

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

Nazwa zadania audytowego: *Ocena systemu kadrowego*

Nr zadania audytowego: 7/2006

Nazwa i adres jednostki audytowanej: *Urząd Miasta Opola, Referat Kadr w Wydziale OR*

Zespół audytorów i nr up.:

Marek Żywicki – Kierownik Referatu Audytu Wewnętrznego, nr up. 16/2006

Olga Sima – młodszy referent, nr up. 17/2006

Wykonał: *Marek Żywicki,*

Data i podpis:

Zatwierdził: *Radosław Stanek*

Data i podpis:

STRESZCZENIE

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Opola główne zadania związane z funkcjonowaniem systemu kadr zostały przypisane Referatowi Kadr w Wydziale Organizacyjnym. Aktualnie w Referacie zatrudnionych jest 7 osób (7 etatów). Wydział Organizacyjny nadzorowany jest przez Sekretarza Miasta.

Zespół audytowy przeprowadził kilkanaście badań i testów (wywiady z audytowanymi dokumentowane w Kwestionariuszach kontroli wewnętrznej, testy przeglądowe, testy zgodności i rzeczywiste). Wyniki badań wykazały, że funkcjonowanie badanego systemu jest zgodne z obowiązującymi przepisami, a audytorzy nie stwierdzili uchybień w zakresie legalności. Na podstawie uzyskanych wyników audytorzy stwierdzili, że system kadrowy w Urzędzie Miasta jest kreowany w dużym stopniu przez kierowników komórek organizacyjnych, jednak ostateczną decyzję podejmuje Prezydent Miasta. Badany obszar, w opinii audytorów uzyskał ogólną ocenę pozytywną, pomimo, iż w toku

audytu stwierdzono kilka uchybień negatywnie wpływających na powyższą ocenę. Jednak stwierdzone nieprawidłowości nie miały bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie systemu jako całości. Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie wewnętrznymi uregulowaniami, system kadrowy funkcjonuje jako obsługa kadrowa zatrudnionych w nim urzędników.

W celu poprawy sytuacji oraz w zakresie doradczym audytorzy wydali łącznie 6 rekomendacji. Obszarem, w którym audytorzy stwierdzili najwięcej uchybień jest proces dotyczący używania samochodów prywatnych do celów służbowych. Konsekwencją tego są błędne wypłaty ryczałtów z tego tytułu. Z uwagi na fakt, iż opisywany obszar dotyczy także pionu finansowo – księgowego, audytorzy nie obniżyli swojej oceny w zakresie legalności systemu kadrowego w Urzędzie Miasta. W ocenie audytorów pozostałe obszary zadań kadrowych funkcjonują w sposób prawidłowy. Audytorzy pozytywnie ocenili sposób prowadzenia i jakość dokumentacji kadrowej, oraz przeprowadzanie procesów naboru na wolne stanowiska w Urzędzie Miasta.

I. CEL

Celem niniejszego audytu jest zbadanie legalności i skuteczności działania systemu kadrowego funkcjonującego w Urzędzie Miasta Opola, ze szczególnym zwróceniem uwagi na działania podejmowane w celu uzyskania wysokiej skuteczności w procesie nadzoru i monitoringu procesu zatrudniania oraz realizowania stosunku pracy.

II. ZAKRES:

- Podmiotowy:
Audyt został przeprowadzony w Wydziale Organizacyjnym, Referacie Kadr.
- Przedmiotowy:
Przeprowadzenie audytu miało na celu sprawdzenie legalności i efektywności funkcjonowania procesów kadrowych w trakcie i po rekrutacji.

III. OBIEKTY AUDYTU

1. Ocena uwarunkowań organizacyjnych systemu kadrowego pod względem legalności;
2. Analiza i ocena efektywności zarządzania kadrowego w Urzędzie Miasta;

IV. ANALIZA RYZYKA

Określone wyżej obiekty audytu są zbieżne z obszarami ryzyk zdefiniowanymi na podstawie profesjonalnej wiedzy audytorów w zakresie przedmiotowym realizowanego zadania audytowego. Przyjmując taki zakres ryzyk zespół audytowy zwrócił szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. niewydolnością systemu z przyczyn organizacyjnych, skutkującą niezgodnym z przepisami funkcjonowaniem systemu kadrowego w Urzędzie (OBIEKT 1);
2. nie spełnianiem wymogów legalności i wygody obsługi przez wykorzystywany program komputerowy (OBIEKT 1);
3. niską skutecznością rekrutacji (OBIEKT 2);
4. niską jakością systemu ocen pracowniczych (OBIEKT 2);
5. mało skutecznym, lub brakiem systemu podnoszenia kwalifikacji (OBIEKT 2);
6. brakiem systemu motywacji skutkującym niskim zaangażowaniem pracowników w wykonywaniu obowiązków (OBIEKT 2).

Analiza ww. ryzyk została przedstawiona w poniższej tabeli:

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządzania	Kontrola wew.	Czynniki zewn.	Operacyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,15	0,20	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1		4	4	2	3	2	80,00 %
Obiekt 2		3	4	4	2	3	81,25 %

W wyniku przeprowadzonej analizy zespół audytorów stwierdził, że oba obiekty charakteryzują się podobnym poziomem ryzyka. Wyższym ryzykiem charakteryzuje się obiekt 2 (81,25%), nieco niższym obiekt 1 (80%). Audytorzy stwierdzają, że w obu obiektach na materializację ryzyk największy wpływ mają czynniki istotności, jakości zarządzania i kontroli wewnętrznej. Prawidłowe funkcjonowanie obu obiektów związane jest ze skutecznym doбором kadr, efektywnym wykonywaniem przez nich obowiązków,

odpowiednim poziomem posiadanych kwalifikacji i cech osobowościowych, dlatego też obiekty te cechują się wysokim poziomem ryzyka związanego z jakością zarządzania.

W badaniach audytowych należy zatem traktować oba obiekty łącznie. Biorąc pod uwagę badany system i dostępne zasoby Referatu Audytu Wewnętrznego, audytorzy postanowili poddać audytowi ww. obiekty.

Przewidywana metodyka:

1. Testy przeglądowe – identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - a) zapoznanie się z dokumentami służbowymi,
 - b) uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o Kwestionariusze kontroli wewnętrznej.
2. Testy zgodności – analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - a) porównanie określonych zbiorów danych z kryteriami ustalonymi przez audytorów;
 - b) sprawdzenie rzetelności informacji oraz jej porównanie z informacją zewnętrzną.
3. Testy rzeczywiste wydajności (efektywności).

V. TERMIN

Zadanie audytowe przeprowadzono w okresie od 16.01.-16.05.2007 r.

VI. USTALENIA

1. Obiekt 1

Ocena uwarunkowań organizacyjnych systemu kadrowego pod względem legalności.

1.1. Kryteria szczegółowe

1.1.1. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz.U.96.62.286), pracodawca jest zobowiązany do założenia i prowadzenia oddzielnie dla każdego pracownika akt osobowych składających się z 3 części, oznaczonych literami A, B oraz C.

- 1) w części A - dokumenty zgromadzone w związku z ubieganiem się o zatrudnienie;
- 2) w części B - dokumenty dotyczące nawiązania stosunku pracy oraz przebiegu zatrudnienia pracownika, w tym:
 - umowę o pracę, a jeżeli umowa nie została zawarta na piśmie - potwierdzenie ustaleń co do rodzaju umowy oraz jej warunków, a także zakres czynności (zakres obowiązków), jeżeli pracodawca dodatkowo w tej formie określił zadania pracownika wynikające z umowy o pracę,
 - pisemne potwierdzenie zapoznania się przez pracownika z przepisami i informacjami określonymi w § 3 oraz zaświadczenia o ukończeniu wymaganego szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - oświadczenie pracownika będącego rodzicem lub opiekunem dziecka, o którym mowa w art. 148 pkt 3, art. 178 § 2 i art. 188 Kodeksu pracy, o zamiarze lub o braku zamiaru korzystania z uprawnień określonych w tych przepisach,
 - dokumenty dotyczące powierzenia pracownikowi mienia z obowiązkiem zwrotu albo rozliczenia się,
 - dokumenty związane z podnoszeniem przez pracownika kwalifikacji zawodowych,
 - oświadczenia dotyczące wypowiedzenia pracownikowi warunków umowy o pracę lub zmiany tych warunków w innym trybie,
 - dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody lub wyróżnienia oraz wymierzeniem kary porządkowej,
 - pisma dotyczące udzielenia pracownikowi urlopu wychowawczego oraz urlopu bezpłatnego, dokumenty związane z obniżeniem wymiaru czasu pracy, w przypadku określonym w art. 186⁷ Kodeksu pracy,
 - orzeczenia lekarskie wydane w związku z przeprowadzonymi badaniami okresowymi i kontrolnymi,
 - umowę o zakazie konkurencji, jeżeli strony zawarły taką umowę w okresie pozostawania w stosunku pracy,
 - wnioski pracownika dotyczące ustalenia indywidualnego rozkładu jego czasu pracy (art. 142 Kodeksu pracy), stosowania do niego systemu skróconego tygodnia pracy (art. 143 Kodeksu pracy), a także stosowania do niego systemu czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta (art. 144 Kodeksu pracy),
 - wniosek pracownika o poinformowanie właściwego inspektora pracy o zatrudnianiu pracowników pracujących w nocy oraz kopię informacji w tej sprawie skierowanej do właściwego inspektora pracy,
 - korespondencję z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową we wszystkich sprawach ze stosunku pracy wymagających współdziałania

pracodawcy z tą organizacją lub innymi podmiotami konsultującymi sprawy ze stosunku pracy,

- kopię zawiadomienia powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu pracownika, uprzednio zarejestrowanego jako osoba bezrobotna,
- informacje dotyczące wykonywania przez pracownika powszechnego obowiązku obrony;

3) w części C - dokumenty związane z ustaniem zatrudnienia, w tym:

- oświadczenie o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu umowy o pracę,
- dotyczące żądania wydania świadectwa pracy (art. 97 § 1¹ Kodeksu pracy) oraz związane z niewypłaceniem pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy (art. 171 § 3 Kodeksu pracy),
- kopię wydanego pracownikowi świadectwa pracy,
- potwierdzenie dokonania czynności związanych z zajęciem wynagrodzenia za pracę w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym (art. 884 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego),
- umowę o zakazie konkurencji po rozwiązaniu stosunku pracy, jeżeli strony zawarły taką umowę,
- orzeczenia lekarskie wydane w związku z przeprowadzonymi badaniami okresowymi po rozwiązaniu stosunku pracy.

Zgodnie z § 6 ust.3 przedmiotowego rozporządzenia, dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach akt osobowych pracowników powinny być ułożone w porządku chronologicznym oraz ponumerowane; każda z tych części powinna zawierać pełny wykaz znajdujących się w nich dokumentów.

Dodatkowo § 1 ust. 3 zobowiązuje pracodawcę do przechowywania w aktach osobowych jedynie odpisów lub kopii składanych dokumentów.

1.1.2. Kwestie wydawania oraz prawidłowości świadectw pracy regulują przepisy Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.98.21.94) art. 97 oraz art. 30 § 1, które stanowią, iż:

- w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy pracodawca jest obowiązany niezwłocznie wydać pracownikowi świadectwo pracy,
- w świadectwie pracy należy podać informacje dotyczące okresu i rodzaju wykonywanej pracy, zajmowanych stanowisk, trybu rozwiązania albo okoliczności wygaśnięcia stosunku pracy, a także inne informacje niezbędne do ustalenia uprawnień pracowniczych i uprawnień z ubezpieczenia społecznego. Ponadto w świadectwie pracy zamieszcza się wzmiankę o zajęciu wynagrodzenia za pracę w myśl przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Na żądanie pracownika w

świadczenie pracy należy podać także informację o wysokości i składnikach wynagrodzenia oraz o uzyskanych kwalifikacjach,

- pracownik może w ciągu 7 dni od otrzymania świadectwa pracy wystąpić z wnioskiem do pracodawcy o sprostowanie świadectwa,
- umowa o pracę rozwiązuje się na mocy porozumienia stron, przez oświadczenie jednej ze stron, z upływem czasu, na który była zawarta.

Szczegółowe uregulowanie treści świadectwa pracy oraz sposobu jego wydawania stanowi Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie szczegółowej treści świadectwa pracy oraz sposobu i trybu jego wydawania i prostowania, które stanowi, że:

- pracodawca wydaje świadectwo pracy bezpośrednio pracownikowi albo osobie upoważnionej przez pracownika na piśmie - w dniu, w którym następuje rozwiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy,
- jeżeli wydanie świadectwa pracy pracownikowi albo osobie przez niego upoważnionej nie jest możliwe, pracodawca, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia ustania stosunku pracy, przesyła świadectwo pracy pracownikowi lub tej osobie za pośrednictwem poczty, albo doręcza go w inny sposób,
- pracodawca zawiadamia pracownika na piśmie o negatywnym wyniku rozpatrzenia wniosku o sprostowanie świadectwa pracy w ciągu 7 dni od dnia otrzymania tego wniosku. W razie uwzględnienia wniosku, pracodawca wydaje pracownikowi w tym terminie nowe świadectwo pracy.

1.1.3. Treść umowy o pracę regulują przepisy Kodeksu Pracy. Zgodnie z art. 29 § 1 Kodeksu Pracy (Dz.U.98.21.94), umowa o pracę powinna zawierać następujące elementy:

- rodzaj pracy,
- miejsce wykonywania pracy,
- wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia,
- wymiar czasu pracy,
- termin rozpoczęcia pracy.

1.1.4. Na pracodawcę nałożony jest – wynikający z art. 29 § 3 Kodeksu Pracy - obowiązek pisemnego informowania pracownika o:

- obowiązującej pracownika dobowej i tygodniowej normie czasu pracy,
- częstotliwości wypłat wynagrodzenia za pracę,
- wymiarze przysługującego pracownikowi urlopu wypoczynkowego,

- obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę.

W badaniach audytorzy uwzględnili także wywiązywanie się pracodawcy z obowiązku dostarczenia przedmiotowej informacji pracownikowi w terminie nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pracę.

1.1.5. Wysokość wynagrodzeń oraz dodatków funkcyjnych pracowników zatrudnionych w Urzędzie musi być zgodna z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (DZ.U.05.146.1223), ze szczególnym uwzględnieniem:

- Tabeli Miesięcznych Kwot Wynagrodzenia Zasadniczego stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia,
- Tabeli Stawek Dodatku Funkcyjnego stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia:

Kategoria zaszeregowania	Kwota w złotych
I	800 - 1.080
II	810 - 1.130
III	820 - 1.180
IV	830 - 1.240
V	840 - 1.320
VI	850 - 1.430
VII	860 - 1.560
VIII	870 - 1.690
IX	890 - 1.820
X	910 - 1.950
XI	940 - 2.080
XII	970 - 2.210
XIII	1.000 - 2.340
XIV	1.040 - 2.510
XV	1.080 - 2.840
XVI	1.120 - 3.180
XVII	1.160 - 3.520
XVIII	1.210 - 3.860
XIX	1.260 - 4.210
XX	1.320 - 4.560
XXI	1.390 - 4.920
XXII	1.460 - 5.280

1.1.6. Zasady używania samochodów prywatnych do celów służbowych uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Finansów z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U.02.27.271). W badaniach audytorzy uwzględnili następujące kryteria:

- zwrot kosztów używania przez pracownika w celach służbowych dojazdów lokalnych samochodów osobowych, następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między pracodawcą a pracownikiem (§ 1 ust. 1),
- zwrot kosztów następuje według stawek za 1 kilometr przebiegu samochodu (§ 2 ust. 1):
 - a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ – 0,4894 zł,
 - b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ – 0,7846 zł,
- miesięczny limit kilometrów na jazdy lokalne ustala pracodawca, jednak nie może przekroczyć 500 km, dla gminy w której zamieszkuje od 100 do 500 tys. mieszkańców (§ 3 ust. 1 oraz § 3 ust. 2 pkt 2),
- zwrot kosztów następuje w formie miesięcznego ryczału obliczonego jako iloczyn stawki za 1 kilometr przebiegu, po złożeniu przez pracownika pisemnego oświadczenia o używaniu przez niego pojazdów do celów służbowych w danym miesiącu (§ 4 ust. 1),
- oświadczenie to powinno określać ilość dni nieobecności pracownika w pracy w danym miesiącu, a także ilości dni, w których pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych (§ 4 ust. 1),
- kwotę ustalonego ryczału, zmniejsza się o jedną dwudziestą drugą za każdy dzień roboczy nieobecności pracownika oraz dzień nie dysponowania pojazdem do celów służbowych (§ 4 ust. 2).

1.1.7. W Urzędzie Miasta Opola, szczegółowe zasady rozliczania i zwrotu kosztów używania samochodów prywatnych do celów służbowych oraz wzory dokumentów (oświadczenia) stanowią załącznik nr 2 do Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-29/2006 z dnia 1 marca 2006 r. w sprawie zmiany załącznika nr 5 i 7 do Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Opola. Zgodnie z jej postanowieniami:

- wszystkie osoby, które zawarły umowę cywilnoprawną o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych wraz z ustalonym limitem kilometrów są zobowiązane w terminie do dnia 10-go każdego miesiąca do złożenia w Wydziale Finansowo-Księgowym, w Referacie Rozliczeń Budżetowych (za miesiąc poprzedni) oświadczenia,

- oświadczenia winny być zgodne ze wzorem zamieszczonym w ww. zarządzeniu,
- do 18-go dnia każdego miesiąca oświadczenia z rozliczonymi zwrotami kosztów używania samochodów prywatnych przekazywane są do Referatu Płac,
- zwrot kosztów obliczany jest na podstawie danych zawartych w oświadczeniu i wypłacany w terminie wypłaty wynagrodzenia za pracę, za miesiąc, w którym złożono oświadczenie.

1.2. Ustalenie stanu faktycznego

1.2.1. Badanie miało na celu sprawdzenie zawartości teczek osobowych pod kątem kryteriów opisanych w punkcie 1.1.1.. W celu przeprowadzenia analizy zespół audytowy opracował tabelę wyników, w której w obecności pracownika Referatu Kadr dokonane zostały odpowiednie wpisy. Badanie zostało przeprowadzone na próbie wylosowanej metodą statystyczną przy wykorzystaniu programu Ms Excel, z zachowaniem następujących parametrów:

- poziom ufności – 90%,
- poziom precyzji – 2%,
- dopuszczalny poziom błędu – 3%;

Wielkość populacji – 493 pracowników;

Wielkość próby poddanej badaniu – 81.

Zgodnie z § 43 ust. 2 pkt 9 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Opola (zarządzenie nr OR.I-0152-94/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 sierpnia 2006 r. z późn. zm.) prowadzenie spraw osobowych pracowników Urzędu wykonuje Referat Kadr, który prowadzi i przechowuje przedmiotowe dane w teczkach osobowych. W wyniku badania audytorzy ustalili, że każda z badanych teczek podzielona była na 3 części A, B i C (odpowiednio oznaczona symbolem literowym). Każda z części zawierała dokładny spis treści, a poszczególne dokumenty zostały wpięte chronologicznie i ponumerowane.

Audytorzy stwierdzili, że w poszczególnych częściach teczek akt osobowych znajdują się m.in. następujące dokumenty:

- a) w części A - związane z ubieganiem się o zatrudnienie takie jak:
 - i. kwestionariusz osobowy,
 - ii. dokumenty potwierdzające kwalifikacje,
 - iii. orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do pracy na danym stanowisku,
 - iv. świadectwa pracy z poprzednich miejsc zatrudnienia,
 - v. inne dokumenty, jeżeli obowiązek ich przedłożenia wynika z odrębnych przepisów;

- b) w części B znajdują się dokumenty dotyczące nawiązania stosunku pracy oraz przebiegu zatrudnienia pracownika, w tym:
- i. umowę o pracę,
 - ii. pisemne potwierdzenie zapoznania się pracownika z przepisami,
 - iii. oświadczenia pracowników będących rodzicami,
 - iv. dokumenty dotyczące powierzenia pracownikowi mienia,
 - v. dokumenty związane z podnoszeniem przez pracownika kwalifikacji zawodowych,
 - vi. pisma dotyczące udzielenia pracownikowi urlopu wychowawczego lub urlopu bezpłatnego,
 - vii. dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody lub wyróżnienia,
 - viii. orzeczenia lekarskie wydane w związku z przeprowadzonymi badaniami okresowymi i kontrolnymi,
 - ix. wnioski pracownika dotyczące ustalenia indywidualnego rozkładu jego czasu pracy;
- c) część C zawiera dokumenty związane z ustaniem zatrudnienia, takie jak:
- i. kopia wydanego świadectwa pracy,
 - ii. korespondencja w sprawie niezgodności treści świadectwa pracy,
 - iii. karta obiegowa,
 - iv. oświadczenie o wypowiedzeniu umowy o pracę.

W trakcie badania zespół audytowy stwierdził, iż w aktach osobowych znajdują się oryginalne dokumenty, np. dyplomy ukończenia studiów wyższych, certyfikaty oraz zaświadczenia o uczestnictwie w kursach i szkoleniach. Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (por. pkt 1.1. Kryteria szczegółowe) w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika, w aktach osobowych winny znajdować się odpisy i kopie składanych dokumentów. Pracodawca może żądać od pracownika przedłożenia oryginałów tych dokumentów tylko do wglądu w celu sporządzenia z nich odpisów albo kopii. W ocenie audytorów taka praktyka jest niezgodna z zapisami cytowanego przepisu. Podczas narady zamykającej Sekretarz Miasta stwierdziła, że „(...) obowiązek gromadzenia przedmiotowych dokumentów w oryginale wynikał z obowiązujących poprzednio przepisów...”. Z ustaleń audytorów wynika, że badany obszar został uregulowany w przepisach dopiero w 1996 r. (w przedmiotowym rozporządzeniu). Jednak z uwagi na jednostkowe przypadki tego uchybienia, audytorzy badanemu obszarowi wydali ocenę pozytywną. Niemniej, na podstawie aktualnie obowiązującego uregulowania, zalecają dokonanie przeglądu teczek akt osobowych pracowników, a w razie stwierdzenia oryginalnych dokumentów, wymianę ich na uwierzytelnione kopie.

1.2.2. Przeprowadzone przez zespół audytowy badanie miało na celu sprawdzenie treści zawartych umów o pracę pod kątem zgodności z kryteriami opisanymi w punkcie 1.1.2.. Badanie zostało przeprowadzone na próbie wylosowanej metodą statystyczną przy wykorzystaniu programu Ms Excel, z zachowaniem następujących parametrów:

- poziom ufności – 90%,
- poziom precyzji – 2%,
- dopuszczalny poziom błędu – 3%;

Wielkość populacji – 493 pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Opola;

Wielkość próby poddanej badaniu – 81.

W toku audytu audytorzy przeanalizowali treść umów o pracę przechowywanych w aktach osobowych pracowników. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, iż poddane badaniu umowy o pracę zawierały w swej treści elementy określone w przepisach. Audytorzy w trakcie badania zwrócili również uwagę na prawidłowość wystawiania świadectw pracy, zarówno pod kątem zgodności jego treści z obowiązującymi przepisami art. 97 § 2 Kodeksu pracy oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w *sprawie szczegółowej treści świadectwa pracy*, jak i na istnienie lub brak korespondencji dotyczącej treści wydanego świadectwa pracy. W wyniku badania audytorzy stwierdzili, że treść wydanych świadectw pracy jest zgodna z cytowanymi przepisami. Jednocześnie nie stwierdzono korespondencji pomiędzy pracownikiem a UM w tym zakresie. Brak przedmiotowej korespondencji może także w sposób pośredni potwierdzać zgodność treści świadectw pracy wydanych przez UM Opola ze stanem faktycznym.

Badania audytorów wykazały, że każde oświadczenie o wypowiedzeniu umowy o pracę posiadało akceptację oraz podpis Prezydenta Miasta. Osoby, które były zatrudnione na podstawie umowy na czas określony nie złożyły przedmiotowego oświadczenia, ponieważ stosunek pracy ustawał w dniu wygaśnięcia ważności umowy. Wynika to z art. 30 § 1 ust. 4 Kodeksu Pracy, który stanowi, iż umowa o pracę rozwiązuje się z upływem czasu na jaki była zawarta.

1.2.3. Badanie miało na celu sprawdzenie wywiązywania się pracodawcy z obowiązku pisemnego informowania pracowników o:

- obowiązującej pracownika dobowej i tygodniowej normie czasu pracy,
- częstotliwości wypłat wynagrodzenia za pracę,
- wymiarze przysługującego pracownikowi urlopu wypoczynkowego,
- obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę.

Badanie zostało przeprowadzone na próbie wylosowanej metodą statystyczną przy wykorzystaniu programu Ms Excel, z zachowaniem następujących parametrów:

- poziom ufności – 90%,
- poziom precyzji – 2%,
- dopuszczalny poziom błędu – 3%;

Wielkość populacji – 493 pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Opola;

Wielkość próby poddanej badaniu – 81.

Audytorzy stwierdzili, że w teczkach osobowych znajdują się pisemne zawiadomienia pracowników o ww. warunkach zatrudnienia. Każda z badanych dokumentacji zawierała podpis pracownika na znak potwierdzenia ich otrzymania oraz zostało opatrzone datą otrzymania przedmiotowej informacji.

W związku z brakiem uchybień, audytorzy pozytywnie ocenili obszar objęty przedmiotowym badaniem.

1.2.4. Przedmiotowe badanie miało na celu sprawdzenie legalności wysokości wynagrodzeń z tytułu umowy o pracę oraz dodatku funkcyjnego zgodnie z kryteriami szczegółowymi. Badanie zostało przeprowadzone na próbie wylosowanej metodą statystyczną przy wykorzystaniu programu Ms Excel, z zachowaniem następujących parametrów:

- poziom ufności – 90%,
- poziom precyzji – 2%,
- dopuszczalny poziom błędu – 3%;

Wielkość populacji – 493 pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Opola;

Wielkość próby poddanej badaniu – 81.

Zespół audytowy przeprowadził test rzeczywisty dotyczący prawidłowości nadawania pracownikom wymaganej przepisami kategorii zaszeregowania i jej zgodności z poziomem stawki wynagrodzenia zasadniczego. W wyniku przeprowadzonej analizy audytorzy nie stwierdzili nieprawidłowości w zakresie ustalania stawek zaszeregowania dla poszczególnych pracowników. Każdy pracownik objęty badaniem spełniał kryteria wymaganego wykształcenia i stażu zawodowego dla danego stanowiska służbowego. Kwoty wynagrodzenia *brutto*, zamieszczone w umowach o pracę, spełniają wymogi określone w stawkach zaszeregowania stanowiących załącznik do ww. ustawy.

Zespół audytowy w ramach przedmiotowego badania uwzględnił również obszar legalności przyznawania dodatku funkcyjnego. Badanie zostało przeprowadzone na wylosowanej dla potrzeb wyżej opisanego testu - próbie. Dodatek funkcyjny zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia przysługuje pracownikom zatrudnionym na stanowiskach:

- związanych z kierowaniem zespołem,
- niezwiązanych z kierowaniem zespołem, dla których przewiduje się dodatek funkcyjny w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- radca prawny,
- kierownik urzędu stanu cywilnego,
- z okresowym zwiększeniem obowiązków,
- z powierzeniem dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności.

Przesłanki te spełniało 23 z 81 pracowników uwzględnionych w badanej przez audytorów próbie. W rezultacie badania, zespół audytowy nie stwierdził uchybień w zakresie przyznawania oraz wysokości dodatków funkcyjnych.

1.2.5. Celem badania było sprawdzenie zgodności używania samochodów prywatnych do celów służbowych zgodnie z obowiązującymi przepisami wymienionymi w kryteriach szczegółowych. Badanie polegało na analizie 49 wniosków o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych oraz 49 umów pracowników Urzędu o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. W wyniku badań przeglądowych oraz analizy wewnętrznych uregulowań Urzędu Miasta, audytorzy stwierdzili, że na podstawie zaakceptowanych przez Prezydenta wniosków podpisywana jest umowa cywilnoprawna pomiędzy pracodawcą i pracownikiem. Zespół audytowy po przeanalizowaniu ww. wniosków wyróżnił w nich takie elementy jak:

- przesłanki ubiegania się o zwrot kosztów używania samochodu,
- akceptacja naczelnika wydziału,
- akceptacja Prezydenta,
- wysokość wnioskowanego limitu w kilometrach.

W toku badania audytorzy stwierdzili, że obowiązujące przepisy w tym zakresie nie określają wzoru, jak również elementów, jakie powinien zawierać wniosek. W konsekwencji przedmiotowe wnioski cechują się dobrowolnością pod względem formy i treści. Przeprowadzone przez zespół audytowy badanie miało na celu weryfikację treści wniosków z zawartością umów cywilnoprawnych pod kątem zgodności przyznanych limitów kilometrów, okresu, na jaki zawarto umowę oraz daty podpisania umowy. W rezultacie badania stwierdzono, iż każdy wniosek oraz umowa były opatrzone datą podpisania oraz podpisem Prezydenta Miasta Opola. Nie stwierdzono rozbieżności w limitach przyznanych kilometrów zamieszczonych we wniosku i umowie oraz braku okresu, na jaki umowę zawarto.

W ramach przedmiotowego badania zespół audytowy dokonał także analizy comiesięcznych oświadczeń składanych w Wydziale Finansowo-Księgowym. Obszar ten

został ujęty w audycie, mimo, iż wykraczał poza zakres działania Referatu Kadr. Intencją audytorów było podejście procesowe (systemowe) w zakresie obszaru badań audytowych.

Pracownicy, którzy zawarli umowę na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych, zobowiązani są do złożenia oświadczenia o wykorzystaniu samochodu. Oświadczenie winno zawierać dwa elementy:

- dni nieobecności w pracy,
- dni niedysponowania autem

oraz być złożone w terminie do 10-go dnia każdego miesiąca. Audytorzy przeprowadzili analizę treści oświadczeń złożonych w miesiącach kwietniu, lipcu, październiku oraz grudniu 2006 r. W wyniku analizy oświadczeń audytorzy uzyskali następujące rezultaty:

1. w miesiącu kwietniu złożono 42 oświadczenia spośród 42 obowiązujących umów:
 - 6 złożono po terminie,
 - 9 wypełniono nieprawidłowo,
2. w miesiącu lipcu z 47 oświadczeń spośród 47 obowiązujących umów:
 - 12 złożono po terminie,
 - 22 wypełniono nieprawidłowo,
3. w miesiącu październiku z 47 oświadczeń spośród 47 obowiązujących umów:
 - 10 złożono po terminie,
 - 13 wypełniono nieprawidłowo,
4. w miesiącu grudniu z 47 oświadczeń spośród 47 obowiązujących umów:
 - wszystkie złożono przed wymaganym terminem,
 - 8 wypełniono nieprawidłowo.

W przedmiotowym badaniu nieprawidłowość polegała na uznaniu przez wypełniających oświadczenie dni nieobecności w pracy i dni nieposiadania auta jako tożsame.

Opóźnienie w składaniu wniosków oscyloowało między 1 a nawet 27 dniami. Spośród 27 oświadczeń złożonych po terminie:

- 9 złożono z opóźnieniem 1-7 dniowym,
- 19 złożono z opóźnieniem 8-14 dniowym,
- 2 złożono z dłuższym opóźnieniem: 18 dni (Stanisław Tyka) i 27 dni (*wyłączono na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*).

W toku badań audytorzy zwrócili uwagę na uchybienie, jakim jest składanie oświadczeń po wyznaczonym terminie. Opóźnienia w składaniu oświadczeń powodują utrudnienia przekazania dyspozycji wypłaty rozliczonego ryczału do Referatu Płac celem przygotowania wypłaty ryczału w terminie, zgodnie z zasadami rozliczania i zwrotu kosztów używania samochodów prywatnych do celów służbowych stanowiących załącznik

nr 2 do zarządzenia nr OR.I-0152-29/06 z dnia 01 marca 2006 r. Prezydenta Miasta Opola (w terminie wypłaty wynagrodzenia 27 dnia każdego miesiąca). Audytorzy stwierdzili, iż jedynie na 18 oświadczeniach zaznaczono datę wpłynięcia dokumentu do Referatu Kadr, co stanowi zaledwie niecałe 10% wszystkich złożonych oświadczeń. Z powodu braku daty wpłynięcia oświadczenia, zespół audytowy zmuszony był oprzeć swoje badania na dacie wpisywanej przez pracownika składającego oświadczenie.

W toku badań zespół audytowy stwierdził, że nagminną nieprawidłowością było błędne kwalifikowanie odliczeń od kwoty pełnego ryczału. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych określa dwie odrębne przesłanki tego odliczenia:

- nieobecności w pracy,
- dni nieposiadania samochodu.

Badania audytowe wykazały, że w 50 oświadczeniach (27%) wymienione wyżej przyczyny traktuje się niezgodnie z cytowanym rozporządzeniem - jako tożsame przypadki.

W celu uzyskania obiektywnego wyniku badania, audytorzy poddali testowi przedmiotowy obszar. Audytorzy zweryfikowali dane dotyczące nieobecności w pracy zamieszczone w oświadczeniach z danymi posiadanymi przez Referat Kadr w zakresie ilości dni nieobecności w pracy przez poszczególnych pracowników. Zespół audytowy w badanym obszarze, otrzymał rozbieżną wartość liczbową dni nieobecności pracowników, które przedstawił poniżej dla następujących miesięcy 2006 roku:

- w kwietniu w 8 oświadczeniach, co stanowi 19,04% ogółu,
- w lipcu w 7 oświadczeniach, co stanowi 14,89% ogółu,
- w październiku w 7 oświadczeniach, co stanowi 14,89% ogółu,
- w grudniu w 21 oświadczeniach, co stanowi **44,68% ogółu**.

W związku ze stwierdzeniem wyżej wymienionych rozbieżności zespół audytowy dokonał wyliczenia kwoty błędnie naliczonego ryczału z tytułu używania samochodów prywatnych. W ciągu czterech przebadanych przez audytorów miesięcy:

- wypłacono niesłusznie 619,66 zł. Kwota ta stanowi wyliczenie ryczału wypłaconego pracownikom za dni nieobecności w pracy nieuwzględnione w oświadczeniu, natomiast wykazane przez Referat Kadr.
- niewypłacono 103,43 zł, Kwota ta stanowi wyliczenie ryczału niewypłaconego pracownikom za dni nieobecności w pracy uwzględnione w oświadczeniu, natomiast nie wykazane przez Referat Kadr.

Z wykonanej przez audytorów próby szacowania błędnego wyliczenia kwot ryczału wynika, iż w skali roku (przyjmując wartości błędów uzyskane w badanych 4 miesiącach

2006 r.) kwota nienależnie wypłaconego ryczałtu mogłaby wynosić ponad dwa tysiące złotych.

Audytorzy w toku badań zwrócili uwagę na specyfikę miesiąca grudnia. Oświadczenia pracowników za grudzień składane są na początku tego miesiąca (powinny zostać złożone do 10-go stycznia kolejnego roku), co powoduje poważne utrudnienia ze strony pracownika w zakresie deklarowania (oszacowania) dokładnej ilości dni nieobecności w pracy oraz okresu nieposiadania samochodu. Fakt wypłaty ryczałtu za miesiąc grudzień w oparciu o szacunek wykonany przez pracownika budzi niepokój audytorów i stwarza duże ryzyko (i prawdopodobieństwo) wystąpienia błędu. W związku z tym zespół audytorów przeprowadził badanie, które zostało opisane wyżej. W analizie przedmiotowego obszaru audytorzy uwzględnili także uwagi Skarbnika Miasta dotyczące konieczności terminowego zakończenia roku budżetowego, w tym rozliczenia ryczałtów za grudzień przed zakończeniem danego roku. Audytorzy proponują ustalenie terminu złożenia oświadczeń o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych za grudzień pod koniec tego miesiąca, eliminując ryzyko błędu do minimum. Dodatkowo audytorzy zalecają wprowadzenie obowiązkowej kontroli wyliczenia poprawności rozliczeń w Wydziale FK w miesiącu styczniu w terminie umożliwiającym ewentualne wyrównania kwot ryczałtów przy wypłacie ryczałtu (wynagrodzenia) w tym miesiącu.

Zespół audytowy w toku badań zwrócił uwagę na brak uregulowania procedury składania wniosków o podpisanie umowy cywilnoprawnej o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. Z analizy przedmiotowego dokumentu wynika, iż istnieje pełna dowolność pod względem formalnym oraz merytorycznym. Audytorzy dokonali analizy wniosków złożonych pod koniec 2005 r. o używanie prywatnego pojazdu do celów służbowych w 2006 r. Wynika z niej, iż wnioski te cechują się dowolnością formy oraz treści. Nie określono w dokumencie wewnętrznych elementów, które powinny zawierać wnioski oraz nie jest wymagana akceptacja przełożonego danego pracownika. Mimo to większość wniosków zawiera akceptację przełożonego – Naczelnika, Sekretarza bądź zastępcy Prezydenta Miasta, co audytorzy oceniają pozytywnie.

Audytorzy przeprowadzili analizę procedury składania oświadczeń o używanie samochodów prywatnych do celów służbowych. Zgodnie z ww. zarządzeniem wewnętrznym pracownicy składają oświadczenia w Wydziale Finansowo-Księgowym, które następnie są przekazywane do Referatu Płac (także FK). Natomiast w praktyce oświadczenia przedstawiane są w Referacie Kadr. Pracownik Referatu Kadr podpisuje druk oświadczenia, jednak nie na znak weryfikacji dni nieobecności w pracy pracownika. Potwierdziły to wyniki badań - rozbieżności pomiędzy nieobecnościami określonymi w oświadczeniach, a danymi przekazanymi przez Referat Kadr. W ocenie audytorów sama idea przedstawiania ww. oświadczeń w Referacie Kadr jest rozwiązaniem dobrym pod

warunkiem dokonania weryfikacji danych w nich zawartych. Dlatego też, audytorzy proponują wprowadzenie zarządzenia wewnętrznego (normującego cały proces od wnioskowania po rozliczenie), w którym określi się Referat Kadr, jako komórkę weryfikującą przedmiotowe oświadczenia. Podczas narady zamykającej Naczelnik Wydziału OR zawnioskowała o wykreślenie tej rekomendacji. W uzasadnieniu powołała się na przepisy w tym zakresie, które w jej ocenie, w sposób wystarczający normują badany obszar. Dodatkowo wniosła o rozszerzenie aktualnie obowiązującej *Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Opola* w celu ujęcia w jej treści roli Referatu Kadr w procesie rozliczania ryczałtów. W opinii audytorów istnieje jednak konieczność uregulowania całego procesu (od wnioskowania po rozliczenie i wypłatę ryczałtu), w związku z tym zalecają kierownictwu Wydziału Finansowo-Księgowemu i Organizacyjnemu wypracowanie wspólnego stanowiska (bądź poprzez rozszerzenie aktualnie obowiązującej, bądź opracowanie nowej procedury) obejmującego ujęcie przedmiotowego obszaru jako jednego procesu i uwzględniającego mechanizmy kontroli eliminujące wskazane przez audytorów uchybienia.

1.2.6. Celem badania była analiza efektywności programu komputerowego wykorzystywanego do prowadzenia elektronicznej wersji teczek osobowych. Zespół audytorów przeprowadził z pracownikiem wyznaczonym przez Kierownika Referatu Kadr wywiad, który został udokumentowany w Kwestionariuszu kontroli wewnętrznej. W wyniku przeprowadzonej rozmowy uzyskano informację, że Referat Kadr korzysta z programu kadrowo-płacowego TETA. Program ten jest także używany przez Referat Płac. Referaty te znajdują się w innych pionach organizacyjnych urzędu i nie ma między nimi powiązań merytorycznych. Referat Kadr znajduje się w pionie Sekretarza Miasta natomiast Referat Płac w pionie Skarbnika Miasta. Dane do programu wprowadzają osoby zatrudnione w Referacie Kadr. Imię i nazwisko osoby zakładającej oraz prowadzącej teczkę osobową zostaje zapisane w programie. Pracownicy Referatu Kadr korzystający z programu kadrowo-płacowego posiadają specjalne upoważnienia w tym zakresie. Upoważnienia te wydawane są dla konkretnego pracownika i przechowywane w Wydziale Informatyki. Program umożliwia ewidencjonowanie i rozliczanie czasu pracy. W programie znajdują się aplikacje umożliwiające wyliczenie wykorzystanych urlopów przez pracowników. Natomiast nie ma możliwości uzyskania informacji o zaległych urlopach poszczególnych pracowników. W programie znajdują się wszystkie informacje zawarte w papierowych wersjach teczek osobowych. Funkcje programu umożliwiają uzyskanie informacji o odbytych delegacjach, szkoleniach oraz terminach ważności badań okresowych. W programie znajdują się błędy, które utrudniają korzystanie z niego. Błędy występują w postaci braku widoczności danych poprzednio do niego wprowadzonych,

być też wykonywania obliczeń na podstawie innych danych niż zaznaczone. Program ten nie jest nowoczesny i nie daje możliwości do wykorzystania w pełni danych w nim umieszczonych. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego pani Agnieszka Jurowicz w wywiadzie udokumentowanym w Kwestionariuszu kontroli wewnętrznej zaznaczyła, iż „dane zgromadzone w bazie systemu stanowią podstawę do naliczania płac i monitorowania zatrudnienia poszczególnych pracowników, natomiast generowanie na podstawie bazy danych z tegoż systemu raportów i analiz jest niemal niemożliwe”. Pomimo drobnych błędów, program jest efektywny, prosty w obsłudze oraz stosunkowo wysoko oceniany przez pracowników korzystających z jego aplikacji.

1.3. Analiza przyczyn i skutków uchybień

Audytorzy dokonali analizy przedmiotowego obiektu pod kątem legalności z obowiązującymi przepisami. W opinii audytorów badany obiekt uzyskał ocenę pozytywną. Jednak wysoką ocenę obniżają uchybienia związane z rozliczaniem ryczałtów na używanie samochodów prywatnych do celów służbowych. Brak sformalizowania całego procesu poczynając od wnioskowania o zawarcie umowy cywilno-prawnej o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych, podpisania przedmiotowej umowy, po weryfikację informacji zawartych w oświadczeniu i wypłatę ryczałtu, naraża na zarzut nienależytej staranności oraz „nieprocesowego” podejścia w myśl zaleceń wynikających z normy ISO 9001-2000. W ocenie audytorów powstałe uchybienia związane z wypłatą nienależnych ryczałtów pracownikom są skutkiem braku weryfikacji informacji zawartych w miesięcznych oświadczeniach. Z wykonanej przez audytorów próby szacowania błędnego wyliczenia kwot ryczałtu wynika, iż w skali roku (przyjmując wartości błędów uzyskane w badanych 4 miesiącach 2006 r.) kwota nienależnie wypłaconego ryczałtu mogłaby wynosić ponad dwa tysiące złotych. Wyniki przeprowadzonych testów wskazują, że pracownicy przykładają zbyt małą wagę do treści składanych oświadczeń, pod względem prawdziwości informacji w nich zawartych, prawidłowości wypełnienia oraz terminowego złożenia. Audytorzy stwierdzili, że w wydziałach biorących udział w procesie używania samochodów prywatnych do celów służbowych nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za prawidłowość jego funkcjonowania. W związku z tym audytorzy zalecają opracowanie wspólnego stanowiska przez Wydział Finansowo-Księgowy i Organizacyjny i wdrożenie mechanizmów kontrolnych eliminujących stwierdzone przez audytorów uchybienia z jednoczesnym ujęciem procesu wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych, jako całości. Proponują także opracowanie jednolitego druku wniosku o zawarcie przedmiotowej umowy uwzględniającego aprobatę kierownika komórki organizacyjnej przed akceptacją Prezydenta Miasta. Taka ścieżka kontrolna umożliwi

Prezydentowi Miasta uzyskanie prawidłowej informacji decyzyjnej, a tym samym - podjęcie uzasadnionej decyzji. Audytorzy pozytywnie oceniają fakt istnienia procedury rozliczania ryczałtów – jako część procedury obiegu dokumentów księgowych (Zarządzenie Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-29/2006 z dnia 1 marca 2006 r. w sprawie zmiany załącznika nr 5 i 7 do Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Opola).

Badania audytowe wykazały także uchybienia w postaci gromadzenia w teczkach osobowych pracowników oryginalnych dokumentów, takich jak zaświadczenia o ukończonych kursach i szkoleniach, uzyskane certyfikaty oraz dyplomy ukończenia studiów wyższych. Jest to niezgodne z treścią rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (zob. kryteria szczegółowe pkt 1.1.1.). Pomimo stosunkowo małej wagi uchybienie to może narazić na zastrzeżenia Państwowej Inspekcji Pracy w przypadku kontroli przedmiotowego obszaru. Mimo, że nieprawidłowość dotyczy niewielkiej ilości przypadków, zespół audytowy zaleca wyłączyć z akt osobowych oryginalne dokumenty i zastąpić je kopiami potwierdzonymi „za zgodność z oryginałem” – zgodnie z aktualnym uregulowaniem prawnym w tym zakresie.

Przeprowadzone badania wykazały, że pozostałe elementy przedmiotowego obiektu dotyczące: prowadzenia teczek osobowych, prawidłowości treści umów o pracę, wywiązywania się z obowiązków pracodawcy związanych z zatrudnieniem pracownika, określania kategorii zaszeręgowania, wysokości wynagrodzeń oraz dodatków funkcyjnych charakteryzują się legalnością oraz wysokim stopniem staranności prowadzenia.

1.4. Rekomendacje:

- A.** Wypracować przez kierownictwo Wydziałów FK i OR wspólne stanowisko w obszarze procesu wnioskowania i rozliczania wykorzystania samochodów prywatnych do celów służbowych.
- B.** Dokonać przeglądu legalności wypłaconych ryczałtów za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych w 2006 r. przez Wydział Finansowo-Księgowy.
- C.** Zaplanować i przeprowadzać raz do roku kontrole prawidłowości wypłat ryczałtów w miesiącu styczniu za rok poprzedni.

D. Wyłączyć z akt osobowych i przekazać pracownikom oryginalne dokumenty pozostawione w teczkach, zastępując je kopiami dokumentów potwierdzonymi „za zgodność z oryginałem”.

2. Obiekt 2

Analiza i ocena efektywności zarządzania kadrowego w Urzędzie Miasta

2.1. Kryteria szczegółowe

2.1.1. Zgodnie z ustawą z 22 marca 1990 r. o *pracownikach samorządowych* (Dz.U.01.142.1593.):

- a) nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze jest otwarty i konkurencyjny, organizowany przez kierowników jednostek,
- b) ogłoszenie o stanowisku urzędniczym oraz naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór,
- c) ogłoszenie o naborze powinno zawierać:
 - nazwę i adres jednostki,
 - określenie stanowiska urzędniczego,
 - określenie wymagań związanych ze stanowiskiem urzędniczym zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które są dodatkowe,
 - wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku urzędniczym,
 - wskazanie wymaganych dokumentów,
 - określenie terminu i miejsca składania dokumentów;
- d) termin składania dokumentów, określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 14 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie,
- e) sporządza się protokół przeprowadzonego naboru kandydatów na stanowisko urzędnicze,
- f) protokół zawiera w szczególności:
 - określenie stanowiska urzędniczego, na które był prowadzony nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów uszeregowanych według spełniania przez nich poziomu wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze,
 - informację o zastosowanych metodach i technikach naboru,
 - uzasadnienie dokonanego wyboru;

- g) informację o wyniku naboru upowszechnia się w terminie 14 dni od zatrudnienia wybranego kandydata albo zakończenia procedury naboru - w przypadku, gdy w jego wyniku nie doszło do zatrudnienia żadnego kandydata. Zawiera ona:
- nazwę i adres jednostki,
 - określenie stanowiska urzędniczego,
 - imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania,
 - uzasadnienie dokonanego wyboru kandydata albo uzasadnienie niezatrudnienia żadnego kandydata na stanowisko urzędnicze,
- h) informację o wyniku naboru upowszechnia się w Biuletynie i na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był prowadzony nabór, przez okres co najmniej 3 miesięcy.

2.1.2. W Urzędzie Miasta Opola procedurę naboru dodatkowo reguluje Zarządzenie Prezydenta Miasta Opola z dnia 18 kwietnia 2006 r. *Regulamin Naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na stanowiska kierownicze w Urzędzie Miasta Opola i na wolne stanowiska kierowników miejskich jednostek organizacyjnych*. Regulamin nie ma zastosowania do pracowników stanowisk pomocniczych i obsługi, zatrudnianych w ramach robót publicznych, prac inwentaryzacyjnych, umów na zastępstwo oraz sytuacji awansu lub przesunięcia pracownika na inne stanowisko w ramach Urzędu lub w przypadku zmian organizacyjnych. Zarządzenie to stanowi:

- a) obowiązki kierownika komórki organizacyjnej, o którym mowa w regulaminie, wykonują odpowiednio:
- naczelnik wydziału lub kierownik samodzielnego referatu - w przypadku naboru na wolne stanowisko w wydziale lub samodzielnym referacie,
 - Naczelnik Wydziału Organizacyjnego - w przypadku naboru na wolne samodzielne stanowisko, na wolne stanowisko naczelnika wydziału lub kierownika samodzielnego referatu,
 - naczelnik wydziału nadzorującego miejską jednostkę organizacyjną lub współpracującego z taką jednostką - w przypadku naboru na wolne stanowisko kierownika miejskiej jednostki organizacyjnej;
- b) decyzję o rozpoczęciu procedury rekrutacyjnej podejmuje Prezydent Miasta w oparciu o informację przekazaną przez kierownika komórki organizacyjnej o wakującym stanowisku,
- c) kierownik komórki organizacyjnej zobowiązany jest do przedłożenia w Referacie Kadr projektu opisu wolnego stanowiska oraz projektu ogłoszenia o naborze,
- d) Referat Kadr sprawdza ogłoszenie o naborze pod względem zgodności z Regulaminem oraz weryfikuje staż pracy i poziom wykształcenia z obowiązującymi przepisami, następnie przedkłada je Prezydentowi Miasta do akceptacji,

- e) opis stanowiska pracy zawiera takie elementy jak:
- informacje ogólne dotyczące stanowiska pracy,
 - wymogi kwalifikacyjne,
 - zasady współzależności służbowej,
 - zasady zastępstw na stanowiskach,
 - zakres zadań wykonywanych na stanowisku,
 - zakres odpowiedzialności,
 - kryteria oceny,
 - uwagi,
- f) akceptacja projektu opisu stanowiska przez Prezydenta oraz podpisanie ogłoszenia o naborze powodują rozpoczęcie procedury naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze,
- g) Prezydent w drodze zarządzenia powołuje Komisję Rekrutacyjną, która wykonuje wstępną i końcową selekcję kandydatów oraz sporządza protokół ze wstępnej selekcji, natomiast po zakończeniu procedury naboru protokół sporządza kierownik komórki organizacyjnej, do której prowadzony jest nabór,
- h) Prezydent Miasta podejmuje decyzję o zatrudnieniu wybranego kandydata i podpisaniu umowy o pracę,
- i) informację o wynikach naboru upowszechnia się w terminie 14 dni od dnia zatrudnienia wybranego kandydata lub zakończenia procedury naboru, w przypadku, gdy w jego wyniku nie doszło do zatrudnienia żadnego kandydata. Informacja zawiera:
- nazwę i adres jednostki,
 - określenie stanowiska urzędniczego,
 - imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania,
 - uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nie zatrudnienia żadnego kandydata;
- j) informację o wyniku naboru Referat Kadr zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Opola na okres co najmniej 3 miesięcy.

2.1.3. Oceny pracowników Urzędu Miasta Opola wykonuje się w oparciu o zarządzenia nr OR.I.-0152-63/2004 Prezydenta Miasta Opola z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie *ustalenia szczegółowej procedury przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu Miasta Opola*, zmienione zarządzeniem nr OR.I-0152-118/2006 z dnia 19 września 2006 r. oraz zarządzeniem nr OR.I-0152-62/2004 Prezydenta Miasta Opola z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie *ustalenia szczegółowej procedury*

przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Urzędu Miasta Opola. Zarządzenia te są jednolite w swojej treści, stanowią, że:

- ocena powstaje na podstawie spostrzeżeń dotyczących całorocznej pracy pracownika z uwzględnieniem jego osiągnięć, postępów, wyników pracy, błędów oraz udzielonych kar,
- celem okresowych ocen jest uzyskanie informacji o sposobach i kierunkach rozwoju pracownika oraz stwierdzenie przydatności do pracy na zajmowanym stanowisku,
- ocena ma charakter punktowo – opisowy,
- okresowych ocen pracowników dokonują ich bezpośredni przełożeni podczas rozmowy,
- pracownicy przenoszeni wewnątrz Urzędu są oceniani w nowym wydziale lub samodzielnym referacie, o ile od terminu przeniesienia minęły co najmniej 3 miesiące,
- pracownik po zapoznaniu się z oceną jest zobowiązany do złożenia własnoręcznego podpisu na arkuszu oceny,
- pracownikowi przysługuje prawo do odwołania w terminie 7 dni od podpisania oceny. Odwołanie pracownika rozpatrywane jest w terminie 14 dni od wyznaczonego przez Prezydenta Miasta Opola ostatecznego terminu dostarczenia ocen do Referatu Kadr w Wydziale Organizacyjnym,
- ocena wydana w trybie odwoławczym ma charakter ostateczny,
- arkusz oceny pracownika włącza się do jego akt osobowych,
- skala oceny końcowej to: wyróżniająca, bardzo dobra, dobra, odpowiednia, ujemna.

2.2. Ustalenie stanu faktycznego

2.2.1. W ramach przedmiotowego audytu, zespół audytowy przeprowadził badania prawidłowości przeprowadzania rekrutacji w Urzędzie Miasta pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Badanie zostało przeprowadzone w Referacie Kadr w obecności pracownika merytorycznego, a zakres czasowy obejmował rok 2006. W trakcie prac audytorzy ustalili, że w Urzędzie Miasta obowiązuje wewnętrzny *Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na stanowiska kierownicze w Urzędzie Miasta Opola i na wolne stanowiska kierowników miejskich jednostek organizacyjnych*, wprowadzony zarządzeniem nr OR.I-0152-82/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 6 lipca 2006r. (z późn. zm.). Cały proces naboru oparty został na przepisach 2 rozdziału ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o *pracownikach samorządowych* (Dz.U.01.142.1593). Na podstawie zacytowanych wyżej regulacji zespół audytowy proces rekrutacji przedstawił w diagramie przedstawionym poniżej:



Na podstawie przedstawionego diagramu zespół audytowy wyłonił następujące atrybuty, które zostały skontrolowane podczas przedmiotowego testu:

- a) istnienie i prawidłowość wystawienia wniosku kierownika komórki organizacyjnej do Prezydenta Miasta o wyrażenie zgody na zatrudnienie,
- b) potwierdzenie ogłoszenia o naborze w BIP,
- c) fakt powołania komisji rekrutacyjnej,
- d) istnienie i zgodność ze wzorem protokołu komisji rekrutacyjnej ze wstępnej selekcji,
- e) potwierdzenie ogłoszenia w BIP listy osób spełniających wymogi formalne, wraz z informacją o terminach rozmów kwalifikacyjnych,
- f) istnienie i zgodność protokołu kierownika komórki organizacyjnej, do którego nabór był przeprowadzany z selekcji końcowej,
- g) ogłoszenie o wynikach rekrutacji.

Szczegółowo wyniki testu audytorzy zamieścili w tabeli (aa.364-367/7/48B/6). Na podstawie uzyskanych rezultatów badania audytorzy ustalili, że:

- i. w 2006 r. przeprowadzono 65 rekrutacji, z czego:
 - 48 naborów w wyniku których doszło do zatrudnienia (w tym 7 naborów rozpoczętych w 2006 r. a zakończonych w 2007 r.);
 - 2 nabory pracowników obsługi – wyłączone z procedury z uwagi na stanowiska nieurzędnicze – w tym zakresie obowiązuje procedura zgodnie z zarządzeniem nr OR.I-0152-6/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 16 stycznia 2006 r.;
 - 15 naborów nie rozstrzygnięto;
 - przeprowadzono 4 nabory rozpoczęte w 2005 r., które zakończono w 2006 r.;
- ii. dokumentacja procesów rekrutacji znajduje się w Referacie Kadr; została zgromadzona w osobnych dla każdego naboru, opisanych teczkach;
- iii. wszystkie procesy rekrutacji odbyły się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami;
- iv. w teczkach poszczególnych rekrutacji audytorzy nie stwierdzili (poza jednym przypadkiem) potwierdzeń - wydruków ze strony BIP - umieszczenia ogłoszeń o rekrutacji wymaganych ustawą *o pracownikach samorządowych* i wewnętrznym Regulaminem naboru – dotyczy to zarówno ogłoszeń z selekcji wstępnej i końcowej;
- v. w aktach procesów rekrutacji przechowuje się oryginały lub kopie ogłoszeń w wersji papierowej, które były wywieszane w siedzibie Urzędu Miasta.

W opinii audytorów system rekrutacji funkcjonuje prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi i wewnętrznymi.

2.2.2. W ramach badań w przedmiotowym obiekcie audytorzy przeprowadzili test rzeczywisty dotyczący efektywności systemu ocen pracowniczych. W trakcie prac ustalono, że w Urzędzie Miasta Opola obowiązują przepisy następujących zarządzeń Prezydenta Miasta Opola:

- nr OR.I-0152-63/2004 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania szczegółowej procedury i kryteriów przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu Miasta Opola;
- nr OR.I-0152-62/2004 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania szczegółowej procedury i kryteriów przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Urzędu Miasta Opola.

Badanie audytowe polegało na analizie danych uzyskanych z Referatu Kadr i porównaniu ich z dokumentacją znajdującą się w teczkach osobowych w zakresie ocen kwalifikacyjnych (wnioski kierowników komórek organizacyjnych zawarte w kartach ocen pracowniczych). Przedmiotowe wnioski, wynikające z przeprowadzonych ocen, zgodnie z załącznikiem nr 1 do cytowanych wyżej zarządzeń Prezydenta Miasta Opola, winny zawierać w cz. II – *podsumowanie oceny*. Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o raporty ocen pracowniczych w 2005 i 2006 r. sporządzone przez Referat Kadr. Zespół audytowy porównał wnioski kierowników komórek organizacyjnych w zakresie awansowania pracowników w badanych latach. W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentacji audytorzy stwierdzili, że w 2005 r. ocenie podlegało 348 pracowników, w tym:

- 96 osób otrzymało ocenę wyróżniającą,
- 204 osób otrzymało ocenę bardzo dobrą,
- 35 osób otrzymało ocenę dobrą,
- 2 osoby otrzymały ocenę odpowiednią,
- 5 osób nie zostało ocenionych ze względu na długotrwałą nieobecność,
- 6 ocen nie dostarczono w terminie sporządzania informacji stanowiącej podstawę testu;

w 2006 r. podlegało ocenie 386 pracowników, w tym:

- 183 osoby otrzymało ocenę wyróżniającą,
- 180 osób otrzymało ocenę bardzo dobrą,
- 23 osoby otrzymały ocenę dobrą,
- 2 osoby nie zostały ocenione z uwagi na długotrwałą nieobecność.

Audytorzy porównali proponowane wnioski kierowników komórek organizacyjnych zawartych w drukach *Arkusze oceny okresowej pracownika* ze stanem faktycznym w zakresie dwóch atrybutów:

- awansowania pracowników,

- zwiększenia wynagrodzenia.

Uzyskane wyniki audytorzy zaprezentowali w tabeli *Ocena pracowników w 2005 i 2006 roku*, która stanowi załącznik nr 1 do sprawozdania.

W rezultacie analizy wyników badania audytowego, zaprezentowanych w ww. tabeli, audytorzy ustalili, że kierownicy komórek organizacyjnych wnioskowali po dokonaniu przedmiotowej oceny w stosunku do podległych pracowników o:

i. awans:

- w 2005 roku – łącznie dla 40 osób, z czego awans uzyskało 11 osób (27,5%);
- w 2006 roku – łącznie dla 31 osób z czego awans uzyskało 5 osób (16,1%);

ii. zwiększenie wynagrodzenia:

- w 2005 roku – łącznie dla 29 osób, z czego podwyżkę wynagrodzenia uzyskało 6 osób (20,7%);
- w 2006 roku – łącznie dla 32 osób, z czego podwyżkę wynagrodzenia uzyskało 6 osób (18,7%).

W oparciu o opisane wyżej wyniki badania, audytorzy stwierdzili, że system ocen funkcjonujący w Urzędzie w zakresie realizacji wniosków w nich zawartych działa niestabilnie. Pozytywnie audytorzy ocenili istnienie procedury, mimo braku takiego wymogu w obowiązujących uregulowaniach prawnych.

Analiza wyników wykazała także następujące jednostkowe sytuacje:

- a) wnioskowania o awans na stanowisko, na którym wymagany jest odpowiedni poziom wykształcenia, w przypadku pracowników nie posiadających odpowiedniego poziomu wykształcenia – 2 przypadki;
- b) wnioskowania w 2006 roku o awans na stanowisko niższe niż wnioskowane w 2005 roku (2005 r. – inspektor, 2006 r. – podinspektor) – 1 przypadek;
- c) wnioskowania o zatrudnienie na podstawie mianowania w 2006 r., mimo braku prawnych podstaw w Urzędzie Miasta Opola – 1 przypadek.

Jednak, w opinii audytorów, opisane powyżej sytuacje nie miały znaczącego wpływu na prawidłowość funkcjonowania systemu ocen pracowniczych jak i ocenę badanego obszaru.

2.2.3. W ramach analizy niniejszego obiektu – badania efektywności systemu kadrowego w Urzędzie Miasta Opola - zespół audytorów przeprowadził badania, polegające na:

- analizie obowiązujących w tym zakresie uregulowań – Regulaminów Urzędu: Organizacyjnego i Pracy oraz dokumentów przygotowujących Urząd do certyfikacji w zakresie zarządzania jakością, zgodnie z PN-EN ISO 9001 – 2001 oraz kodeksu etyki;

- wywiadzie z Naczelnikiem Wydziału Organizacyjnego udokumentowanym w Kwestionariuszu kontroli wewnętrznej (KKW) (aa.220-228/7/18B/6).

Audytorzy stwierdzili, że zakres zarządzania personelem na etapie rekrutacji determinują przepisy 2 rozdziału pn. *Nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy* ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o *pracownikach samorządowych* (Dz.U.01.142.1593). Narzucają one obowiązek przeprowadzania naborów na stanowiska urzędnicze w sposób otwarty i konkurencyjny (art. 3a) oraz określają wymagania, jakie winni spełnić kandydaci (art. 3). Główne obowiązki z zakresu obsługi kadrowej w Urzędzie Miasta zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Opola i przypisane Wydziałowi Organizacyjnemu (w tym wewnętrznej komórce organizacyjnej Wydziału – Referatowi Kadr). Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym do tych zadań należą m.in.:

- prowadzenie spraw osobowych pracowników Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych,
- prowadzenie spraw związanych z rekrutacją, szkoleniem, oceną pracowników.

Zgodnie z § 17 Regulaminu Organizacyjnego do zadań naczelników wydziałów należy m.in.:

- prowadzenie spraw osobowych pracowników Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych,
- prowadzenie spraw związanych z rekrutacją, szkoleniem, oceną pracowników.

W wyniku opisanego badania audytorzy uznali, że zarówno cytowane regulacje, jak i praktyka w tym zakresie, określają system kadrowy jako system zdecentralizowany. W praktyce kierownicy komórek organizacyjnych są odpowiedzialni za sprawy pozyskania i utrzymania (w tym i odpowiedniego poziomu) kadry. W celu uzyskania szczegółowych informacji w tym zakresie, zespół audytowy przeprowadził wywiad z Naczelnikiem Wydziału Organizacyjnego, który został udokumentowany w Kwestionariuszu kontroli wewnętrznej (aa.220-228/7/18B/6). W rezultacie rozmowy audytorzy uzyskali następujące odpowiedzi osoby bezpośrednio nadzorującej system kadrowy w Urzędzie:

- w Urzędzie Miasta Opola nie przyjęto dokumentu zawierającego politykę kadrową naszej organizacji. Poszczególne fragmenty polityki kadrowej są ujęte w dokumentach organizacyjnych Urzędu Miasta Opola, takich jak: Polityka Jakości, Regulamin Organizacyjny, Regulamin Pracy, procedury szkoleń i ocen pracowniczych oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Opola: tworzenie i dysponowanie funduszem nagród, nabór pracowników, a także decyzje etatyzacyjne Prezydenta Miasta Opola, oraz materiały planistyczne dotyczące kolejnych budżetów Miasta Opola i uchwały budżetowe;
- Urząd Miasta jest organizacją działającą w warunkach niestabilnego otoczenia zewnętrznego – kreowanego przede wszystkim przez przepisy zewnętrzne. Politykę

kadrową kreuje Prezydent Miasta na podstawie informacji pochodzących od kierowników komórek organizacyjnych oraz jako odpowiedź na potrzeby wynikające z zakresu zadań nakładanych na samorządy (np. utworzenie Wydziału ds. Europejskich i Planowania Rozwoju, Wydziału Świadczeń Socjalnych, Biura Urbanistycznego);

- kierownicy komórek organizacyjnych, opierając się na wymaganiach określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, określają potrzeby w zakresie liczby i kompetencji pracowników, którzy winni być zatrudnieni w podległej im komórce;
- w ramach projektu *Benchmarking z innymi organizacjami* porównywany jest Urząd Miasta z innymi urzędami również pod względem zatrudnienia, struktury zatrudnienia oraz warunków pracy pracowników;
- nie prowadzi się rejestru/banku danych potencjalnych kandydatów na stanowiska w Urzędzie Miasta. Kandydaci startujący w rekrutacji wyrażają zgodę na przetwarzanie ich danych osobowych jedynie dla potrzeb jednostkowego naboru;
- nie przeprowadza się i nie przeprowadzono badań związanych z oceną fluktuacji kadrowej w Urzędzie. Fluktuacja kadr Urzędu zależna i niezależna od woli pracowników pozostaje na poziomie, który w żadnym stopniu nie odbiega od normy;
- nie przeprowadzono konkretnej analizy potencjalnych możliwości aktualnej kadry w Urzędzie, jednak w systemie kadrowo-płacowym zawarte są informacje na temat wykształcenia pracowników. Prowadzone są analizy dot. szkoleń, w których biorą udział pracownicy na podstawie danych gromadzonych w bazie stworzonej przez Referat Kadr;
- dotychczas nie opracowano indywidualnych ścieżek kariery pracowników. Jest to długotrwały i kosztowny proces, który dla tak dużej organizacji winien być przeprowadzony przez specjalistów w zakresie zarządzania personelem - UMO nie zatrudnia takich pracowników;
- weryfikacja potrzeb szkoleniowych pracowników odbywa się w oparciu o „Procedurę systemu szkoleń w Urzędzie Miasta Opola” stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr OR.I-0152-51/07 Prezydenta Miasta Opola z dnia 4 kwietnia 2007 r. (ze zm.),
- w ramach programów motywacyjnych wykorzystuje się *Zasady tworzenia i dysponowania funduszem nagród w Urzędzie Miasta Opola* (zarządzenie nr. OR-II-0152/25/2003 Prezydenta Miasta Opola z dnia 16 października 2003 r.), możliwość awansów pionowych i poziomych (wykorzystywana częściej od czasu wprowadzenia wymogu przeprowadzania naborów na wolne stanowiska w Urzędzie), Regulamin

Pracy (zawiera zapisy o zasadach stosowania kar). Stopień wykorzystania tych narzędzi w odniesieniu do poszczególnych pracowników zależy od kierowników komórek organizacyjnych oraz Prezydenta Miasta Opola.

- w szkoleniach z zakresu polityki kadrowej (zarządzania personelem) w 2006 r. brała udział tylko jedna osoba – łącznie 4 szkolenia,
- badania dotyczące oceny satysfakcji pracownika były przeprowadzone jednorazowo w 2004 r.

Jednocześnie Naczelnik Wydziału Organizacyjnego poinformowała audytorów, że „(...) w Urzędzie Miasta Opola (dużej i niejednorodnej zadaniowo organizacji) istotne byłoby opracowanie, wdrożenie spójnych narzędzi zarządzania personelem. W tym celu opracowano procedurę ocen pracowniczych, procedurę szkoleń oraz wzór opisu stanowiska pracy”. Jednocześnie Naczelnik OR oświadczyła, że koniecznością jest wsparcie zewnętrzne, celem przeprowadzenia audytu personalnego w Urzędzie. W celu określenia kosztów przedmiotowego audytu, zostały wysłane zapytania ofertowe do firm specjalizujących się w zarządzaniu zasobami ludzkimi. W oświadczeniu Naczelnik OR wyraziła także nadzieję, że znajdą się środki na przeprowadzenie tego przedsięwzięcia w kolejnych latach.

2.2.4. Dodatkowo, zgodnie z przedmiotowym zakresem analizowanego obiektu audytu, audytorzy przeprowadzili test rzeczywisty. Celem badania było uzyskanie informacji o możliwości i ewentualnych kosztach outsourcingu kadrowego - prowadzenia kadr przez zewnętrzną firmę. Zespół audytowy przeprowadził wywiad telefoniczny:

- w dniu 20.02.2007 r. z biurami zajmującymi się tego typu działalnością na terenie Opola i okolic; odpowiedź uzyskano jedynie z jednej jednostki - biura rachunkowego. Firma ta podała zbliżony koszt prowadzenia przez nich outsourcingu kadrowego. Koszt usługi obejmującej prowadzenie teczek osobowych oraz procesów rekrutacji kształtuje się według ilości pracowników zatrudnionych w danej jednostce i wynosi 30 - 40 zł miesięcznie za jednego pracownika. Jednocześnie firma zastrzegła, iż nie jest zainteresowana prowadzeniem tak dużej jednostki, jaką jest Urząd Miasta Opola, z powodów braku odpowiedniej ilości personelu.
- w dniu 26.02.2007 r. z 10 dużymi firmami zajmującymi się outsourcingiem kadrowym o zasięgu ogólnokrajowym. Firmy te nie wyraziły zainteresowania współpracą z Urzędem Miasta Opola ze względu na dużą ilość osób zatrudnionych. Audytorzy nie uzyskali informacji o wstępnych kosztach prowadzenia tego typu działalności przez te firmy.

Biorąc pod uwagę ilość pracowników zatrudnionych w Urzędzie – blisko 500 osób, szacowany koszt kadrowego outsourcingu wyniósłby około 15 000 - 20 000 zł

miesięcznie. W ocenie audytorów szacowany koszt wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Referacie Kadr jest porównywalny do kosztu outsourcingu kadrowego. W rezultacie badania audytorzy zwrócili uwagę na małe zainteresowanie outsourcingiem kadrowym dla Urzędu Miasta ze strony firm zajmujących się tego typu działalnością i odstąpili od dalszych badań w tym zakresie.

2.3. Analiza przyczyn i skutków uchybień

Przeprowadzone przez audytorów badania wykazały, że system kadrowy w Urzędzie Miasta funkcjonuje w pewnych elementach nierównomiernie. Audytorzy wysoko ocenili efektywność funkcjonowania procesu rekrutacji. Rezultaty badań wskazały na prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, przeprowadzanie naborów na stanowiska urzędnicze. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy stwierdzili, że obszar ocen pracowniczych funkcjonuje niestabilnie w zakresie efektywności wnioskowania wobec podwładnych pracowników, co w ocenie audytorów stanowi istotę przedmiotowego procesu. Pozytywnie ocenili istnienie procedury ocen pracowniczych, mimo braku prawnego obowiązku ich określenia, oraz jej treść, jako zapewniającej realizację celu. Jednak rezultaty badań wykazały niski poziom skuteczności realizacji wniosków kierowników komórek organizacyjnych wpisanych do Arkusza oceny pracownika. Wnioskowanie kierowników komórek organizacyjnych w stosunku do ocenianych pracowników przekłada się na ich realizację w niewielkim stopniu. Audytorzy stwierdzili także kilka uchybień formalnych, które w niewielkim stopniu wpływają na obniżenie oceny systemu w tym zakresie. Dotyczy to m.in. wnioskowania o zmianę charakteru zatrudnienia, prawnie niemożliwego do zastosowania (wniosek o zatrudnienie na podstawie mianowania w ocenie przeprowadzonej w 2006 r.) lub wnioskowanie o stanowiska wymagające wyższego wykształcenia w przypadku pracowników, którzy jego nie posiadają. W ocenie audytorów sytuacja ta wynika z nie w pełni sumiennego podejścia kierowników komórek organizacyjnych do istoty przeprowadzania oceniania pracowniczego. Wprowadzony w życie w bieżącym roku przepis normujący system ocen pracowniczych (rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych – Dz.U.07.55.361) wymusza prawny obowiązek przeprowadzania w jednostkach samorządu terytorialnego oceniania i kwalifikowania pracowników. W związku z tym audytorzy zalecili opracowanie wewnętrznej procedury ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu Miasta Opola, uwzględniającej zwiększenie odpowiedzialności kierowników komórek organizacyjnych za wnioski sprecyzowane podczas przeprowadzania procesu ocen pracowniczych. Jednak w związku z ukazaniem się *Instrukcji dotyczącej sposobu*

przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu Miasta Opola i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych audytorzy odstąpili od rekomendowania w tym zakresie.

Analiza systemu kadrowego wykazała, że w praktyce duży wpływ na politykę kadrową mają kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych, którzy określają potrzeby w zakresie pozyskania, utrzymania, szkolenia kadr w komórce organizacyjnej i w głównej mierze kreują politykę kadrową. W związku z tym, rola Referatu Kadr sprowadza się do obsługi kadrowej pracujących osób w Urzędzie Miasta. Ten stan rzeczy potwierdziła analiza wewnętrznych uregulowań obowiązujących w Urzędzie oraz uzyskanych odpowiedzi Naczelnika Wydziału Organizacyjnego w Kwestionariuszu kontroli wewnętrznej. Audytorzy zwrócili uwagę na zabiegi Naczelnika Wydziału OR dotyczące diagnozy aktualnego „stanu” kadr. W ich ocenie należy podjąć dalsze kroki w celu uzyskania szczegółowych informacji o możliwościach i kosztach przeprowadzenia audytu personalnego, co polecają Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego. Pozytywnie ocenili funkcjonowanie takich regulacji jak: procedura ocen pracowniczych, procedura szkoleń, czy opisy stanowisk pracy. Zakres przedmiotowy audytu nie objął badań w zakresie szkoleń zarządzania zasobami ludzkimi, niemniej audytorzy zwracają uwagę na fakt uczestnictwa w tego rodzaju szkoleniach przez tylko jedną osobę i zalecają, w miarę możliwości finansowych Urzędu, skierowanie na szkolenia z tego zakresu poszczególnych kierowników komórek organizacyjnych. Podczas narady zamykającej audytowani zawnieśli o rozszerzenie kręgu osób do uczestnictwa w przedmiotowych szkoleniach o ścisłe kierownictwo Urzędu Miasta – Prezydenta, jego Zastępców oraz Skarbnika Miasta. Audytorzy pozytywnie odnieśli się do tego wniosku i uwzględnili go w rekomendacjach.

2.4. Rekomendacje

E. Zakończyć przez Naczelnika Wydziału Organizacyjnego monitoring w zakresie przeprowadzenia audytu personalnego oraz podjąć kroki zmierzające do wprowadzenia wydatku do budżetu na 2008 r.

F. Skierować kierowników komórek organizacyjnych na szkolenia z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, uwzględniając także ścisłe kierownictwo Urzędu Miasta.

VII. UWAGI I WNIOSKI

Na podstawie opisanych w niniejszym sprawozdaniu ustaleń oraz analizy przyczyn i skutków rekomenduje się wykonanie następujących działań zmierzających do eliminowania w przyszłości stwierdzonych uchybień:

- A.** Wypracować przez kierownictwo Wydziałów FK i OR wspólne stanowisko w obszarze procesu wnioskowania i rozliczania wykorzystania samochodów prywatnych do celów służbowych.
- B.** Dokonać przeglądu legalności wypłaconych ryczałtów za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych w 2006 r. przez Wydział Finansowo-Księgowy.
- C.** Zaplanować i przeprowadzać raz do roku kontrole prawidłowości wypłat ryczałtów w miesiącu styczniu za rok poprzedni.
- D.** Wyłączyć z akt osobowych i przekazać pracownikom oryginalne dokumenty pozostawione w teczkach, zastępując je kopiami dokumentów potwierdzonymi „za zgodność z oryginałem”.
- E.** Zakończyć przez Naczelnika Wydziału Organizacyjnego monitoring w zakresie przeprowadzenia audytu personalnego oraz podjąć kroki zmierzające do wprowadzenia wydatku do budżetu na 2008 r.
- F.** Skierować kierowników komórek organizacyjnych na szkolenia z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, uwzględniając także ścisłe kierownictwo Urzędu Miasta.

Załącznik – szt. 1

Tabela ocen pracowniczych – str.3

Pouczenie:

1. Zgodnie z § 22 i 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego* (Dz.U.06.112.765) audytor przekazuje sprawozdanie kierownikowi komórki, w której jest przeprowadzane zadanie, zgodnie z zakresem podmiotowym określonym w programie zadania. Kierownik komórki, w której jest przeprowadzane zadanie, może zgłosić na piśmie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania, dodatkowe wyjaśnienia lub umotywowane zastrzeżenia dotyczące treści sprawozdania. W razie zgłoszenia dodatkowych wyjaśnień lub zastrzeżeń audytor wewnętrzny dokonuje ich analizy i w miarę potrzeby podejmuje dodatkowe czynności wyjaśniające w tym zakresie, a w przypadku stwierdzenia zasadności części albo całości dodatkowych wyjaśnień lub zastrzeżeń - zmienia lub uzupełnia odpowiednią część albo całość sprawozdania. W razie nieuwzględnienia dodatkowych wyjaśnień lub zastrzeżeń, w części albo w całości, audytor wewnętrzny przekazuje swoje stanowisko wraz z uzasadnieniem, na piśmie, kierownikowi audytowanej komórki.
2. Audytor wewnętrzny po rozpatrzeniu dodatkowych wyjaśnień lub zastrzeżeń, przekazuje po jednym egzemplarzu sprawozdania kierownikowi jednostki oraz kierownikowi komórki, w której jest przeprowadzane zadanie. Kierownik komórki, w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania, może zgłosić na piśmie kierownikowi jednostki swoje stanowisko do przedstawionego sprawozdania.
3. Zgodnie z § 24 Kierownik jednostki, w której było przeprowadzane zadanie, podejmując na podstawie sprawozdania działania mające na celu usunięcie uchybień lub wprowadzenie usprawnień, wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu i wskazuje termin ich realizacji oraz informuje o tym audytora wewnętrznego.
4. Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania z przeprowadzenia audytu wewnętrznego nie zostaną podjęte działania mające na celu usunięcie uchybień, kierownik jednostki informuje o tym Ministra Finansów oraz audytora wewnętrznego, uzasadniając brak podjęcia działań (art. 56, ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych*; Dz.U.05.249.2104).

Wykonano w 3 egzemplarzach, które otrzymują:

1. Egz. nr 1 – Prezydent Miasta
2. Egz. nr 2 – Naczelnik Wydziału OR
3. Egz. nr 3 – a/a
4. Kserokopia – Sekretarz Miasta Opola
5. Kserokopia – Naczelnik Wydziału FK