

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

Nazwa zadania audytowego: *Analiza i ocena nadzoru nad wykonywaniem programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*

nr zadania audytowego: *1/10*

Jednostka audytowana: *Urząd Miasta Opola - Wydział Lokalowy*

Wykonał: *Łukasz Nowak*

Data i podpis:

Zatwierdził: *Marek Żywicki*

Data i podpis:

STRESZCZENIE

Niniejsze zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrzznego oraz zgodnie z planem audytu na 2010r. jako zadanie zapewniające. Na etapie programowania zadania audytowego audytorzy stwierdzili, że w Urzędzie Miasta Opola obowiązują następujące przepisy regulujące obszar związany przedmiotowo z tematem audytu:

- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013;
- Roczne plany rzeczowo – finansowe remontów bieżących w zasobie mieszkaniowym gminy Opole.

Pierwszy z wymienionych dokumentów tworzony jest zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i wdrażany uchwałą Rady Miasta. Drugi z wymienionych, podlega każdorazowo (w trybie rocznym) zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta. Wieloletni Program z uwagi na okres na jaki jest opracowywany stanowi dokument o charakterze strategicznym, natomiast roczny plan rzeczowo – finansowy obowiązuje w roku jego tworzenia, zatem można go określić dokumentem wykonawczym w danym okresie obowiązywania. Audytorzy w trakcie badań stwierdzili, że zarówno zawartość, jak i szczegółowość wyżej wymienionych uregulowań w zakresie

robót remontowych w zasadzie się nie różnią i są porównywalne. Przeprowadzone testy audytorów wykazały, że pomimo porównywalnych elementów oba dokumenty nie są skorelowane ze sobą co do kwot, określając radykalnie odmienne potrzeby finansowe na remonty w zakresie objętych badaniami audytorów prac stolarskich. Audytorzy ponadto stwierdzili, że audytowana komórka nie dysponowała pełną i faktyczną informacją na temat ilości oraz wielkości poszczególnych okien zakwalifikowanych do wymiany, a zatem faktycznego zakresu potrzeb remontowych w obszarze wymiany stolarki okiennej. Niezbędnych pomiarów okien oraz aktualizacji zakresu zgłaszanych potrzeb remontowych dokonano dopiero na etapie przygotowań do przeprowadzenia wymiany stolarki okiennej w ramach pozyskanych 450 tys. zł z budżetu miasta w 2010r. W opinii audytorów brak przedmiotowej wiedzy skutkuje kilkumiesięcznym przygotowaniem realizacji zadania wymiany stolarki okiennej ze środków dodatkowo przyznanych z budżetu miasta, wpływa na ocenę działań podejmowanych przez Prezydenta Miasta i prace Urzędu.

Zespół audytorów, na podstawie uśrednionej kalkulacji cenowej (przeprowadzonej przez Naczelnika Wydziału Lokalowego) wyliczył, iż średnio rocznie, w celu zahamowania przyrostu oczekujących na wymianę stolarki okiennej powinno się zapewnić środki w wysokości co najmniej 100 tys. zł. Przy zapewnieniu niezmiennego poziomu finansowania (w ww. kwocie) przybliżony okres wymiany stolarki okiennej w wymaganym zakresie wyniósłby około 10 lat.

W toku audytu stwierdzono, że w obszarze gospodarowania zasobem mieszkaniowym kwoty dochodów z tytułu opłat czynszowych są porównywalne z ponoszonymi wydatkami na zarządzanie mieniem komunalnym. Dodatkowo uzyskane rezultaty przeprowadzonych przez audytorów badań wykluczyły możliwości finansowania remontów zasobu mieszkaniowego przy współudziale środków pochodzących ze wsparcia Unii Europejskiej. Wyniki badań wskazały na progresję stanu zadłużenia z tytułu nieopłacenia czynszów, mimo zmniejszającej się ilości lokali mieszkalnych w zasobie mieszkaniowym gminy. W związku z tym audytorzy stoją na stanowisku potrzeby zintensyfikowania działań oraz nadzoru nad zarządcami w celu uzyskania efektywniejszej windykacji przez zarządców, szczególnie w grupie najemców, których wielkość zadłużenia jest realna do spłaty oraz podjęcia strategicznej decyzji dotyczącego sposobu postępowania wobec najemców notorycznie nie wnoszących opłat czynszowych. Wątpliwości audytorów wzbudziły także rozciągnięte w czasie trwające nadal uzgodnienia z dostawcą oprogramowania GRANIT i związku z tym audytorzy zalecają podjęcia działań wyegzekwowania pełnej funkcjonalności zakupionego i dostarczonego oprogramowania.

Zespół audytorów po przeprowadzeniu zadania audytowego, wydał łącznie 4 rekomendacje, których zastosowanie w praktyce będzie miało wpływ na usprawnienie funkcjonowania analizowanego systemu.

I. CEL

Celem niniejszego audytu była ocena nadzoru nad wykonywaniem programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie przeprowadzania prac remontowych, ze szczególnym uwzględnieniem procesu wymiany stolarki okiennej.

II. ZAKRES

- Podmiotowy:
audyt został przeprowadzony w Wydziale Lokalowym Urzędu Miasta Opola.
- Przedmiotowy:
Identyfikacja i ocena systemu realizacji wymiany stolarki okiennej w ramach wykonywania programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

III. OBIEKTY AUDYTU

1. Analiza realizacji planu rzeczowo – finansowego remontów bieżących w zasobie mieszkaniowym gminy Opole.
2. Analiza i ocena podejmowanych działań w celu zapewnienia źródeł finansowania prac remontowych w zasobie mieszkaniowym gminy Opole, w zakresie prac związanych z wymianą stolarki okiennej.

IV. ANALIZA RYZYKA

Zespół audytorów na podstawie wyodrębnionych obszarów ryzyka, zgodnie z zakresem przedmiotowym realizowanego zadania audytowego określił ww. obiekty audytu. Przyjmując taki zakres ryzyka audytorzy zwrócili szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. opracowanie planu rzeczowo – finansowego remontów bieżących nierealnego do wykonania - OBIEKT 1.
2. braku lub niepełnej wiedzy w zakresie wielkości potrzeb w obszarze wymiany stolarki okiennej – OBIEKT 1.
3. braku lub niepełnej wiedzy w zakresie wartości środków na wymianę stolarki okiennej, w tym wielkości kwot „hamujących” przyrost liczby oczekujących na wymianę okien – OBIEKT 1.
4. brakiem aktualności list oczekujących na wymianę stolarki okiennej – OBIEKT 1.
5. brakiem wiedzy w zakresie źródeł pozyskiwania środków na remonty, w tym wymianę stolarki okiennej – OBIEKT 2.
6. brakiem, lub nieskutecznym sposobem nadzoru nad wielkością należności z tytułu niezapłaconych opłat przez najemców – OBIEKT 2.
7. brakiem lub nieskutecznym nadzorem nad realizacją zadań przez firmy zarządzające zasobem mieszkaniowym.

Analiza ww. ryzyka 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	L	2	4	4	3	3	81,25 %
Obiekt 2	L	3	4	4	2	3	82,50 %

W wyniku przeprowadzonej analizy zespół audytorów stwierdził, że oba wyłonione obiekty charakteryzują się zbliżonymi wartościami wynikowymi analizy ryzyka. Przyczyną tego stanu rzeczy jest bezpośrednio powiązanie określonych w analizie obszarów ryzyka.

W ocenie zespołu audytowego planowanie prac remontowych, określenie jego ilości i wartości jest ściśle związane z możliwościami finansowania zaplanowanych przedsięwzięć. Stąd audytorzy podjęli decyzję o konieczności objęcia audytem obu obiektów i mimo formalnego rozróżnienia obiektów na etapie programowania przedmiotowego zadania audytowego, oba obiekty w badaniach audytorów będą traktowane jako wzajemnie istniejące i ściśle powiązane. Dodatkowo, na objęcie audytem obu wyłonionych obiektów, wskazują wysokie punktacje przyznane w poszczególnych kategoriach ryzyk. Audytorzy przyznali najwyższą punktację kategoriom jakości zarządzania i kontroli wewnętrznej. Uznali bowiem, że dla prawidłowego przeprowadzania planowania a następnie nadzoru nad realizacją planu rzeczowo – finansowego remontów (w tym wymianu stolarki okiennej) wymaga posiadania kadry wysokokwalifikowanej i zaangażowanej w procesie pracy oraz wymaga realizowania kontroli wewnętrznej na wysokim poziomie w celu zapewnienia skutecznej realizacji procesu remontów ze względu na outsourcing w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym.

Metodyka:

1. testy przeglądkowe – identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - zapoznanie się z dokumentami służbowymi;
 - uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o kwestionariusze kontroli wewnętrznej oraz kwestionariusz samooceny;
 - obserwację wykonywanych działań;
2. testy zgodności – analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - porównanie określonych zbiorów danych w celu wykrycia operacji nieprawidłowych, wymagających wyjaśnienia;
 - sprawdzenie rzetelności informacji oraz jej porównanie z ustalonymi przez audytorów kryteriami (informacje zewnętrzne);
3. testy rzeczywiste wydajności (efektywności).

IV. DATA ROZPOCZĘCIA

Zadanie audytowe zostało rozpoczęte w kwietniu 2010r.

V. USTALENIA

1. Obiekt 1

Analiza realizacji planu rzeczowo – finansowego remontów bieżących w zasobie mieszkaniowym gminy Opole.

1.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego

1.1.1. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity:Dz.U.05.31.266) do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Jednym z głównych narzędzi prowadzących do realizacji tego celu jest utworzenie i wykorzystywanie mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z ustawową definicją mieszkaniowym zasobem gminy są lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10). Rada gminy jest zobowiązana m.in. do ustalenia, w drodze odrębnych uchwał, zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Podstawą do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy o ochronie praw lokatorów. Uchwała powinna stanowić o przyjętych celach gminy i działaniach niezbędnych do ich realizacji. Wieloletni program powinien obejmować minimum pięć kolejnych lat i powinien zawierać:

1. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
2. analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
3. planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
4. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;

5. sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
6. źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
7. wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
8. opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Wymieniony powyżej katalog stanowi minimalny wymóg treści wieloletniego programu. Może być poszerzony o dodatkowe elementy, ale niedopuszczalne jest nieuwzględnienie któregokolwiek z nich, gdyż będzie to skutkowało stwierdzeniem nieważności takiej uchwały (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Op 480/07, LEX nr 381693). Błędem będzie zatem uregulowanie w odrębnej uchwale jednego z elementów składowych programu np. zasad polityki czynszowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. II SA/Wr 1567/02, OwSS 2006/2/38, LEX nr 174906). Co do zasady postanowienia programu są przepisami wewnątrznie obowiązującymi, gdyż wiążą organ wykonawczy, ale wymóg określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a także możliwość wypowiedzenia umowy najmu w sytuacji określonej w art. 21 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w oparciu o uregulowania wieloletniego programu, wpływa na sytuację prawną osób wynajmujących lokale mieszkalne, co przesądza o statusie programu jako aktu wykonawczego do ustawy – aktu prawa miejscowego.

1.1.2. Na podstawie opisanych w punkcie 1.1.1 przepisów, Rada Miasta Opola podjęła uchwałę NR LI/527/09 z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie *przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013*. Zgodnie z § 1 cytowanego przepisu jednym z podstawowych celów jest określenie kierunków działania gminy w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, w tym w zakresie poprawy stanu technicznego lokali i budynków wchodzących w skład

mieszkaniowego zasobu gminy. W treści punktu III pn. Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na lata 2009-2013, na podstawie prognozowanych przychodów, zaplanowano wydatki na remonty i modernizacje budynków na lata 2009-2013. Plan rzeczowo - finansowy remontów bieżących w zasobach mieszkaniowych Gminy Opole określono w formie tabelarycznej uwzględniając podział na zakres rzeczowy robót w podziale na poszczególne lata objęte Programem. Jednocześnie zawarto informację, że wydatki na remonty obejmują kwoty niezbędne na wykonanie remontów w budynkach stanowiących własność Gminy Opole oraz pokrycie udziału gminy we wspólnotach mieszkaniowych. Sklasyfikowano łącznie 14 kategorii zakresu rzeczowego, w tym także w punkcie 9 roboty stolarskie, które obejmują następujące elementy robót:

- wymiana stolarki okiennej i drzwiowej w lokalach gminnych,
- wymiana stolarki na klatkach schodowych i korytarzach piwnicznych,
- wymiana podłóg drewnianych,
- remont lub wymiana schodów drewnianych na klatkach schodowych.

1.1.3. W analizie przedmiotowego obiektu audytorzy zastosowali jako kryteria uzyskane rezultaty przeprowadzonych badań przeglądowych: wywiadów z audytowanymi, które zostały udokumentowane w kwestionariuszu kontroli wewnętrznej i notatkach służbowych a dotyczyły następujących spraw:

- podstawy oraz proces tworzenia corocznego planu remontów;
- opis procesu opracowywania harmonogramu prac remontowych, ze szczególnym uwzględnieniem prac remontowych dotyczących wymiany stolarki okiennej, w tym m.in.: kryteria kwalifikacji stolarki okiennej przeznaczanej do wymiany, tworzenie list oczekujących na wymianę okien, praktyka aktualizacji list oczekujących;
- analiza procesu realizacji wymiany stolarki okiennej ze środków dodatkowych budżetu Miasta Opola.

1.2. Ustalenie stanu faktycznego

1.2.1. W ramach badań przeglądowych zespół audytorów przeprowadził wywiady z audytowanymi. Celem tych badań było uzyskanie niezbędnych informacji o procesach zachodzących w obszarze związanym przedmiotowo z zakresem poddanego analizie obiektu audytu. W wyniku przeprowadzonego badania, udokumentowanego w

kwestionariuszu kontroli wewnętrznej (a.a. 3-7/1/B/10), audytorzy uzyskali następujące informacje:

- i. *Jednym z dokumentów dotyczących nieruchomości jest ich inwentaryzacja. Wskutek różnego rodzaju działań (np. przebudowa, rozbudowa, rozbiórka) następują zmiany w substancji budowlanej skutkujące koniecznością wykonania aktualizacji inwentaryzacji. W konsekwencji następują zmiany w powierzchniach nieruchomości bądź lokali. Ponadto różnice w powierzchniach następują również przy sporządzeniach aktualizacji inwentaryzacji wykonanych w latach 80-tych bądź wcześniejszych. Uwzględniając politykę gminy w zakresie sprzedaży nieruchomości i lokali nie przewiduje się zwiększenia zasobów.*
- ii. *Przygotowanie projektu planu remontów poprzedzone jest przeprowadzaną przez zarządców analizą dokumentów z przeglądów okresowych, jak również sporządzonych ekspertyz i opinii. Przedłożony projekt planu weryfikowany jest przez Wydział Lokalowy i zatwierdzany przez Prezydenta Miasta Opola. Po zatwierdzeniu planu tylko zadania w nim uwzględnione są realizowane. Inspektor w Wydziale Lokalowym weryfikuje przedłożone przez zarządcę kosztorysy, jak również uczestniczy w odbiorach robót. Faktury za wykonane i odebrane roboty wraz z dokumentacją niezbędną do ich zatwierdzenia po wstępnym zaksięgowaniu w systemie GRANIT przedkładane są do Wydziału Lokalowego celem akceptacji pod względem merytorycznym i rachunkowym, a następnie przekazywane są do Referatu Księgowości Zasobu Lokalowego do zapłaty. Zapłata następuje bezpośrednio na rachunek wykonawcy. Z wykonania planów remontów zarządcy comiesięcznie przekazują do WL sprawozdanie.*
- iii. *Wykonanie rzeczowe i finansowe planu remontów i planu kosztów eksploatacji w formie sprawozdania przekazywane jest w terminie do 15 każdego miesiąca do WL, który kontroluje prawidłowość realizacji planów.*
- iv. *Sprawozdania umożliwiają monitorowanie prawidłowego gospodarowania zasobem komunalnym oraz wydatkowania środków publicznych*
- v. *Osobami odpowiedzialnymi za sprawozdawczość są: naczelnik WL, kierownik REZG oraz pracownicy merytoryczni nadzorujący poszczególne rejony*
- vi. *Proces planowania rzeczowo-finansowego przebiega sprawnie, jednakże jego realizacja uwarunkowana jest pozyskaniem faktycznych środków finansowych (z tytułu najmu i użytkowania elementów zasobu) uwzględnionych w budżecie.*
- vii. *L nie uczestniczy w przeglądach wynikających z obowiązujących przepisów prawa budowlanego. Przeglądy ogólnobudowlane, instalacji gazowych, przewodów*

- kominowych i wentylacyjnych przeprowadzają uprawnione osoby na podstawie zawartych z gminą umów. Z przeprowadzonych przeglądów sporządzane są protokoły i wydawane opinie stanowiące podstawę przy tworzeniu projektów planów remontów. Ponadto dla każdej nieruchomości prowadzona jest książka obiektu budowlanego, do której mają dostęp organy kontrolne, właściciel oraz inne uprawnione osoby.*
- viii. *Pozostałe przeglądy poza wymienionymi wyżej są realizowane w razie potrzeb i wynikają z eksploatacji zasobów. Są to np. przeprowadzane wizje w zakresie oceny stanu technicznego zasobu, nadzór na wykonywaniem usług sprzątaniam, wizje związane ze zgłaszanymi awariami, problemami eksploatacyjnymi.*
- ix. *Wykonane prace w zasobie podlegają weryfikacji w zakresie ich jakości w dokonywanych odbiorach robót oraz przeglądach gwarancyjnych i pogwarancyjnych, natomiast:*
- realność ceny weryfikowana jest w wyniku pozyskiwania informacji z rynku, ofert składanych przez wykonawców na zadania oraz przeprowadzanych postępowań przetargowych;*
 - realność jakości materiału potwierdzają certyfikaty i świadectwa, a także zabezpieczenie odpowiednich okresów gwarancji w zawieranych umowach.*
- x. *Potrzeby remontowe wynikające z przeglądów budynków, wizji lokalnych, uzasadnionych interwencji najemców oraz decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego stanowią podstawę do tworzenia przez zarządców projektu planów remontów w danym roku budżetowym. W przypadku wymiany stolarki okiennej i drzwiowej każdorazowo następuje kwalifikacja do wymiany dokonywana przez osoby posiadające uprawnienia w tym zakresie. W związku z ilością kwalifikowanej do wymiany stolarki przekraczającą możliwości finansowe Gminy Opole sporządzane są listy osób oczekujących na wymianę stolarki, zgodnie z datą kwalifikacji. W przypadku sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia użytkowników wymiana stolarki następuje poza kolejnością wynikającą z kwalifikacji.*
- xi. *L z własnej inicjatywy nie tworzy planów remontów. Są one wynikiem zestawienia potrzeb i możliwości finansowych, więc tylko takie przesłanki stanowią ich fundamenty. Dokumentacja techniczna potwierdzająca potrzeby remontowe zgodnie z umową o zarządzanie jest w posiadaniu zarządcy odpowiedzialnego za utrzymanie zasobów w stanie niepogorszonym.*

- xii. *Wartości planowanych robót w planie rzeczowo-finansowym remontów określone bądź to na podstawie kosztorysów inwestorskich w oparciu o ceny wg SEKOCENBUDU bądź na podstawie analizy rynku w zakresie kosztów danych usług.*
- xiii. *Współpraca z pionem Skarbnika polega na przedkładaniu do akceptacji projektów planów remontów, wniosków o zabezpieczenie na ich realizację odpowiednich środków finansowych, jak również przedkładaniu przez L zweryfikowanych sprawozdań z realizacji planów remontów i eksploatacji, sporządzanych przez zarządców.*

Audytorzy (zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010r. w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego - Dz.U.10.21.108) przekazali przedmiotowe sprawozdanie Skarbnikowi Miasta. Skarbnik Miasta wniosła uwagę odnoszącą się do ww. punktu xiii, stwierdzając, iż podana w tym punkcie informacja naczelnika L, „że do skarbnika wpływają zweryfikowane sprawozdania z realizacji planów remontów i eksploatacji, sporządzanych przez zarządców”, jest niezgodna ze stanem faktycznym.

W wyniku analizy uzyskanych odpowiedzi audytorzy dodatkowo stwierdzili, że L corocznie opracowuje plan remontów dla poszczególnych rejonów (zarządców). Plany remontów są tworzone w oparciu o przekazane przez zarządców informacje z przeglądów okresowych, jak również sporządzonych ekspertyz i opinii. Przedłożony projekt planu zostaje poddany zweryfikowaniu przez pracowników L, przedstawiany do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta Opola i przekazywany zarządcom. Audytorzy ustalili, że obowiązek przygotowania rocznych planów rzeczowo finansowych wynika z postanowień zawartych umów o zarządzanie zasobem komunalnym w poszczególnych rejonach (zgodnie z załącznikiem nr 2 do umowy, punkt III Plany remontów). Zgodnie z tym uregulowaniem zarządca tworzy projekty rocznych planów rzeczowo – finansowych zasobu z uwzględnieniem utrzymywania go w należytym stanie, w szczególności:

- lokalizacji i zakresu zadania,
- szacunkowych kosztów niezbędnych robót remontowych,
- kolejności remontów ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa użytkowników i osób trzecich,
- zabezpieczenia p.poż,
- remontów o charakterze zapobiegawczym,
- spełnienia wymogów ochrony środowiska.

Przedmiotowe projekty planów rzeczowo-finansowych remontów na dany rok Zarządca przedstawia L najpóźniej do 31 sierpnia roku poprzedzającego rok obrachunkowy. Jednocześnie zamawiający (Gmina Opola) zastrzegł możliwość dokonania korekt w przedłożonych projektach planów, w szczególności co do przedmiotowego zakresu remontów oraz do ogólnej kwoty środków przypadających na zadania remontowe. Projekty planów rzeczowo - finansowych po ich zatwierdzeniu przez Gminę Opole są obowiązujące dla zarządcy i stają się planami rzeczowo-finansowymi remontów na dany rok (a.a. 300-431/1/B/10).

1.2.2. Audytorzy przeprowadzili test przeglądowy polegający na przeprowadzeniu analizy zapisów uchwały NR LI/527/09 z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013 (a.a. 510-525/1/B/10). Zgodnie z cytowanym aktem prawa miejscowego audytorzy ustalili:

- i. zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Rada Gminy jest zobligowana do uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat. Ustawodawca w tym przepisie wymienił obowiązujący katalog elementów programu. Badania audytorów wykazały, że wykonano obowiązek wynikający z cytowanego przepisu, a katalog zawartości przedmiotowego uregulowania jest zgodny z postanowieniami ustawy.
- ii. w punkcie II.4. określono prognozę wielkość mieszkaniowego zasobu Gminy, która corocznie ulega zmniejszeniu; przedmiotowa prognoza została oparta na założeniach zwiększenia zasobu lokali socjalnych o 30 lokali rocznie oraz sprzedaży corocznie ok. 5% lokali z zasobu. W latach 2009 – 2013 założono spadek ilości lokali zasobu komunalnego z 5.112 na 4.355 (spadek o 584, co stanowi ok. 15% w ciągu 5 lat), przy czym:
 - spadek ilości lokali mieszkalnych z 4728 na 3851 (o 877, co stanowi ok. 19% w ciągu 5 lat);
 - wzrost ilości lokali socjalnych z 384 na 504 (wzrost o 120, co stanowi ok. 31% w ciągu 5 lat)
- iii. w punkcie III określone zostały potrzeby oraz plan remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego, który opracowano w oparciu o posiadane informacje dotyczące stanu technicznego budynków. Na podstawie prognozowanych przychodów zaplanowano wydatki na remonty i modernizacje budynków na lata 2009-2013. Plan

wydatków remontowo – modernizacyjnych obejmuje także roboty stolarskie, do których zaliczono m.in. wymianę stolarki okiennej. Plan wydatków w tym zakresie, w podziale na lata 2009 – 2013, przedstawiono w tabeli poniżej:

Lp.	Zakres rzeczowy robót	2009r. wartość określona w zł	2010r. wartość określona w zł	2011r. wartość określona w zł	2012r. wartość określona w zł
9.	Roboty stolarskie (wymiana stolarki okiennej i drzwiowej w lokalach gminnych, wymiana stolarki na klatkach schodowych i korytarzach piwnicznych, wymiana podłóg drewnianych, remont lub wymiana schodów drewnianych na klatkach schodowych)	60.000,00	30.000,00	30.000,00	20.000,00

Źródło: uchwała NR LI/527/09 Rady Miasta Opola z dnia 28 maja 2009r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013

W wyniku analizy zapisów przedstawionego powyżej planu wydatków w zakresie rzeczowym robót audytorzy ustalili, że:

- a) prace stolarskie oprócz wymiany stolarki okiennej obejmują także wiele innych zakresów rzeczowych robót;
- b) na podstawie posiadanych danych o stanie technicznym budynków, odpowiedzialny merytorycznie wydział - przygotowujący przedmiotową uchwałę – założył w programie na okres 5 letni radykalne zmniejszenie potrzeb finansowych dotyczących robót stolarskich, w tym stolarki okiennej.

Podczas przedmiotowego badania audytorzy przeprowadzili dodatkowy test rzeczywisty. Polegał on na porównaniu dwóch wartości w zakresie jednego typu robót z zakresu rzeczowego robót, tj. robót stolarskich, jednak wynikających z dwóch odrębnych uregulowań:

- a) Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013;

- b) Rocznych planów rzeczowo – finansowych, utworzonych zgodnie z załącznikiem nr 2 do zawartych umów o zarządzanie zasobem komunalnym (a.a. 300-430/1/B/10).

Wyniki przeprowadzonego badania audytorzy zaprezentowali w tabeli poniżej:

Roboty stolarskie (w tym wymiana stolarki okiennej)	
Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013, Wartość w złotych na rok 2009	Roczne plany rzeczowo – finansowe Kwoty łączne obejmujące wartości zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Opola Wartość w złotych na rok 2009
60.000,00	25.000,00

Wyniki powyższego porównania wskazują na brak korelacji pomiędzy podstawowymi dokumentami w zakresie finansowania remontów w zasobie mieszkaniowym Gminy Opole. W związku ze stwierdzeniem braku wymienionego powiązania pomiędzy ww. dokumentami, zespół audytorów przeprowadził dodatkowe badanie, polegające na wskazaniu przyczyn powstania różnic pomiędzy Wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013 a rocznymi planami rzeczowo – finansowymi na 2009r. (a.a. 318-343/1/B/10, 359-375/1/B/10, 396-430/1/B/10). Udzielone w formie pisemnej wyjaśnienia przekazane przy korespondencji L.0115-6/2010 z dnia 24 czerwca 2010r. (a.a. 188-192/1/B/10), nie stanowią uzasadnienia powstania rozbieżności kwotowych w przedmiotowych dokumentach. Z analizy treści cytowanej korespondencji L, wynika że rozbieżności wystąpią zarówno w roku 2010, jak i latach następnych, co jest w ocenie Naczelnika L skutkiem *zadłużenia w opłatach za zajmowanie lokali oraz różnicy w zaplanowanych i faktycznie realizowanych sprzedażach i przyjęciach lokali*. Zatem uchwalony przez Radę Miasta Wieloletni Program ze względu na okres obowiązywania (2009 – 2013) jest dokumentem strategicznym i dla odpowiedzialnych komórek organizacyjnych w praktyce nie jest traktowany jako dokument w pełni wykonawczy.

1.2.3. Audytorzy przeprowadzili badania przeglądowe mające na celu identyfikację procesu tworzenia i aktualizacji list oczekujących na wymianę okien (potrzeb remontowych) oraz procesu realizacji wymiany stolarki okiennej w zasobach mieszkaniowych miasta Opola. W teście audytorzy uwzględnili także sposób postępowania w realizacji zadania wymiany stolarki okiennej ze środków dodatkowych z budżetu miasta. Badanie polegało na przeprowadzeniu wywiadów:

- z przedstawicielami L, dokumentowanymi w kwestionariuszu kontroli wewnętrznej oraz w korespondencji skierowanej do KWiA – RAW (a.a. 3-7/1/B/10, a.a. 188-189/1/B/10),
- z przedstawicielami firm, z którymi Gmina Opola zawarła umowy o zarządzanie zasobem mieszkaniowym (a.a. 193-196/1/B/10).

Na podstawie udzielonych odpowiedzi w kwestionariuszu kontroli wewnętrznej a także na podstawie ustaleń poczynionych podczas spotkania z przedstawicielami firm zarządzających zasobem mieszkaniowym i L, udokumentowanych w notatce służbowej, audytorzy uzyskali rezultaty, które zaprezentowane zostały w tabeli poniżej:

Lp.	Zagadnienia sprecyzowane przez audytorów	Odpowiedzi udzielone przez audytowanych (zarówno przez przedstawicieli zarządców oraz Wydziału Lokalowego): <ul style="list-style-type: none"> • (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) – przedstawiciele ZGM Bytom Sp. z o.o., odpowiedzialni za rejony II i III; • (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) – przedstawiciel Turhand – Ret Sp. z o.o. w Opolu, odpowiedzialna za rejon I; • p. Lachowicz, (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) – reprezentujące Wydział Lokalowy
1	Czy zarządcy od momentu obowiązywania podpisanych umów z gmina Opole o zarządzanie zasobem komunalnym (tj. od dnia 25 i 27 lutego 2009r.) przeprowadzali wymianę stolarki okiennej?	Zarządcy nie przeprowadzali wymiany stolarki okiennej. Przedstawiciele Wydziału Lokalowego zaznaczyli, iż ostatnie prace tego typu były przeprowadzane w roku 2007.

2	<p>Proszę opisać sposób postępowania zarządców (funkcjonujący mechanizm) w przypadku otrzymania zgłoszenia ze strony najemcy o konieczności wymiany okien.</p>	<p>Po złożeniu przez najemcę lokalu zgłoszenia u zarządcy podlega ono rejestracji w prowadzonym (przez zarządców) rejestrze tzw. książce wymiany (pozycja uwzględnia datę kwalifikacji oraz lokalizację).</p> <p>W następnej kolejności przeprowadzana jest wizja lokalna, w której uczestniczą pracownicy techniczni zarządcy, połączona z oceną faktycznego stanu okna. W przypadku uznania zasadności zgłoszenia następuje wymiarowanie okna. Pomiarowi podlega wysokość i szerokość okna oraz jego podział (okno jedno-, dwuskrzydłowe itd.).</p> <p>Należy jednakże zaznaczyć, iż wymiarowanie nie stanowi działania obowiązkowego i przeprowadzenie wymiarów <u>jest uzależnione tylko i wyłącznie od woli pracownika zarządcy. Zatem nie w każdym protokole podawane są wymiary okien zakwalifikowanych do wymiany. Nie zaistniał przypadek, aby Wydział Lokalowy zgłaszał potrzeby w tym zakresie (w przypadku pierwotnych kwalifikacji).</u> Pomiar, w przypadku jego przeprowadzenia przez pracownika zarządcy jest nanoszony na rysunek okna stanowiący element sporządzanego protokołu. Przygotowany dokument stanowi podstawę do wprowadzenia najemcy na listę oczekujących na wymianę okien, które są opracowywane przez zarządców.</p> <p>Przedstawiciele Wydziału Lokalowego podkreślili, iż najemcy częstokroć nie zgadzają się z negatywnym wynikiem kwalifikacji o przeprowadzanej przez zarządców i podejmują bezpośrednie interwencje w wydziale.</p>
3	<p>Czy zarządcy weryfikują prowadzone listy oczekujących na wymianę okien?</p>	<p>Zarządcy nie prowadzi bieżących aktualizacji list najemców oczekujących na wymianę. W uzasadnieniu powodów niepodjęcia czynności aktualizacyjnych zarządzający stwierdzili, iż nie widzą takiej potrzeby, zarówno krótko-, jak i długookresowej. Dodatkowo stwierdzili, że z zawartych umów nie wynikają obowiązki aktualizacji list oczekujących na wymianę okien a Wydział Lokalowy nie żądał tego typu informacji. Jednak potwierdzili posiadanie wiedzy, iż głównym powodem tej sytuacji jest brak odpowiedniego poziomu środków finansowych na przeprowadzenia prac remontowych, w tym wymiany okien (w latach 2008 – 2010 nie przeprowadzono wymiany stolarki okiennej).</p>

		<p>Zarządcy zapewnili audytorów o realności prowadzonych list i ich aktualności (jedynymi wyjątkami mogą być przypadki, w których najemca dokonał samodzielnie wymiany okien i nie zgłosi tego faktu zarządcy – zwrócono jednak uwagę, iż najemca nie jest zobligowany do przekazywania tego typu informacji ani zarządcy, ani Wydziałowi Lokalowemu).</p>
4	<p>Działania podejmowane przez Wydział Lokalowy oraz zarządców w związku z przygotowaniem do wymiany stolarki okiennej w ramach pozyskanych 450 tys. zł z budżetu miasta w 2010r.</p>	<p>Wydział Lokalowy skierował w miesiącu lutym br. pismo do zarządców, w którym zobowiązał spółki do przeprowadzenia weryfikacji rejestrów - potrzeb remontowych w zakresie robót: wymiana okien oraz zwrotne przekazanie zaktualizowanych dokumentów do wydziału. Rejestry te zgodnie z oświadczeniem przedstawicieli L stanowią będą podstawę do przygotowania szczegółowej specyfikacji zamówienia. Po wystosowaniu pisma ponaglącego (z powodu braku informacji zwrotnej ze strony zarządców) oraz w wyniku prowadzonego monitoringu (wg L) wyznaczono termin końcowy na przekazanie rejestrów na dzień 28 maja 2010r. (piątek).</p> <p>Weryfikację list oczekujących (<u>uwzględnionych w już istniejących listach</u>) powierzono w całości zarządcom. W ramach tych czynności pracownicy zarządców podejmują następujące czynności w trakcie przeprowadzanych wizji lokalnych bezpośrednio w lokalach najemców:</p> <ul style="list-style-type: none"> • weryfikują, czy zakwalifikowane okna zostały wymienione przez najemcę na własny koszt; • w przypadku stwierdzenia, że okna nie zostały wymienione przez najemców, dokonują wymiarowania okien - pomiarowi podlega wysokość i szerokość okna oraz jego podział (okno jedno-, dwuskrzydłowe itd.); wynik pomiaru jest nanoszony na rysunek okna; • dokonują porównania – oceniają aktualność zapisów w protokole sporządzonym podczas pierwotnej kwalifikacji; • sporządzają protokół z przeprowadzonej wizji; • zbiorcze zestawienie w postaci wykazu oczekujących najemców wraz z ilością zakwalifikowanych okien zostanie przekazane do wydziału do dnia 28 maja 2010r. <p>Sporządzone wykazy stanowią będą podstawę sporządzenia przez L specyfikacji istotnych</p>

		<p>warunków zamówienia. Dodatkowe wymiarowanie okien nie będzie przeprowadzane. Poinformowano zespół audytorów, iż w ramach przedmiotowego zadania nie przeprowadzono dodatkowych kwalifikacji.</p> <p>Przedstawiciele zarządców zapewnili audytorów, iż w trakcie wymiarowania nie bazowano na pomiarach dokonywanych przez najemców lecz na przeprowadzanych każdorazowo przez pracowników zarządców.</p> <p>Zespół audytorów nie uzyskał informacji co do dalszego sposobu postępowania jakie zastosuje zarządca i L w przypadkach, w których pracownicy zarządców dokonujący ponownych wizji lokalnych nie zostali wpuszczeni do lokali, bądź nie zastano najemców.</p> <p>Na wniosek audytorów, przedstawiciele zarządców nie potrafili oszacować ile było takich przypadków.</p>
5	Kto będzie dokonywał/dokonyje wymiarowania stolarki okiennej kwalifikowanej do wymiany w ramach pozyskanych 450 tys. zł z budżetu miasta?	Zarządcy za pośrednictwem swoich pracowników technicznych, dokonujących wizji lokalnych, opisanych szczegółowo w odpowiedzi punktu 4 niniejszej tabeli.
6	W jaki sposób przeprowadzany jest/zostanie przeprowadzony odbiór wykonanych prac?	Odbiór wykonanych robót odbędzie się poprzez protokół zdawczo – odbiorczy sporządzany przez zarządców z wykonawcą - w wyniku wizji lokalnej przeprowadzonej u każdego najemcy, u którego przeprowadzano prace wymiany stolarki okiennej.
7	Ile wynosi okres zabezpieczenia gwarancją za wykonanie wymiany stolarki okiennej?	5 lat – okres ten jest standardowy i przyjęty do stosowania w przypadku wymiany stolarki okiennej. Przedstawiciele L zapewnili audytorów, iż warunek 5 letniej gwarancji zostanie ujęty w umowie z wykonawcą.
8	Ile okien zostało zakwalifikowanych do wymiany w poszczególnych rejonach oraz ile okien zostanie wymienionych z pozyskanych dodatkowo środków z budżetu miasta (przy uwzględnieniu uśrednionej ceny)?	<p>Audytorzy nie uzyskali przedmiotowych informacji.</p> <p>Przedstawicielka Turhand-Ret nie była w stanie podać żadnych wielkości,</p> <p>Przedstawiciel ZGM Bytom wskazał, iż jest to około kilkaset okien, jednak nie określił podziału na zarządzane przez ZGM Bytom rejonu II i III.</p>

1.2.4. W toku analizy przedmiotowego obiektu, audytorzy w swoich badaniach ujęli także obszar dotyczący prowadzonych przez zarządców list oczekujących na wymianę stolarki okiennej (stanowiących podstawę do określenia potrzeb remontowych dot. zakresu przedmiotowego audytu). Audytorzy uznali bowiem, że w procesie realizacji wymiany okien i stale zwiększającej się liczbie oczekujących na ich wymianę, istotnym jest posiadanie szczegółowej wiedzy w zakresie ilości i parametrów okien uznanych do wymiany, a także stanowiącego informację wtórną aktualnego wykazu osób oczekujących na wymianę okien. W opinii zespołu audytorów posiadanie pełnej informacji umożliwiłoby określenie przewidywanego okresu oczekiwania, a także stanowiłyby podstawowy materiał decyzyjny dla Prezydenta Miasta oraz odpowiedzialnego za ten obszar zastępcy Prezydenta Miasta.

Badanie wykonane przez audytorów polegało na przeprowadzeniu wywiadu z naczelnikiem L, analizie uzyskanych odpowiedzi w kwestionariuszu kontroli wewnętrznej oraz przedstawionej przez audytowanych dokumentacji Wydziału Lokalowego i spółek zarządzających mieszkaniowym zasobem Gminy Opole. W trakcie wywiadu, audytorzy zostali poinformowani przez Naczelnika L o posiadaniu kopii list osób oczekujących na wymianę okien (wraz z wykazem zakwalifikowanych do wymiany okien w poszczególnych lokalach). Dodatkowo, naczelnik poinformowała zespół audytowy o szacunkowych potrzebach finansowych, których uzyskanie spowodowałoby zahamowanie przyrostu ilości osób oczekujących na wymianę okien, określając tę wartość na 70 - 80 tysięcy złotych rocznie. Kolejnym etapem badań była analiza zbiorczych zestawień ilości zakwalifikowanych okien do wymiany. L przedstawił audytorom dwie wersje zestawienia (z dn. 12 oraz 17 maja 2010r. – a.a. 159-160/1/B/10, a.a. 169-170/1/B/10). W wyjaśnieniu L poinformował, że powstała różnica w ilości okien zakwalifikowanych do wymiany wynikała z powodu uznania do remontu kolejnych okien na ul. Oświęcimskiej, Jagiellonów oraz Frankiewicza (40 szt. okien, zakwalifikowanych dodatkowo do wymiany w dniach 14 i 17.05.2010r.). W oparciu o przedstawioną przez L uśrednioną kalkulację cenową, audytorzy wyliczyli, że średnio rocznie na wymianę okien powinno się zapewnić środki w wysokości co najmniej 100 tys. zł, w celu zahamowania przyrostu oczekujących na wymianę stolarki okiennej i jednocześnie określenia przybliżonego okresu wymiany (przy niezmienionym poziomie finansowania) na okres około 10 lat.

W toku przedmiotowego badania audytorzy stwierdzili także, że na listach oczekujących niektóre lokalizacje a co za tym idzie osoby powtarzają się. Audytowani wyjaśnili, że fakt ten powodowany jest zgłaszaniem przez najemców, znajdujących się już na liście oczekujących, dodatkowych potrzeb z zakresu wymiany stolarki okiennej (w trakcie

przeprowadzanej pierwszej wizji lokalnej do wymiany kwalifikowano tylko część okien, natomiast pozostałe kwalifikowane były w późniejszym okresie). Drugim powodem są sytuacje niezgłaszania zarządcom dokonania wymiany okien na koszt własny najemcy. W ocenie audytowanych aktualizacja listy osób oczekujących na wymianę nie jest uzasadniona, z uwagi na brak środków na ten cel w budżecie miasta Opola.

W ramach przedmiotowego badania, audytorzy przeprowadzili dodatkowy test rzeczywisty, mający na celu uzyskanie informacji o aktualności wykazów potrzeb remontowych w zakresie wymiany stolarki okiennej (w tym list oczekujących). Badanie polegało na porównaniu danych dotyczących sprzedanych lokali w roku 2009 (a.a. 32-103/1/B/10) z danymi zawartymi w listach oczekujących na wymianę stolarki okiennej/ wykazów potrzeb remontowych w zakresie wymiany stolarki okiennej (a.a. 131-158/1/B/10). Rezultaty tego testu zostały przedstawione w tabeli poniżej, zgodnie z obowiązującą rejonizacją:

Rejon I Turhand – Ret Sp. z o.o.		Rejon II ZGM Bytom Sp. z o.o.		Rejon III ZGM Bytom Sp. z o.o.	
Lokal gminny zakwalifikowany do remontu	Lokal gminny sprzedany	Lokal gminny zakwalifikowany do remontu	Lokal gminny sprzedany	Lokal gminny zakwalifikowany do remontu	Lokal gminny sprzedany
Nie stwierdzono zbieżności	Nie stwierdzono zbieżności	<ol style="list-style-type: none"> 1. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 2. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 3. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 4. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 2. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 3. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 4. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. (wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198)

0	0	4	4	1	1
---	---	---	---	---	---

W czasie realizacji zadania audytowani poinformowali audytorów o decyzji Prezydenta Miasta Opola w zakresie przekazania dodatkowo 450 tys. zł z budżetu miasta w celu przeprowadzenia wymiany stolarki okiennej w zasobie komunalnym. Zgodnie z informacją przekazaną przez naczelnika L w korespondencji L.0115-6/2010 z dnia 24 maja 2010r. (a.a. 182-192/1/B/10) opracowano i skierowano w miesiącu lutym do zarządców zasobu komunalnego korespondencję zobowiązującą do dokonania weryfikacji list zakwalifikowanych do wymiany okien. W przedmiotowym piśmie zobligowano zarządców także do dokonania pomiarów okien, które podlegają wymianie. Jednocześnie L podjął działania w zakresie przygotowania wniosku do Wydziału Inwestycji Miejskich dotyczącego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne zmierzającego do wyłonienia wykonawcy na wymianę stolarki okiennej zasobu komunalnego, jednak ze względu na brak zwrotnej informacji (ilości, rodzaju i wielkości okien) od zarządców, wniosek nie został opracowany. Przedstawiciele firm zarządzających nie potwierdzili faktu zlecenia najemcom prac wymiarowania okien. W wyniku przeprowadzonych testów audytorzy stwierdzili, że audytowana komórka nie dysponowała pełną i faktyczną informacją na temat wielkości poszczególnych okien zakwalifikowanych do wymiany, a także ilości osób oczekujących na wymianę stolarki okiennej. Aktualizacji wykazów dot. ilości oraz wielkości poszczególnych okien kwalifikujących się do wymiany (tj. niezbędnych w tym zakresie szczegółowych pomiarów okien) dokonano dopiero na etapie przygotowań do przeprowadzenia wymiany stolarki okiennej w ramach pozyskanych 450 tys. zł z budżetu miasta w 2010r. W opinii audytorów brak przedmiotowej wiedzy w zakresie faktycznych potrzeb remontowych skutkuje kilkumiesięcznym okresem przygotowania realizacji wymiany stolarki okiennej ze środków dodatkowo przyznanych z budżetu miasta, wpływając tym samym na ocenę działań podejmowanych przez Prezydenta Miasta i pracy Urzędu.

1.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej

W wyniku przeprowadzonych badań w przedmiotowym obiekcie zespół audytorów stwierdził, że obowiązują dwa podstawowe uregulowania:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który jest obowiązkiem wynikającym z ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wprowadzany w życie uchwałą rady gminy;
- Roczne plany rzeczowo – finansowe, tworzone przez zarządzających mieszkaniowym zasobem gminy, weryfikowane przez Wydział Lokalowy i zatwierdzane do realizacji przez Prezydenta Miasta Opola; obowiązek tworzenia wyniku z postanowień zawartych w umowach z zarządcami, wyłonionymi w drodze postępowań o zamówienie publiczne.

Audytorzy stwierdzili, że elementy składowe wyżej wymienionych uregulowań w zakresie robót remontowych dotyczących prac stolarskich są jednolite w treści i wzajemnie porównywalne. Przeprowadzone testy audytorów wykazały, że pomimo porównywalnych elementów oba dokumenty nie stanowią zwartej całości w zakresie kwot, określając radykalnie odmienne potrzeby finansowe na remonty - prace stolarskie (w Programie określono w roku 2009 na 60.000zł, natomiast w Rocznym planie rzeczowo – finansowym na poziomie 25.000 zł). Podczas analizy tych uregulowań audytorzy zwrócili także uwagę na regres kwoty potrzeb finansowych w tym zakresie w latach objętych Programem (2009 – 60.000 zł, 2010 i 2011 – 30.000 zł, 2012 – 20.000 zł). W ocenie zespołu audytorów wykazane rozbieżności pomiędzy dokumentami wskazują na brak korelacji pomiędzy nimi i tworzenia ich w oderwaniu od siebie. W subiektywnej ocenie audytorów fakt ten może również świadczyć o braku świadomości o potrzebach remontowych i finansowych w zakresie wymiany stolarki okiennej, lub nie w pełni należytej realizacji obowiązków podczas tworzenia obu uregulowań. Audytorzy zwracają uwagę także na fakt, iż przyjęcie i realizacja Programu i rocznych planów w takiej formie nie doprowadzi do zatrzymania zwiększającej się rokrocznie liczby osób oczekujących na wymianę okien. Przyjęty przez Radę Miasta w formie uchwały Program o charakterze strategicznym nie stanowi w praktyce dokumentu wykonawczego dla właściwych komórek Urzędu Miasta – zarówno audytowanych jak i pionu Skarbnika Miasta. Przyjęte wartości kwotowe w Wieloletnim Programie stanowią, co znamienne, wyobrażenie modelowe dotyczące stanu idealnego w zakresie pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi. W ocenie zespołu audytowego brak traktowania wytycznych zawartych w Wieloletnim Programie w sposób konsekwentny zarówno na etapie jego opracowywania jak i realizacji (zarówno przez audytowanych jak i pion finansowy) uniemożliwia efektywne nadzorowanie procesu zaspokajania potrzeb członków wspólnoty lokalnej. W ocenie audytorów wieloletni program nie może być traktowany jedynie w kategoriach wykonania obowiązku

nałożonego przez ustawodawcę, co ma obecnie miejsce, a winien stanowić dokument wykonawczy, posiadający realne podstawy, konsekwentnie wdrażany w życie.

Wyniki badań audytowych wykazały, że liczba osób oczekujących na wymianę stolarki okiennej rosła w okresie 2001 – 2010r. (średnio każdego roku o ponad 200 okien) i obejmowała oczekujących, zakwalifikowanych do wymiany okien nawet z 2001r. Rezultatem badań było ustalenie braku aktualizowania wykazów potrzeb remontowych w zakresie wymiany stolarki okiennej (w tym list oczekujących najemców), przez co będące w posiadaniu zarządców i L zestawienia były niepełne. Przedmiotowe wykazy nie zostały poddane weryfikacji także w momencie przejęcia zarządzania przez wyłonionych wykonawców w lutym 2009r. Audytowani, zarówno przedstawiciele Wydziału Lokalowego, jak i firm zarządzających mieszkaniowym zasobem komunalnym stwierdzili w toku audytu brak podstaw do celowości posiadania kompletnej i aktualnej wiedzy o ilości i parametrach zakwalifikowanych do wymiany okien, jak też do potrzeby bieżącego lub okresowego dokonywania uaktualnienia list osób oczekujących na wymianę okien. Za jedyny powód braku konieczności posiadania przedmiotowej wiedzy naczelnik L wskazała brak środków budżetu miasta, którą to informację zakomunikowali audytorom również przedstawiciele firm zarządzających.

Brak pełnej informacji w opisanym wyżej zakresie stoi w sprzeczności z opinią audytorów. Zgodnie ze swoim stanowiskiem, audytorzy uważają, że posiadanie zweryfikowanych okresowo (a zatem faktycznych) wykazów potrzeb remontowych w zakresie wymiany stolarki okiennej, stanowi istotne źródło informacji decyzyjnej i menadżerskiej, np. przy podejmowaniu decyzji finansowych przez Prezydenta Miasta, Zastępcy Prezydenta Miasta i Skarbnika oraz jednocześnie mogłoby stanowić niepodważalny argument (efektywne uzasadnienie) w dyskusji z przedstawicielami Rady Miasta Opola. Audytorzy zwrócili również uwagę na jeszcze jeden aspekt sytuacji niepełnej wiedzy w analizowanym zakresie. Dotyczy on tworzenia, czy wręcz utraty pozytywnego wizerunku i wpływu na obniżenie oceny działań podejmowanych przez Gminę i Prezydenta Miasta, wywołanej brakiem rzetelnej informacji zwrotnej kierowanej do najemców zakwalifikowanych na wymianę okien, zarówno o praktycznych możliwościach wymiany, jak i o orientacyjnym czasie oczekiwania. Audytorzy na podstawie poczynionych ustaleń stwierdzili, że w przypadku realizacji Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w uchwalonego przez Radę Miasta Opola w obecnej formie, kolejka oczekujących na wymianę okien powiększać się będzie każdego roku a okres oczekiwania w najbliższym okresie przekroczy 10 lat.

Audytorzy wyrażają pogląd o celowości periodycznego aktualizowania wykazów potrzeb remontowych dot. wymiany stolarki okiennej obejmujących swym zakresem listy oczekujących, w celu zarówno posiadania pełnej i rzetelnej wiedzy dla Prezydenta Miasta i zastępców, możliwości określenia orientacyjnego okresu wymiany okien, jak i niedopuszczania do utraty pozytywnego wizerunku pracy Prezydenta i urzędu.

Audytorzy zaznaczają, że w związku z przyznaniem przez Prezydenta Miasta dodatkowych środków z budżetu miasta w bieżącym roku zobligowano firmy zarządzające do zweryfikowania list oczekujących i uzupełnienia pełnych danych o parametrach okien zakwalifikowanych do wymiany. Z informacji przekazanych audytorom przez naczelnika L uaktualnione dane zostały przekazane Wydziałowi Lokalowemu na przełomie miesiąca maja i czerwca, co umożliwiło opracowanie i ogłoszenie przetargu na wyłonienie wykonawcy wymiany okien. Proces wymiany stolarki okiennej z przyznanych dodatkowo środków budżetu miasta, przyjmując okres pozyskania danych od zarządców (blisko 4 miesiące), okres wyłonienia wykonawcy - przetarg do dnia sporządzenia niniejszego sprawozdania nie został rozstrzygnięty – czas realizacji zamówienia w ocenie audytorów przeciągnie się na 2011r. W przypadku posiadania kompletnych danych przez Wydział Lokalowy cały proces mógłby zostać zrealizowany jeszcze w 2010r. Dodatkowo audytorzy zwracają uwagę, że w momencie wdrożenia budżetu miasta w formie budżetu zadaniowego (w roku 2012), posiadanie przedmiotowej wiedzy stanie się wręcz koniecznością.

1.4. Zalecenia/rekomendacje

Zespół audytowy rekomenduje:

- A.** Wdrożyć skuteczny mechanizm, zapewniający pozyskiwanie przez L pełnej wiedzy o faktycznych potrzebach remontowych w mieszkaniowym zasobie komunalnym, obejmujący w szczególności ilość oraz wymiary zakwalifikowanej do wymiany stolarki okiennej.
- B.** Dążyć do zachowanie jak najmniejszych rozbieżności pomiędzy dokumentami strategicznymi a wykonawczymi opracowywanymi przez pracowników L.

2. Obiekt 2

Analiza i ocena podejmowanych działań w celu zapewnienia źródeł finansowania prac remontowych w zasobie mieszkaniowym gminy Opole, w zakresie prac związanych z wymianą stolarki okiennej.

2.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego

2.1.1. Zgodnie z ustawą z dnia z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U.01.142.1591) gmina jest zobowiązana do wykonywania zadań publicznych (art. 2). Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (art. 6). Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art.7).

2.1.2. Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zostały określone w ustawie z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U.05.31.266). W art. 4 ustawodawca stwierdził, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w cytowanej ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje wymienione zadania, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Zgodnie z art. 21 Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności, m.in. analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (ust. 1, punkt 2), sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach (ust. 1 punkt 5) oraz źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach (ust. 1 punkt 6).

2.1.3. W przedmiotowym obiekcie zespół audytorów uznał za kryteria ocen ustaleń stanu faktycznego wyniki przeprowadzonych wywiadów z audytowanymi, które szczegółowo opisane zostały w punkcie 2.2 niniejszego sprawozdania.

2.2. Ustalenie stanu faktycznego

2.2.1. Uzyskane przez audytorów wyniki testów przeglądowych, w zakresie powstających znacznych opóźnień w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców dotyczących remontów/wymiany okien w mieszkaniach wchodzących w skład zasobu lokalowego gminy spowodowały konieczność przeprowadzenia spotkania ze Skarbnikiem Miasta Opola – Panią Anną Jędrzejak. Celem tego badania było uzyskanie stanowiska Skarbnika Miasta w następujących kwestiach:

- funkcjonujący model finansowania remontów w ocenie Skarbnika Miasta;
- potencjalne możliwości zwiększenia wpływów finansujących mieszkaniowy zasób gminy;
- ocena współpracy Skarbnika z Wydziałem Lokalowym;
- skuteczność polityki windykacyjnej.

W wyniku przeprowadzonego wywiadu audytorzy uzyskali od Skarbnika Miasta następujące wyjaśnienia (a.a. 168/1/B/10):

- i. głównym utrudnieniem uniemożliwiającym racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gminy są koszty, które gmina ponosi z tytułu utrzymania zasobu gminnego, które nie są w pełni pokryte wpływami uzyskiwanymi z czynszów z tytułu najmu; powoduje to konieczność ciągłej dopłaty z budżetu miasta, gdyż gospodarka komunalna nie jest gospodarką samofinansującą się;
- ii. kolejnym znaczącym kosztem mającym wpływ na wielkość ponoszonych wydatków jest udział w istniejących wspólnotach mieszkaniowych i obowiązek ponoszenia opłat z tytułu funduszu remontowego; w praktyce przedstawiciele Gminy we wspólnotach prezentują bierną postawę, przez co w większości przypadków wyrażają zgody na powiększające się wydatki w ramach funduszy remontowych;
- iii. Skarbnik kwestionuje również sposób prowadzenia postępowań z najemcami lokali komunalnych, którzy nie dokonują terminowych opłat czynszowych; dodatkowo Skarbnik zwróciła uwagę, że w przypadku powstania zadłużeń decyzje o wyrażeniu zgody na ratalną spłatę zadłużenia podejmuje Wydział Lokalowy w porozumieniu z Prezydentem Miasta a należność Gminy jest rozkładana na stosunkowo długie okresy, dochodzące nawet do 48 miesięcy;
- iv. rokrocznie sprzedawanych jest około 200 lokali komunalnych z zasobu mieszkaniowego gminy;

- v. wpływy z tytułu wnoszenia opłat czynszowych lokali użytkowych przeznaczane są w całości na remonty i eksploatacje zasobów mieszkaniowych;
- vi. kartoteki osób nieterminowo, lub nie płacących czynszów, łącznie z podejmowaniem czynności windykacyjnych, zgodnie z zawartymi zarówno poprzednio, jak i obecnie umowami o zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym, prowadzone są przez podmioty zewnętrzne;
- vii. czynności kontrolne w zakresie finansowo – księgowym (prowadzenia księgowości), podzielone są następująco:
 - pion Skarbnika dokonuje zaksięgowania strony wydatkowej, przeprowadza przelewy (na zarządców), zaksięguje faktury,
 - Wydział Lokalowy dokonuje merytorycznej weryfikacji faktur dostarczanych przez zarządców.
- viii. Skarbnik zwróciła dodatkową uwagę na utrudnienia w prowadzonej przez zarządców windykacji, polegające na braku kompletnej elektronicznej bazy danych dłużników sprzed 3 lat tj. okresu sprawowania zarządu zasobem przez poprzednich zarządców; poprzedni zarządcy domagali się wysokich opłat za udostępnienie listy dłużników (np. p. Pająk, mimo że w dalszym ciągu reprezentuje ten sam podmiot, z którym zawarto kolejną umowę o zarządzanie zasobem mieszkaniowym, wycenił posiadaną listę zalegających z opłatami czynszowymi na kwotę 300 tys. zł); w związku z powyższym zaistniała konieczność ręcznego wprowadzenia szczegółowych danych dłużników dot. zobowiązań sprzed 1 października 2008r. do systemu GRANIT

2.2.2. Na podstawie dotychczas uzyskanych wyników badań i testów, audytorzy uznali za celowe dokonanie porównawczej analizy kwotowej pomiędzy wielkością wydatków ponoszonych na utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy a wielkościami uzyskiwanymi z tytułu pobierania czynszów oraz sprzedaży lokali komunalnych. W tym celu w porozumieniu z Wydziałem Budżetu opracowano tabelę, która przedstawia rezultaty przedmiotowego badania (a.a. 171-172/1/B/10):

Wyszczególnienie	Plan 2008 rok	Wykonanie 2008 rok	Plan 2009 rok	Wykonanie 2009 rok	Plan 2010 rok	Wykonanie na 30.04.2010 r.
Dochody	24 620 000,00	21 840 189,96	24 000 000,00	20 206 682,09	21 420 000,00	7 301 820,47
Wpływy czynszowe i pozostałe dochody związane z zarządzaniem mieniem	24 620 000,00	21 840 189,96	24 000 000,00	20 206 682,09	21 420 000,00	7 301 820,47
Wydatki, w tym:	25 143 706,00	21 874 144,00	24 909 000,00	21 802 594,79	22 470 000,00	7 266 007,37
Wydatki związane z zarządzaniem mieniem komunalnym - Eksploatacja*	5 400 000,00	5 133 796,55	5 880 000,00	3 427 496,90	5 355 000,00	1 256 567,77
Wydatki związane z zarządzaniem mieniem komunalnym - Media*	8 670 000,00	8 276 403,93	9 600 000,00	9 428 783,67	8 850 000,00	3 221 911,99
Wydatki związane z zarządzaniem mieniem komunalnym - Podatek od nieruchomości*	340 000,00	323 373,00	350 000,00	339 243,00	315 000,00	118 164,00
Wydatki związane z zarządzaniem mieniem komunalnym - Remonty*	7 723 706,00	5 886 543,54	5 909 000,00	5 445 170,42	4 500 000,00	1 476 355,00
Wydatki związane z zarządzaniem mieniem komunalnym - Zarządzanie*	3 010 000,00	2 254 026,98	3 170 000,00	3 161 900,80	2 400 000,00	1 193 008,61
Wydatki związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym**					600 000,00	0,00
Wymiana stolarki okiennej**					450 000,00	0,00

* wydatki pokrywane z wpływów czynszowych

** wydatki pokrywane ze środków własnych miasta

2008 r. - Kwota wydatków zawiera środki niewykorzystane w 2007 r., które pozostały na rachunku bankowym w wysokości 778.706 zł.

2009 r. - Kwota wydatków zawiera środki niewykorzystane w 2008 r., które pozostały na rachunku bankowym w wysokości 744.752 zł. Pozostała kwota stanowi środki własne miasta.

Analiza przedstawionych w tabeli wyników badania porównawczego dochodów do wydatków w obszarze gospodarki mieszkaniowym zasobem gminy pozwoliła audytorom poczynić następujące ustalenia:

- i. W roku 2008 i 2009 poniesione zostały większe wydatki aniżeli uzyskano dochodów i tak:
 - w 2008r. o 34 tys. zł;
 - w 2009 o 1.596 tys. zł;
- ii. w obu badanych latach planowane wydatki przekraczały planowane dochody, i tak:
 - w 2008r o 524 tys. zł;
 - w 2009 o 909 tys. zł;
- iii. w zakresie dochodów zarówno w 2008, jak i w 2009r. wartości planowe były zdecydowanie wyższe od faktycznego wykonania i tak:
 - w 2008r. o 2.780 tys. zł;
 - w 2009r. o 3.793 tys. zł;
- iv. analogiczną tendencję audytorzy odnotowali w zakresie wydatków, gdzie planowane wydatki były zdecydowanie wyższe od faktycznego wykonania, i tak:
 - w 2008r. o 3.270 tys. zł;
 - w 2009r. o 3.106 tys. zł;

2.2.3. W toku audytu zespół audytorów przeprowadził badanie mające na celu ustalenie czy istnieją możliwości finansowania remontów, w tym wymiany stolarki okiennej zakwalifikowanej do wymiany, z wykorzystaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej. Badanie polegało na przeprowadzeniu wywiadu z naczelnikiem Wydziału ds. Europejskich i Planowania Rozwoju. W wyniku przeprowadzonej rozmowy, udokumentowanej w kwestionariuszu kontroli wewnętrznej (a.a. 23-26/1/B/10), zespół audytowy uzyskał następujące wyjaśnienia, które przedstawiono w tabeli poniżej:

Zagadnienie	Uzyskane wyjaśnienia EiPR
Czy w poprzedniej perspektywie finansowania (2004 – 2006) były możliwości realizacji projektów w zakresie remontowania, odnawiania, ulepszenia technicznego, docieplania, wymiany nieekologicznego ogrzewania, dostosowania lokali na lokale mieszkalne itd.?	Nie było możliwości pozyskania dofinansowania unijnego na projekty w dziedzinie mieszkalnictwa.
Proszę wskazać czy aktualnie (w nowym okresie programowania) istnieje możliwość współfinansowania gospodarki mieszkaniowej gminy ze środków pomocowych	<p>W 2007 roku Wydział przystąpił do opracowania <i>Lokalnego programu rewitalizacji miasta Opola na lata 2007 – 2015</i>. Rewitalizacja jest wieloletnim, kompleksowym, skoordynowanym procesem, którego celem jest przywrócenie ładu przestrzennego, rozwiązanie lub złagodzenie problemów społecznych i gospodarczych oraz nadanie rewitalizowanym obszarom lub obiektom nowych funkcji. Działania rewitalizacyjne mają charakter kompleksowy i prowadzone są w trzech powiązanych ze sobą wymiarach: przestrzennym, społecznym i gospodarczym, na zdegradowanych obszarach miejskich, które w wyniku przemian społecznych, ekonomicznych, kulturowych utraciły częściowo lub całkowicie swoją pierwotną funkcję i przeznaczenie (→przykład udanej rewitalizacji w Opolu w poprzednim okresie programowania: budowa II kampusu Politechniki Opolskiej przy ulicy Prószkowskiej, na dawnych terenach wojskowych).</p> <p>Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, w bieżącym okresie programowania część środków przeznaczonych na rewitalizację obszarów miejskich można przeznaczyć na wsparcie działań w zakresie budownictwa mieszkaniowego tj. na dofinansowanie rewaloryzacji zasobów mieszkaniowych (lecz nie na budowę nowych budynków). Działania rewitalizacyjne w obszarze mieszkalnictwa muszą być jednak zgodne z rozporządzeniem Komisji Europejskiej (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz zasadami określonymi przez Instytucję Zarządzającą RPO WO. Tym samym możliwość korzystania ze środków unijnych obwarowana została jednak wieloma warunkami.</p> <p>Zgodnie z zapisami <i>Regionalnego programu operacyjnego województwa opolskiego na lata 2007-2013</i> spółdzielnie oraz wspólnoty mieszkaniowe realizujące inwestycje mieszkaniowe mogą uczestniczyć w konkursach aplikacyjnych w ramach działania 6.1.– <i>Rewitalizacja obszarów miejskich</i>. Beneficjentem może być w tym</p>

	<p>przypadku także miasto lub inna instytucja prowadząca tego typu działania.</p> <p>Wytyczne Zarządu Województwa Opolskiego pełniące funkcję Instytucji Zarządzającej (<i>Wytyczne w zakresie zasad opracowania i oceny Lokalnych Programów Rewitalizacji w ramach RPO WO 2007 – 2013</i>) stanowią jednak, że wymagana jest w takich przypadkach pełna zgodność zakresu proponowanego zadania z zapisami <i>Lokalnego programu rewitalizacji</i> (dokument dostępny jest na stronie www.opole.pl), w szczególności spełniony jest warunek, że zadanie to realizowane jest/będzie na terenach rewitalizowanych wskazanych w programie.</p> <p>Typowanie obszarów rewitalizacji przeprowadzono również w oparciu o wytyczne IZ. Analizę sytuacji społeczno-gospodarczej przeprowadzono na poziomie ulic, w oparciu o dane dot. przestępczości, wartości materialnej zasobu mieszkaniowego, poziomu bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego.</p> <p>W wyniku przeprowadzonych analiz <u>zidentyfikowano zaledwie dwie ulice tj. ul. Adama Asnyka i Rzemieślnicza na terenie śródmieścia</u> spełniające wartości referencyjne określone przez IZ dla przedsięwzięć z zakresu budownictwa mieszkaniowego (rewitalizacji zasobu mieszkaniowego). Żadna ze wspólnot funkcjonujących na tych obszarach ani też żadna inna instytucja nie zgłosiła zadania dotyczącego tego obszaru do LPR. Miasto Opole jako wspólnota samorządowa zgłosiło zadanie pn <i>Renowacja budynków mieszkalnych z przeznaczeniem na mieszkania socjalne</i>, jednak zadanie to lokalizowane jest nie w śródmieściu, lecz w peryferyjnych dzielnicach miasta (wymaga to ew. zmiany zapisu).</p> <p>Pomimo początkowego zainteresowania wspólnot mieszkaniowych z Opola uczestniczeniem w programie rewitalizacji szczegółowe, wygórowane wartości referencyjne narzucone przez IZ spowodowały wykluczenie wspólnot z grona beneficjentów RPO WO. W rezultacie wspólnoty mieszkaniowe w Opolu nie mogą ubiegać się obecnie o dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Tym samym w obecnym okresie programowania nie ma możliwości skorzystania ze środków unijnych w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej gminy.</p>
<p>Proszę wskazać aktualne możliwości pozyskania źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w podziale na remonty zasobu lokalowego, rewitalizacje zasobu, budownictwo lokali socjalnych</p>	<p><u>Remonty zasobu</u> możliwość uzyskania środków pozyskania dofinansowania w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w lokalu znajdującym się w budynku komunalnym, jednakże zakres prac musi być ograniczony tylko i wyłącznie do lokalu – siedziby działalności.</p> <p><u>Rewitalizacja zasobu</u> wyłącznie na ulicach wskazanych w LPR, tj. Adama Asnyka i Rzemieślniczej. Istnieje możliwość dofinansowania</p>

	<p>następujących typów działań:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. odnowienie zewnętrznych elementów strukturalnych budynków 2. działania w zakresie oszczędności energetycznej, pod warunkiem, że zadanie wpisane zostało do LPR (takich zadań w <i>Lokalnym programie rewitalizacji miasta Opola na lata 2007-2013</i> nie ma). <p>Działania rewitalizacyjne w obszarze mieszkalnictwa muszą być zgodne z rozporządzeniem Komisji Europejskiej (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz zasadami określonymi przez Instytucję Zarządzającą RPO WO.</p> <p><u>Budownictwo lokali socjalnych</u> brak możliwości finansowania ze środków unijnych jednakże zapisy ustawy o budownictwie socjalnym dopuszczają udział zewnętrznego finansowania budownictwa socjalnego i komunalnego – można posiłkować się bezzwrotnymi kredytami z obostrzeniami (w przypadku nowo wybudowanych mieszkań komunalnych należy zabezpieczyć odpowiednią ilość lokali socjalnych w dotychczasowym zasobie mieszkalnym – ilość lokali socjalnych nie może ulegać zmniejszeniu). Budownictwo lokali socjalnych może być finansowane ze środków pochodzących z budżetu centralnego (obowiązuje zakaz podwójnego finansowania - jeżeli istnieją rządowe programy, realizowane w ramach przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie finansuje się przedsięwzięć z funduszy unijnych)</p> <p><u>Termomodernizacja</u> (zadanie finansowane z funduszy ochrony środowiska) – istnieją w tym przypadku dwie możliwości pozyskania wsparcia finansowego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kredyt termomodernizacyjny; • środki unijne <p>Gmina może aplikować tylko o modernizację <u>budynków użyteczności publicznej</u>. Istnieje również możliwość pozyskiwania środków przez spółdzielnie/wspólnoty właścicieli prywatnych lokali. Jest to jednakże działanie współfinansowane z funduszy ochrony środowiska.</p> <p><u>Działania w zakresie ochrony zabytków</u> inicjatywy wspólne EiPR i Miejskiego Konserwatora Zabytków.</p>
<p>Czy EiPR współpracował z L w zakresie pozyskiwania środków pomocowych w celu realizacji projektów?</p>	<p>L współpracował z EiPR na etapie opracowania <i>Lokalnego programu rewitalizacji</i></p>

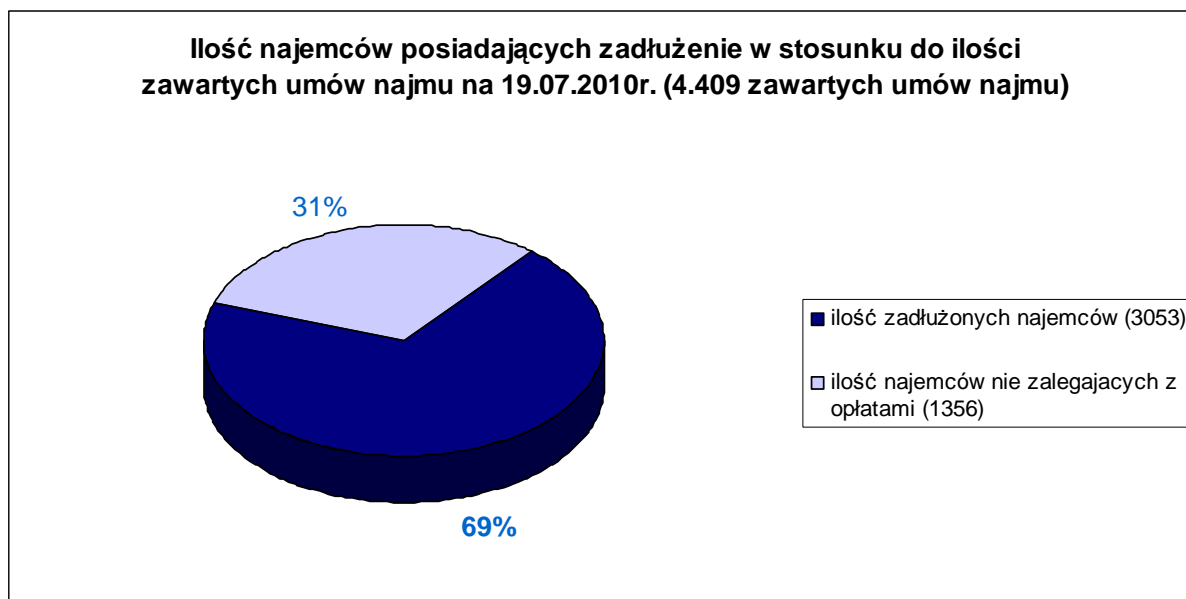
Czy L zgłaszał zapytania o możliwość współfinansowania prac w zasobach mieszkaniowych gminy?	L zgłaszał zapytania - telefonicznie, jednakże brak udokumentowanych potwierdzeń – wydział udzielał odpowiedzi podczas przeprowadzanych rozmów telefonicznych.
Czy EiPR w ramach własnych bieżących działań zgłaszał L możliwości współfinansowania (czy toczyły się jakiegokolwiek rozmowy pomiędzy EiPR a L w zakresie pozyskiwania środków, itd.)	Przeprowadzono przedmiotowe rozmowy na etapie opracowywania <i>Lokalnego programu rewitalizacji</i> . Nawiązana współpraca nie przyniosła jednakże realnych efektów ze względu na brak możliwości pozyskania wsparcia ze strony UE.

Analiza uzyskanych wyjaśnień i odpowiedzi ze strony Wydziału ds. Europejskich i Planowania Rozwoju wskazuje na niemożność wykorzystania dofinansowania ze środków pochodzących z realizowanych programów operacyjnych w Polsce.

2.2.4. W toku badań przedmiotowego audytu, zespół audytowy uznał, że efektywność finansowania mieszkaniowego zasobu gminy może być mierzona również poprzez skuteczność dochodzenia należności z tytułu niezapłaconych opłat czynszowych. Audytorzy przeprowadzili badanie rzeczywiste polegające na zestawieniu wielkości należności w latach 2008 – 2009 oraz dokonali identyfikacji i analizy procesu windykacji. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że zasady postępowania w przedmiotowych sprawach zostały określone w załączniku nr 2 do zawartych umów o zarządzanie zasobem komunalnym (a.a. 268-299/1/B/10) w punkcie X pn. Zadania Zarządcy w zakresie windykacji Zasobu. Zgodnie z tym uregulowaniem prowadzenie spraw windykacyjnych przejmują zarządcy, z którymi zostały zawarte umowy o zarządzanie. W załączniku nr 7 do umowy o zarządzanie określono szczegółowo czynności oraz terminy w jakich zarządca winien je podjąć w przypadku stwierdzenia zaległości w spłacie.

Na podstawie dokumentacji przedstawionej przez L (a.a. 188-192/1/B/10, a.a. 526/1/B/10) audytorzy ustalili następujące dane:

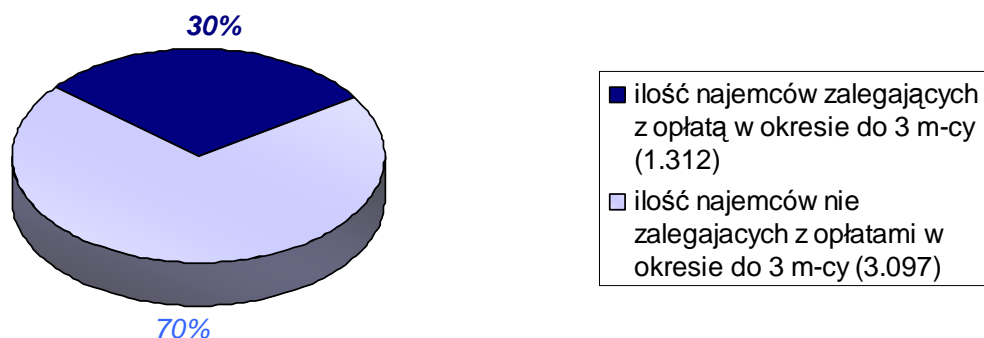
- wg stanu na dzień 19 lipca 2010r. Gmina Opole zawarła **4.409** umów najmu na lokale mieszkalne;
- **w przypadku 3.053 umów najemcy wygenerowali**, w wyniku braku terminowych regulacji należnych gminie opłat czynszowych, zadłużenie w wysokości **21.718.849,13** zł (stan na 19 lipca 2010r.)



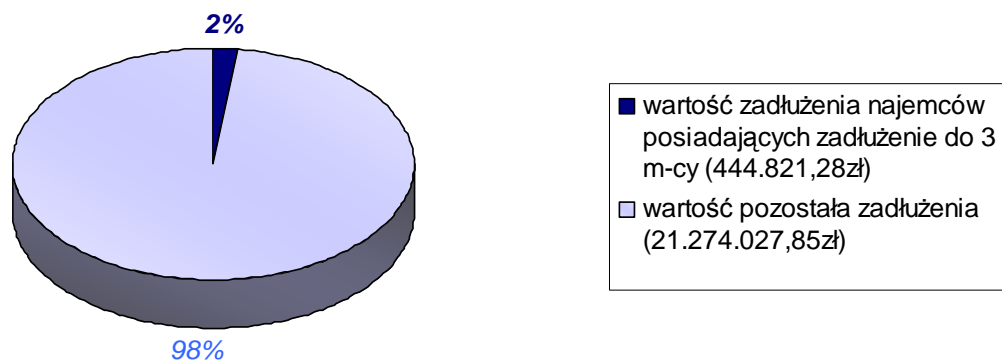
Struktura zadłużonych najemców przedstawia się następująco:

- i. do 1 miesiąca – 738 zalegających na kwotę 98.512,07 zł;
 - ii. do 2 miesięcy – 368 zalegających na kwotę 175.949,37 zł;
 - iii. do 3 miesięcy – 206 zalegających na kwotę 170.359,84 zł;
- Łącznie do 3 miesięcy stwierdzono **1.312** (umów najmu) z zaległością na kwotę **444.821,28** zł, co zostało przedstawione na wykresach poniżej:

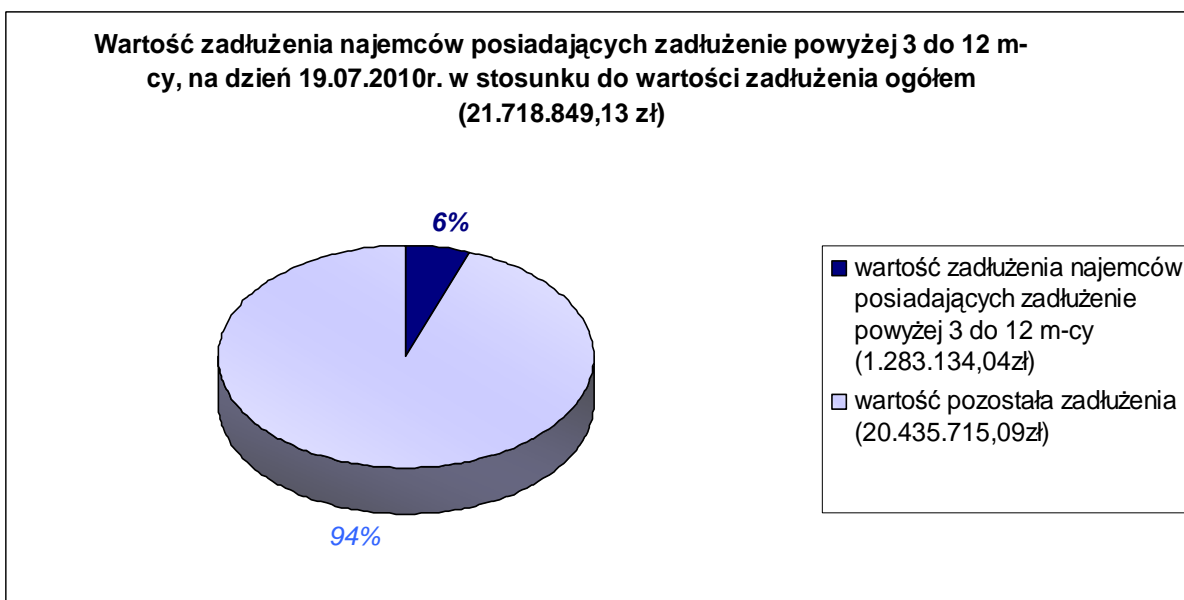
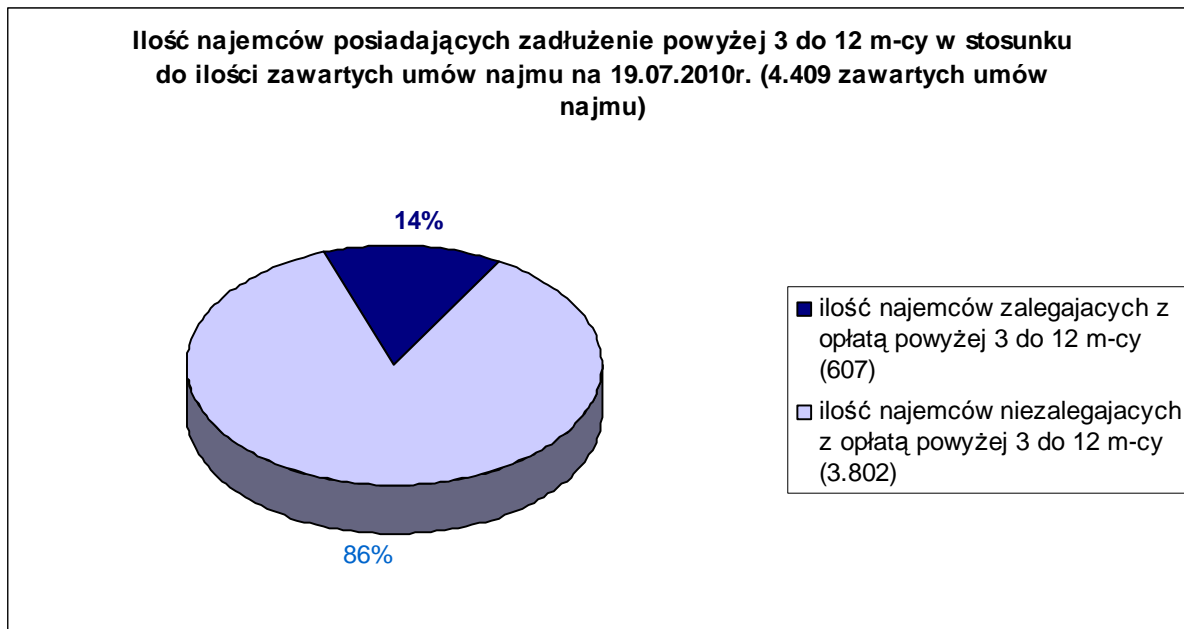
Ilość najemców posiadających zadłużenie do 3 m-cy w stosunku do ilości zawartych umów najmu na 19.07.2010r. (4.409 zawartych umów najmu)



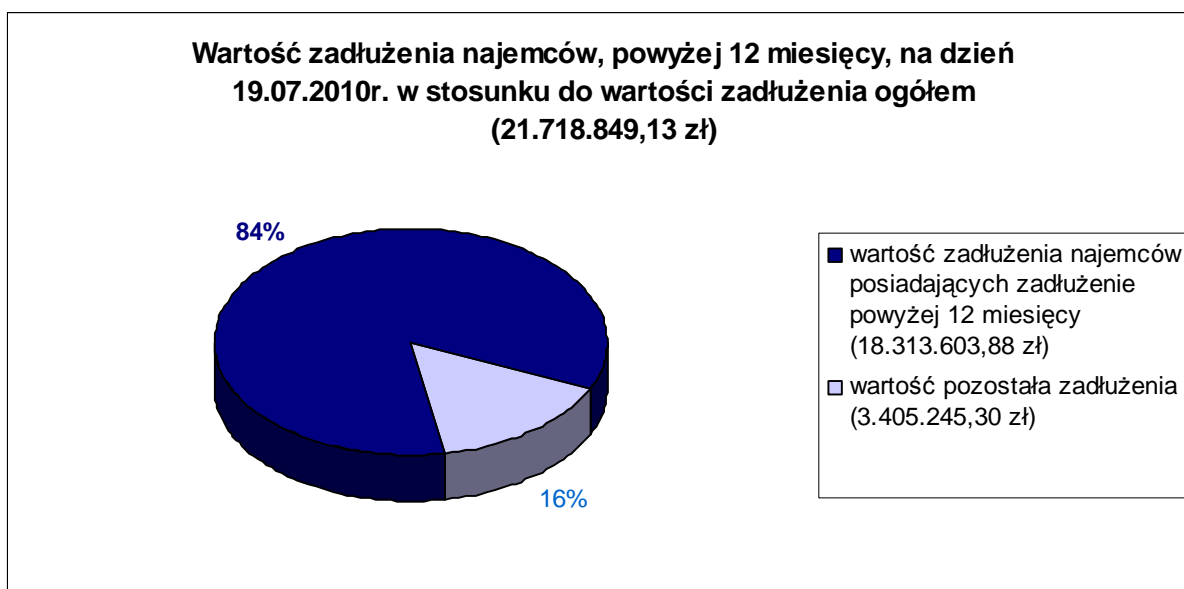
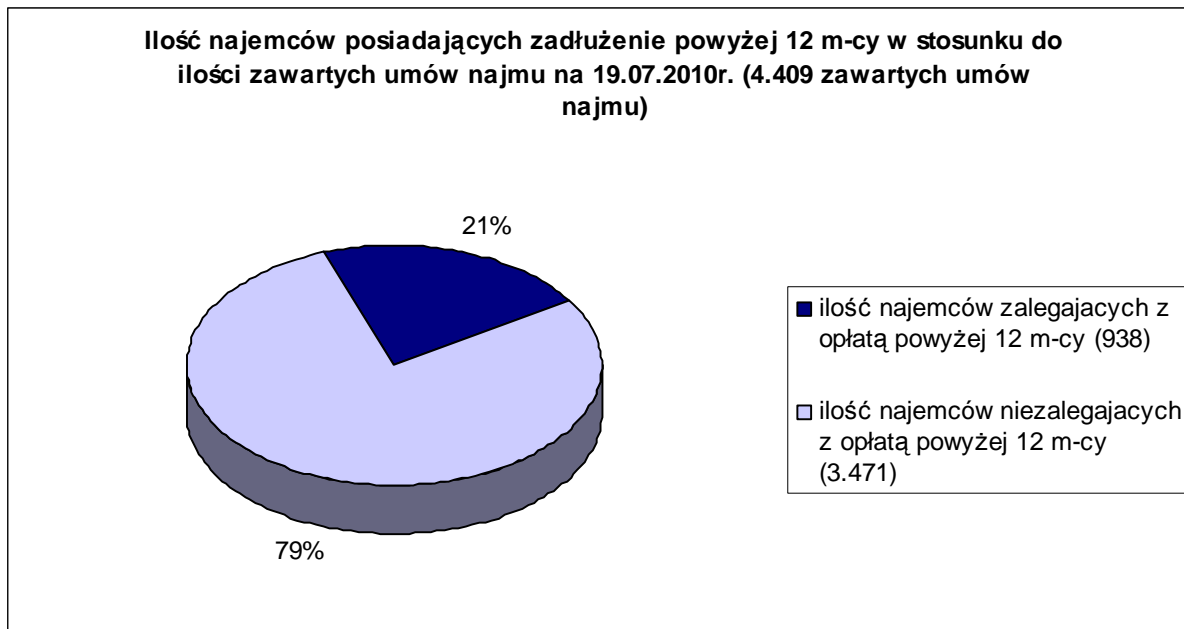
Wartość zadłużenia najemców, do 3 m-cy, na dzień 19.07.2010r. w stosunku do wartości zadłużenia ogółem (21.718.849,13 zł)



iv. powyżej 3 do 12 miesięcy – **607** zalegających na kwotę **1.283.134,04** zł:



- v. powyżej 12 miesięcy - **938** zalegających na kwotę **18.313.603,88** zł;



- vi. **196** osób z zaległością, od której nie naliczane są opłaty czynszowe (umowy bez naliczeń) – na kwotę 1.677.289,93 zł.

Na podstawie informacji przekazanej przez audytowanych, audytorzy ustalili, iż do dnia 22.06.2010r. (a.a. 182-192/1/B/10, a.a. 527/1/B/10):

- wydano 211 wyroków o eksmisję (w tym 121 wyroków z przyznaniem prawa do lokalu socjalnego, 80 wyroków bez prawa do lokalu socjalnego, 10 wyroków skierowano do komornika – eksmisja do Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym);
- w roku 2009 zawarto łącznie 84 umów o spłatę zadłużenia w opłacie czynszowej w formie ratalnej;
- stan zadłużenia ogółem w podziale na lata:
 - 31.12.2008 – 21.630.463,04zł;
 - 31.12.2009 – 25.849.873,32 zł;
 - 21.05.2010 – 26.612.630,24zł;
 - 22.06.2010 – 26.383.118,20zł.

Na wniosek audytorów na temat określenia przyczyny rosnącej należności z tytułu nieuiszczonych opłat, mimo zmniejszającej się ilości umów najmu, audytowani określili, że przyczyną rosnącego zadłużenia jest głównie trudna sytuacja ekonomiczno – finansowa najemców lokali, oraz brak odpowiedniego zasobu lokali, do których kierowano by najemców posiadających wyroki eksmisji z przyznaniem lokalu socjalnego (121 wyroków wg stanu na dzień 22.06.2010r.).

2.2.5. Audytorzy w ramach badań realizowanych w przedmiotowym obiekcie poddali analizom funkcjonowanie w praktyce systemu informatycznego GRANIT wykorzystywanego przez Wydział Lokalowy i zarządców zasobem mieszkaniowym do obsługi ewidencji lokali. Audytorzy zwrócili szczególną uwagę na faktyczny wymiar realizacji warunków zawartych umów z zarządcami w zakresie wykorzystywania systemu, w tym na następujące obszary:

- aktualność istniejących list dłużników i kwot zobowiązań;
- ewidencję korespondencji windykacyjnej w systemie (funkcjonowanie modułu windykacyjnego);
- możliwości systemu w zakresie obciążania kont najemców oraz ewidencjonowania obciążeń z tytułu należnych odsetek;

- prowadzenie rejestru remontów;

Analiza postanowień zawartych umów z zarządcami (w tym załącznika nr 9 - *Funkcjonalności oraz parametry systemu informatycznego udostępnionego do realizacji umowy o zarządzanie*) oraz Umowy Nr 1/07/08 z dnia 16 lipca zawartej z „Dom Consult” Sp. z o.o., Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, a także przeprowadzone wywiady z audytowanymi wykazały, iż system informatyczny GRANIT będący Zintegrowanym Systemem Wspomagającym Zarządzanie Nieruchomościami winien umożliwiać przeprowadzenie szeregu operacji umożliwiających sprawne wykonywanie czynności zarządzania zasobem lokalowym szczególnie w zakresie dokonywania operacji finansowo – księgowych tj. rozliczeń czynszowych z najemcami (a.a. 432-484/1/B/10). System ten zgodnie z zawartymi umowami powinien umożliwić dokonywanie m.in. następujących czynności:

- rejestrowanie dokumentów księgowych dla kilku okresów obrachunkowych;
- prowadzenie rozrachunków z kontrahentami – umożliwienie kojarzenia dokumentów z zapłatą;
- możliwość podglądu stanu indywidualnego konta (najemcy, lokatora, właściciela) z dowolnego miejsca programu tj. we wszystkich modułach funkcjonalnych, w których zachodzi potrzeba podglądu stanu konta, w tym z modułów kasowego i obsługującego rachunki bankowe oraz rozszczenia sporne;
- prowadzenie konta rozrachunkowego osoby w układzie wieloletnim z równoczesnym umożliwieniem przeglądania stanów rozrachunków za okresy obejmujące przełomy lat obrachunkowych;
- naliczanie odsetek od nieterminowych zapłat należności realizowane w oparciu o analizę pojedynczych dokumentów obciążeniowych powiązanych z wpłatą;
- miesięczne rozliczanie zaliczkowe mediów z grupowych węzłów na budynki w powiązaniu z rocznym rozliczeniem mediów oraz dokonywanie automatycznych korekt rozliczeniowych;
- obsługę działań powiązanych z windykacją należności poprzez:
 - ewidencję pism windykacyjnych (upomnienia, wezwania, wypowiedzenia umów i naliczanie należnych odszkodowań) w powiązaniu z kontem osobistym;
 - funkcjonalność pozwalającą na ewidencję ugód w zakresie harmonogramu spłat kwoty ugody;
- prowadzenie kont rozrachunkowych dla najemców, właścicieli, od których należności dochodzi się na drodze sądowej;

- tworzenie kompleksowej bazy danych o prowadzonych remontach;
- odnotowanie zgłaszanych awarii oraz sposobu ich załatwienia;
- powiązanie przeprowadzonych remontów i prac z informacjami dotyczącymi zawartych umów i zamówień publicznych;
- automatyczne, realizowane całkowicie przez program obciążenia konta najemców za wskazany miesiąc;
- naliczenie odsetek za nieterminowe uiszczanie opłat czynszowych;
- ewidencjonowanie obciążeń z tytułu należnych odsetek z uwzględnieniem dekretacji do modułu FK zarówno wszystkich, jak i wybranych dokumentów;
- gromadzenie danych niezbędnych do dokonania rozliczenia kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej;
- wgląd do kartotek rozrachunkowych właścicieli mieszkań, lokali użytkowych i garaży z uwzględnieniem bilansu otwarcia oraz kont analitycznych dotyczących danego lokalu, tj. koszty zarządu, media, koszty remontów, odsetki, rozłożenia na raty, pozwy i wyroki, koszty upomnień, dodatki mieszkaniowe.

W trakcie przeprowadzanych wywiadów z audytowanymi (a.a. 166-168/1/B/10), zespół pozyskał informacje, że pomimo określenia wyżej cytowanych możliwości funkcjonalnych systemu GRANIT w zawartych umowach z zarządcami oraz SIWZ zakupu przedmiotowego oprogramowania, nie funkcjonuje w sposób efektywny, uniemożliwiając tym samym kompleksową realizację zawartych z zarządcami umów. Przykładowo nie jest prowadzony w systemie rejestr zrealizowanych remontów oraz zgłaszanych awarii, a także nie ewidencjonuje się w systemie korespondencji windykacyjnej. Audytowani podkreślali, iż moduł windykacyjny nie został wdrożony w całości. Jako bezpośrednią przyczynę powstających utrudnień w funkcjonowaniu systemu audytowani wskazują istniejące niedoskonałości oraz utrudniony kontakt z przedstawicielami dostawcy systemu tj. firmą Dom Consult Sp. z o.o.

Zgłaszane przez użytkowników (zarówno Wydział Lokalowy jak i zarządców zasobem) problemy z funkcjonowaniem programu doprowadziły do zorganizowania w dniu 28 kwietnia 2010r. spotkania z przedstawicielami Dom Consult Sp. z o.o., w którym uczestniczyli również Zastępca Prezydenta Miasta, Skarbnik Miasta, przedstawiciele Wydziałów Lokalowego i Budżetu oraz zarządców zasobem (a.a. 175-188/1/B/10). W trakcie spotkania przedstawiono główne problemy utrudniające funkcjonowanie systemu informatycznego obejmujące m.in.:

- nietrwałość przeprowadzanych w systemie aktualizacji;

- brak rozdziału obszarów działania poszczególnych zarządców przy naliczaniu dodatków mieszkaniowych;
- niefunkcjonowanie modułu służącego do wystawiania faktur korygujących, powodujący w konsekwencji skargi najemców oraz problemy w uzgadnianiu sald;
- nieefektywny kontakt, a często jego brak z konsultantem wdrożeniowym ze strony spółki, utrudniającym rozwiązywanie bieżących problemów;

Przedstawiciele dostawcy systemu zakwestionowali z kolei zasadność wprowadzenia rozdziału danych zasobu na 3 serwery ze względu na funkcjonujące rejony, podkreślając, iż z punktu widzenia właściciela danych właściwszym jest utrzymanie 1 serwera. Przedstawiciele Dom Consult Sp. z o.o. odpierali zarzut nieefektywnego kontaktu z konsultantem wdrożeniowym zgłaszając zastrzeżenia, iż *aby dokonać żądanych zmian w systemie, nagminnym utrudnieniem jest uzyskanie zdalnego dostępu do systemu, gdyż telefonu wskazanego do kontaktu (końcowy 979 – nr telefonu do administratora w urzędzie tj. Wydziału Informatyki – przypomnienie zespołu audytowego) celem potwierdzenia maila nikt nie odbiera*. Dodatkowo dostawcy systemu stwierdzili, iż *z punktu widzenia dostawcy programu moduł windykacji jest aktywny i czeka na uruchomienie (używanie) przez użytkownika* (tj. Wydział Lokalowy oraz zarządców – przypomnienie zespół audytorów).

W ocenie Skarbnika Miasta oraz uczestniczącego w spotkaniu Naczelnika Wydziału Budżetu nie można uważać wdrożenia systemu GRANIT za zakończone, ponieważ nie jest on kompletny i nie został w sposób prawidłowy przygotowany do pracy (wymaga ciągłego nadzoru i kontaktu z konsultantem dostawcy programu). Jednocześnie Skarbnik Miasta oświadczyła, iż *chciałaby zakończyć wdrożenie i mieć w posiadaniu kompletny system do zarządzania mieniem komunalnym*.

Przedstawiciele dostawcy systemu zapewniali w trakcie spotkania, iż wywiązali się z zamówienia i zaproponowali przedstawicielom zamawiających dokonanie protokołu odbioru systemu GRANIT wraz z protokołem rozbieżności i wyspecyfikowanie niezbędnych funkcji dodatkowych (zgłaszanych przez użytkowników postulatów). W konkluzji przedmiotowego spotkania zaakceptowano propozycję dokonania protokołu odbioru traktowanego jako inwentaryzację dokonanych prac – identyfikację niefunkcjonujących lub funkcjonujących w sposób nieprawidłowy modułów systemu. Nie został jednakże określony termin przeprowadzenia odbioru, nie określono również *w jakim zakresie powołanie komisji odbiorowej poprawi funkcjonowanie programu* (uwaga ta została zgłoszona przez Naczelnik Wydziału Lokalowego). W konsekwencji ustaleń z

przeprowadzonego spotkania z przedstawicielami dostawcy systemu, opracowane zostało zestawienie występujących rozbieżności i zgłaszanych przez użytkowników problemów, a następnie w drugiej połowie czerwca przekazano je przedstawicielom Dom Consult Sp. z o.o.

Zespół audytorów, po przeanalizowaniu przedstawionej dokumentacji (w tym protokołu sporządzonego z przywołanego powyżej spotkania) oraz wywiadów przeprowadzonych z audytowanymi, stoją na stanowisku, iż należy podjąć kompleksowe działania w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania systemu GRANIT jako całości. Podjęcie tych działań obejmujące m.in. wyegzekwowanie od dostawcy systemu narzędzia działającego zgodnie z oczekiwaniami zamawiających oraz usprawnienie kontaktów na linii koordynator wdrożeniowy systemu – urząd (w tym Wydziały Lokalowy, Informatyki oraz pion finansowy Urzędu Miasta), zarządcom umożliwi pełne wykorzystanie możliwości programu. Działania te także pozwolą na pełną realizację postanowień umów zawartych pomiędzy Gminą Opole a zarządcami zasobów mieszkaniowych. Audytorzy dostrzegają szczególną rolę Wydziału Lokalowego w finalizowaniu efektywnego wdrożenia systemu GRANIT, albowiem zgodnie z aktualnie obowiązującym Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola określającym zasady prowadzenia rachunkowości w urzędzie (Zarządzenie OR.I-0152-606/10 z dnia 29 marca 2010r.) *Zarządzanie mieniem komunalnym jest zadaniem własnym Wydziału Lokalowego. Wydział Lokalowy jako realizator zarządzania mieniem komunalnym odpowiada i sprawuje nadzór nad wszystkimi zdarzeniami gospodarczymi, dotyczącymi zarządzania mieniem komunalnym oraz ich ewidencją(...) Wydział Lokalowy ponosi odpowiedzialność za prowadzenie ewidencji w Zintegrowanym systemie informatycznym wspomagającym zarządzanie nieruchomościami „GRANIT”, a w szczególności za:*

- a) utworzenie i prowadzenie elektronicznej ewidencji danych zasobu,*
- b) prowadzenie księgi inwentarzowej obejmującej nieruchomości objęte zasobem gminnym,*
- c) sporządzanie i ewidencję dokumentów sprzedaży, w tym rejestry sprzedaży VAT*
- d) rozliczenia mediów oraz czynszów,*
- e) windykację należności,*

W związku z faktem, iż za sprawy z zakresu bezpieczeństwa danych zawartych w systemie GRANIT oraz archiwizacji danych (zgodnie z ww. zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola), odpowiada Wydział Informatyki. Zatem finalizacja efektywnego wdrażania systemu winna się odbyć z zachowaniem ścisłej współpracy audytowanych z Wydziałem Informatyki Urzędu Miasta Opola. W związku z trwającym do dnia sporządzenia

sprawozdania z audytu procesem wdrażania systemu, w ocenie audytorów należy dążyć do jak najszybszego sfinalizowania wdrożenia systemu GRANIT.

2.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej

Przeprowadzone badania audytorów miały na celu uzyskanie potwierdzenia, czy podejmowane są efektywne działania zapewniające finansowanie remontów w zasobach mieszkaniowych gminy, szczególnie w zakresie wymiany stolarki okiennej. W toku audytu przeprowadzono wywiad ze Skarbnikiem Miasta. W ocenie Skarbnika efektywne zarządzanie finansowe zasobu mieszkaniowego determinują koszty jakie gmina zobowiązana jest ponieść w związku z utrzymaniem zasobu komunalnego (w tym m.in.: kosztów zasobu socjalnego, kosztów funduszu remontowego w związku z udziałem we wspólnotach mieszkaniowych). Skarbnik zwróciła uwagę, że wpływ na wysokość ponoszonych kosztów składa się także bierna postawa przedstawicieli gminy we wspólnotach, przejawiająca się na wyrażaniu zgody na każdą inwestycję, a co się z tym wiąże i zwiększenie obciążeń uiszczanych na rzecz funduszu remontowego. Kolejnym utrudnieniem był brak zabezpieczenia się Gminy przed utratą baz danych w związku z upływem ważności umów o zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym. Skutkiem tego m.in. jest niekompletność danych o wielkości zadłużenia. Poprzedni Zarządcy domagają się wysokich opłat za udostępnienie pełnych danych dłużników. W subiektywnej ocenie audytorów doprowadzono do sytuacji, gdzie reprezentujący zarówno poprzedniego zarządcę, jak i obecnego (ta sama firma) pod rządami aktualnie obowiązującej umowy (od 2009r.), żąda wysokich kwot za pełny dostęp do bazy danych o dłużnikach. Podczas rozmowy Skarbnik zwróciła uwagę na kolejny problem funkcjonowania systemu zarządzania finansowego zasobem mieszkaniowym, który przejawia się rosnącym zadłużeniem z tytułu nieuiszczanych opłat czynszowych. Pomimo zawierania ugód w formie spłat ratalnych, Skarbnik Miasta nie odnotowuje zmniejszenia kwoty zadłużenia z tego tytułu, procedura wyrażania zgody na ratalną spłatę zadłużenia nie jest jednolita a okresy spłaty, są w ocenie Skarbnika, zbyt długie (dochodzące do 48 miesięcy). W trakcie przeprowadzonego wywiadu, Skarbnik Miasta poinformowała audytorów, że wpływy pochodzące z opłat czynszowych (w tym także i wpływy pozyskiwane z czynszów wynajmu lokali użytkowych) są w całości przekazywane na wydatki związane z utrzymaniem zasobu komunalnego. Fakt ten znalazł potwierdzenie w rezultatach badań przeprowadzonych przez audytorów. Na podstawie danych

udostępnionych przez Wydział Budżetu, zespół audytorów ustalił, że w analizowanych latach 2008 – 2009 w obszarze gospodarowania mieszkaniowym zasobem komunalnym, faktycznie poniesione zostały większe wydatki, aniżeli uzyskano dochodów. Tendencja ta jest zgodna z planem dochodów i wydatków, określonym w budżecie miasta zarówno na rok 2008, jak i na 2009.

W toku analizy przedmiotowego obiektu audytorzy przeprowadzili badanie mające na celu uzyskanie informacji o potencjalnych możliwościach finansowania remontów w zasobie mieszkaniowym gminy z funduszy pomocowych. W rezultacie przeprowadzonego wywiadu z Naczelnikiem Wydziału ds. Europejskich i Planowania Rozwoju (EiPR) audytorzy stwierdzili, że zarówno EiPR, jak i audytowani podejmowali rozmowy w celu zidentyfikowania potencjalnych źródeł zewnętrznego finansowania. Faktycznie wspólne prace podjęto w trakcie opracowywania Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Opola na lata 2007 - 2015, a w ich efekcie, po zweryfikowaniu warunków udziału we współfinansowaniu z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego okazało się, że komunalne lokale mieszkaniowe nie mogą być finansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej (kwalifikowały się jedynie budynki znajdujące się przy 2 ulicach).

W toku badań, zespół audytowy uznał, że miernikiem efektywności zarządzania finansowego mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także i obszaru remontów i wymiany stolarki okiennej, może być skuteczne dochodzenie należności z tytułu niezapłaconych opłat czynszowych. W wyniku badań polegających na zestawieniu wielkości należności w latach 2008 – 2009 oraz za pierwsze półrocze 2010r. audytorzy stwierdzili, że proces windykacji jest realizowany przez zarządców, co jest zgodne z postanowieniami zawartych umów o zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym. Ustalono, że stan zadłużenia w badanym okresie rósł (przyrost w roku 2009 o kwotę 4.075.944,53zł, co stanowiło przyrost ok. 19%). Najwyższą kwotowo grupę stanowią dłużnicy zalegający z opłatami powyżej 12 miesięcy, którzy łącznie wygenerowali zadłużenie w wysokości: 18.313.603,88zł (stan na dzień 19.07.2010r.). Audytorzy zwrócili także uwagę na grupę dłużników, zalegającą z opłatami od 3 do 12 miesięcy (607 zawartych umów najmu, na kwotę 1.283.134,04zł – stan na 19.07.2010r.). W ocenie audytorów wymieniona grupa winna zostać poddana szczególnej uwadze kierownictwu L i zarządzających zasobem w zakresie skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych, ponieważ stan ich zadłużenia jest stosunkowo nieduży i rokuje nadzieję na efektywniejszą spłatę zadłużenia (relatywnie odwrotnie, do grupy osób zadłużonych na wysokie kwoty, nie płacących opłat czynszowych ponad 12 miesięcy). Powyższe stanowisko wyrażone przez audytorów

potwierdza dodatkowo opinia audytowanych, którzy jako przyczynę rosnącego zadłużenia (pomimo stałego zmniejszania się wielkości zasobu lokali) wskazują głównie sytuację ekonomiczno – finansową najemców. A zatem pojawia się logiczny wniosek, iż główny ciężar egzekwowania powstałych zaległości winien być przesunięty w stronę dłużników, którzy nie zdążyli jeszcze wpaść w „spirale długów”. Niezbędne również staje się, w opinii audytorów, opracowanie wraz z zarządcami zasobem lokalowym spójnej i formalnie określonej strategii postępowania z grupą najemców generującą największą wartość należności (18.313.603,88 zł – stan na 19.07.2010r.).

Audytorzy w toku audytu dokonali analizy utrudnień na jakie zwrócili audytowani, co do braku pełnej funkcjonalności programu komputerowego GRANIT, wykorzystywanego w procesie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy. System wykorzystywany jest przez: L, B, zarządców. Przedmiotowe oprogramowanie umożliwia m.in.: bezpośrednio i w czasie rzeczywistym prowadzenie kont rozrachunkowych najemców, dokonywanie rozliczeń w trybie miesięcznym. Jednakże, na podstawie przeanalizowanej dokumentacji L oraz przeprowadzonych rozmów audytorzy stwierdzili, iż szereg modułów systemu nie jest wykorzystywanych przez użytkowników, ze względu na zgłaszane dostawcy oprogramowania usterki oraz błędy. Co znamienne dostawcy systemu zapewniają o pełnej gotowości programu do działania. W opinii przedstawicieli Wydziału Informatyki zakupione oprogramowanie zostało dostarczone i zainstalowane zgodnie z zawartą umową. Audytowani w trakcie przeprowadzanego przedmiotowego zadania audytowego zgłaszali wielokrotnie audytorom, iż niesprawności systemu determinują w znacznym stopniu efektywne zarządzanie zasobem oraz kontrole działań podejmowanych przez zarządców, a szczególnie w zakresie windykacji oraz sprawozdawczości. W ocenie audytorów należy podjąć zdecydowane działania skutkujące wdrożeniem pełnej funkcjonalności zakupionego oprogramowania.

2.4. Zalecenie/rekomendacje

- C.** Doprowadzić do realizacji procesu windykacji zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 2 oraz 7 do umowy o zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym.
- D.** Doprowadzić do jak najszybszego uruchomienia pełnej funkcjonalności zakupionego systemu GRANIT.

VIII. Opinia audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze objętym zadaniem zapewniającym

Podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego jest dokonywanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki, w szczególności poprzez badanie jej systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej.

W trakcie programowania przedmiotowego zadania audytorzy wykorzystali przeprowadzoną analizę ryzyka i wyłonili Obiekty, które następnie poddano badaniom. W przeprowadzonych testach audytorzy każdorazowo uwzględnili badania adekwatności, skuteczności, efektywności systemu kontroli zarządczej.

W wyniku przeprowadzonych analiz zespół audytowy zidentyfikował elementy składowe i mechanizmy wzajemnie ze sobą powiązanych procesów kontroli a do swoich analiz zastosował model kontroli wewnętrznej według COSO, przyjęty i stosowany w Unii Europejskiej i jednocześnie zalecany przez Ministra Finansów do zastosowania w jednostkach sektora finansów publicznych jako standardy kontroli zarządczej.

Środowisko kontroli, obejmuje indywidualne cechy pracowników i otoczenie w jakim funkcjonują, stanowi podstawę, na której opiera się cały system kontroli wewnętrznej. Zespół audytorów zdiagnozował a następnie poddał analizie takie czynniki jak kompetencje pracowników, styl kierowania komórką organizacyjną, sposób delegowania uprawnień i odpowiedzialności oraz sposób organizacji. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy stwierdzili, że badany obszar należy do systemów złożonych a realizacja obowiązków w tym zakresie bezpośrednio oddziałuje na publiczną ocenę sprawności zarządzania. Z jednej strony wymagany jest wysoki poziom umiejętności i kwalifikacji pracowników, a z drugiej – osoby organizujące pracę w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym powinni charakteryzować się kreatywnością i umiejętnością łączenia podsystemów w sposób umożliwiający uzyskanie celu w postaci sprawnie i efektywnie funkcjonującej organizacji. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy ocenili, że system zarządzania i kontrolowania w komórkach organizacyjnych objętych audytem funkcjonuje, umożliwiając realizację zadań wynikających z obowiązujących przepisów.

Osiąganie celów obarczone jest ryzykiem. Stąd rodzi się potrzeba szacowania tego ryzyka i uwzględniania wyników w procesie zarządzania i kontroli. Oszacowanie powinno polegać na identyfikacji i analizie odpowiednich rodzajów ryzyka, wiążących się z

wyznaczonymi celami. Identyfikacja ryzyk powinna ułatwiać zarządzanie nimi i dążenie do ich minimalizowania. Szacowanie ryzyka winno być procesem ciągłym, z uwagi na zmieniające się warunki funkcjonowania, które niosą za sobą nowe potencjalne ryzyka. Analiza ryzyka jest podstawowym elementem zarządzania ryzykiem w organizacji, służącym do optymalizacji (minimalizacji) strat związanych z ryzykiem operacyjnym. Należy przy tym dodać, że w Urzędzie Miasta Opola, aktualnie wdrażana jest sformalizowana analiza ryzyka w ramach realizacji kontroli zarządczej (zarządzeniem nr OR.I-0152- 615 /10 Prezydenta Miasta Opola z dnia 23 kwietnia 2010r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Opola).

Kolejnym elementem procesu kontroli zarządczej jest podejmowanie skutecznych czynności kontrolnych. Czynnościami kontrolnymi są wszelkie, oparte na procedurach, i wypracowanej praktyce czynności, które pozwalają zapewnić legalność i przestrzeganie wytycznych kierownictwa. Równocześnie umożliwiają podejmowanie koniecznych działań identyfikujących i minimalizujących ryzyka zagrażające osiągnięciu celów. Audytorzy w ramach przeprowadzanych badań każdorazowo identyfikowali funkcjonujące mechanizmy kontrolne i jednocześnie weryfikowali je z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi w audytowanych komórkach organizacyjnych. Dodatkowo audytorzy uzyskane rezultaty badań analizowali i poddawali ocenie w przypadku każdego z obszarów objętych badaniem. Audytorzy ocenili system kontroli wewnętrznej jako zapewniający realizację celów kontroli wewnętrznej a stosowane mechanizmy w praktyce zapewniają pożądany poziom kontroli funkcjonalnej. Niemniej zwrócono uwagę na nie w pełni realizowanie działań sprawozdawczych i windykacyjnych w związku ze zgłoszonymi przez audytowanych niesprawnościami systemu GRANIT, co nie zostało ocenione pozytywnie przez audytorów.

Sprawny system komunikacji powinien sprzyjać zdobywaniu i wymianie informacji koniecznych do skutecznego zarządzania i kontrolowania. Skuteczna komunikacja obejmuje przepływ informacji wewnątrz komórki organizacyjnej, a także wychwytywanie i odbieranie sygnałów płynących z zewnątrz i efektywne komunikowanie się z otoczeniem. Jednak z uwagi na cel audytu i istotność w obszarze objętym badaniami audytorzy uznali, że efektywna komunikacja pomiędzy audytowanymi a zarządcami stanowi główną determinantę w procesie realizacji zadań dotyczących efektywności w zarządzaniu mieszkaniowym zasobem gminy. Stwierdzony przez zespół audytorów, brak pełnej informacji opóźnia proces realizacji zadania wymiany stolarki okiennej ze środków dodatkowo przyznanych przez Prezydenta Miasta Opola i zdecydowanie utrudnia posiadanie przez Prezydenta Miasta rzetelnej informacji o faktycznych potrzebach

finansowych dotyczących przeprowadzania remontów w zasobie gminy. W trakcie badań audytorzy zwrócili także na brak korelacji pomiędzy dokumentami, których autorem był Wydział Lokalowy (Wieloletnim Programem Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Miasta Opola a rocznymi planami rzeczowo – finansowymi).

Kolejnym elementem systemu kontroli wewnętrznej jest jego monitorowanie. Ma ono na celu ocenę jakości działania tego systemu. Monitorowanie jest w zasadzie procesem ciągłym, wykonywanym w toku bieżących czynności zarządczych. Uzasadnione jest jednak dokonywanie doraźnych, dodatkowych ocen systemu, których częstotliwość i zakres zależy od oszacowania ryzyka i efektywności bieżących procedur monitorowania. Wyniki badań w przedmiotowym audycie wskazały na istnienie luk występujących w monitorowaniu badanego systemu. Skuteczny monitoring osiągnięcia celów nie mógł być możliwy bez zapewnienia pełnej realizacji zadań określonych w umowach o zarządzanie zasobem komunalnym gminy, co zaś skutecznie uniemożliwiało niepełna funkcjonalność systemu GRANIT. Wątpliwości audytorów wzbudziło także nieposiadanie przez audytowanych (w tym i Prezydenta Miasta) informacji dotyczącej faktycznej ilości i wielkości okien zakwalifikowanych do wymiany. Fakt ten potwierdziły przeprowadzone badania audytorów, które wykazały, że w wyniku braku bieżącej informacji, w sytuacji przyznania z budżetu miasta środków na przeprowadzenie konkretnego zadania, nastąpiła konieczność wykonania pomiarów aktualizujących, co w konsekwencji rozciągnęło w czasie wykonanie planowanych robót (do dnia sporządzenia sprawozdania nie wyłoniono wykonawcy).

IX. 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 niezgodności:

- A.** Wdrożyć skuteczny mechanizm, zapewniający pozyskiwanie przez L pełnej wiedzy o faktycznych potrzebach remontowych w mieszkaniowym zasobie komunalnym, obejmujący w szczególności ilość oraz wymiary zakwalifikowanej do wymiany stolarki okiennej.
- B.** Dążyć do zachowanie jak najmniejszych rozbieżności pomiędzy dokumentami strategicznymi a wykonawczymi opracowywanymi przez pracowników L.

- C. Doprowadzić do realizacji procesu windykacji zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 2 oraz 7 do umowy o zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym.
- D. Doprowadzić do jak najszybszego uruchomienia pełnej funkcjonalności zakupionego systemu GRANIT.

Pouczenie:

- Zgodnie z § 26 ust.2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U.10.21.108) w przypadku niezgłoszenia dodatkowych wyjaśnień lub umotywowanych zastrzeżeń do treści sprawozdania audytor wewnętrzny, po upływie terminu wskazanego przez audytora (o którym mowa w § 25 ust.2), przekazuje sprawozdanie kierownikowi jednostki, informując o tym kierownika komórki audytowanej – przekazanie wersji ostatecznej sprawozdania z audytu.
- Kierownik komórki audytowanej w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania może przedstawić na piśmie kierownikowi jednostki swoje stanowisko wobec przedstawionego sprawozdania (§ 26 ust.3).
- Kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala sposób i termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania (§ 27 ust.1).
- W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik komórki audytowanej powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki o przyczynach odmowy w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania (§ 27 ust. 2).
- W przypadku gdy kierownik komórki audytowanej nie dokona czynności wymienionych w § 27 ust. 1 lub odmówi realizacji zaleceń, kierownik jednostki, w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym audytora wewnętrznego (§ 27 ust. 3).

Wykonano w 3 egzemplarzach, które otrzymują:

- 1) Egz. nr 1 – Prezydent Miasta Opola
- 2) Egz. nr 2 – Naczelnik L
- 3) Egz. nr 3 – a/a.

Kopia do wiadomości:

- 1) Skarbnik Miasta Opola.