

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

Nazwa zadania audytowego: *Prawidłowość i legalność udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty 14 000 EURO netto w miejskich jednostkach organizacyjnych*

nr zadania audytowego: *8/10*

Jednostka audytowana: *Miejskie jednostki organizacyjne Miasta Opola*

Wykonał: *Łukasz Nowak*

Data i podpis: *27.10.2010r. / - /*

Zatwierdził: *Marek Żywicki*

Data i podpis: *27.10.2010r. / - /*

STRESZCZENIE

Niniejsze zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie z planem audytu na 2010r. jako zadanie zapewniające. Zastosowane w przedmiotowym zadaniu audytowym techniki oraz metodologia były zgodne z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrzny.

Przedmiot testów i badań w zrealizowanym zadaniu audytowym stanowiły stosowane rozwiązania systemowe w obszarze udzielania zamówień publicznej o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro przez miejskie jednostki organizacyjne. Istotą audytu było uzyskanie zapewnienia w zakresie realizacji zamówień publicznych do kwoty 14.000 euro w sposób zgodny z zapisami następujących aktów prawnych:

- ustawy o finansach publicznych – w sposób celowy, oszczędny, efektywny i przejrzysty;
- ustawy Prawo zamówień publicznych – w sposób wykluczający świadome dzielenie zamówień, zachowujący zasadę wyboru najkorzystniejszej oferty, umożliwiającą ustalenie przekroczenia kwoty progowej i zastosowania trybów przewidzianych w ustawie.

W wyniku przeprowadzonych badań zespół audytorów nie stwierdził istotnych zagrożeń dla zapewnienia legalności funkcjonującego systemu udzielania zamówień publicznych,

których wartość nie przekracza 14.000 euro. Pozytywną ocenę w badanym obszarze potwierdziły także badania rzeczywiste w jednostkach poddanych audytowi i w związku z tym audytorzy nie sprecyzowali rekomendacji.

I. CEL

Celem zadania audytowego było uzyskanie zapewnienia prawidłowości w udzielaniu przez kierowników miejskich jednostek organizacyjnych zamówień publicznych nieprzekraczających 14.000 euro.

II. ZAKRES

- Podmiotowy:
audyt został przeprowadzony w wyłonionych przez audytorów miejskich jednostkach organizacyjnych:
 - Miejskim Ośrodku Kultury (obecnie Narodowym Centrum Polskiej Piosenki);
 - Miejskim Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli;
 - Domu Dziecka;
 - Miejskim Ośrodku Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym;
 - Międzyszkolnym Ośrodku Sportowy;
 - Domu Pomocy Społecznej dla Kombatantów.

- Przedmiotowy:
Identyfikacja, analiza i ocena prawidłowości udzielania przez kierowników miejskich jednostek organizacyjnych zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro.

III. OBIEKT AUDYTU

Ocena realizacji wymogów legalności procesu udzielania zamówień publicznych oraz celowości, oszczędności i efektywności wydatkowania środków w kwocie nieprzekraczającej 14.000 euro.

IV. ANALIZA RYZYKA

Zespół audytorów wyłonił ww. obiekty audytu, zgodnie z zakresem przedmiotowym realizowanego zadania audytowego. W procesie wyodrębniania przedmiotowych obszarów audytorzy przeprowadzali analizę ryzyka i zwrócili szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. wydatkowaniem środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami o finansach publicznych oraz zamówieniach publicznych;
2. brakiem nadzoru ze strony kierownictwa jednostek w zakresie identyfikowania i monitorowania wartości wydatków;
3. brakiem podejmowania skutecznych działań mających na celu spełnienie wymogów w zakresie zamówień publicznych do 14.000 euro;
4. niestosowaniem przez kierowników jednostek efektywnego mechanizmu ustalania czy zachodzi potrzeba stosowania przepisów ustawy p.z.p.;
5. niepodejmowaniem lub nie w pełni skutecznym działaniem w celu przeciwdziałania niedozwolonemu dzieleniu zamówienia na części;
6. nie zastosowaniem przepisów ustawy p.z.p. w przypadku przekroczenia progu określonego w przepisach o zamówienia publiczne.

Analiza ww. ryzyk została przedstawiona w poniższej tabeli:

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządzania	Kontrola wew.	Czynniki zewn.	Operacyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,15	0,20	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1	Miejskie jednostki organizacyjne	3	3	4	2	3	77,50

V. Metodyka:

1. testy przeglądowe – identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli zarządczej poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - zapoznanie się z dokumentami służbowymi;
 - uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanych jednostek w oparciu o kwestionariusze samooceny oraz notatki służbowe;
 - 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).

VI. DATA ROZPOCZĘCIA

Zadanie audytowe zostało rozpoczęte w miesiącu październiku 2010r.

VII. USTALENIA

1. Obiekt

Ocena realizacji wymogów legalności procesu udzielania zamówień publicznych oraz celowości, oszczędności i efektywności wydatkowania środków w kwocie nieprzekraczającej 14.000 euro.

1.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego

1.1.1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2009.157.1240) wskazuje, iż jednostki tworzące sektor finansów publicznych zobligowane są w przypadku zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym kierować się zasadą wyboru najkorzystniejszej

oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych (art. 254 pkt 4 ww. ustawy).

1.1.2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2010.113.759 tekst jednolity) określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz tryb kontroli udzielania zamówień publicznych. Ww. ustawa w części słownikowej aktu definiuje m.in. następujące pojęcia:

- oferty przedstawiającej najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną określaną mianem **oferty najkorzystniejszej** (art. 2 pkt 5);
- osoby fizycznej, osoby prawnej lub też jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego określaną mianem **wykonawcy** (art. 2 pkt 11);
- osoby fizycznej, osoby prawnej lub też jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej - zobowiązanej do stosowania przedmiotowej ustawy - określaną mianem **zamawiającego** (art. 2 pkt 12);
- odpłatnie zawieranych umów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub też roboty budowlane określaną mianem **zamówień publicznych** (art. 2 pkt 13).

Przedmiotowa ustawa wskazuje również (art. 3 ust. 1), iż jednostkami zobligowanymi do przeprowadzania zamówień zgodnie z trybem przewidzianym w jej zapisach są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych - Dz.U.2009.157.1240 - oraz przepisów wykonawczych).

1.1.3. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2010.113.759 tekst jednolity) w przypadku nie przekroczenia wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro wartości zamówień i konkursów nie stosuje się przedmiotowej ustawy. W opinii dr Agnieszki Malarewicz (pracownika naukowego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku) wyrażonej w komentarzu do ww. postanowień dostępnym w programie informacji prawniczej LexPolonica Online, wprowadzenie takiego ograniczenia przez ustawodawcę *oznacza dla wielu podmiotów zamawiających z sektora finansów publicznych, że realizacja zamówień o niewielkiej wartości nie będzie się wiązała z uciążliwymi warunkami formalnymi i zbyt rygorystycznymi procedurami. Trzeba jednak liczyć się z większą liczbą kontroli w*

zakresie przestrzegania przepisów o zakazie dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu uniknięcia obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku wydatkowania środków do 14.000 euro zamawiający muszą przestrzegać przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2009.157.1240).

1.1.4. Średni kurs przeliczenia wartości złotego w stosunku do euro określany jest przez Prezesa Rady Ministrów w co najmniej 2 letnich ostępach czasu w drodze rozporządzenia (na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych Dz.U.2010.113.759). Kurs ten stanowi podstawę do przeliczenia wartości zamówień, z jednoczesnym uwzględnieniem ogłoszonych przez Komisję Europejską w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej równowartości progów stosowania procedur udzielania zamówień. W okresie czasowym objętym zakresem przedmiotowym zadania audytowego, tj. w latach 2009 - 2010 obowiązywały następujące uśrednione kursy:

- wprowadzony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania zamówień publicznych (Dz.U.2007.241.1763) wynoszący 3,8771 zł (kurs obowiązujący od 1 stycznia 2008r.);
- wprowadzony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania zamówień publicznych (Dz.U.2009.224.1796) wynoszący 3,839 zł (kurs obowiązujący od 1 stycznia 2009r.).

1.1.5. Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2010.113.759 tekst jednolity) stanowi, iż zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Dodatkowo należy przytoczyć zapis art. 2 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 marca 2004r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, który stanowi, że instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty.

1.1.6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2010.128.861) określa szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont m.in. dla jednostek budżetowych. Zgodnie z Załącznikiem nr 3 do ww. rozporządzenia konta zespołu 2 „rozrachunki i rozliczenia” służą do ewidencji krajowych i zagranicznych rozrachunków oraz rozliczeń. Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 może być prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej i umożliwiać wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń, roszczeń spornych i zobowiązań z podziałem według kontrahentów oraz, jeśli dotyczą rozliczeń w walutach obcych - według poszczególnych walut, a przy rozliczaniu środków europejskich również odpowiednio w podziale na programy lub projekty. Ww. rozporządzenie określa również, iż Konto 201 - „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” służy do ewidencji rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, a także należności z tytułu przychodów finansowych. Konto 201 obciąża się za powstałe należności i roszczenia oraz za spłatę i zmniejszenie zobowiązań, a uznaje się za powstałe zobowiązania oraz spłatę i zmniejszenie należności i roszczeń. Ewidencja szczegółowa do konta 201 może być prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej oraz powinna zapewnić możliwość ustalenia należności i zobowiązań krajowych i zagranicznych według poszczególnych kontrahentów. Konto 201 może mieć dwa salda. Saldo *Wn* oznacza stan należności i roszczeń, a saldo *Ma* - stan zobowiązań.

1.1.7. Ze względu na charakter analizowanego zagadnienia, zespół audytorów uwzględnił jako kryterium oceny fakt opracowania i zastosowania wewnętrznych uregulowań wprowadzanych przez kierowników audytowanych jednostek. W opinii zespołu zwiększona w zapisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2010.113.759 tekst jednolity) swoboda wydatkowania ze środków publicznych w zakresie zamówień do 14.000 euro, nie zwalnia jednak zamawiających z obowiązku zapewnienia prawidłowego nadzoru nad celowym, oszczędnym i efektywnym wydatkowaniem środków publicznych.

1.2. Ustalenie stanu faktycznego

1.2.1. W ramach przeprowadzanych testów przeglądowych - poprzedzających właściwe analizy audytowanych jednostek – audytorzy stwierdzili, iż funkcjonujące w Urzędzie Miasta Opole wewnętrzne unormowanie: zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty 14.000 Euro netto w Urzędzie Miasta Opola (zarządzenie nr OR.I-0151-807/08 Prezydenta Miasta Opola z dnia 20 maja 2008r.) ma zastosowanie do komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Opola. Zatem należy uznać, że kwestię uregulowania obszaru poddanego audytowi pozostawiono w gestii kierowników miejskich jednostek organizacyjnych.

1.2.2. W związku z sytuacją opisaną w punkcie 1.2.1. audytorzy przeprowadzili badanie polegające na identyfikacji obowiązujących zasad udzielania zamówień w kwocie nieprzekraczającej 14.000 euro. Badanie polegało na uzyskaniu odpowiedzi w przekazanych wyłonionym jednostkom kwestionariuszach samooceny. W wyniku uzyskanych odpowiedzi audytorzy uzyskali następujące ustalenia, w poszczególnych jednostkach:

i. Miejski Ośrodek Kultury:

- dostawy, usługi i prace budowlane, których koszt nie przekracza 14.000 euro realizowane są na polecenie lub za zgodą Dyrektora;
- wydatek realizowany jest każdorazowo po konsultacji z głównym księgowym;

ii. Dom Dziecka:

- do bieżących (do 3000 euro) zakupów stosuje się rozeznanie w cenach i jakości danego towaru bądź usługi telefoniczne, bezpośrednio bądź za pośrednictwem Internetu;
- z dokonanego zamówienia pow. 3000 euro sporządza się notatkę służbową, w której podaje się uzasadnienie z powodu którego określone zamówienia będą udzielane sukcesywnie;
- na zamówienia robót remontowo – budowlanych powyżej 3000 euro stosuje się zasady: zaproszenie do składania ofert (min. 3), wybór wykonawcy wg ceny i innych kryteriów. Wybór oferty dokumentuje się notatką służbową.

iii. Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów:

- o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego występuje Kierownik Działu (komórki) na druku: "Wniosek o zakup towarów lub usług". Wniosek ten zawiera: opis przedmiotu zamówienia, termin realizacji, źródło finansowania, uzasadnienie zakupu, podpis Kierownika (wnioskodawcy), pisemne potwierdzenie środków na realizację zamówienia, podpis Głównego Księgowego, akceptację Dyrektora na wniosku jako pisemna zgoda na realizację zamówienia;
- Kierownicy Działów, Sekcji, zwani "dysponentami środków publicznych" dokonują wydatków w ramach zatwierdzonych planów finansowych. Są zobowiązani do dołożenia należytej staranności przy dokonywaniu wydatków oraz oceny zgodności planowanych wydatków z zakresem działania danej komórki (Działu lub Sekcji) w sposób oszczędny i gospodarny. Ocenie podlegają plan finansowy, umowy i inne powodujące powstanie zobowiązania;
- wniosek o zakup towarów lub usług analizowany jest pod kątem możliwości wydatkowania środków publicznych na realizację zadania bez konieczności stosowania trybów wg ustawy PZP;
- w celu dokonania wydatku jednorazowego poniżej 3000 euro Kierownicy Działów, Sekcji (dysponenti środków publicznych) dokonują zamówienia za zgodą Dyrektora, określają co najmniej jedno kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty dostawy lub usługi (np. cena) i po dokonaniu analizy rynku (rozmów telefonicznych) następuje wybór najkorzystniejszej oferty udokumentowanej w formie notatki służbowej;
- wydatki związane z realizacją zadań DPS wymagają potwierdzenia Głównego Księgowego;
- na dowód realizacji zadania Kierownicy Działów, Sekcji potwierdzają pod względem merytorycznym prawidłowość wykonania zadania podpisując dokument finansowo - księgowy np. fakturę. Stanowi to potwierdzenie, że wydatek jest uzasadniony pod względem: legalności, celowości i gospodarności;
- zatwierdzenia dokumentów finansowych wyżej opisanych dokonuje Dyrektor.

iv. Miejski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli:

- czynności dokonywania zakupów o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro wykonuje Sekretarz MODN (przewidziane w wewnętrznej procedurze);
- obowiązek przestrzegania i spełniania zasady konkurencyjności przy wyborze wykonawców realizowana jest poprzez rozeznanie rynku, przegląd cen potencjalnych dostawców towarów i usług.

v. Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym:

- analizę rynku przeprowadza się przy dokonywaniu wydatków, których wartość przekracza 4000 euro do 14.000 euro;
- jednostka przy każdym zakupie kieruje się celowością, oszczędnością i zasadą uzyskiwania najlepszych efektów.

vi. Międzyszkolny Ośrodek Sportowy:

- rozpoznanie rynku dotyczącego danego zamówienia, sondaż cenowy, rozpatrywanie złożonych ofert pisemnych, mailowych, bądź słownych.
- rozmowy telefoniczne, bądź ustne przeprowadza się z co najmniej dwoma lub więcej kontrahentami, co ma na celu rozeznanie dotyczące ceny danego zamówienia, sposobu jego wykonania oraz terminu realizacji;
- zgodnie z wewnętrzną procedurą sporządza się notatki służbowe, formularze wyboru oferty oraz uzyskuje się kontrasygnatę Głównego Księgowego.

1.2.3. Zgodnie z wyżej opisanymi kryteriami (punkt 1.1) każdy wydatek należy realizować w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Każdy wydatek jednostki zobligowanej do stosowania prawa zamówień publicznych jest zamówieniem publicznym, z tym że wydatki realizowane do wysokości, która nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, ustawodawca zwolnił spod rygorów ustawy. Zatem kierownik zamawiającego winien każdorazowo prawidłowo określić przedmiot zamówienia i jego szacunkową wartość na podstawie art. 29 - 35 ustawy p.z.p, aby w ten sposób uniknąć zarzutu naruszenia przedmiotowej ustawy – dzielenia zamówienia czy zaniżania wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania jej przepisów. W następstwie prawidłowego

oszacowania wartości zamówienia i ustalenia, iż wartość nie przekracza kwoty 14.000 euro, powinno się zastosować przepisy określone przez ustawę o finansach publicznych. W celu minimalizowania ryzyka narażenia się na zarzut przekroczenia przepisów ustaw: o finansach publicznych, prawo zamówień publicznych, jak i o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ocenie audytorów, efektywne rozwiązanie może stanowić wypracowanie modelu postępowania w przypadku wydatków do 14.000 euro. Nowelizacja przepisów ustawy p.z.p., pozwoliła na większą swobodę wydatkowania środków publicznych w zakresie zamówień do 14.000 euro, co skutkowało znacznym zwiększeniem liczby udzielanych zamówień bez stosowania procedur określonych w prawie zamówień publicznych. W ocenie audytorów przyjęcie do stosowania wypracowanego modelu nie w każdym przypadku należy traktować jako formalne wdrożenie procedury, jednak jego funkcjonowanie ma na celu minimalizację ryzyka zarzutów o niegospodarność przy jednoczesnym uniknięciu nadmiernego formalizmu. Dodatkowo audytorzy zwrócili uwagę na obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie jawności i przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi (rozdział 4 ustawy o finansach publicznych), których ujęcie w wypracowanym modelu stanowiłoby odparcie zarzutu braku przejrzystości działania.

Uwzględniając powyższą analizę audytorzy przeprowadzili testy rzeczywiste, polegające na identyfikacji faktycznie zastosowanych modeli realizacji zamówień do 14.000 euro przez kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. Badanie polegało na stwierdzeniu trybów i sposobów funkcjonujących w praktyce w następujących zakresach:

- przeciwdziałania zarzutom o braku przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi,
- zabezpieczenia przed dzieleniem zamówień,
- zabezpieczenia przed zaniżaniem wartości szacunkowej zamówienia w celu świadomego niestosowania trybów określonych w ustawie prawo zamówień publicznych,

Badanie to miało również na celu zweryfikowanie sprawowanego przez kierowników jednostek nadzoru nad celowym oszczędnym i efektywnym wydatkowaniem środków publicznych bez stosowania przepisów p.z.p.

W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy uzyskali następujące rezultaty, kolejno w poszczególnych jednostkach:

i. Miejski Ośrodek Kultury:

- nie sformalizowano funkcjonujących mechanizmów w zakresie przeprowadzania zamówień poniżej kwoty 14.000 euro (nie opracowano osobnej procedury);
- nie wprowadzono wyodrębnionego rejestru zamówień publicznych nie przekraczających kwoty 14.000 Euro.

Zespół audytorów uzyskał zapewnienie ze strony kierownictwa audytowanej jednostki, iż brak wdrożenia w sposób sformalizowany ww. procedury rekompensowany jest poprzez aktywną rolę kierownictwa procesie zaciągania zobowiązań finansowych – wydatki jednostki każdorazowo podlegają zatwierdzeniu przez dyrektora MOK oraz głównej księgowej jednostki. Audytowani zapewnili również audytorów, iż w przypadku zaciągania zobowiązań o większej wartości (np. zapewnienie ochrony imprez masowych) stosuje się zapytania ofertowe, przeprowadza rozeznanie rynku poprzez rozmowy telefoniczne i dokumentowaną korespondencję elektroniczną. Audytorzy stwierdzili również, iż pomimo braku prowadzenia wyodrębnionego rejestru zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 14.000 euro, jednostka dokumentuje księgowo ponoszone wydatki i zobowiązania.

Przedstawiciele audytowanych poinformowali zespół audytorów, iż jednostka znajdująca się aktualnie na etapie reorganizacji (przekształcenie w Narodowe Centrum Polskiej Piosenki) wprowadzi w sposób sformalizowany tryb postępowania w przypadku zamówień publicznych nie przekraczających kwoty 14.000 euro).

ii. Dom Dziecka:

- sformalizowano funkcjonujące mechanizmów w zakresie przeprowadzania zamówień poniżej kwoty 14.000 Euro (wdrożone zarządzeniem Dyrektora nr 13/2008 z dnia 3 marca 2008r.);
- nie wprowadzono wyodrębnionego rejestru zamówień publicznych nie przekraczających kwoty 14.000 Euro.

Zespół audytorów ustalił, że Dyrektor prowadzi wydzieloną dokumentację z przeprowadzonych zamówień w formie notatek służbowych. Równocześnie intendentka prowadzi odrębnie dokumentacje zakupów żywności – miesięczne zestawienie wartości zakupów żywnościowych według kodów CPV.

iii. Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów:

- sformalizowano funkcjonujące mechanizmów w zakresie przeprowadzania zamówień poniżej kwoty 14.000 euro (wdrożone zarządzeniami Dyrektora nr 5/08 z dnia 22 lutego 2008r. i nr 4/09 z dnia 4 lutego 2009r.);
- nie wprowadzono wyodrębnionego rejestru zamówień publicznych nie przekraczających kwoty 14.000 euro.

Zespół audytorów ustalił, że jednostka nie prowadzi wyodrębnionego i samodzielnego rejestru zamówień publicznych do 14.000 euro, jednak prowadzi rejestry umów z wydzieleniem kwot dokonanych zakupów (wartości netto i brutto) z jednoczesnym wskazaniem trybu udzielenia zamówienia publicznego. W wyniku przeprowadzonego badania audytorzy stwierdzili, że prowadzony rejestr umów umożliwia identyfikację wydatków do 14.000 Euro.

iv. Miejski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli:

- sformalizowano funkcjonujące mechanizmów w zakresie przeprowadzania zamówień poniżej kwoty 14.000 Euro (wdrożone zarządzeniem Dyrektora MODN nr 8/2009 z dnia 28 kwietnia 2009r.);
- wprowadzono wyodrębniony rejestr zamówień publicznych nie przekraczających kwotę 14.000 euro.

Zespół audytorów stwierdził nieliczne nieścisłości pomiędzy danymi zawartymi w prowadzonym rejestrze zamówień poniżej kwoty 14.000 euro a dokumentacją źródłową, jednak niegenerujące ryzyka nieprawidłowości. W trakcie badań audytowani zobowiązali się do w pełni rzetelnego prowadzenia rejestru.

v. Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym:

- sformalizowano funkcjonujące mechanizmów w zakresie przeprowadzania zamówień poniżej kwoty 14.000 euro (wdrożone zarządzeniem Dyrektora nr 7/2008 z dnia 29 grudnia 2008r.);
- nie wprowadzono wyodrębnionego rejestru zamówień publicznych nie przekraczających kwoty 14.000 euro.

vi. Międzyszkolny Ośrodek Sportowy:

- sformalizowano funkcjonujące mechanizmów w zakresie przeprowadzania zamówień poniżej kwoty 14.000 euro (wdrożone Procedurą Trybu

- postępowania w zakresie zamówień publicznych w Międzyszkolnym Ośrodku Sportowym w Opolu z dnia 25 lutego 2009r.);
- wprowadzono wyodrębniony rejestr zamówień publicznych nie przekraczających kwoty 14.000 euro;

1.2.4. Zgodnie z przepisami w zakresie zamówień publicznych, w ramach zaciąganych zobowiązań jednostki, przekroczenie kwoty określonej w art. 4 punkt 8 ustawy p.z.p. powoduje zastosowanie trybów określonych w przedmiotowym akcie prawnym. Jednakże, aby zamawiający mógł stwierdzić, czy zamówienie przekracza wyżej wymieniony próg, powinien każdorazowo prawidłowo określić przedmiot zamówienia i jego szacunkową wartość, oraz monitorować wydatki powtarzające się okresowo – zamówienia udzielone w roku budżetowym. Albowiem, zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy p.z.p. wybór podstawy ustalenia wartości zamówienia na usługi i dostawy powtarzające się okresowo nie może być dokonywany w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. W związku z tym zespół audytorów przeprowadził test rzeczywisty mający na celu zapewnienie, że jednostki poddane audytowi w sposób skuteczny monitorują zamówienia publiczne do kwoty 14.000 Euro. Badanie polegało na ustaleniu, czy jednostka realizowała wydatki w 2009r. zgodnie z ustawą p.z.p. Analizie poddano zapisy ewidencji księgowej jednostek – konta 201 – rozrachunki z kontrahentami. Na podstawie przedstawionych danych przez jednostki – danych z ewidencji konta 201 oraz w oparciu o przedłożone rejestry zamówień publicznych do 14.000 euro (o ile były zastosowane) audytorzy przeprowadzili analizę, czy nastąpiło przekroczenie kwoty progów ustawowych (art. punkt 8) we wszystkich jednostkach poddanych badaniu.

W rezultacie przeprowadzonego we wszystkich poddanych audytowi jednostkach, badania kartotek kontrahentów ewidencji księgowej oraz przedłożonych rejestrów i zestawień zamówień do 14.000 euro, nie stwierdzono grup wydatków, dla których ze względu na przekroczenie kwoty progowej określonej w Prawie zamówień publicznych, należało zastosować przepisy tejże ustawy.

1.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej

Celem badań w przedmiotowym audycie było uzyskanie zapewnienia prawidłowego i legalnego postępowania oraz efektywności nadzoru ze strony kierowników jednostek w zakresie dokonywania zamówień publicznych do kwoty 14.000 euro. Przeprowadzone badania wykazały, że kierownicy wszystkich poddanych badaniom jednostek, poza Miejskim Ośrodkiem Kultury, wdrożyli wewnętrzne uregulowania określające tryb

postępowania przy realizacji zamówień publicznych poniżej kwoty 14.000 euro. Wprawdzie ustawa Prawo zamówień publicznych nie nakłada obowiązku ustanawiania w jednostce zamawiającego uregulowań (regulaminów) udzielania zamówień publicznych, jednakże w opinii audytorów opracowanie takie jest zasadne z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych, rachunkowości oraz zamówień publicznych, m.in. w celu:

- unikania błędów w procesie udzielania zamówień publicznych,
- unikania zarzutów braku przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi,
- eliminowanie ryzyka zarzutu braku celowości i oszczędności przy jednoczesnym uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów.

Niemniej w przypadku MOK przekazany przez kierownika jednostki audytorom opis stosowanych mechanizmów kontrolnych zabezpiecza prawidłowość realizacji postępowań o zamówienia publiczne nie przekraczające 14.000 euro. Audytorzy podkreślają, że wprowadzenie wewnętrznych uregulowań w badanym obszarze zarówno ułatwia nadzór nad wartością wydatków w ramach poszczególnych grup, jak i efektywnie umożliwia zastosowanie przepisów ustawy p.z.p. w przypadkach koniecznych. Pomimo wyrażenia przez audytorów pozytywnej oceny dotyczącej stosowanych w MOK rozwiązań, kierownik jednostki audytowanej zapewnił, iż w ramach przeprowadzanego przekształcenia jednostki w Narodowe Centrum Polskiej Piosenki określi obowiązujące zasady w sposób formalny.

W trakcie przeprowadzonych badań audytorzy nie stwierdzili przypadków dzielenia zamówień przez zamawiających a także przekroczenia kwoty progowej obligującej zastosowanie rygorów określonych ustawą p.z.p.

1.4. Zalecenia/rekomendacje

W związku z niestwierdzeniem uchybień i nieprawidłowości w obszarze poddanym audytowi, zespół audytorów nie sprecyzował rekomendacji i zaleceń.

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

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

Zespół audytowy zidentyfikował elementy składowe i mechanizmy wzajemnie ze sobą powiązanych procesów kontroli a w analizie 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. Wymienione standardy obejmują następujące elementy składowe:

1. środowisko kontroli, obejmujące indywidualne cechy pracowników i otoczenie w jakim funkcjonują; stanowi podstawę, na której opiera się cały system kontroli wewnętrznej;
2. identyfikacja i analiza odpowiednich rodzajów ryzyka, wiążących się z wyznaczonymi celami oraz ich szacowanie mające na celu podjęcie działań naprawczych w koniecznych sytuacjach;
3. podejmowanie skutecznych czynności kontrolnych;
4. system komunikacji sprzyjający zdobywaniu i wymianie informacji koniecznych do skutecznego zarządzania i kontrolowania;
5. monitorowanie – służące ocenie jakości działania systemu.

W wyniku przeprowadzonego audytu, uwzględniając ww. elementy składowe kontroli zarządczej oraz uzyskane rezultaty wykonanych badań audytorzy pozytywnie ocenili podejmowane działania przez kierowników jednostek audytowanych. Szczegółowo opisane przez audytorów modele postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w kwocie nieprzekraczającej 14.000 euro, zastosowane w poszczególnych jednostkach, eliminują ryzyka opisane w punkcie IV – Analiza ryzyka niniejszego sprawozdania. W indywidualnej ocenie audytorów kierownicy jednostek zapewniają w praktyce legalność udzielania zamówień publicznych w badanym obszarze.

Zespół audytorów wydał pozytywną opinię w zakresie sprawowanej kontroli zarządczej w jednostkach, poza standardem 2, ze względu na fakt, 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).

IX. UWAGI I WNIOSKI

Na podstawie opisanych w niniejszym sprawozdaniu ustaleń oraz analizy przyczyn i skutków zespół audytorów nie wydał rekomendacji i zaleceń.

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).

Sprawozdanie otrzymują:

- 1) Egz. nr 1 – Prezydent Miasta Opola;
- 2) Egz. nr 2 – Dyrektor Miejskiego Ośrodka Kultury (obecnie Narodowego Centrum Polskiej Piosenki) – wersja elektroniczna;
- 3) Egz. nr 3 – Dyrektor Miejskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli – wersja elektroniczna;
- 4) Egz. nr 4 – Dyrektor Domu Dziecka – wersja elektroniczna;
- 5) Egz. nr 5 – Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym – wersja elektroniczna;
- 6) Egz. nr 6 – Dyrektor Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego – wersja elektroniczna;
- 7) Egz. nr 7 – Dyrektor Domu Pomocy Społecznej dla Kombatantów – wersja elektroniczna;
- 8) Egz. nr 8 - a/a.