



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia maja 2011 r.

Pan
Sławomir Pajor
Prezydent Miasta
Stargard Szczeciński

LSZ-4101-01-01/2011
P/10/132

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „*ustawą o NIK*”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Stargardzie Szczecińskim, zwanym w dalszej treści „*Urzędem*”, w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust.1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wypełnienie obowiązku wprowadzenia audytu wewnętrznego, pomimo stwierdzonych w tym zakresie uchybień, które jednak nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność, natomiast negatywnie ocenia działania w zakresie wdrażania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Miasta.

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

1. W ocenie NIK, zadania w zakresie zapewnienia realizacji celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*², w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych nie były realizowane w sposób prawidłowy. Przystąpiono wprawdzie do wykonywania zadań w ww. zakresie, to jednak do czasu zakończenia kontroli NIK tworzone systemy częściowo były zgodne z przepisami *ustawy o*

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

²Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

finansach publicznych oraz w ograniczonym stopniu spójne były ze standardami kontroli zarządczej, ogłoszonymi w *Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych*³ (zwanych dalej „standardami kontroli zarządczej”).

1.1 Prezydent Miasta do czasu zakończenia kontroli NIK nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Gminie (II poziom kontroli zarządczej), pomimo dyspozycji zawartej w art. 69 ust. 1 pkt 2 *ustawy o finansach publicznych*.

Działania z tym związane ograniczyły się w 2010 r. do zobowiązania *zarządzeniem Prezydenta Miasta w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie* kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do podjęcia czynności mających na celu wdrożenie kontroli zarządczej w tych jednostkach, lecz Urząd nie monitorował procesu ich wdrażania.

Kontrola NIK wykazała, że w 8 jednostkach (spośród 10, z których uzyskano informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*), kontrola zarządcza nie była prawidłowo zorganizowana i nie obejmowała wszystkich elementów umożliwiających realizację celów określonych w art. 68 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*. W 6 jednostkach nie istniał udokumentowany system monitorowania kontroli zarządczej, a w 7 – system zarządzania ryzykiem. Pomimo, iż w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej brało udział kierownictwo lub wyznaczeni pracownicy 6 jednostek, jedynie w 2 z nich zorganizowano kontrolę w sposób spójny ze standardami kontroli zarządczej, a także przeprowadzono jej samoocenę.

Z informacji, przedłożonych przez Urząd wynika, że na 17 pozostałych jednostek organizacyjnych Miasta, tylko w 4 zorganizowano kontrolę w sposób spójny ze standardami kontroli zarządczej oraz przeprowadzono jej samoocenę.

Pełne wprowadzenie standardów kontroli zarządczej dotyczyło 6 z 27 jednostek organizacyjnych Gminy.

1.2 Prezydent Miasta do czasu zakończenia kontroli NIK nie wywiązał się z obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na I poziomie jej funkcjonowania (tj. w Urzędzie), o jakim mowa w art. 69 ust. 1 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*. Działania w tym zakresie ograniczone zostały do wprowadzenia zapisów o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w *Rozdziale XI Regulaminu Organizacyjnego* (w dniu 04.02.2010 r.) oraz wydania *zarządzenia Nr 42/2010 w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie* (w dniu 22.12.2010 r.).

³ Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84

Do zakończenia kontroli NIK, rok od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych:

- nie wprowadzono udokumentowanego systemu kontroli zarządczej oraz udokumentowanych procesów zarządzania ryzykiem w regulaminach wewnętrznych biur i wydziałów Urzędu,
- nie wprowadzono do zakresów czynności dyrektorów biur i naczelników wydziałów Urzędu zadań w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- nie prowadzono w Urzędzie bieżącego, udokumentowanego monitorowania systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- nie dokonano samooceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie,
- nie określono zasad i trybu przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych Gminy przez wydziały Urzędu sprawujące nad nimi nadzór.

NIK pozytywnie ocenia ustalenie systemu wartości etycznych w Urzędzie oraz wsparcie przez audytora wewnętrznego prac nad opracowaniem założeń kontroli zarządczej w ramach jego czynności doradczych.

W ocenie NIK standardy kontroli zarządczej, nie były w Urzędzie w pełni wdrożone:

- kadry Urzędu, wbrew zaleceniom standardu A.2 „Środowisko wewnętrzne”, zostały przygotowane do wdrażania kontroli zarządczej w stosunkowo wąskim zakresie. W specjalistycznych szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem udział wzięli Sekretarz Gminy, dyrektor i wicedyrektor Biura Prezydenta Miasta oraz audytor wewnętrzny. Przeszkolenie większej liczby pracowników Urzędu zaplanowano w roku 2011;
- nie wypełniono wskazań standardu B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” ponieważ m.in. nie udokumentowano analizy ryzyka tj. nie dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki, nie określono częstotliwości dokonywania identyfikacji ryzyka, a także nie ustalono listy działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia ryzyka do akceptowalnego poziomu;
- nie określono celów oraz zadań Urzędu w powiązaniu z konkretnymi mechanizmami kontroli zarządczej, a także nie wpisano zadań dotyczących kontroli zarządczej do regulaminów wewnętrznych biur i wydziałów Urzędu oraz w zakresach obowiązków dyrektorów biur i naczelników wydziałów, co świadczy o niespełnieniu zaleceń standardu C. „Mechanizmy kontroli”,
- nie zrealizowano udokumentowanych działań w zakresie monitoringu systemu kontroli zarządczej oraz nie przeprowadzono udokumentowanej samooceny systemu kontroli

zarządczej za 2010 r. co wskazuje na pominięcie standardu E.19 „*Monitorowanie systemu kontroli zarządczej*”.

1.3. W trakcie kontroli NIK nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo Zamówień Publicznych*⁴ i ustalonych procedur wewnętrznych, co należy ocenić pozytywnie. Terminowo zrealizowane zostały objęte kontrolą zamówienia. W wyniku badania mechanizmów kontrolnych na przykładzie 10 losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych (o łącznej wartości umów 6.088.033,73 zł brutto), w tym 5 postępowań (o łącznej wartości umów 2.151.326,88 zł brutto) w zakresie zgodności z ww. przepisami, stwierdzono uchybienia polegające na niezłożeniu w 5 przypadkach wniosku o wszczęcie postępowania, o którym mowa w § 1 ust. 2 załącznika do zarządzenia Nr 431/2008 Prezydenta Miasta z dnia 27.11.2008 r., przez wydział, który prowadził postępowanie w sprawie zamówień publicznych i jednocześnie sporządzał roczny harmonogram zamówień.

2. Audyt wewnętrzny prowadzony był w 2010 r. zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i stosownie do wymogu określonego w art. 283 ust. 1 tej ustawy, w oparciu o roczny plan audytu wewnętrznego. Audytor podczas realizacji zadań wykorzystywał wskazówki zawarte w standardach audytu wewnętrznego określone w *Komunikacie nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*⁵ (zwanej dalej „standardami audytu wewnętrznego”).

2.1 Prezydent Miasta zapewnił niezależność i obiektywizm wykonywania audytu wewnętrznego, o czym mowa w art. 282 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK zasady funkcjonowania komórki audytu wewnętrznego zostały określone w sposób zgodny z międzynarodowymi standardami audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny w Urzędzie w 2010 r. prowadzony był na podstawie rocznego planu audytu, opartego na analizie ryzyka, o której mowa w art. 283 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, zaś sprawozdanie z realizacji planu audytu w 2010 r. zostało sporządzone zgodnie z dyspozycją art. 283 ust. 5 ww. ustawy i zawierało dane określone w § 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁶.

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ Dz.Urz. MF Nr 5, poz. 24

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 21, poz. 108

2.2 Kontrola 4 zadań zapewniających wykazała należyłą staranność działania audytora w zakresie osiągnięcia celów realizowanych zadań zapewniających, niemniej jednak, w toku badania dokumentacji akt stałych i bieżących stwierdzono uchybienia polegające na tym, że:

- 1 zadanie zapewniające zostało zrealizowane miesiąc po zaplanowanym terminie,
- nie udokumentowano 1 zadania doradczego, a akta drugiego zadania doradczego nie posiadały numeracji.

2.3 Audytor wewnętrzny nie podjął działania zalecanego przez standardy audytu wewnętrznego 1300, 1310 i 1320 i nie sporządził, w ramach wykonywanego w 2010 r. audytu wewnętrznego, programu zapewnienia i poprawy jakości audytu.

2.4 W ocenie NIK w Urzędzie prowadzony był skuteczny audyt wewnętrzny. Mimo krótkiego czasu od jego wprowadzenia udało się włączyć audytora do usprawniania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie. Od dnia wprowadzenia audytu tj. 1 lutego 2010 r. przeprowadzono wszystkie zaplanowane zadania zapewniające, a w trakcie czynności kontrolnych audytor wydał łącznie 28 zaleceń. NIK nie wnosi uwag do stopnia wdrożenia przez Urząd rekomendacji sformułowanych w wyniku przeprowadzenia zadań audytowych w 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dostosowanie dokumentów wewnętrznych Urzędu do założeń kontroli zarządczej.
2. Wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem.
3. Dokonywanie samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem.
4. Przeszkolenie pracowników Urzędu z zakresu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.
5. Wyegzekwowanie realizacji założeń kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Gminy oraz stały monitoring w tym zakresie ze strony Urzędu.
6. Przestrzeganie wytycznych w zakresie zamówień publicznych wprowadzonych *zarządzeniem Nr 431/2008 Prezydenta Miasta z dnia 27.11.2008 r.*
7. Sporządzenie programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego po uwzględnieniu uwag i spostrzeżeń z audytu wykonywanego w 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków bądź przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do

Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.