

## SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

**Nazwa zadania audytowego:** Ocena organizacji systemu polityki społecznej

**nr zadania audytowego:** 4/10

**Jednostka audytowana:** Urząd Miasta Opola - Wydział Polityki Społecznej

**Wykonał:** Marek Żywicki

Data i podpis: 31.01.2011r. / - /

**Zatwierdził:** Radosław Stanek

Data i podpis: 31.01.2011r. / - /

## 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 Wewnętrznego.

Celem zadania audytowego było uzyskanie zapewnienia prawidłowości realizacji ustawowych obowiązków w zakresie organizacji oraz funkcjonowania polityki społecznej na terenie Miasta Opola.

W wyniku przeprowadzonego audytu zespół audytorów stwierdził, iż Wydział Polityki Społecznej koncentruje swe działania na zadaniach związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów społecznych. Audytorzy potwierdzili realizację ustawowych zadań z zakresu opracowywania programów zarówno zdrowotnych jak i związanych ze zwalczaniem zjawisk niekorzystnych społecznie. Zwrócili również uwagę na fakt stałej współpracy prowadzonej przez audytowanych z podmiotami spoza sektora publicznego, prowadzącymi rozbudowaną działalność informacyjną i edukacyjną z zakresu profilaktyki zdrowotnej. A zatem w funkcjonującym systemie polityki społecznej na terenie miasta Opola audytowana komórka, w opinii zespołu, prowadzi działalność *stricte* koncepcyjną, przy zachowaniu wykonawczego charakteru jednostek nadzorowanych (zarówno miejskich jednostek budżetowych jak i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej). W świetle uzyskanych rezultatów audytu audytorzy nie wydali zaleceń/rekomendacji.

## **I. CEL**

Celem zadania audytowego była ocena organizacji systemu polityki społecznej w Mieście Opolu.

## **II. ZAKRES**

- Podmiotowy:  
    audyt został przeprowadzony w Wydziale Polityki Społecznej w Urzędzie Miasta Opola.
  
- Przedmiotowy:  
    Analiza modelu polityki społecznej oraz nadzoru właściwej komórki organizacyjnej nad realizacją zadań z jej zakresu wykonywanych przez miejskie jednostki organizacyjne.

## **III. OBIEKT AUDYTU**

1. Model polityki społecznej funkcjonującej na terenie Miasta Opola.
2. Nadzór nad realizacją zadań z zakresu polityki społecznej wykonywanych w miejskich jednostkach organizacyjnych.

## **IV. ANALIZA RYZYKA**

Wyłonione przez zespół audytorów obiekty audytu są zgodne z zakresem przedmiotowym niniejszego zadania audytowego. W procesie wyodrębnienia obszarów badań audytorzy przeprowadzili analizę ryzyka i zwrócili szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. brakiem realizacji lub nie w pełni legalnym realizowaniem zadań wynikających z obowiązujących przepisów, w szczególności dotyczących opracowywania programów:
  - profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
  - przeciwdziałania narkomanii;
  - profilaktyki i ochrony zdrowia;

2. nieefektywnym systemem oceny/weryfikacji realizowanych programów (w tym brakiem mechanizmów sprawozdawczych);
3. nieefektywnym nadzorem nad podległymi jednostkami;

Analiza ww. ryzyk została przedstawiona w poniższej tabeli:

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządza- -nia	Kontrola wew.	Czynniki zewn.	Opera- cyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,15	0,20	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1	PS	2	3	3	2	3	66,25
Obiekt 2	PS	2	3	4	3	3	76,25

W wyniku przeprowadzonej analizy zespół audytorów stwierdził, iż obiekt 2 charakteryzuje się wyższą wartością wynikową. Stanowi to rezultat implikacji pojęcia nadzoru, który to powinien przejawiać się głównie w weryfikacji realizacji obowiązków określonych w przepisach prawa. Audytorzy ocenili, iż w sposób najistotniejszy eliminowane powinno być ryzyko w przypadku kategorii kontrola wewnętrzna. To właśnie skutecznie funkcjonujące efektywne mechanizmy kontrolne w badanym obszarze powinny sprzyjać minimalizacji powstawania uchybień i nieprawidłowości w procesie pracy zgodnym z obowiązującymi przepisami. Wysoką punktację w obszarze poddanych badaniom audytorzy przyznali także kategoriom ryzyka jakości zarządzania oraz czynnikom operacyjnym.

## **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 grudniu 2010r.

## **VII. USTALENIA**

Polityka społeczna jest jedną z nauk społecznych posiadającą związek z teorią ekonomii, socjologią, psychologią, z demografią, prawem pracy, medycyną i urbanistyką.

W doktrynie przyjmuje się, iż polityka społeczna stanowi system idei oraz działań zmierzających do polepszenia całokształtu warunków życiowych ludzi, jednocześnie pozostając częścią ogólnej polityki społeczno – gospodarczej w dziedzinie kształtowania warunków życia społeczeństwa, stosunków międzyludzkich oraz przemian struktury społecznej.

Polityka społeczna przejawia się w następujących dziedzinach (politykach):

- ludnościowej;
- płac i ochrony pracy;
- oświatowej;
- kulturalnej;

- ochrony zdrowia;
- zabezpieczenia społecznego;
- ochrony środowiska;
- prewencji i zwalczania zjawisk patologii społecznej.

## **1. Obiekt 1 - Model polityki społecznej funkcjonującej na terenie Miasta Opola.**

### **1.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego**

1.1.1. Podstawowy dokument regulujący organizację i funkcjonowanie urzędu tj. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Opola (załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola Nr OR.0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006r. – tekst ujednolicony) wskazuje, iż Wydział Polityki Społecznej odpowiedzialny jest za realizacją zadań z zakresu m.in.:

- opracowywanie strategii i programów na rzecz rozwiązywania problemów społecznych oraz informowanie mieszkańców o przysługujących im prawach i uprawnieniach;
- profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii;
- ochrony i promocji zdrowia.

1.1.2. Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U.2009.175.1362 tekst jednolity) określa m.in., iż do zadań własnych o charakterze obowiązkowym jednostek samorządu terytorialnego na szczeblach gminy i powiatu (odpowiednio art. 17 oraz 19 ww. ustawy) należy opracowywanie oraz realizacja strategii mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem: programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

1.1.3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U.2005.179.1485 z późn. zm.) określa, iż walka ze zjawiskiem narkomanii (w tym działania prewencyjne) realizowana jest poprzez odpowiednie kształtowanie m.in. polityki społecznej, a w szczególności działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i zapobiegawczej (art. 2 ust.1 pkt 1 ww. ustawy). Ustawodawca określił również, iż organy administracji publicznej odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu przeciwdziałaniu narkomanii (organy administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego) mogą wykonywać swe

działania przy współudziale przedstawicieli tzw. III sektora, tj. właściwych organizacji pozarządowych i innych podmiotów. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi odbywać się powinna zgodnie z trybem przewidzianym ustawą z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2010.324.1536 tekst jednolity).

1.1.4. Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U.2005.179.1485 z późn. zm.) klasyfikuje zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii jako zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym. Zgodnie z zapisem art. 10 ust. 2 przedmiotowej ustawy organ wykonawczy gminy odpowiedzialny jest za opracowanie projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (uchwalanego następnie przez radę gminy) stanowiącego element składowy gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Sprawozdanie z wykonania przyjętego programu organ wykonawczy (odpowiedzialny jednocześnie za jego realizację) składane jest radzie miasta w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport.

1.1.5. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2007.70.743 tekst jednolity) organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do kształtowania polityki społecznej w sposób umożliwiający przeciwdziałanie alkoholizmowi (w tym m.in. poprzez działalność wychowawczą i informacyjną, leczenie, rehabilitację, reintegrację osób uzależnionych od alkoholu oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu, a także ich usuwanie).

1.1.6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U.2008.164.1027 tekst jednolity) określa, iż do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy m.in.: opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów zdrowotnych wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). Zgodnie z definicją ustawową określoną w zapisach art. 5 pkt 30 przedmiotowej ustawy (część słownikowa) poprzez program zdrowotny należy rozumieć *zespół zaplanowanych i zamierzonych działań z zakresu opieki zdrowotnej ocenianych jako skuteczne, bezpieczne i uzasadnione, umożliwiających w określonym terminie osiągnięcie założonych celów, polegających na wykryciu i zrealizowaniu określonych potrzeb*

*zdrowotnych oraz poprawy stanu zdrowia określonej grupy świadczeniobiorców, finansowany ze środków publicznych.*

Zbiorną informacją o wykonanych programach zdrowotnych jednostka opracowująca programy przekazuje właściwemu terytorialnie wojewodzie – stanowi to element ogólnokrajowego systemu zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Wojewoda albowiem odpowiedzialny jest za dokonywanie oceny zabezpieczenia opieki zdrowotnej na terenie województwa (art. 10 ww. ustawy). Przekazywana wojewodzie informacja dot. programów zdrowotnych powinna określać w szczególności (art. 10 ust. 2 pkt 1 – 3 ww. ustawy):

- nazwy programów;
- jednostkę samorządu terytorialnego opracowującą, wdrażającą, realizującą i finansującą program zdrowotny;
- rodzaj i zakres świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych w ramach programu zdrowotnego.

Szczegółowy tryb postępowania w przypadku sporządzania informacji dot. programów zdrowotnych określa Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 sierpnia 2008r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te dokumenty (Dz.U.2008.163.1024).

1.1.7. Zgodnie z ustawą z dnia 19 sierpnia 1994r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U.1994.111.535 z późn. zm.) zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka, a ochrona osób z zaburzeniami psychicznymi należy do obowiązków państwa i zapewniana jest zarówno przez organy administracji rządowej jak i samorządowej. Art. 2 ww. ustawy wskazuje, iż ochrona zdrowia psychicznego obejmuje swym zakresem realizację zadań dotyczących m.in.: promocji zdrowia psychicznego, zapewnianie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki, kształtowania właściwych postaw społecznych wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996r. w sprawie sposobu organizowania i prowadzenia działalności w dziedzinie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym (Dz.U.1996.112.537) określa w § 2, iż działania w zakresie propagowania zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom realizowane są w szczególności poprzez:

- tworzenie placówek zajmujących się poradnictwem psychologicznym i pomocą psychospołeczną oraz wczesnym rozpoznawaniem potrzeb dzieci z zaburzeniami rozwoju psychoruchowego;

- organizowanie i wspieranie zróżnicowanych form oparcia społecznego, zwłaszcza grup samopomocy osób z zaburzeniami psychicznymi;

1.1.8. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. z 2003r. Nr 96 poz. 873 z późniejszymi zmianami) określa zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe oraz korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych. Ustawodawca w zapisach ww. aktu normatywnego określił, iż poprzez działalność pożytku publicznego należy rozumieć działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe (tj. niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku) w sferze zadań publicznych. Natomiast zgodnie z treścią art. 4 ww. ustawy, poprzez zadania realizowane w sferze zadań publicznych należy rozumieć m.in. zadania z zakresu:

- pomocy społecznej (w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób);
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- ochrony i promocji zdrowia;
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.

Ustawodawca wskazał jednocześnie, iż organy administracji publicznej (art. 11 ww. ustawy) mogą powierzyć realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom w drodze otwartego konkursu ofert. Jednocześnie ustawodawca określił szczegółowy tryb przeprowadzania konkursów, formułowania ofert, kontroli i oceny realizacji zadania (art. 13 – 17 ww. ustawy).

## **1.2. Ustalenie stanu faktycznego**

1.2.1. Punkt wyjścia do analiz w przedmiotowym obszarze stanowiła identyfikacja opracowanych strategii mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych na obszarze miasta Opola. Przeprowadzone testy przeglądowe wykazały, iż w ramach realizacji zadań własnych wynikających z postanowień aktów normatywnych (patrz pkt. 1.1.1. – 1.1.7. kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego) opracowano i przyjęto do realizacji na rok

2010 m.in. następujące strategie, w ramach których określono zadania z zakresu programów pomocy społecznej (w tym dot. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz profilaktyki i promocji zdrowia):

- Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2010 – wprowadzony w drodze Uchwały Rady Miasta Opola Nr LV/582/09 z dnia 24 września 2009r.;
- Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006 – 2010 - wprowadzony w drodze Uchwały Rady Miasta Opola Nr LVII/635/05 z dnia 29 grudnia 2005r.;
- Programy z zakresu profilaktyki i promocji zdrowia na rok 2010:
  - Program profilaktyki chorób układu krążenia;
  - Program profilaktyki raka prostaty dla mężczyzn;
  - Program profilaktyki w zakresie wczesnego wykrywania raka krtani;
  - Program profilaktyki i wczesnego wykrywania raka jelita grubego;
  - Program profilaktyki nowotworowej kobiet w mieście Opolu - mammografia;
  - Program profilaktyki onkologicznej – USG piersi;
  - Program profilaktyki chorób płuc – RTG klatki piersiowej AP + BOK;
  - Program profilaktyki onkologicznej – kolposkopia;
  - Program profilaktyki i wczesnego wykrywania cukrzycy;
  - Program szczepień profilaktycznych przeciwko wirusowi HPV wywołującego raka szyjki macicy;
  - Program zapobiegania otyłości wśród dzieci „ABC zdrowego odżywiania”;
  - Program samobadania piersi „Badaj swoje piersi”;
  - Program edukacyjny dla dzieci w wieku przedszkolnym „Biały ząbek”;

1.2.2. Zadania wyznaczone postanowieniami przyjętych programów realizowane są przez szereg podmiotów, zarówno komórek urzędu miasta, miejskich jednostek organizacyjnych jak i organizacji pozarządowych. W realizacji programów zaangażowane są bezpośrednio:

- Wydział Oświaty oraz jednostki tworzące system oświaty w Opolu;
- Wydział Kultury, Sportu i Turystyki;
- Wydział Lokalowy;
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu;
- Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym w Opolu;
- Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Opolu;
- Pogotowie Opiekuńcze;
- Straż Miejska;

- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej funkcjonujące na terenie Opola;
- organizacje pozarządowe w ramach opracowanego i wdrożonego w drodze uchwały rady miasta programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami (Uchwała Nr LVI/594/09 Rady Miasta Opola z dnia 29 października 2009r. – Program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2010) .

Audytowany Wydział Polityki Społecznej pełni funkcję koordynatora realizacji zadań określonych w założeniach programów. Wydział przeprowadza również otwarte konkursy ofert, w wyniku których zadania ujmowane w poszczególnych obszarach zlecane są do realizacji organizacjom pozarządowym (np. statutowo zajmującym się profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych). W związku z powyższym audytowani odpowiedzialni są za sprawowanie stałego nadzoru nad realizacją zadań publicznych poprzez analizowanie sprawozdań częściowych i końcowych przedkładanych przez realizujących zadania (zgodnie z trybem przewidzianym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* - Dz.U. z 2003r. Nr 96 poz. 873 z późniejszymi zmianami).

Postanowienia przyjętych programów nakładają na Wydział Polityki Społecznej również zadania z zakresu sprawozdawczości, jako naturalnej konsekwencji pełnionej funkcji koordynacyjnej. Wydział Polityki Społecznej zgodnie z postanowieniami przyjętych strategii sporządza i przedstawia właściwemu organowi informację o realizacji zadań w określonych w treści programów odpowiednio:

- do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, objętym zakresem czasowym obowiązywania programu – Komisji Społecznej Rady Miasta Opola, w przypadku Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- do dnia 31 marca roku następującego po każdym roku obowiązywania programu – Radzie Miasta Opola, w przypadku Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006 - 2010.

Na podstawie przeanalizowanej dokumentacji udostępnionej przez audytowanych, zespół audytorów nie stwierdził przypadku braku realizacji wymogów sprawozdawczych w zakresie realizacji programów w analizowanym okresie czasu (sprawozdania z realizacji programów w 2009r. przedłożone w roku 2010).

1.2.3. W wyniku przeprowadzonych testów przeglądowych, zespół audytorów ustalił, iż działania w zakresie ochrony zdrowia psychicznego, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U.1994.111.535 z późn. zm.) realizowane są m.in. poprzez:

- prowadzenie środowiskowego Domu Samopomocy dla Dzieci z Niepełnosprawnością Intelektualną. W 2008r. Prezydent Miasta Opola ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację ww. zadania w latach 2009–2013. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu zadanie powierzono Fundacji „Dom Rodzinnej Rehabilitacji Dzieci z porażeniem Mózgowym” z siedzibą w Opolu przy ul. Szymanowskiego 1 oraz zawarto umowę w dniu 30 grudnia 2008 r. (RB1631/2008). Środki finansowe przekazywane są Fundacji w miesięcznych ratach, których wysokość zależy od środków otrzymywanych od administracji rządowej. Zgodnie z zawartą umową podmiot składa kwartalne sprawozdania częściowe oraz roczne sprawozdanie końcowe. Każdego roku realizacji zadania z Fundacją podpisany jest aneks do ww. umowy określający wysokość dotacji na dany rok;
- działalność miejskiej jednostki budżetowej – Środowiskowego Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Magnolia” - Środowiskowy Dom Samopomocy realizuje zadania określone w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. (Dz. U. z 1994r. Nr 111 poz. 535 z późn. zm. ), ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.). Dom zapewnia osobom z zaburzeniami psychicznymi opiekę i pomoc niezbędną do życia w środowisku rodzinnym i społecznym poprzez:
  - psychiatryczną opiekę zdrowotną;
  - rehabilitację społeczną;
  - rehabilitację leczniczą, w tym terapię zajęciową;
  - socjoterapię i psychoterapię;
  - realizację zadań związanych z pomocą w poszukiwaniu pracy podopiecznym.

1.2.4. Stanowiące integralną część polityki społecznej zadania z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z treścią art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U.2009.175.1362 t.j.) na terenach jednostek samorządu terytorialnego przez centra pomocy rodzinie – jednostki organizacyjne będące ośrodkami pomocy społecznej. W przypadku Miasta Opola jest to Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu (MOPR). Kierownik tejże jednostki działa na podstawie udzielonego przez Prezydenta Miasta Opola upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z

zakresu pomocy społecznej. MOPR zobligowany jest do przedkładania corocznych sprawozdań ze swej działalności – informacje te wraz ze zgłaszanymi potrzebami w zakresie pomocy społecznej stanowią podstawę do opracowywania przez Wydział Polityki Społecznej lokalnych programów (uchwalanych następnie przez organ uchwałodawczy).

1.2.5. Jako podstawowe zadanie z zakresu zapewnienia lokalnej opieki zdrowotnej przypisane przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego należy traktować rozpoznawanie stanu zdrowia i potrzeb mieszkańców, ponieważ te działania powinny poprzedzać tworzenie wszelkich planów i strategii. Bezpośrednią konsekwencją przeprowadzonego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb członków lokalnej wspólnoty stanowią opracowane programy z zakresu profilaktyki chorób i promocji zdrowia (których zestawienie audytorzy przedstawili w pkt. 1.2.1 niniejszego sprawozdania). W wyniku przeprowadzonych analiz zespół audytorów stwierdził, iż weryfikacja i ocena efektów opracowanych programów zdrowotnych przeprowadzana jest przez audytowanych w ramach:

- realizacji wymogu określonego w treści art. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (Dz.U.2008.164.1027 t.j.). Przedmiotowe sprawozdanie zostało przygotowane zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje (Dz.U.2008.163.1024), następnie przekazane z zachowaniem określonego w treści aktu terminie (tj. do dnia 5 lutego każdego roku następującego po roku objętym zakresem sprawozdania) do Opolskiego Centrum Zdrowia Publicznego funkcjonującego w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim;
- przygotowanej informacji na sesję Rady Miasta Opola o realizacji zadań z zakresu profilaktyki chorób i promocji zdrowia w mieście Opolu (za rok 2009) – przedłożonej na sesji z dnia 25 lutego 2010r.

Drugim istotnym aspektem organizacji lokalnej opieki zdrowotnej jest tworzenie organizacyjnych możliwości zabezpieczenia dostępu do świadczeń z podstawowej opieki zdrowotnej, położnictwa i ginekologii oraz stomatologii. Miasto Opole, jako jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, pełni funkcje organu założycielskiego dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (spzoz) i do jej uprawnień należy m.in.:

- tworzenie, przekształcanie i likwidacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tym nadawanie statutu);
- możliwość udzielania dotacji na zadania określone w ustawie;
- sprawowanie nadzoru nad zakładem;

Na terenie Opola funkcjonują następujące samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których miasto pełni funkcję organu założycielskiego:

- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Śródmieście” utworzony w drodze Uchwały Rady Miasta Opola Nr XIV/199/99 z dnia 16 września 1999r;
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Centrum” utworzony w drodze Uchwały Rady Miasta Opola Nr XIV/237/99 z dnia 16 września 1999r.;
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Zaodrze” utworzony w drodze Uchwały Rady Miasta Opola Nr XIV/211/99 z dnia 16 września 1999r.

### **1.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej**

Celem badań w przedmiotowym obiekcie było dokonanie analizy funkcjonującego modelu polityki społecznej na terenie Miasta Opola

W analizowanym przez audytorów obszarze (na podstawie wyłonionych atrybutów) audytorzy stwierdzili, iż funkcjonujący model polityki społecznej skoncentrowany jest na zadaniach związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów społecznych. Analiza podejmowanych przez audytowanych działań, pozwoliła potwierdzić realizację ustawowych zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych (w tym poprzez m.in. zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, udzielanie rodzinom dotkniętym problemem alkoholowym pomocy psychologicznej i prawnej, prowadzenie działalności profilaktycznej i edukacyjnej wśród młodzieży, wspomaganie działalności stowarzyszeń samopomocowych). Przedmiotowe zadania realizowane są w ramach miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych corocznie uchwalanego przez organ uchwałodawczy.

Audytorzy potwierdzili również na podstawie udostępnionych materiałów sprawozdawczych realizację przez Wydział Polityki Społecznej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie oraz Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Magnolia”, zadań polegających na zapewnieniu usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Na podstawie przeprowadzonych analiz audytorzy stwierdzili, iż audytowana komórka osadzona jest w działającym systemie jako faktyczny podmiot koordynujący działania

realizowane zarówno przez podległe jednostki jak i podmioty spoza sektora publicznego (w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami). Nie bez znaczenia pozostaje fakt stałej współpracy prowadzonej przez audytowanych z podmiotami spoza sektora publicznego, prowadzącymi rozbudowaną działalność informacyjną i edukacyjną z zakresu profilaktyki zdrowotnej.

#### **1.4. Zalecenia/rekomendacje**

Zespół audytorów nie wydał zaleceń/rekomendacji

## **2. Obiekt 2 - Nadzór nad realizacją zadań z zakresu polityki społecznej wykonywanych w miejskich jednostkach organizacyjnych**

### **2.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego**

Poprzez nadzór (pojecie funkcjonujące na gruncie prawa administracyjnego) należy rozumieć trzy zasadnicze elementy:

- czynności polegające na badaniu działalności danego podmiotu (a zatem czynności kontrolne);
- połączona z powyższymi możliwość udzielenia pomocy, wywierania wpływu oraz modyfikacji działalności podmiotu;
- możliwość dokonywania przez organ zwierzchni/nadzorujący (organizacyjnie lub funkcjonalnie) czynności mających na celu zapewnienie zgodności z prawem, działalności podmiotu.

Nadzór to inaczej możliwość podejmowania władczych decyzji wobec podmiotów nadzorowanych (tj. właściwość do wywierania wpływu na działalność podrzędnego podmiotu) w granicach i na podstawie obowiązujących przepisów.

Pojecie nadzoru w swym pierwotnym znaczeniu łączone było z procesem decentralizacji administracji państwowej, zwłaszcza z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego pod nadzorem organów tejże administracji. W tradycji polskiego prawa administracyjnego zainteresowanie instytucją nadzoru nakierowane było głównie w stronę układu stosunków pomiędzy organami administracji państwowej a samorządem terytorialnym określany w doktrynie nadzorem państwowym (o tej formie nadzoru traktuje art. 165 i art. 171 Konstytucji RP oraz Rozdział 10 ustawy o samorządzie gminny – *Nadzór nad działalnością*

*gminną*). Za wzorcową definicję nadzoru można uznać stanowisko autorstwa J.Starościaka (*Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971 oraz *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969): *tam gdzie w grę wchodzi prawo wydania polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie w grę wchodzi kierowanie organami podległymi – mówić będziemy o nadzorze (...). Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, a łączy z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw. (...) Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje – odpowiada za wynik działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi. A zatem nadzór oznacza zespół kompetencji organu do wywierania wpływu na podległe podmioty, niezależnie od stopnia i zakresu podległości. Zespół ten nie oznacza tylko zespołu praw i obowiązków związanych z wykonywaniem nadzoru, ale przede wszystkim obowiązek sprawowania nadzoru nad zachowaniem się określonych podmiotów.*

2.1.1. Zgodnie z wykazem miejskich jednostek organizacyjnych (stanowiącym załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Opola – wprowadzonego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola Nr OR.0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006r. – tekst ujednoczony) wydział Polityki Społecznej sprawuje nadzór nad następującymi jednostkami:

- Dom Dziecka;
- Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów;
- Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym;
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie; Ośrodek Adopcyjno – Opiekuńczy;
- Pogotowie Opiekuńcze;
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Centrum”;
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Śródmieście”;
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Zaodrze”;
- Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Magnolia” w Opolu;
- Żłobek Pomnik Matki Polki;
- Żłobek nr 2;
- Żłobek Nr 4;
- Żłobek Nr 9.

Dodatkowo wydział odpowiedzialny jest za prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Prezydenta Miasta Opola zwierzchnictwa w stosunku do następujących jednostek administracji zespolonej:

- Powiatowego Urzędu Pracy;
- Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej.

2.1.2. Ustawodawca w treści art. 67 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U.2007.14.89 t.j.) określił, iż podmiot, który utworzył zakład opieki zdrowotnej, a zatem organ założycielski, sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem zakładu. Zakres sprawowanego nadzoru polega na przeprowadzaniu kontroli i oceny działalności zakładu oraz pracy jego kierownika, w szczególności w zakresie:

- realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń;
- prawidłowości gospodarowania mieniem;
- gospodarki finansowej.

Szczegółowe zasady sprawowanego nadzoru zostały określone przez ministra właściwego do spraw zdrowia w rozporządzeniu z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz.U.1999.94.1097).

2.1.3. Zarządzenie Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-509/09 z dnia 9 października 2009r. (zmienionego zarządzeniem nr OR.I-0152-540/09 z dnia 26 listopada 2009r.) określa sposób udzielania, zmiany i odwoływania upoważnień i pełnomocnictw pracownikom Urzędu Miasta Opola, kierownikowi i pozostałym pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu, kierownikom i pozostałym pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych Miasta Opola oraz innym osobom.

2.1.4. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-463/09 z dnia 16 czerwca 2009r. (z późn. zm.) wprowadzony został Regulamin wynagradzania kierowników jednostek budżetowych oraz gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej w Mieście Opolu.

## **2.2. Ustalenie stanu faktycznego**

2.2.1. W ramach analiz przedmiotowego obszaru audytorzy przeprowadzili badanie, którego celem było zweryfikowanie faktycznej realizacji obowiązków wynikających z zapisów obowiązujących przepisów w zakresie sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. W wyniku przeprowadzonych analiz audytorzy ustalili, iż audytowani pozyskują meldunki i sprawozdania przekazywane przez nadzorowane samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w następującym zakresie:

- liczby udzielonych świadczeń zdrowotnych lub usług oraz okresu oczekiwania na świadczenia z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz specjalistycznej;
- przychodów, kosztów i wyników finansowych;

- wykorzystania aparatury i sprzętu medycznego oraz technicznego wykorzystywanego do udzielania świadczeń zdrowotnych;

Audytorzy ustalili również, iż w analizowanym 2010r. realizacja obowiązku określonego w treści art. 67 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U.2007.14.89 t.j.) polegającego na przeprowadzaniu kontroli i oceny działalności zakładu oraz pracy jego kierownika, przebiegała zgodnie z wymogiem określonym w treści ww. ustawy oraz z zachowaniem trybu, o którym mowa w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz.U.1999.94.1097).

Zespół audytorów ustalił, iż w wyniku przeprowadzonej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta, Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu zakwestionowała m.in. sposób realizacji ustawowych obowiązków organu założycielskiego samodzielnych publicznych zakładowo opieki zdrowotnej w zakresie:

- braku przeprowadzania w roku 2008 kontroli w zakresie realizacji zadań statutowych dostępności i poziomu udzielanych świadczeń, prawidłowości gospodarowania mieniem oraz gospodarki finansowej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej „Centrum” oraz Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej „Zaodrze”;
- braku ujęcia obszaru prawidłowości gospodarowaniem mieniem oraz realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń podczas przeprowadzonej w 2008r. kontroli w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej „Śródmieście”.

Analiza udostępnionej dokumentacji wykazała, iż w ramach realizacji wniosków pokontrolnych sprecyzowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową, w roku 2010 przeprowadzone zostały kontrole, o których mowa w treści art. 67 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U.2007.14.89 t.j.). Przedmiotowe postępowania przeprowadzone zostały przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej wspólnie z pracownikami Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu z zachowaniem następującego podziału zakresu kontroli:

- realizacja zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń weryfikowana jest przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej;
- prawidłowość gospodarowania mieniem oraz gospodarka mieniem podlega weryfikacji pracowników Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu przeprowadzających kontrole zgodnie z planem kontroli.

Analiza protokołów z ww. kontroli wykazała, iż obszar weryfikacji zgodności udzielanych świadczeń zdrowotnych lub usług z przyjętymi standardami postępowania i procedurami medycznymi określonymi odrębnymi przepisami (patrz § 2 pkt 1 lit c Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego Dz.U.1999.94.1097) został wykluczony z zakresu przedmiotowego kontroli (informacja ta została uwzględniona w protokołach kontrolnych sporządzonych przez Wydział Polityki Społecznej). Ustalono, że sytuacja ta wynika z faktu, iż pracownicy Wydziału Polityki Społecznej przeprowadzający kontrole nie spełniają kryteriów uprawniających do przeprowadzenia przedmiotowych ocen, określonych w treści art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U.2008.164.1027 z późn. zm.) tj. nie posiadają wykształcenia medycznego odpowiadającego zakresowi kontroli.

Dodatkowo w ramach przeprowadzanych testów i analiz, audytorzy stwierdzili, iż realizacja funkcji nadzorczych w przypadku pozostałych jednostek, w postaci kontroli realizacji zadań bezpośrednio w siedzibach jednostek (w tym obszarze gospodarki finansowej oraz gospodarowania mieniem), realizowana jest poprzez działalność bieżącą Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu (części kontrolnej). Wyjątkiem od tej zasady są kontrole audytowanych przeprowadzane w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie (w zakresie wydawanych przez jednostkę decyzji administracyjnych), które zostały opisane poniżej. Dodatkowo audytorzy pragną zwrócić uwagę na fakt, iż audytowani przekazują, na etapie opracowywania planów kontroli stanowiących podstawę działania Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu propozycje i wnioski dotyczące przeprowadzenia postępowań kontrolnych w nadzorowanych przez Wydział Polityki Społecznej jednostkach. W opinii przekazanej audytorom przez przedstawicieli Wydziału Polityki Społecznej, działania te zapewniają również realizację nadzoru nad podległymi jednostkami.

2.2.2. Audytowani wskazali w trakcie trwania testów przeglądowych (udokumentowanych w kwestionariuszu kontroli wewnętrznej), iż zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Opola stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr I-0152-94/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 sierpnia 2006r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola z późniejszymi zmianami, w którym m.in. ujęte są zadania WPS. Na podstawie ww. regulaminu Naczelnik WPS (Wydziału Polityki Społecznej – wyjaśnienie zespołu audytowego) Zarządzeniem Wewnętrznym Nr 2/08 z dnia 12 sierpnia 2008r. w sprawie organizacji pracy Wydziału określił szczegółowo działania i zadania m. in. prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem przez Prezydenta nadzoru nad działalnością statutową podległych jednostek. W tym celu opracowano wzory meldunków dotyczących realizacji zadań statutowych dla poszczególnych jednostek (meldunki te są następnie przekazywane przez jednostki do Wydziału Polityki Społecznej). Co stanowi, w opinii przedstawicieli audytowanych uzupełnienie realizowanego nadzoru nad podległymi jednostkami.*

Sprawy z zakresu analizowania informacji dotyczących realizacji zadań statutowych (przekazywanych przez jednostki nadzorowane) prowadzone są przez poszczególnych pracowników wydziału. Zestawienia obrazujące wykorzystanie miejsc w danej placówce stanowią podstawę do podejmowania interwencji w *formie pisemnej bądź* (nieformalnej - wyjaśnienie zespołu audytowego) *rozmowy telefonicznej naczelnika Wydziału z dyrektorem jednostki*, ze strony Wydziału w przypadku braku wykorzystania miejsc w danej placówce. Zestawienia te dodatkowo są brane *pod uwagę przy ustalaniu wysokości premii dla dyrektorów jednostek przez PMO* (Prezydenta Miasta Opola – wyjaśnienie zespołu audytowego) *i rocznej ocenie jednostki* dokonywanej na podstawie Zarządzenia nr OR.I-0151-224/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 kwietnia 2007r. w sprawie ustalenia procedury dotyczącej ocen jednostek miejskich, (zmienionego zarządzeniem nr OR.I-0151-311/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 czerwca 2007r., zarządzeniem nr OR.I-0151-569/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 listopada 2007r. oraz zarządzeniem nr OR.I-0151-808/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 20 maja 2008r.). Dodatkowym elementem nadzoru są dokonywane przez audytowanych oceny rocznych planów pracy jednostek, realizowane w ramach ww. corocznego systemu ocen jednostek miejskich. Na tym etapie następuje porównywanie planów z wykonanymi zadaniami (uwzględnionymi w sprawozdaniach). Przedstawiciela audytowanych wskazali w treści kwestionariusza kontroli wewnętrznej, iż *w przypadku wystąpienia zasadniczych rozbieżności między planem a realizacją do jednostki kierowane jest pismo o szczegółowe wyjaśnienia zaistniałych różnic. Realizacja planów pracy wpływa również na roczną ocenę jednostki sporządzaną przez WPS.*

2.2.3. Weryfikując zakres faktycznego nadzoru sprawowanego przez Wydział Polityki Społecznej, audytorzy ustalili, iż audytowani w badanym okresie 2009 – 2010 przeprowadzili następujące postępowania kontrolne w podległych jednostkach (poniższe zestawienia nie uwzględnia kontroli w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej):

- **2009r.:**

- kontrola decyzji administracyjnych wydanych w 2009r. przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu (MOPR) z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola - przeprowadzona w siedzibie jednostki dniu 14 kwietnia 2009r.;
- kontrola decyzji administracyjnych wydanych w 2009r. przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu (MOPR) z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola kierujących do Środowiskowego Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Magnolia” w Opolu (ŚDS) - przeprowadzona w dniu 24 października 2009r. w siedzibie ŚDS;
- kontrola w zakresie prawidłowości sprawowania opieki nad nieletnią wychowanką Pogotowia Opiekuńczego w Opolu (PO) - przeprowadzona w dniach od 23 czerwca 2009r do 10 lipca 2009r. w siedzibie jednostki.

- **2010r.:**

- kontrola decyzji administracyjnych wydanych w 2009r. przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu (MOPR) z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola - przeprowadzona w dniu 24 maja 2010r. w siedzibie jednostki;
- kontrola decyzji administracyjnych wydanych w 2010r. przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu (MOPR) z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola kierujących do Środowiskowego Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Magnolia” w Opolu (ŚDS) - przeprowadzona w dniu 30 czerwca 2010r. w siedzibie ŚDS;

Z dodatkowych wyjaśnień udzielonych przez przedstawicieli audytowanych wynika, iż kontrole decyzji wydawanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu realizowane są w wyniku przeprowadzonego w 2005r. przez Referat Audytu Wewnętrznego audytu pn. „Ocena efektywności systemu redystrybucji środków w ramach pomocy społecznej”. W sprawozdaniu z przedmiotowego zadania wskazano na konieczność opracowania i wdrożenia procedury przeprowadzania kontroli decyzji wydawanych przez MOPR z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola. Zgodnie z powyższym zaleceniem opracowano procedurę kontroli decyzji administracyjnych wydanych przez MOPR w Opolu, wprowadzoną Zarządzeniem Nr PS.I.BS.0147/03/06 Naczelnika Wydziału Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2006r. w

sprawie procedur kontroli decyzji administracyjnych wydanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola. Z oświadczenia złożonego przez audytowanych wynika, iż każdorazowo kontrole poprzedzane są pismem właściwego Zastępcy Prezydenta Miasta Opola skierowanym do dyrektora jednostki informującym o kontroli decyzji administracyjnych przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej.

Jednostkowa kontrola w zakresie prawidłowości sprawowania opieki nad nieletnią wychowanką w Pogotowiu Opiekuńczym została przeprowadzona na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Opola z dnia 23 czerwca 2009r. OR.III-1115-93/09.

2.2.4. Zespół audytowy w toku badań ocenił, że istotnym i praktycznym przejawem funkcjonowania nadzoru pełnionego przez Wydział Polityki Społecznej nad podległymi jednostkami jest obszar delegowania uprawnień i odpowiedzialności i pełnomocnictw dla kierowników tych jednostek. W ramach badań w przedmiotowym obiekcie audytorzy przeprowadzili analizę stopnia stosowania wymogów określonych w treści Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-509/09 z dnia 9 października 2009r. (zmienionego zarządzeniem nr OR.I-0152-540/09 z dnia 26 listopada 2009r.) - procedurze udzielania, zmiany i odwoływania upoważnień i pełnomocnictw pracownikom Urzędu Miasta Opola, kierownikowi i pozostałym pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu, kierownikowi i pozostałym pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych Miasta Opola oraz innym osobom. Zgodnie z ww. procedurą naczelnik wydziału nadzorującego występuje do Prezydenta Miasta z pisemnym wnioskiem o udzielenie/zmianę/odwołanie upoważnienia/pełnomocnictwa, których wzory stanowią załączniki do przedmiotowego zarządzenia. Analiza udostępnionej dokumentacji (wniosków oraz kserokopii upoważnień i pełnomocnictw będących w posiadaniu audytowanych) wykazała:

- brak rozbieżności złożonych wniosków z właściwymi wzorami;
- zgodność przygotowanych projektów upoważnień i pełnomocnictw z katalogiem uwzględnionym w zapisach § 6 procedury.

W związku z powyższym audytorzy nie zgłaszają uwag do działalności audytowanych w powyższym obszarze.

2.2.5. Funkcjonujące rozwiązania w zakresie premiowania kierowników podległych jednostek za jeden z elementów nadzoru realizowanego przez audytowaną jednostkę. Zapisy Regulaminu wynagradzania kierowników jednostek budżetowych oraz gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej w Mieście Opolu (wprowadzonego Zarządzeniem

Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-463/09 z dnia 16 czerwca 2009r. - z późn. zm.) wskazują, iż wysokość premii uzależniona jest od indywidualnego wkładu pracy kierownika w realizację zadań jednostki. Zgodnie z postanowieniami ww. uregulowania wnioski o przyznanie premii kierowany jest przez naczelnika wydziału nadzorującego do Prezydenta Miasta Opola podejmującego ostateczną decyzję. Zespół audytorów poddał analizom przeprowadzone postępowania skutkujące przyznaniem premii dyrektorom nadzorowanych przez audytowanych jednostkom w roku 2010. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy nie stwierdzili przypadków postępowania niezgodnego z postanowieniami funkcjonującego regulaminu premiowania. Wnioski o przyznanie premii składane przez audytowanych były zgodne z opracowanym wzorem wniosku stanowiącym załącznik do zarządzenia wprowadzającego regulamin. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż Regulamin wynagradzania kierowników jednostek budżetowych oraz gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej w Mieście Opolu nie obejmuje swym zakresem podmiotowym kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, którym premie przyznawane są na podstawie funkcjonujących w zakładach regulaminach wynagradzania pracowników.

Audytorzy stwierdzili również, iż decyzja o przekazaniu wniosku premiowego podejmowana jest przez audytowanych na podstawie analiz przedkładanych sprawozdań opisanych powyżej - punkt 2.2.2 niniejszego sprawozdania.

### **2.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej**

Celem badań w przedmiotowym obiekcie było dokonanie analizy i zakresu funkcjonowania sprawowanego przez audytowanych nadzoru nad realizacją zadań z zakresu polityki społecznej w miejskich jednostkach organizacyjnych.

W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy potwierdzili stosowanie przez audytowanych mechanizmów nadzorczych przewidzianych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznych unormowaniach urzędu. Wydział Polityki Społecznej sprawuje nadzór nad 13 miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz dodatkowo wydział odpowiedzialny jest za prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Prezydenta Miasta Opola zwierzchnictwa w stosunku do następujących jednostek administracji zespolonej – Powiatowego Urzędu Pracy oraz Powiatowej stacji Sanitarno – Epidemiologicznej. Audytorzy stwierdzili, iż model nadzoru w obszarze polityki społecznej nie funkcjonuje w sposób jednorodny. Nie stanowi to jednak uchybienia względem obowiązujących w tym obszarze

przepisów. Funkcjonująca praktyka stanowi konsekwencję złożoności zadań realizowanych przez poszczególne nadzorowane jednostki (działające na podstawie odrębnych aktów prawnych). Jednak w ocenie audytorów realizowany w praktyce model polegający na współpracy z Wydziałem Kontroli Wewnętrznej i Audytu przejawia charakter doraźności, nie pozostając formalnie wdrożonym. Co znamienne w podstawowym dokumencie określającym pracę Urzędu tj. w Regulaminie Organizacyjnym nie został uregulowany zakres sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących polityki społecznej wykonywanych w miejskich jednostkach organizacyjnych, za wyjątkiem Załącznika nr 3 zawierającego tabelaryczny wykaz nadzorowanych przez wydziały jednostek. Z tego też powodu zespół audytorów zwraca uwagę na możliwość generowania ryzyka w przypadku nie uwzględnienia propozycji Wydziału Polityki Społecznej dotyczących ujęcia w planie kontroli przedmiotowego obszaru zgłaszanych do KWiA. Faktyczny nadzór nad funkcjonowaniem podległych podmiotów realizowany jest przez audytowanych w zakresie oceny wykonywania zadań statutowych, z kolei obszar gospodarki mieniem jednostek oraz gospodarki finansowej podlega weryfikacji komórki instytucjonalnej kontroli wewnętrznej urzędu.

Wyniki badań audytowych wykazały, że audytowana jednostka, jako faktyczny główny kreator koncepcji polityki społecznej w Mieście, weryfikuje działalność podległych jednostek również w oparciu sprawozdania przekazywane przez nadzorowane jednostki. System pełnionego nadzoru (zgodnie z przekazaną informacją przez PS) uzupełniany jest poprzez realizację corocznego systemu ocen miejskich jednostek, jednak w opinii audytorów nie powinien stanowić podstawowego źródła (przejawu) nadzoru nad podległymi jednostkami.

Na podstawie przeprowadzonych badań i uzyskanych rezultatów zespół audytorów nie sprecyzował zaleceń/rekomendacji.

#### **2.4. Zalecenia/rekomendacje**

Zespół audytorów nie wydał zaleceń/rekomendacji

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

W trakcie programowania przedmiotowego zadania audytorzy przeprowadzili analizę ryzyka i wyłonili obiekty audytu, które następnie zostały poddane 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. W tym zakresie wykorzystano 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, poddanemu ocenie obszarowi, wystawili notę pozytywną. Wydana ocena w zakresie sprawowanej kontroli zarządczej w jednostce poddanej badaniom nie uwzględnia standardu 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 odstąpił od wydania rekomendacji i zaleceń.

### **Sprawozdanie otrzymują:**

- 1) Egz. nr 1 – Prezydent Miasta Opole;
- 2) Egz. nr 2 - a/a.