

SPRAWOZDANIE KOŃCOWE

Nazwa zadania audytowego: Efektywność gospodarowania środkami przeznaczonymi na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska

nr zadania audytowego: 2/18

Jednostka audytowana:

Urząd Miasta Inowrocławia – *Wydział Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa*

Wykonała : Mirella Stefańska

Data i podpis: 07.01.2019 r. /-/ Mirella Stefańska

STRESZCZENIE

Niniejsze zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie z planem audytu na 2018r. jako zadanie zapewniające. Zastosowane w przedmiotowym zadaniu audytowym techniki oraz metodologia były zgodne z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrzny.

Celem audytu było uzyskanie zapewnienia prawidłowego i legalnego postępowania oraz efektywności działań podejmowanych przez *Wydział Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa* podczas realizacji ustawowych zadań z zakresu ochrony środowiska. W wyniku przeprowadzonego audytu audytor stwierdził, że przedstawiciele komórki audytowanej wykazują aktywne podejście w zakresie planowania i podejmowania zadań proekologicznych w ramach posiadanych możliwości finansowych. Uzyskane przez audytora rezultaty przeprowadzonych badań potwierdziły cele przedmiotowego zadania audytowego i w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości i uchybień nie wydano rekomendacji.

I.

CEL

Celem zadania audytowego było uzyskanie zapewnienia efektywnego wykorzystywania środków na cele ochrony środowiska.

II.

ZAKRES

•

Podmiotowy:

Audyt został przeprowadzony w *Wydziale Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa*

•

Przedmiotowy:

Identyfikacja, analiza i ocena podejmowanych działań w zakresie ochrony środowiska.

III.

OBIEKT AUDYTU

Identyfikacja i ocena realizacji działań podejmowanych w celu ochrony środowiska

finansowanych z budżetu Miasta Inowrocławia oraz pozyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska na edukację proekologiczną w 2018 roku.

IV.

ANALIZA RYZYKA

Audytor wyłonił ww. obiekt audytu, zgodnie z zakresem przedmiotowym realizowanego zadania audytowego.

W procesie wyodrębniania przedmiotowych obszarów audytor przeprowadził analizę ryzyka i zwrócił szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. wydatkowaniem środków publicznych w sposób niezapewniający realizacji obowiązków ustawowych w zakresie ochrony środowiska.;

2. brakiem stosowania wymogów ustawy o finansach publicznych oraz zamówieniach publicznych;

3. planowaniem wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska na poziomie niższym niż przewidziany wymogami ustawy prawo ochrony środowiska;

4. brakiem nadzoru ze strony kierownictwa komórki audytowanej w procesie planowania zadań z zakresu ochrony środowiska;

5. brakiem skutecznego mechanizmu weryfikacji i oceny efektywności realizowanych działań proekologicznych realizowanych w wyniku zawartych przez jednostkę umów oraz odbiorów końcowych prac.;

6. wadliwą konstrukcją zawieranych umów;

Analiza ww. ryzyk została przedstawiona w poniższej tabeli:

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Materialność	Jakość zarządzania	Kontrola wew.	Czynniki zewn/ stabilność.	Operacyjne/ wrażliwość	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt	<i>Wydział Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa</i>	3	3	4	2	3	77,50%

Wysokim ryzykiem charakteryzuje się obszar związany z efektywnością weryfikacji i kontroli realizowania zawieranych umów na realizację przez wydział zadań proekologicznych z zakresu ochrony środowiska finansowanych z budżetu miasta.

Wieloelementowość oraz złożoność procesu realizacji zadań proekologicznych (od momentu zlecenia wykonania zadania, aż do końcowego jego rozliczenia) wymaga zaangażowania

tabelę z pytaniami dotyczącymi efektywności wydatkowania środków na ochronę środowiska z budżetu Miasta w 2018 roku

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;

3. testy rzeczywiste wydajności (efektywności).

wykwalifikowanego zasobu kadrowego. Wysoką ocenę uzyskały również ryzyka dotyczące obszaru kontroli wewnętrznej.

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 audytowanej jednostki w oparciu o KKW i rozmowy.

VI.

DATA ROZPOCZĘCIA

Zadanie audytowe zostało rozpoczęte w październiku 2018 roku.

VII.

USTALENIA

1. Obiekt

Identyfikacja i ocena realizacji działań podejmowanych w celu ochrony środowiska finansowanych z budżetu Miasta Inowrocławia.

1.1.

Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego

W wyniku zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2009.157.1240) likwidacji uległy powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – jedyną formą istnienia funduszy celowych dopuszczonych przez ww. ustawę stanowią państwowe fundusze celowe pozbawione osobowości prawnej. Zgodnie z intencją ustawodawcy Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwe na szczeblu wojewódzkim fundusze uległy przekształceniu odpowiednio w państwową oraz samorządowe osoby prawne (nie będące funduszami celowymi).

Likwidacja gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska nie oznacza jednak, że jednostki te nie mają realizować zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego. Zmieniła się tylko forma ich finansowania. Środkami dysponują wójt i starosta.

Od 1 stycznia 2010 r. dotychczasowe tytuły przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z tytułu opłat i kar stanowią dochody budżetów tych jednostek.

Natomiast należności pobrane i zobowiązania tych funduszy stały się należnościami i zobowiązaniami budżetów gmin i powiatów. O sposobie dysponowania tymi środkami decydują starosta w powiecie, a w gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Jako kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego, audytor wykorzystał obowiązujące unormowania dot. m.in.:

- katalogu zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego ;
- określania źródeł finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska;
- trybu doboru wykonawców realizujących powyższe zadania;
- trybu rozliczania zleczanych zadań.

1.1.1. Finansowanie ochrony środowiska na szczeblu samorządu terytorialnego, zgodnie z katalogiem wskazanym w treści art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska obejmuje swym zakresem m.in. następujące przedsięwzięcia:

- wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami;
- przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi;
- wspomaganie ekologicznych form transportu;
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków;
- edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju;

1.1.2. Zgodnie z art. 402 ust. 4 ww. ustawy wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych stanowią w 20 % dochód budżetu gminy. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie, iż wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, na której terenie usunięto drzewa lub krzewy (art. 404 ust. 5 ww. ustawy), natomiast wpływy z tytułu opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów stanowią w 50 % dochód budżetu gminy, na których obszarze są składowane odpady (art. 402 ust. 6 ww. ustawy).

1.1.3. Art. 403 ust 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.u.2018.0.799) wskazuje, iż jednostka samorządu terytorialnego zobligowana jest do finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska (określonym przez zapisy art. 400a ww. ustawy) w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, stanowiących dochód budżetów właściwej jednostki (patrz pkt 1.1.2.).

1.1.4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. Nr 62 poz. 628 z późn. zm.)

określa zasady postępowania z odpadami, w tym sposoby zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ograniczeniu ilości ich występowania.

1.1.5. Podstawowy dokument regulujący organizację i funkcjonowanie urzędu tj. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta wskazuje ,iż do zadań **Wydziału Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa** należy realizacja zadań dotyczących m.in.:

Referat Środowiska i Rolnictwa:

- 1) opracowywanie i współpraca międzywydziałowa w realizacji programu zrównoważonego rozwoju Miasta,
- 2) współdziałanie z placówkami oświatowymi w realizacji programu edukacji ekologicznej,
- 3) sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy prawo ochrony środowiska,
- 4) realizacja zadań celowych o charakterze ekologicznym zatwierdzonych planem wydatków budżetu miasta,
- 5) realizacja zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w szczególności prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków,
- 6) nakładanie opłat i kar za naruszanie przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne wymagań ochrony środowiska,
- 7) współpraca z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Inowrocławiu w zakresie realizacji uprawnień zawartych w przepisach ustawy Prawo wodne, w tym egzekwowanie obowiązku odprowadzania ścieków do miejskiej sieci kanalizacyjnej,
- 9) prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia,
- 10) realizacja zadań dotyczących gospodarki ściekowej, wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków,
- 11) obsługa producentów rolnych oraz prowadzenie postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, współpraca z Izbą Rolniczą oraz Agencją Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa,
- 12) współpraca z Pełnomocnikiem ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi,
- 13) utrzymanie i konserwacja terenów zieleni miejskiej w zakresie:
 - a) przeprowadzania zabiegów pielęgnacyjnych zieleni nisko i wysokopiennych,
 - b) dokonywania nasadzeń drzew, krzewów i kwiatów,
 - c) wycinki drzew i krzewów,
- 14) planowanie i nadzór nad rozwojem zieleni miejskiej poprzez:
 - a) opiniowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także innych dokumentów planistyczno-rozwojowych gminy pod kątem tworzenia zieleni,
 - b) koordynowanie i egzekwowanie zapisów ujętych w dokumentach, o których mowa w ppkt. a,
- 15) podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu biologicznego i estetyki zieleni miejskiej,
- 16) przeprowadzanie inwentaryzacji terenów zielonych,
- 17) prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wycinkę drzew i krzewów,
- 18) prowadzenie spraw związanych z wymierzaniem kar i opłat za usuwanie lub niewłaściwą pielęgnację drzew i krzewów,
- 19) współpraca z Wydziałem Dróg i Transportu w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew oraz krzewów,

20) uzgadnianie z gestorami urządzeń podziemnych nasadzeń drzew i krzewów.

Referat Gospodarowania Odpadami:

- 1) realizacja zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- 2) prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji określającej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji,
- 3) prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji nakazujących wykonanie obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- 4) prowadzenie czynności windykacyjnych dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 5) rozpatrywanie indywidualnych wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 6) dokonywanie wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z obowiązującymi ustawami i uchwałami Rady,
- 7) księgowość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 8) nakładanie opłat i kar za naruszanie przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne wymagań ochrony środowiska,
- 9) realizacja zadań wynikających z ustawy o odpadach.

1.2. Ustalenie stanu faktycznego

1.2.1. W procesie programowania niniejszego zadania audytowego audytor zaplanował przeprowadzenie testów przeglądowych, mających na celu identyfikację prawnie dopuszczonych działań Wydziału. W tym celu przeprowadzono wywiady z przedstawicielami komórki poddanej audytowi. W dniu 29 października przeprowadzono wywiad z przedstawicielami Wydziału :Panią (nazwisko usunięto z uwagi na ochronę danych osobowych) oraz Panią Urszulą Marczak- Naczelnik Wydziału. W wyniku przeprowadzonych rozmów audytor uzyskał następujące informacje:

1. główne źródło finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska stanowią środki przekazywane z budżetu miasta – stanowiące dochód z tytułu uiszczanych opłat i kar administracyjnych, o których mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska;
2. zgodnie z art. 402 ww. ustawy wpływy z tytułu opłat i kar stanowią w 20% dochód budżetu gminy, z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, a opłaty i kary za składowanie i magazynowanie odpadów stanowią w 50% dochód gminy.
3. wielkość wydatków na ochronę środowiska określa się na bieżący rok budżetowy, podstawą planowania wydatków, zgodnie z wymogami ustawy Prawo ochrony środowiska (art. 403) jest ustalenie ich poziomu w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar.
4. wpływy z tytułu opłat i kar zasilających budżet Miasta przekazywane są w całości na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. W wyniku przeprowadzonej rozmowy audytor podjął decyzję o objęciu zakresem przedmiotowym w niniejszym audycie, zadania wydatkowania środków publicznych przekazywanych na realizację zadań z zakresu działania proekologicznego i edukacji proekologicznej.

1.2.3. Audytor w ramach analiz przedmiotowego obszaru poddał ocenie efektywność podejmowanych przez audytowaną komórkę działań mających za zadanie zapewnienie realizacji ustawowych zadań z zakresu ochrony środowiska. W tym celu na etapie przeprowadzanych testów przeglądowych w postaci wywiadów z audytowanymi oraz na podstawie podstawowego dokumentu określającego plany finansowe wydziału, tj. Planu Budżetu **Wydziału Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa** na rok 2018 (w części poświęconej wydatkom), identyfikował przedsięwzięcia zaplanowane do realizacji przez audytowanych w bieżącym roku. W wyniku przeprowadzenia przedmiotowej identyfikacji, audytor poddał analizom przebieg procesów towarzyszących realizacji zadań polegających na propagowaniu działań i zachowań proekologicznych. Ze względu na fakt, iż ww. zadania podejmowane są z inicjatywy Wydziału Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa, zwrócono szczególną uwagę na stosowanie wymogów dotyczących:

- trybu doboru wykonawców;
- kontroli realizacji warunków zawartych umów;
- rozliczenia merytorycznego dowodów księgowych dostarczanych zleceniodawcy i w ramach wyżej wymienionych obszarów .

Badaniu poddano następujące zadania :

1.Zbiorka odpadów medycznych

2.Edukacja proekologiczna – Kampania informacyjno-edukacyjna dotycząca niskiej emisji oraz segregacji odpadów

3. Udzielania przez Miasto Inowrocław dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji polegających na likwidacji źródeł tzw. niskiej emisji.

Na podstawie uzyskanych rezultatów przeprowadzonych badań audytor nie potwierdził występowania ryzyk stwierdzonych na etapie programowania niniejszego zadania audytowego. Wyniki uzyskane przez audytora potwierdziły zasadność stosowania trybu zlecenia oraz przeprowadzenia zadań z zakresu działań proekologicznych. Audytor nie zgłasza uwag do weryfikacji poziomu realizacji postanowień zawartych umów na działania proekologiczne.

1.2.4. W ramach badań w przedmiotowym obszarze audytorzy przeprowadzili dodatkowe badanie – test rzeczywisty – mający na celu stwierdzenie realizacji wydatku na opisane zadania w punkcie 1.2.3 niniejszego sprawozdania z audytu.

Poniesienie wydatku, zgodnie z zawartą umową, stanowi pełną realizację wymogów w zakresie działań podejmowanych przez Wydział, jak i postanowień zawartych umów. Badanie polegało na ustaleniu, czy w wyniku zawartych umów na realizację działań proekologicznych nastąpiło faktyczne poniesienie wydatku. Audytor zweryfikował dokonane płatności na podstawie kart wydatków i kserokopii faktur prowadzonych w Wydziale Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że we wszystkich poddanych przypadkach wydatek faktycznie został poniesiony i jest zgodny z zawartą umową na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska

1.3. Analiza przyczyn, skutków i ryzyk wynikających ze słabości kontroli Zarządczej

Celem badań w przedmiotowym audycie było uzyskanie zapewnienia prawidłowego i legalnego postępowania oraz efektywności podejmowanych przez audytowaną komórkę działań mających za zadanie zapewnienie realizacji ustawowych zadań z zakresu ochrony środowiska. Konstrukcja przeprowadzonych przez audytora badań każdorazowo wykazała, że audytowani reprezentują aktywne i kreatywne stanowisko w zakresie realizacji zadań dotyczących propagowania zachowań proekologicznych.

Wyniki przeprowadzonych przez audytora badań potwierdziły legalność przedsięwzięć, których inicjatorem są audytowani, zarówno pod względem stosowania trybu doboru wykonawców, jak i weryfikacji poziomu realizacji zleczanych zadań.

Nie bez znaczenia, w opinii audytora pozostaje fakt, iż audytowani wykazują się wysokim poziomem kreatywności w planowaniu realizowanych zadań proekologicznych obejmujących swym zakresem zarówno osoby fizyczne jak i miejskie jednostki organizacyjne. W związku z niestwierdzeniem uchybień i nieprawidłowości audytor nie wydał rekomendacji w przedmiotowym audycie.

1.4. Zalecenia/rekomendacje

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

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

W trakcie programowania przedmiotowego zadania audytor wykorzystał przeprowadzoną analizę ryzyka i wyłonił zadania, które następnie poddano badaniom. W przeprowadzonych testach audytor każdorazowo uwzględnił badania adekwatności, skuteczności, efektywności systemu kontroli zarządczej.

W wyniku przeprowadzonego audytu, uwzględniając elementy składowe kontroli, audytor wydał pozytywną opinię w zakresie sprawowanej kontroli zarządczej w jednostce audytowanej.

IX. UWAGI I WNIOSKI

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