

Brzeziny, 30.09.2016 r.

KZ.1711.3.3.2016

PROTOKÓŁ Nr VIII/2016

kontroli przeprowadzonej w Miejskiej Bibliotece Publicznej w Brzezinach, z siedzibą przy ul. Św. Anny 36.

Kontrolę przeprowadziła Marta Barucka - podinspektor ds. kontroli, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Burmistrza Miasta Brzeziny Nr OK.0052.46.2016 z dnia 25.08.2016 r.

I. Zakres kontroli :

1. Realizacja kontroli zarządczej w jednostce w latach 2014-2015;
2. Kontrola w zakresie opracowania procedur postępowania przy udzielaniu zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.

II. Termin kontroli :

Przewidywany termin przeprowadzenia kontroli : 30.08.2016 r. – 26.09.2016 r.

Termin zakończenia czynności sprawdzających uległ zmianie, z uwagi na absencję chorobową pracownika odpowiedzialnego za przeprowadzenie kontroli.

III. Okres objęty kontrolą :

W ramach czynności kontrolnych dokonano oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostce w latach 2014 – 2015 oraz zweryfikowano wykonanie przez kierownika jednostki zaleceń pokontrolnych w obszarach wskazanych w audycie przeprowadzonym w jednostkach organizacyjnych Miasta Brzeziny.

IV. Kontrolę przeprowadzono na podstawie następujących aktów prawnych i unormowań wewnętrznych :

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn.zm.);

Bue

3. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF. Nr 15, poz.84);
4. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz.MF. z 2012 r., poz.56);
5. Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF. Nr 2, poz.11);
6. Zarządzenie Nr 191/2014 Burmistrza Miasta Brzeziny z 25 listopada 2014 r. w sprawie wprowadzenia standardów kontroli zarządczej dla jednostek organizacyjnych miasta Brzeziny;
7. Zarządzenie Nr 1/2014 Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej w Brzezinach z dnia 31.12.2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Kontroli Zarządczej w Bibliotece w Brzezinach;
8. Zarządzenie Nr 3/2016 Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej z dnia 08.06.2016 r. w sprawie wprowadzenia kodeksu etycznego bibliotekarza;
9. Zarządzenie Nr 1/2015 z dnia 31.08.2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

Ad. I.

Celem niniejszej kontroli jest ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostce oraz sposobu w jaki kierownik jednostki wywiązuje się z obowiązku zarządzania ryzykiem, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania oraz czy kontrola zarządcza została ustanowiona przez kierownika jednostki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z wykorzystaniem zasad wynikających ze standardów kontroli zarządczej.

Ponadto, istotą kontroli jest ustalenie czy w ramach realizacji kontroli zarządczej, wykonano zalecenia audytu przeprowadzonego w jednostkach organizacyjnych Miasta Brzeziny, w tym w Miejskiej Bibliotece Publicznej w Brzezinach (Nr zadania audytowego OK.1720.2.2015, o nazwie „Skuteczność procedur postępowania przy realizacji zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości 30.000 euro”).

Wnioski i ustalenia :

1. W zakresie wykonania zaleceń będących konsekwencją audytu przeprowadzonego w jednostkach organizacyjnych Miasta Brzeziny, stwierdza się opracowanie zarządzenia, wprowadzającego Regulamin udzielenia zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Treść i zapisy niniejszego Regulaminu zostały opracowane w oparciu o wytyczne wskazane w przedmiocie audytu.

W powyższym obszarze stwierdza się realizację obowiązku kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej.

Dalsza weryfikacja wskazuje nieprawidłowości w przedmiocie Zarządzenia Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej Nr 1/2015 z dnia 31.08.2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

W/w zarządzeniu nie wskazano podstawy prawnej, która upoważnia organ do uregulowania określonego zakresu spraw, a także wyznacza kompetencje lub zadania danego podmiotu. Brak podstawy prawnej w zarządzeniu stanowi nieprawidłowość w rozumieniu przepisów § 134 Technik zasad prawodawczych, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad technik prawodawczych” z dnia 20 czerwca 2002 r., tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz.283).

Kserokopia Zarządzenia Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej w Brzezinach...stanowi załącznik nr A do protokołu kontroli.

2. Podstawą kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie kontroli w taki sposób aby każda jednostka osiągała wyznaczone jej cele zgodnie z prawem, efektywnie, oszczędnie i terminowo¹. Odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za wykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej jest zróżnicowana, tj. przybiera różne formy prawne. Jedną z nich jest odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, której normatywnym wyrazem jest art.18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przywołanym powyżej przepisie nastąpiło odrębne, w stosunku do innych przepisów określających

¹ Z.Rola, System kontroli zarządczej, Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego, G.2/6, Warszawa 2011, str.1

naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ukształtowanie odpowiedzialności kierownika jednostki za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, związane z zaniedbaniem lub niewypełnieniem obowiązków w zakresie kontroli².

W myśl, wskazanych powyżej regulacji odpowiedzialność kierownika jednostki obejmuje ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a także zgodny z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Minister Finansów w art.69 ust.3 upoważniony został do określenia standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodnych z międzynarodowymi standardami, a w ust.4 do określenia szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standardy kontroli zarządczej obejmują :

- A. Środowisko wewnętrzne,
- B. Cele zarządzania ryzykiem,
- C. Mechanizmy kontrolne,
- D. Informacja i komunikacja,
- E. Monitorowanie i ocena.

Wyartykułowane w standardach sugestie i wskazówki pozwalają na sformułowanie kilku obowiązków:

1. Jednostka powinna posiadać i aktualizować schemat organizacyjny, a dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności;
2. Kierownik jednostki powinien precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym i pracownikom;
3. Jednostka powinna mieć jasno określone cele i zadania co najmniej w rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników;
4. Nie rzadziej niż raz w roku należy w jednostce dokonywać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań;
5. Jednostka ma również obowiązek poddawać analizie stwierdzone ryzyka pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia i możliwych skutków;

² W.Bożek, *Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 65, s.3

6. W stosunku do każdego określonego i oszacowanego ryzyka powinno się określić reakcje na nie;
7. Kierownik jednostki powinien zapewnić funkcjonowanie mechanizmów kontroli w zakresie operacji finansowych i gospodarczych także określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych;
8. Kierownik powinien przynajmniej raz w roku dokonać samooceny systemu kontroli zarządczej oraz to udokumentować³.

Najważniejszym elementem dla prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce jest środowisko wewnętrzne, które w zasadniczy sposób wpływa na jej jakość.

W ramach środowiska wewnętrznego określone zostały cztery standardy:

- przestrzeganie wartości etycznych,
- kompetencje zawodowe,
- struktura organizacyjna,
- delegowanie uprawnień.

Zasada ta wymaga przede wszystkim, aby w jednostce były określone wartości etyczne. Wartości te powinny być przestrzegane zarówno przez osoby zarządzające, jak i pracowników. Ujednolicenie kontroli zarządczej w tym obszarze, następuję na ogół poprzez opracowanie założeń etycznych w postaci Kodeksu Etycznego, który powinien zostać dostosowany do okoliczności, jakie mogą występować w danej jednostce. Decyzje podejmowane na wszystkich stanowiskach powinny spełniać te same wartości etyczne.

W jednostce opracowano Kodeks etyczny bibliotekarza wprowadzony zarządzeniem Nr 3/2016 Dyrektor Miejskiej Biblioteki Publicznej z dnia 08.06.2016 r.

Analogicznie do sytuacji wskazanej powyżej (str.3 protokołu) w przedmiotowym zarządzeniu nie wskazano podstawy prawnej, która upoważnia organ do uregulowania określonego zakresu spraw, a także wyznacza kompetencje lub zadania danego podmiotu.

Kserokopia Zarządzenia Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej w Brzezinach...stanowi załącznik nr 2 do protokołu kontroli.

Wyniki kontroli wskazują na dostosowanie struktury organizacyjnej do aktualnych celów i zadań jednostki, obowiązujące zakresy zadań oraz uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych pracowników zostały sprecyzowane na piśmie, w sposób przejrzysty i spójny. Zakresy uprawnień poszczególnych pracowników potwierdzone zostały podpisem.

³ M.Mońka, *Elementy oceny kontroli zarządczej w czasie audytu zewnętrznego-głównie w jednostkach sfery finansów publicznych*, Biuletyn BDO Rewizja Finansowa, nr 2, 2012 r.

Cele i zadania jednostki określone były w rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorowane było za pomocą wyznaczonych mierników, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych bezpośrednio za ich wykonanie (*informację na temat misji, celów i zadań jednostki zaplanowanych w rocznej perspektywie Dyrektor Miejskiej Biblioteki Publicznej w Brzezinach złożyła w piśmie z dnia 01.12.2015 r. L.dz.10783*).

Kluczowym elementem polityki zarządzania jest określenie poziomu ryzyka, które jednostka może ponieść. Jest to poziom narażenia na ryzyko, akceptowany w razie jego wystąpienia.

W Bibliotece nie zostały opracowane kategorie oraz zasady oceny ryzyka.

Realizacja obowiązku wynikającego z art.68 ust.2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, została zrealizowana jedynie w postaci identyfikacji i analizy ryzyka opracowanej zgodnie z wymogami określonymi w zarządzeniu Nr 191/2014 Burmistrza Miasta Brzeziny z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie wprowadzenia standardów kontroli zarządczej dla jednostek organizacyjnych miasta Brzeziny.

Brak skutecznego zarządzania ryzykiem utrudnia przygotowanie adekwatnych do potrzeb procedur realizacji zadań oraz odpowiednich mechanizmów kontrolnych.

Samoocena kontroli zarządczej, to proces, w którym dokonywana jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki. Jest to narzędzie, które w stosunkowo krótkim czasie może dać ogólny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej.

Poprzez udział w procesie samooceny pracownicy jednostki są bezpośrednio zaangażowani w ocenę ryzyka i mechanizmy kontroli, co może przyczynić się do stałego doskonalenia systemu kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem. Wyniki samooceny, poprzez wskazanie obszarów, które mogą lepiej i sprawniej funkcjonować, mogą przyczynić się również do poprawy komunikacji pomiędzy kierownictwem, a pracownikami jednostki.

Samoocena ma szczególne znaczenie w przypadku tych jednostek, które nie dysponują innymi narzędziami oceny kontroli zarządczej, np. audytem wewnętrznym. Dzięki samoocenie można uzyskać informacje o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w szczególności w tych obszarach, w których nie było żadnych działań audytorskich czy kontrolnych.

Zgodnie z Komunikatem nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, wyniki samooceny należy opracować w formie pisemnej.

Raport powinien zawierać przynajmniej następujące informacje:

- cel przeprowadzanej samooceny,
- zakres samooceny (zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy),

- wyniki samooceny (ogólna ocena stanu kontroli zarządczej, zidentyfikowane ryzyka, ew.słabości kontroli zarządczej /jeżeli takie zostały zidentyfikowane/, proponowane działania naprawcze /w przypadku zidentyfikowanych ryzyk czy słabości kontroli zarządczej/).

W Bibliotece nie opracowano dokumentu obrazującego wyniki samooceny, które obok przeprowadzonych audytów i kontroli oraz wyników monitorowania są podstawą oceny stanu kontroli zarządczej w jednostce. Ta zaś stanowi podstawę do złożenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki.

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej zostało przedłożone przez Panią Dyrektor, do akceptacji Burmistrza Miasta, zgodnie z § 20 ust.4 Standardów kontroli zarządczej dla jednostek organizacyjnych miasta Brzeziny, stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 191/2014 Burmistrza Miasta Brzeziny z 25 listopada 2014 r. w sprawie wprowadzenia standardów kontroli zarządczej dla jednostek organizacyjnych miasta Brzeziny.

Wnioski i ustalenia :

1. W treści dwóch regulacji wewnętrznych, tj. w zarządzeniu Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej Nr 1/2015 z dnia 31.08.2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro oraz w zarządzeniu Nr 3/2016 Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej z dnia 08.06.2016 r. w sprawie wprowadzenia kodeksu etycznego bibliotekarza, nie wskazano podstawy prawnej, która upoważnia organ do uregulowania określonego zakresu spraw, a także wyznacza kompetencje lub zadania danego podmiotu. Brak podstawy prawnej w zarządzeniu stanowi nieprawidłowość w rozumieniu przepisów § 134 Technik zasad prawodawczych, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad technik prawodawczych” z dnia 20 czerwca 2002 r., tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz.283);
2. W Bibliotece nie zostały opracowane kategorie oraz zasady oceny ryzyka, stanowiące podstawę dla kierownika jednostki do wprowadzenia rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem;
3. W Bibliotece nie opracowano dokumentu obrazującego wyniki samooceny, które obok przeprowadzonych audytów i kontroli oraz wyników monitorowania są podstawą oceny stanu kontroli zarządczej w jednostce. Ta zaś stanowi podstawę do złożenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki.

4. Wyniki kontroli wskazują potrzebę doprecyzowania uregulowań wewnętrznych w obszarze kontroli zarządczej, w oparciu o wytyczne zawarte w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF. Nr 15, poz.84), Komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz.MF. z 2012 r., poz.56) i w Komunikacie nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF. Nr 2, poz.11).

Kontrola zarządcza to proces wbudowany w strukturę jednostki i stanowi jej integralną część. Jako narzędzie zarządzania jednostką, stanowi zbiór procedur i mechanizmów organizacyjnych służących realizacji celów i zadań każdej jednostki. Niniejsza kontrola dotyczy jedynie wycinka w obszarze zarządzania, tj. procedur kontroli zarządczej opartych na identyfikacji i analizie ryzyka, promowaniu zasad etycznego postępowania oraz w zakresie bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów poprzez coroczną samoocenę systemu kontroli zarządczej.

Wykaz załączników:

* Załącznik nr 1 : Kserokopia zarządzenia Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej w Brzezinach Nr 1/2015 z dnia 31.08.2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro;

* Załącznik nr 2 : Kserokopia zarządzenia Nr 3/2016 Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej z dnia 08.06.2016 r. w sprawie wprowadzenia kodeksu etycznego bibliotekarza.

Protokół zawiera 9 zaparafowanych i ponumerowanych stron.

Niniejszy protokół sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach: po jednym dla Kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej i Kontrolującego.

Protokół podpisano w dniu 2016 r.

Kontrolujący

Jednostka kontrolowana

 Podinspektor
Duc
mgr *Marta Baniśka*