰ przez poszczególnych pracowników BAW pod względem istotności podanych tematów.

Kierownik Biura Audytu Wewnętrznego dokonywał zbiorczego zestawienia liczby punktów przydzielonych na poszczególne zadania przez pracowników i tworzył listę zadań. Lista ta zatwierdzana była przez Marszałka Województwa Podkarpackiego i stanowiła plan audytu na dany rok.

Obowiązujące w latach 2016 – 2019 plany audytu¹¹ zatwierdzone były przez Marszałka Województwa Podkarpackiego do końca grudnia każdego roku.

Plany audytu na lata 2016 – 2019 uwzględniały obszary ryzyka w zakresie działalności UMWP oraz od 2018 r. podległych jednostek organizacyjnych SWP.

W okresie od 2018 r. plan audytu w zakresie zadań audytowych zapewniających obejmował także audyt w jednostkach organizacyjnych, podległych ZWP (4 jednostki w 2018 r. oraz 4 zaplanowane na 2019 r. na 11 planowanych zadań ogółem w tych latach).

Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego, każdorazowo zakres planowanych zadań zapewniających, czynności doradczych i czynności sprawdzających w latach 2016 – 2019 ustalany był na podstawie:

- wyników analizy ryzyka, w tym analizy prowadzonej w ramach kontroli zarządczej,
- priorytetów Marszałka Województwa Podkarpackiego,
- dostępnych zasobów osobowych.

W procesie identyfikowania obszarów ryzyka wykorzystane zostały procedury analizy ryzyka, uwzględniające sposób jego zarządzania, określony zarządzeniem Marszałka Województwa Podkarpackiego w sprawie kontroli zarządczej w UMWP i jednostkach organizacyjnych SWP¹². Analiza ryzyka przeprowadzona została zgodnie z wymogami określonymi w § 7 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego.

Analiza ryzyka obejmowała:

- cele i zadania UMWP i jednostek organizacyjnych SWP,
- rodzaje ryzyka wpływające na realizację celów i zadań tych jednostek,
- wyniki audytów i kontroli.

Wyniki analizy ryzyka obejmujące ocenę obszarów ryzyka opracowane zostały za pomocą metody delfickiej, polegającej na punktowaniu przez pracowników i kierownika Biura Audytu Wewnętrznego wytypowanych obszarów audytu.

¹⁰ Zadaniom audytowym przypisano kolejne numery. Każda z osób oceniających stworzyła własną listę rankingową. Zadanie audytowe, które powinno zostać zrealizowane, jako pierwsze (największe ryzyko) otrzymało 30 punktów. Każde kolejne zadanie otrzymało o 1 punkt mniej. Ostatnie zadanie na liście otrzymało 1 punkt.

Punkty otrzymane od każdej osoby zostały zsumowane i utworzony został ranking zadań począwszy od tego, które otrzymało najwięcej punktów. Aby wyrazić otrzymany wynik w procentach, podzielono ilość punktów, którą otrzymało każde zadanie (łącznie) przez ilość punktów, którą otrzymało zadanie na pierwszej pozycji w rankingu. Pierwsze zadanie na liście ma ryzyko równe 100%.

¹¹ Plan audytu na 2016 r. zatwierdzony przez Marszałka Województwa Podkarpackiego z dnia 22.12.2015 r., plan audytu na 2017 r. z 23.12.2016 r., plan audytu na 2018 r. z 21.12.2017 r., plan audytu na 2019 r. – 28.12.2018 r.

¹² Zarządzenie Marszałka Województwa Podkarpackiego nr 58/2010 z 28 maja 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim i jednostkach organizacyjnych oraz zasada jej koordynacji.

Poziom ryzyka w procesie oceny obszarów ryzyka zdiagnozowany został jako: niski (do 42% łącznych punktów oceny), średni (do 79%) i wysoki (od 80 do 100%).

W kontrolowanym okresie zidentyfikowane były następujące obszary ryzyka dotyczące UMWP oraz jednostek organizacyjnych SWP, a to: gospodarka wodna, współpraca zarządu województwa, budżet województwa, zamówienia publiczne, bezpieczeństwo informacji, geodezja i kartografia, nadzór właścicielski.

W poszczególnych latach zidentyfikowanych zostało około 10 obszarów ryzyka, zaś w planach ujęto od 10 do 11 zadań zapewniających w każdym roku.

Wyniki analizy obszarów ryzyka stanowiły integralną część opracowanych planów audytu na każdy rok.

(akta kontroli str.176 - 259)

Obowiązujące w latach 2016 – 2019 plany audytu podpisane przez kierownika BAW zostały każdorazowo zatwierdzone przez Marszałka Województwa Podkarpackiego i zawierały elementy określone w § 9.1 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego, tj.:

- wykaz jednostek UMWP i jednostek organizacyjnych SWP objętych audytem wewnętrznym,
- wyniki analizy ryzyka – obszary działalności zidentyfikowane przez BAW i Marszałka Województwa Podkarpackiego, z określeniem szacowanego poziomu ryzyka w danym obszarze,
- planowane zadania zapewniające oraz czynności doradcze,
- planowane czynności sprawdzające,
- informacje na temat cyklu audytu wewnętrznego,
- planowane obszary ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych pięciu latach.

W latach 2016 – 2017 plany audytu zostały zrealizowane (planowano i zrealizowano odpowiednio 9 i 8 zadań audytowych), a w 2018 r. nie zostało zakończone planowane zadanie audytowe zapewniające w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Rzeszowie (planowano 11 zadań zapewniających, a wykonano 10).

(akta kontroli str. 260)

W kontrolowanym okresie sprawozdania z wykonania planu audytu¹³, zgodnie z art. 283 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zostały przedstawione do wiadomości i wykorzystania Marszałkowi Województwa Podkarpackiego w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie audytu, tj. do końca stycznia roku następnego, w którym zrealizowane były zadania audytowe.

Dane zawarte w tych sprawozdaniach były zgodne z § 12 rozporządzenia w sprawie audytu, tj. zawierały podstawowe informacje o komórce audytu, informacje dotyczące samooceny audytu wewnętrznego, zakres przeprowadzonych zadań audytowych w roku sprawozdawczym, wydanych zaleceniach lub opiniach w ramach przeprowadzonych zadań audytowych, przeprowadzonych czynnościach sprawdzających, niezrealizowanych, zaplanowanych zadaniach oraz inne istotne informacje do wiadomości Marszałka Województwa Podkarpackiego.

(akta kontroli str. 261)

b) realizacja zadań audytowych zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu i informowanie o ich wynikach

¹³ Sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2016 r. z dnia 31.01.2017r., sprawozdanie z zadania audytowego za 2017 r. – 19.01.2018 r., sprawozdanie z zadania audytowego za 2018 r. – 29.01.2019 r.

Analizie poddane zostały cztery zadania audytowe zapewniające, wykonane w latach 2016 – 2018 przez audytorów BAW, w zakresie zgodności ich przeprowadzenia z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu i procedurami informowania o ich wynikach, tj.:

- podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz wsparcie funkcjonowania UMWP w realizacji RPO WP w 2016 r. (2016 r.),
- ocena inwentaryzacji środków trwałych i nietrwałych w UMWP w 2016 r. (2017 r.),
- ocena realizacji zadań delegowanych PROW do SWP (2018 r.),
- uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu (2019 r.).

Ustalono, że dla ww. zadań audytowych zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie audytu prawidłowo przygotowany został program zadania zapewniającego, zawierający m.in.:

- temat i cel zadania, planowany czas trwania zadania audytowego,
- zakres podmiotowy i przedmiotowy zadania audytowego,
- istotne ryzyka w obszarze objętym zadaniem,
- sposób realizacji zadania audytowego,
- uzgodnione kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego,
- datę rozpoczęcia i zakończenia zadania.

Analizowane sprawozdania z realizacji zadań audytowych zapewniających zawierają zwięzłe i przejrzyste sformułowane zalecenia/wnioski i rekomendacje.

Stosownie do § 19 rozporządzenia w sprawie audytu, kierownik BAW przekazywał audytowanemu i Marszałkowi Województwa Podkarpackiego sprawozdanie ostateczne z zadania audytowego.

W odniesieniu do objętych analizą zadań audytowych zapewniających kierownicy jednostek audytowanych nie zgłaszali pisemnych zastrzeżeń, do których mieli prawo w terminie 7 dni kalendarzowych, licząc od dnia poinformowania audytowanego o wstępnych wynikach audytu.

Zgodnie z Księgą Procedur każdorazowo audytowany, w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania, ustalił sposób i termin realizacji zaleceń/rekomendacji oraz wyznaczył osoby odpowiedzialne za ich realizację, powiadamiając o tym Marszałka Województwa Podkarpackiego¹⁴ i kierownika Biura Audytu Wewnętrznego. Zgodnie z określonymi procedurami w Księdze Procedur w jednostce audytowanej odbyły się narady zamykające na zakończenie czynności audytowych, z przekazaniem sprawozdania wstępnego.

Następnie po uzyskaniu stanowiska audytowanego przedstawiane było sprawozdanie z zadania zapewniającego, przekazywane do wiadomości Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

Do każdego zadania audytowego sporządzona została skrócona informacja dla ZWP¹⁵.

W każdym wstępnym i ostatecznym sprawozdaniu dotyczącym zadania audytowego zapewniającego zamieszczona została informacja, że dokumenty te sporządzone zostały zgodnie z Międzynarodowymi standardami profesjonalnej praktyki zawodowej audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 262 – 307, 308 – 363, 364 – 407, 408 – 492)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹⁴ Pismo Sekretarza Samorządu Województwa Podkarpackiego z dnia 222 grudnia 2016 r., pismo Głównego Księgowego UM WP z dnia 25 września 2017 r., pismo Dyrektora Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich z dnia 31 grudnia 2018 r., pismo Dyrektora Departamentu Dróg i Publicznego Transportu Zbiorowego z 15 października 2019 r.

¹⁵ Pisma z dnia: 12 grudnia 2016 r., 10 październik 2017 r., 19 grudnia 2018 r. 23 września 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia właściwą organizację audytu, dostosowaną do wymagań określonych w przepisach w zakresie wykonywania audytu.

Wykonujący zadania audytowe posiadali określone w przepisach prawa kwalifikacje. Właściwie opracowane były plany audytu wewnętrznego, w oparciu o analizę ryzyka.

Analizowane zadania audytowe przeprowadzane były zgodnie z rozporządzeniem w sprawie audytu wewnętrznego.

Sprawozdania z realizacji zadań zawierają zwięzłe i przejrzyste sformułowane zalecenia/wnioski i rekomendacje.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu ze standardami audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodność prowadzonych zadań audytowych ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

W obowiązującej Księdze Procedur określono, że audytorzy zobowiązani do przeprowadzenia audytu wewnętrznego zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale także z powszechnie uznawanymi standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, przyjętymi przez Ministra Finansów.

Analiza dokumentacji w zakresie realizacji wybranych czterech zadań audytowych¹⁶, dotycząca zgodności ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych wykazała, że przestrzegane były obowiązujące standardy w zakresie wykonywania poszczególnych czynności audytowych.

Ustalono, że były wdrażane obowiązujące standardy w zakresie planowania zadania audytowego, zbierania informacji, komunikacji oraz procesu monitorowania realizacji zaleceń.

Potwierdzeniem powyższego były sporządzane w związku z tym dokumenty (analiza ryzyka, program zadania audytowego, plan audytu, dokumenty robocze audytu, sprawozdanie z zadania audytowego zapewniającego, notatki informacyjne z przeprowadzonych czynności audytowych sprawdzających).

(akta kontroli str.262 – 492, 493 - 500)

2.2. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

Ustalono, że organizacja audytu wewnętrznego w UMWP była zgodna z obowiązującymi standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

Zgodnie z Programem zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego, corocznie sporządzana była przez kierownika BAW lista sprawdzająca, oceniająca działalność audytu wewnętrznego w zgodności ze standardami.

Informacja w zakresie samooceny działalności audytu wewnętrznego zamieszczana była każdorazowo w sprawozdaniu z wykonania zadań audytowych i przedstawiana Marszałkowi Województwa Podkarpackiego do wiadomości i akceptacji do końca stycznia każdego roku.

¹⁶ Planu audytu, program zadań zapewniających, sprawozdania z zadania audytowego, sprawozdania z realizacji planu audytu,

W latach 2016 – 2019 zapewniona została realizacja wyszczególnionych standardów m.in. poprzez:

- *standard 1000 Cel, uprawnienia i odpowiedzialność* – ustalone zostały procedury audytu wewnętrznego, uwzględniające obowiązujące standardy w formie Karty Audytu i Księgi Procedur.

W Karcie Audytu został zapisany obowiązek stosowania definicji audytu, Kodeksu etyki i standardów.

Dokumenty określające uprawnienia i odpowiedzialność BAW zostały przekazane do wiadomości kierownictwu UM WP,

- *standard 1100 Niezależność, obiektywizm* – bezpośrednia podległość BAW Marszałkowi Województwa Podkarpackiego zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMWP i zarządzeniem nr 11/2018 w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania BAW.

Ustalone w Karcie Audytu procedury audytu zapewniają obiektywizm, dostęp do wszystkich pomieszczeń,

- *standard 1200 Biegłość i należyta staranność zawodowa* – w Księdze Procedur określono wymagania w zakresie staranności, umiejętności i przygotowania zawodowego.

Dodatkowo informacja w zakresie tego standardu dookreślona została w Programie zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w UMWP,

- *standard 1300 Program zapewnienia i poprawy jakości* – opracowany został w 2013 r. Program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego, który został zaktualizowany w maju 2019 r.

Zapewniony został bieżący monitoring działalności audytu.

Marszałek Województwa Podkarpackiego organizował comiesięczne spotkania, podczas których omawiany był stopień realizacji zadań audytowych oraz uwagi dotyczące poprawy funkcjonowania audytu.

- *standard 1311 Oceny wewnętrzne* – Kierownictwo UMWP monitoruje działalność audytu wewnętrznego poprzez roczne ankiety samooceny kontroli zarządczej oraz audytu, wykonywane przez kierowników komórek organizacyjnych i pracowników UMWP,

- *standard 1312 Oceny zewnętrzne* – na podstawie uchwały nr 176/4105/12 ZWP z dnia 8 października 2012 r.¹⁷. UMWP przystąpił do porozumienia w sprawie ramowej współpracy w zakresie przeglądów partnerskich oceny jakości pracy audytu wewnętrznego.

Porozumienie zawarte zostało z pozostałymi 13 urzędami marszałkowskimi poszczególnych województw.

Współpraca powinna być realizowana była w formie przeglądów partnerskich pomiędzy komórkami audytu wewnętrznego tych urzędów.

Jako sposób przeprowadzenia oceny zewnętrznej uznano samoocenę z niezależną walidacją. Po przeprowadzeniu oceny powinno zostać zorganizowane spotkanie zespołu oceniającego w celu omówienia wyników współpracy, które były przedstawiane w formie dobrych praktyk i następnie sporządzana była ocena i przekazywana do wiadomości ocenianym marszałkom województw.

W dniu 30 października 2018 r. zostało przekazane pismo do UMWP, zawierające podsumowanie prac zespołu ds. oceny zewnętrznej.

Zespół ocenił działalność audytu wewnętrznego w UMWP za okres 2014 – 2018, jako bardzo dobrą, generalnie zgodną z Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego.

¹⁷ Wraz z aneksem 10 maja 2013 r. zwiększyła się z 10 do 13 województw

- *standard 2000 Zarządzanie audytem wewnętrznym* – zgodnie z Kartą Audytu ustanowione zostały zasady i procedury działalności audytu wewnętrznego w UMWP i w jednostkach nadzorowanych i organizacyjnych SWP.

Przyjęta została Księga Procedur, prawidłowo ustalany był plan audytu wewnętrznego w oparciu o wyniki analizy ryzyka w zidentyfikowanych obszarach ryzyka, związanych z działalnością UMWP i od 2018 r. w jednostek organizacyjnych SWP.

- *standard 2100 Charakter pracy* – zgodnie z procedurami audytu obowiązującymi w UMWP audyt wewnętrzny wskazuje obszary ryzyka, ocenia procesy zarządzania ryzykiem w UMWP.

Audyt wewnętrzny ocenia działalność UMWP i jednostek nadzorowanych i podległych w zakresie zgodności z prawem, przyczynia się do usprawnienia jego działalności.

W każdym zadaniu audytowym jednym z podstawowych jego obszarów był proces zarządzania ryzykiem, ład organizacyjny oraz mechanizmy kontroli zarządczej.

- *standard 2200 Planowanie zadania* – dla każdego zadania audytowego opracowany został program zadania, poprzedzony oceną ryzyka.

Ustalony zakres zadań zapewniających był odpowiedni do realizacji celów zadania, a także uwzględniał zidentyfikowane obszary szczególnie istotne dla funkcjonowania UMWP i jednostek organizacyjnych SWP.

W procesie planowania zadań audytowych uwzględniane były elementy wymienione w tym standardzie: cele i strategie badanej działalności, istotne ryzyka dotyczące celów zasobów i operacji, adekwatność i skuteczność tych procesów oraz możliwość istotnych usprawnień.

- *standard 2300 Wykonanie zadania* – prawidłowo, zgodnie z Księgą Procedur i według ustalonej metodyki, realizowane były zadania audytowe.

Audytorzy zgodnie z programem zadania audytowego poddali analizie i ocenie w wystarczającym zakresie informacje niezbędne do osiągnięcia celów zadania audytowego.

W przypadku niezakończonego zadania audytowego trwającego od 2018 r. sprawa została przedstawiona do wiadomości Marszałkowi Województwa Podkarpackiego i wyciągnięto konsekwencje wobec zespołu audytowego,

- *standard 2400 Informowanie o wynikach* – procedury przepływu informacji wynikały z Księgi Procedur.

Informacje przekazywane były kierownikom komórek audytowanych na naradach zamykających. Po naradzie zamykającej audytowany w odniesieniu do sprawozdania wstępnego miał możliwość w terminie 7 dniowym do wniesienia zastrzeżeń lub odniesienia się do sposobu realizacji wniosków.

Po otrzymaniu sprawozdania końcowego w terminie 7/14 dni miał możliwość odniesienia się do treści sprawozdania ostatecznego.

Treść sprawozdania z czynności audytowych była udostępniona kierownikom jednostek organizacyjnych UMWP i jednostek organizacyjnych SWP poprzez złożenie wniosku o udostępnienie do kierownika Biura Audytu Wewnętrznego.

- *standard 2500 Monitorowanie postępów* – w Księdze audytu zostały opisane zasady monitorowania realizacji zaleceń.

W UMWP ustanowione zostały procedury monitorowania realizacji zaleceń audytu wewnętrznego zgodne z Księgą Procedur.

Zgodnie z procedurami w zakresie oceny realizacji zaleceń poaudytowych przeprowadzane były czynności sprawdzające wykonanie zaleceń, dokumentowane w formie notatki informacyjnej, przekazywanej do wiadomości Marszałkowi Województwa Podkarpackiego i audytowanego.

Notatki zawierały informacje o sposobie realizacji wydawanych zaleceń i przekazywane były każdorazowo do wiadomości Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

(akta kontroli str. 501 – 529)

Ustalone
nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA NIK pozytywnie ocenia działalność audytową w ww. zakresie.
We wszystkich skontrolowanych zadaniach audytowych zapewniających stwierdzono zgodność przeprowadzenia tych zadań ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.
Nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie organizacji audytu wewnętrznego w UMWP i w jednostkach nadzorowanych i podległych SWP w zakresie zgodności ze standardami.

OBSZAR 3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki

Opis stanu faktycznego 3.1. Wyniki czynności doradczych realizowanych przez audytora wewnętrznego

W kontrolowanym okresie audytorzy wewnętrzeni realizowali 7 czynności doradczych, tj. po dwie czynności w latach 2016 – 2017, w 2018 r. – jedną oraz okresie III kwartałów 2019 r. – jedną.

Czynności doradcze ujęte były w planie audytu na poszczególne lata, z wyjątkiem jednej w 2019 r., gdzie zadanie określające czynność doradczą „Ochrona pracowników po powrocie z urlopu związane z rodzicielstwem” zostało zlecone poza planem przez Marszałka Województwa Podkarpackiego.

Analizie poddano pięć następujących czynności doradczych w ramach:

- badania audytowego dotyczącego realizacji uchwały nr 176/4105/12 z dnia 8 października 2012 r. w sprawie podpisania porozumienia ramowego o współpracy w zakresie przeglądów partnerskich oceny zewnętrznej jakości audytu wewnętrznego (2016 r.),

- badania audytowego dotyczącego poświadczania wiarygodności w zakresie prawidłowości realizacji zadań delegowanych przez agencję płatniczą za rok budżetowy 2016 w Departamencie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich UMWP, zgodnie z umową nr 09/2015/DDDUM09 zawartą pomiędzy ARiMR a SWP (2016 r.),

- badania audytowego, dotyczącego poświadczania wiarygodności w zakresie prawidłowości realizacji zadań delegowanych przez agencję płatniczą za rok budżetowy 2017 w Departamencie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich UMWP, zgodnie z umową nr 09/2015/DDDUM09 zawartą pomiędzy ARiMR a SWP (2017 r.),

- badania audytowego, dotyczącego poświadczania wiarygodności w zakresie prawidłowości realizacji zadań delegowanych przez agencję płatniczą za rok budżetowy 2018 w Departamencie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich UMWP, zgodnie z umową nr 09/2015/DDDUM09 zawartą pomiędzy ARiMR a SWP (2018 r.),

- badania audytowego „Ochrona pracowników po powrocie z urlopu związanego z rodzicielstwem” (2019 r.).

(akta kontroli str. 530 – 532, 533 – 556)

Ustalono, że każdorazowo w przypadku analizowanych czynności doradczych, cel i zakres tych czynności ustalony został z audytowanym podczas narady otwierającej zadanie audytowe oraz w programie czynności doradczych, przedstawionych audytowanemu.

Czynności doradcze nie prowadziły do przyjęcia przez audytora obowiązków odpowiedzialności lub uprawnień wchodzących w zakres zarządzania jednostką i miały charakter tylko i wyłącznie doradczy.

Każdorazowo w informacji zadania doradcze wskazano: stan faktyczny, analizę przyczyn oraz zalecenia w zakresie usprawnienia zarządzania ryzykiem lub działalności operacyjną UMWP.

W przypadku ww. czynności doradczych audytor przedstawił uwagi/rekomendacje w zakresie usprawnienia funkcjonowania UMWP, które zostały uwzględnione przez Marszałka Województwa Podkarpackiego.

W kontrolowanym okresie zalecenia i usprawnienia wynikające z czynności doradczych dotyczyły m.in.:

- doprowadzenia do zabezpieczenia dokumentów programowych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 września 2010 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (2016 r.),
- opracowania i utworzenia wewnętrznych procedur w zakresie przechowywania dokumentów i papierów wartościowych (2016 r.),
- uaktualnienia oświadczeń w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania potencjalnym zjawiskom korupcyjnym (2016 r, 2017 r.),
- zmiany struktury organizacyjnej UMWP w zakresie funkcjonowania audytu wewnętrznego, tj. wydzielenie ze struktury Departamentu Kontroli Oddziału Audytu Wewnętrznego i utworzenie BAW, jako odrębnej jednostki organizacyjnej podległej bezpośrednio Marszałkowi Województwa Podkarpackiego (2016 r., 2017 r.),
- uregulowania zasad wnioskowania o podwyżki związane z powrotem z urlopu związanego z macierzyństwem bezpośrednio w momencie przyznawania podwyżek, a nie z chwilą powrotu do pracy (2019 r.),
- wprowadzenia podwyżek wynagrodzenia za faktycznie wykonywaną pracę, z uwzględnieniem osiągnięć w pracy zawodowej i wypełniania obowiązków sumiennie i rzetelnie (2019 r.).

Przedstawione zalecenia/usprawnienia funkcjonowania UMWP, dotyczące lat 2016 – 2018, zostały w pełnym zakresie wprowadzone, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w zmienionych zarządzeniach i regulacjach wewnętrznych.

W 2019 r. zalecenia pozostawały w trakcie realizacji, a ich weryfikacja nastąpi w 2020 r.

Wdrażanie zaleceń/rekomendacji w latach 2016 – 2018 było przedmiotem monitorowania przez zarządzającego audytem wewnętrznym.

W sprawozdaniach z czynności doradczych określano obowiązki dla audytowanego informowania Marszałka Województwa Podkarpackiego i kierownika Biura Audytu Wewnętrznego o sposobie wdrożenia zaleceń czy też usprawnień funkcjonowania audytowanego obszaru.

W przypadku analizowanych czynności doradczych kierownicy jednostek audytowych zrealizowali powyższy obowiązek.

(akta kontroli str. 557 – 608), 609 – 612)

3.2. Wpływ zaleceń wynikających z przeprowadzonego audytu na funkcjonowanie jednostki i system kontroli zarządczej

W okresie objętym kontrolą zrealizowanych zostało 29 zadań zapewniających, w tym 25 zadań dotyczyło działalności UMWP, a 4 zadania wojewódzkich jednostek organizacyjnych SWP.

W wyniku przeprowadzonego audytu 29 zadań zapewniających sformułowanych zostało łącznie 181 zaleceń/wniosków, w tym 125 wniosków systemowych, z tego:

- w 2016 r. - 41 wniosków/zaleceń, w tym 34 systemowe,
- w 2017 r. – 53, w tym 34 systemowe,
- w 2018 r. – 71, w tym 50 systemowe 50,
- w 2019 r. – 16, w tym 7 systemowych.

Kontrolą w zakresie oceny efektywności wykorzystania zaleceń w procesie poprawy funkcjonowania UMWP i jednostek organizacyjnych SWP oraz systemu kontroli zarządczej objęto 27 zaleceń/wniosków, wynikających z analizowanych 4 zadań zapewniających.

Ustalono, że wszystkie zalecenia/wnioski zostały w całości uznane przez kierowników jednostek audytowanych.

Z 27 zaleceń/wniosków, 16 zakwalifikowanych zostało do wniosków o charakterze systemowym, mających wpływ na poprawę realizacji zadań i działalność audytowanego, tj.:

- w wyniku zadania zrealizowanego w 2016 r. „*Podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz wsparcie funkcjonowania UMWP w realizacji RPO WP w 2016 r.*” sformulowano 4 zalecenia/wnioski, z czego 4 o charakterze systemowym.

Wnioski zostały zrealizowane i dotyczyły¹⁸:

- opracowania pisemnych zasad polityki szkoleniowej w UMWP, stanowiących mechanizm kontrolny, ograniczający wystąpienie nieprawidłowości w zakresie zakwalifikowania wydatków na szkolenie w ramach projektu Pomocy Technicznej (1),
- zamieszczania na każdym wniosku, skierowanym do Sekretarza Województwa, stwierdzenia świadczącego o kwalifikowalności wydatków (2),
- obowiązku przekazywania przez pracowników biorących udział w szkoleniu materiałów szkoleniowych innym pracownikom (3),
- w przypadku umów na studia podyplomowe z pracownikiem, zamieszczania zobowiązania pracownika do przepracowania określonego czasu w UMWP (4). Wnioski te zostały uwzględnione w zarządzeniu¹⁹ Marszałka Województwa Podkarpackiego, dotyczącym polityki szkoleniowej pracowników UMWP²⁰
- w wyniku zadania zrealizowanego w 2017 r. „*Ocena inwentaryzacji środków trwałych i nietrwałych w UMWP w 2016 r.*” sformułowanych zostało 10 zaleceń/wniosków, w tym 8 wniosków systemowych.

Wnioski dotyczyły:

- aktualizacji zasad bezstronności i obiektywizmu pracowników UMWP (1),
- ustanowienia sposobu wyboru przewodniczącego i składu komisji inwentaryzacyjnej (2),
- dołączania do sprawozdania inwentaryzacyjnego wersji elektronicznej zasobu nieruchomości na koniec roku (3),
- ustalenia i zdefiniowania niedoboru niezawinionego, zastępując go kategorią różnic pozornych (4),
- zapewnienia spójności w zapisach protokołu różnic inwentaryzacyjnych w zakresie opinii prawnej, opinii głównego księgowego oraz decyzji Marszałka Województwa Podkarpackiego (5),
- wskazania i objaśnienia pojęć z zakresu inwentaryzacji (6),

¹⁸ Notatka informacyjna z przeprowadzonych czynności sprawdzających z 19 stycznia 2018 r.

¹⁹ Notatka informacyjna z czynności sprawdzających z dnia 19 stycznia 2018 r.

²⁰ Zarządzenie Marszałka Województwa Podkarpackiego nr 49/18 z 6 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia polityki szkoleniowej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie

- wzmocnienia nadzoru nad procesem inwentaryzacji przez przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej oraz głównego księgowego (7),
- zapewnienia możliwości poszczególnym zespołom spisowym konsultacji z przedstawicielami komisji inwentaryzacyjnej oraz z radcami prawnymi (8).

W wyniku wdrażania²¹ ww. systemowych wniosków poaudytowych zostało wydane zarządzenie Marszałka Województwa Podkarpackiego nr 73/2018 z 28 września 2018 r. w sprawie instrukcji inwentaryzacyjnej w UMWP w Rzeszowie.

- w wyniku zadania zrealizowanego w 2018 r. „Ocena realizacji zadań delegowanych PROW do samorządu Województwa Podkarpackiego za 2016 - 2017” sformułowano 5 zaleceń/wniosków, w tym 2 wnioski systemowe.

Wnioski systemowe dotyczyły:

- rozdziału kluczowych obowiązków podczas procesu wyboru operacji partnera KSOW, jak również realizacji zamówienia publicznego w zakresie aktualizacji oświadczeń dotyczących podejrzenia o stronniczość lub interesowność (1),
- zmiany uprawnień na stanowiskach pracowniczych poprzez zmianę haseł w zakresie dostępu do platformy strony PROW, zamieszczania ekspertyz i analiz na portalu KSOW (2).

W wyniku wdrażania²² ww. 2 wniosków systemowych zostały zaktualizowane procedury PROW w zakresie oświadczenia, w zakresach czynności pracowników dokonano zmian, związanych z realizowanymi zadaniami KSOW.

- w wyniku zadania zrealizowanego w 2019 r. „Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu za lata 2017 – 2018” sformułowano 8 zaleceń/wniosków, w tym 2 wnioski systemowe.

Wnioski systemowe dotyczyły:

- dokumentowania i zatwierdzania przez kierownika oddziału zezwoleń w zakresie dotacji dopłat do drogowych przewozów pasażerskich (1),
- wprowadzenia i zastosowania listy sprawdzającej potwierdzającej słuszność podjętej decyzji oraz wpisanie powyższych czynności do procedury przeprowadzania kontroli (2).

Kierownik jednostki audytowanej poinformował Marszałka Województwa Podkarpackiego i kierownika Biura Audytu Wewnętrznego w dniu 15 października 2019 r.²³ o przyjęciu wniosków i ich realizacji w terminie do 31 grudnia 2019 r.

Stwierdzono, że wprowadzone zmiany, wynikające z zaleceń poaudytowych, stworzyły mechanizmy zabezpieczające przez ewentualnym wystąpieniem nieprawidłowości w UMWP i w jednostkach organizacyjnych SWP.

(akta kontroli str.145 – 164, 175)

3.3. Wykorzystanie czasu audytora wewnętrznego na realizację zadań użytecznych dla kierownika jednostki

W 2016 r. zaplanowany łączny czas na realizację zadań BAW ustalony został w ilości 657 osobodni, a wykonany w ilości 693 osobodni, w tym odpowiednio w 2017 r. 627 i 651, w 2018 r. 716 i 767, w 2019 r. 733 i 473.

Na realizację zadań audytowych (zadania zapewniające, czynności doradcze, monitorowanie i czynności sprawdzające) przeznaczono w 2016 r. - 394 osobodni (57% łącznego czasu wykorzystanego przez BAW), w 2017 r. - 361 osobodni (55%), w 2018 r. - 406 osobodni (53%), w 2019 r. – 142 osobodni (29%).

Pozostałe zadania BAW, obejmujące planowanie i sprawozdawczość, czynności organizacyjne, szkolenia i rozwój, urlopy i inne nieobecności wykonane zostały

²¹ Notatka informacyjna z czynności sprawdzających z 17 grudnia 2018 r.

²² Notatka informacyjna z czynności sprawdzających z dnia 24.07.2019 r.

²³ Pismo Dyrektora Departamentu Dróg i Publicznego Transportu Zbiorowego UM WP z dnia 15 października 2019 r.

w 2016 r. w 299 osobodniach (43%), w 2017 r. – 290 osobodni (45%), w 2018 r. – 361 osobodni (47%), w 2019 r. – 333 osobodni (73%).

W kontrolowanym okresie realizacja planu audytu wewnętrznego w podziale na poszczególne czynności (w osobodniach) przedstawiała się następująco:

- planowanie i sprawozdawczość, obejmujące czas związany z korespondencją do departamentów UMWP oraz od 2019 r. do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych SWP planowano po 40 osobodni w każdym roku i wykonano 40,
- realizacja zadań zapewniających w 2016 r. planowano 305 osobodni i wykonano 304, odpowiednio w 2017 r. 255 i 256, w 2018 r. 375 i 339, w 2019 r.²⁴ 368 i 82,
- realizacja czynności doradczych planowano w 2016 r. 55 osobodni i wykonano 40, odpowiednio w 2017 r. 55 i 45, w 2018 r. 55 i 7²⁵, w 2019 r. 40 i 20,
- monitorowanie i czynności sprawdzające w 2016 r. planowano 50 osobodni i wykonano 50, odpowiednio w 2017 r. 60 i 60, w 2018 r. 60 i 70, w 2019 r. 70 i 40,
- czynności organizacyjne w poszczególnych latach planowano i wykonano rocznie 15 osobodni,
- szkolenia i rozwój zawodowy w 2016 r. planowano 10 osobodni i wykonano 10, odpowiednio w 2017 r. 20 i 12, w 2018 r. 15 i 20, w 2019 r. 18 i 12,
- urlopy i inne nieobecności w 2016 r. planowano 182 osobodni i wykonano 234, odpowiednio w 2017 r. 182 i 223, w 2018 r. 156 i 286, w 2019 r. 182 i 266.

(akta kontroli str.613 - 616)

3.4. Monitorowanie zaleceń

Zgodnie z § 20 i § 21 rozporządzenia w sprawie audytu, audytor wewnętrzny jest odpowiedzialny za realizację zaleceń poprzez przeprowadzanie czynności sprawdzających.

W Księdze Procedur zapisano, iż audytor wewnętrzny monitoruje realizację zaleceń, sformułowanych w wyniku przeprowadzonych zadań zapewniających, w ramach podejmowanych czynności sprawdzających.

W każdym roku w planie audytu wskazywany był planowany czas na czynności sprawdzające.

Wynik czynności sprawdzających audytor wewnętrzny przedstawiał w formie notatki informacyjnej Marszałkowi Województwa Podkarpackiego i audytowanemu.

W przypadku objętych analizą 4 zadań zapewniających, czynności sprawdzające zostały przeprowadzone i udokumentowane w formie notatki informacyjnej. Czynnościami sprawdzającymi objęte zostały wszystkie zrealizowane 4 zadania zapewniające w latach 2016 – 2018, z wyłączeniem zadania, dotyczącego stanu kontroli zarządczej w UMWP, z uwagi na fakt, że było ono przeprowadzane w każdym roku kalendarzowym.

(akta kontroli str. 262 – 492)

W 2016 r. przeprowadzonych zostało 5 czynności sprawdzających, a w 2015 r. przeprowadzono 8 zadań audytowych zapewniających, w 2017 r. – 6 czynności sprawdzających w odniesieniu do 9 zadań zapewniających z 2016 r., w 2018 r. – 6 czynności sprawdzających w odniesieniu do 8 zadań z 2017 r. w 2019 r. – 4 czynności sprawdzające (7 według planu) w odniesieniu do 10 zadań zapewniających z 2018 r.

Przyczyny nieobjęcia czynnościami sprawdzającymi zadań audytowych zapewniających były uzasadnione, tj. w 2016 r. nie objęto czynnościami

²⁴ Do 30 września 2019 r.

²⁵ Planowano 2 zadania na 55 osobodni, wykonano 1 zadanie w terminie 7 dni,

sprawdzającymi 3 zadań zapewniających z 2015 r., w 2017 r. – 3 z 2016 r., w 2018 r. - 2 z 2017 r. i w 2019 r. – 4 z 2018 r.

Wśród przyczyn odstąpienia od czynności sprawdzających należy wskazać:

- brak zaleceń poaudytowych (6 zadań),
- corocznie powtarzający się zakres zadania audytowego i weryfikowanie zaleceń z roku poprzedniego,
- przeprowadzenie audytu desygnacyjnego przez Instytucję Audytową w tym samym obszarze jak zadanie audytowe.

(akta kontroli str.262 – 492, 616 - 617)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność audytową w ww. zakresie.

Wnioski o charakterze systemowym zawierające propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania UMWP i jednostek organizacyjnych SWP zostały wykorzystane i miały wpływ na prawidłowe funkcjonowanie i system kontroli zarządczej.

Wdrożone zostały i przestrzegane były procedury związane z monitorowaniem realizacji wniosków/zaleceń wynikających z przeprowadzonego audytu.

Zadania audytowe obejmowane były czynnościami sprawdzającymi.

Ustalony został przepływ informacji o wynikach audytu i sposobie wykonania wniosków/zaleceń.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.

Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

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.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Rzeszów, 16 grudnia 2019 r.

Kontroler
Alina Walenia
główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor

Wiesław Motyka

/-/