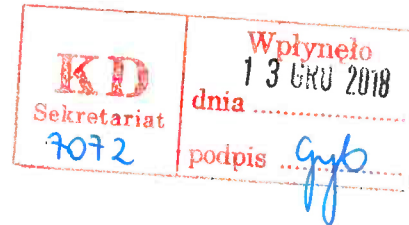




PREZYDENT MIASTA KRAKOWA



11 GRU. 2018

Kraków, dnia

Pani

Maria Anna Potocka

Dyrektor Muzeum Sztuki Współczesnej
w Krakowie MOCAK

ul. Lipowa 4

30-702 Kraków



BK-04.1711.40.2018

Referat Kontroli Finansowej Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa przeprowadził, na podstawie upoważnienia nr 59/2018, podpisanego przez Prezydenta Miasta Krakowa, kontrolę problemową w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej, której wyniki zostały ujęte w dwustronnie podpisanym protokole kontroli.

Kontrola została przeprowadzona metodą wrywkową za rok 2017 ze szczególnym uwzględnieniem występowania ryzyka niezapewnienia realizowania celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

I. Ocena sposobu funkcjonowania jednostki kontrolowanej w kontekście przyjętego ryzyka

1. Wyniki przeprowadzonej kontroli problemowej

Przeprowadzona kontrola wykazała, że cele kontroli zarządczej, wymienione w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a więc zapewnienie:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywnego i skutecznego przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem,

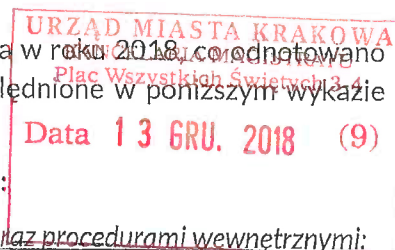
były realizowane poprawnie w okresie objętym kontrolą, tj. w 2017 roku, z zastrzeżeniami w postaci nieprawidłowości wymienionych w punkcie I.2. niniejszego wystąpienia, świadczących o częściowej materializacji wskazanego do badania ryzyka w szczególności w zakresie wiarygodności sprawozdań budżetowych.

Część stwierdzonych nieprawidłowości została wyeliminowana w roku 2018, co odnotowano w treści protokołu kontroli i w efekcie nie zostały one uwzględnione w poniższym wykazie nieprawidłowości.

2. Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości:

w zakresie zapewnienia zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi:

- 1) przyjęcie w dokumentacji opisującej zasady rachunkowości Muzeum nieprawidłowych rozwiązań ewidencyjnych, niezgodnych z przepisami obowiązującej w badanym okresie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz.



2342 z późn. zm.)¹ lub ich nieprzestrzeganie, co skutkowało w pewnym zakresie nieprawidłową prezentacją danych w sporządzanych sprawozdaniach, w tym:

- a) przyjęcie nieprawidłowych rozwiązań w zakresie ewidencji utargów w kasie fiskalnej (przychody ze sprzedaży biletów wstępu do Muzeum i wydawnictw własnych) poprzez zastosowanie uproszczenia polegającego na dokonywaniu zapisów na podstawie miesięcznych raportów sprzedaży z kas fiskalnych oraz okresowego przekazywania utargów z kas fiskalnych do kasy głównej, w efekcie czego naruszono zasadę określoną w art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy *o rachunkowości*, w myśl której księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco m.in. wtedy, gdy ujęcie wpłat i wypłat gotówką, czekami i weksłami obcymi oraz obrotu detalicznego i gastronomii następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.

Ponadto, z uwagi na nieprzekazanie do kasy głównej całości utargów z kas fiskalnych w terminie do końca dnia 31.12.2017 r., konta: 204 *Rozliczenie sprzedaży biletów wstępu* i 205 *Rozliczenie sprzedaży wydawnictw w księgarni*, wykazywały salda Wn, oznaczające de facto stan gotówki znajdującej się w ww. kasach wynoszące łącznie 7 673,97 zł.

Ww. stan gotówki został zaprezentowany w pozycji B.II, zamiast w pozycji B.III Aktywów bilansu. Również w sprawozdaniu Rb-N salda ww. kont wykazane zostały w pozycji N.5 - *Pozostałe należności*, zamiast w pozycji N.3. - *Gotówka i depozyty*.

Należy również zaznaczyć, że salda kont: 204 i 205 ujmowały dodatkowo stan nierozliczonej sprzedaży realizowanej za pośrednictwem karty kredytowej lub płatności przelewem, stanowiące de facto stan środków pieniężnych w drodze, a tym samym powinno być prezentowane analogicznie jak gotówka,

- b) wykazanie salda Wn konta 300 - *Rozliczenie wydawnictw komisowych* w kwocie 9 221,75 zł w nieprawidłowej pozycji w bilansie, tj. w pozycji „Materiały”, zamiast w pozycji „Towary”. Ponadto, niezgodnie z przyjętymi zasadami klasyfikacji zdarzeń, na koncie 300 ujęto fakturę za zakup wydawnictw od dostawcy niebędącego komitentem, które nie zostały dostarczone do Muzeum do końca 2017 roku i w efekcie stanowiły saldo tego konta (towary w drodze),
- c) ujęcie zaliczek na wykonanie oprogramowania na koncie 080 „Inwestycje” (w Zakładowym planie kont na rok 2018 konto zostało prawidłowo nazwane: „Środki trwałe w budowie”), co naruszało zasady jego funkcjonowania określone w zakładowym planie kont, w myśl których konto to służy do ewidencji, cyt.: „kosztów inwestycji rozpoczętych ponoszonych w toku ich wykonywania oraz do rozliczenia tych kosztów. Koszty inwestycji obejmują wartość wszystkich zużytych do wytworzenia rzeczowych składników majątku i wykorzystanych usług obcych oraz inne koszty dające się zaliczyć do wytworzonych przedmiotów majątkowych”,

w zakresie zapewnienia skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem:

- 2) nieunormowanie lub nieprecyzyjne unormowanie w Regulaminie kontroli zarządczej wszystkich kwestii zapewniających prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz nieprawidłowe realizowanie postanowień tego Regulaminu, w tym w szczególności:
- a) nieokreślenie w „Planie działań (osiąganie celów poprzez realizację zadań) na rok 2017”, wielkości pożądanых dla osiągnięcia poszczególnych celów i zadań wg ustalonych (nazwanych) mierników. Ponadto, niektóre mierniki określone zostały w sposób nieadekwatny do wyznaczonego celu/zadania lub też zadania zostały niewłaściwie zdefiniowane,
- b) niezawarcie w Regulaminie zapisów wskazujących na konieczność sporządzenia dokumentu przedstawiającego informację o wykonaniu ww. planu działań, którego

1 Obecnie: tekst jednolity ustawy ogłoszony w Dz. U. z 2018 roku poz. 720 (z późn. zm.).

- konstrukcja zawierałaby m.in. informacje o osiągniętej wielkości planowanych mierników, określających stopień realizacji celów i zadań oraz ocenę ryzyk,
- c) nieokreślenie w Regulaminie kontroli zarządczej wytycznych do oceny prawdopodobieństwa występowania i siły oddziaływania ryzyka,
 - d) ujęcie w punkcie 14 Regulaminu kontroli zarządczej, zapisów określających akceptowalny poziom ryzyka, zredagowanych w sposób nielogiczny, tj. definiujących akceptowalny poziom ryzyka na poziomie krytycznym i wysokim,
 - e) nieprawidłowe wypełnienie dokumentu pn.: „Analiza ryzyk działalności Muzeum na rok 2017”, poprzez wpisanie w kolumnie pn.: „reakcja na ryzyko”, informacji o stosowanych środkach zaradczych w odniesieniu do każdego zidentyfikowanego ryzyka, wśród których, nie wystąpiły istotne ryzyka, podczas gdy w myśl punktu 15 Regulaminu kontroli zarządczej, w kolumnie tej należy wskazać sposób reakcji na istotne ryzyko (przeniesienie lub wycofanie danego zadania), a środki zaradcze określa się dla ryzyk przekraczających ich akceptowany poziom (w celu zmniejszenia danego ryzyka do poziomu akceptowalnego). Nie jest przy tym jasne, czy wskazany w dokumencie poziom ryzyka, określony został po uwzględnieniu wprowadzenia tych działań czy też niezależnie od ich wdrożenia, przy czym Regulamin nie zawiera zapisów wskazujących na dwuetapową metodę oceny ryzyka,

w zakresie zapewnienia wiarygodności sprawozdań:

- 3) sporządzenie rocznych sprawozdań w zakresie operacji finansowych za 2017 rok (Rb-N i Rb-Z), w sposób niezgodny z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w związku wytycznymi dotyczącymi sporządzania tych sprawozdań, określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), czym naruszono § 10 ust. 4 tego rozporządzenia,

w zakresie zapewnienia ochrony zasobów:

- 4) niezamieszczanie w dowodach OT:
 - a) opisu cech charakterystycznych, a tym samym niezapewnienie właściwej ochrony majątku,
 - b) adnotacji potwierdzającej przyjęcie środka trwałego do użytkowania, niezgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości, w związku z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów księgowych obowiązującą w Muzeum,
- 5) nieunormowanie w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, w jego części dotyczącej udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, wszystkich kwestii zapewniających realizowanie wydatków w sposób oszczędny, racjonalny i zgodny z planem finansowym oraz zapewniających przestrzeganie zasady udzielania zamówień w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, w tym:
 - a) zawarcie w Regulaminie zapisów o treści: „Do zamówień o każdorazowej wartości do 6.000 euro netto nie stosuje się szczególnej procedury, zachowując zasadę celowości, oszczędności i efektywności wydatków”, nie określając przy tym wytycznych zapewniających przestrzeganie tej zasady. Należy przy tym zaznaczyć, że w 2017 roku procedurę udzielania zamówień określoną w Regulaminie zastosowano do 8 zamówień,
 - b) nieokreślenie w Regulaminie metod szacowania wartości zamówienia, z uwzględnieniem przedmiotu zamówienia. Wzór notatki z rozpoznania rynku zawierał jedynie rubrykę przeznaczoną na wpisanie szacowanej wartości zamówienia nie zawierał natomiast informacji o zastosowanej metodzie, jak również nie gromadzono dokumentacji z szacowania,

- c) nieuwzględnienie w treści Regulaminu zapisów wskazujących na obowiązek przeprowadzenia wstępnej kontroli, mającej na celu ustalenie czy wydatek ma pokrycie w planie finansowym (również wzór notatki nie zawierał rubryki przeznaczonej na wskazanie źródła finansowania i potwierdzenie jego zabezpieczenia we wskazanej pozycji planu finansowego). Etap obejmujący czynności dotyczące wyboru wykonawcy winien nastąpić dopiero po zapewnieniu, że jednostka posiada środki finansowego na jego realizację,
 - d) ograniczenie czynności wyboru wykonawcy do jednej formy – skierowania zapytań ofertowych, co może ograniczyć dotarcie do potencjalnych wykonawców,
 - e) nieokreślenie: wzoru lub danych podlegających ujęciu w zapytaniu ofertowym oraz kryteriów wyboru wykonawcy,
- 6) nieopracowanie procedur naboru na wolne stanowiska pracy oraz zasad kierowania pracowników na szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz ich finansowania przez pracodawcę, mających na celu zapewnienie przejrzystości procesu zarządzania zasobami ludzkimi oraz zatrudnienia odpowiedniej i wykwalifikowanej kadry, zgodnie z wymogami kwalifikacyjnymi dla danego stanowiska określonymi w Regulaminie wynagradzania, jak również zapewnienie należytego zarządzania finansami publicznymi Ponadto, unormowanie ww.kwestii sprzyja równemu dostępowi pracowników do podnoszenia kwalifikacji zawodowych,

w zakresie zapewnienia efektywnego i skutecznego przepływu informacji:

- 7) podpisywanie zarządzeń Dyrektora Muzeum przez I Zastępcę Dyrektora, podczas gdy ze Statutu Muzeum wynika, że wydawanie w obowiązującym trybie regulaminów i zarządzeń należy do zakresu działania Dyrektora (§ 11.1 ust. 2 pkt 6). Zastępca Dyrektora podpisując zarządzenia Dyrektora stosował swoją imienną pieczęć stanowiskową, nie wskazując przy tym, że działa w imieniu Dyrektora. Należy przy tym zaznaczyć, że scedowanie działań należących do kompetencji Dyrektora, w tym uprawnień do podpisywania zarządzeń, jak również wykonywanie na podstawie udzielonego pełnomocnictwa czynności z zakresu prawa pracy i czynności prawnych powinno zostać ograniczone do działań w określonych okolicznościach i do spraw przypisanych danemu Zastępcy w Regulaminie organizacyjnym.

W dniu 5.12.2018 r. do Biura Kontroli Wewnętrznej wpłynęło pismo Dyrektora Muzeum, zawierające dodatkowe wyjaśnienia do protokołu kontroli oraz informacje o podjętych działaniach eliminujących część nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych w wyniku przeprowadzonej kontroli problemowej, co zostało poparte załączonymi do pisma dokumentami.

W wyniku analizy załączonej do pisma dokumentacji stwierdzono, że spośród wyżej opisanych nieprawidłowości wyeliminowano nieprawidłowości sformułowane w punktach: 1, 3, 4, 6 i 7 zdanie pierwsze i drugie (Dyrektor upoważnił pierwszego zastępcę dyrektora do wydawania w jego imieniu i podpisywania zarządzeń regulaminów i poleceń).

II. Zalecenia pokontrolne:

Mając na uwadze, że część nieprawidłowości została wyeliminowana, co zostało zaznaczone w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, odstąpiono od formułowania zaleceń w tym zakresie.

W celu wyeliminowania pozostałych spośród wyżej opisanych nieprawidłowości oraz uniknięcia powstania ich w przyszłości należy:

w zakresie zapewnienia skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem:

- 1) unormować precyzyjnie w Regulaminie kontroli zarządczej wszystkie kwestie zapewniające prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz realizować prawidłowo postanowienia tego Regulaminu, w tym w szczególności:
 - a) określać w rocznym „Planie działań (osiąganie celów poprzez realizację zadań)” wielkości pożądane dla poszczególnych celów i zadań wg ustalonych (nazwanych) mierników oraz określać mierniki w sposób adekwatny do wyznaczonych celów/zadań,
 - b) uwzględnić w Regulaminie kwestie dotyczące sporządzenia dokumentu zawierającego informacje o wykonaniu ww. planu działań, którego konstrukcja zawierałaby m.in. informacje o osiągniętej wielkości planowanych mierników, określających stopień realizacji celów i zadań oraz ocenę ryzyk,
 - c) określić w Regulaminie wytyczne do oceny prawdopodobieństwa występowania i siły oddziaływania ryzyka,
 - d) określić precyzyjnie w Regulaminie definicję akceptowalnego poziomu ryzyka i częstotliwość dokonywania oceny ryzyka,
 - e) opracować i wypełniać dokument pn.: „Analiza ryzyk działalności Muzeum na rok ...” w sposób zgodny z jego konstrukcją i wytycznymi zawartymi w Regulaminie (punkt 15). W szczególności kolumnę pn.: „reakcji na ryzyko”, wypełniać w sytuacji wystąpienia istotnego ryzyka, wpisując w niej decyzję Dyrektora o *przeniesieniu lub wycofaniu danego zadania*, natomiast środki zaradcze określać w odrębnej rubryce wskazując przy tym jednoznacznie czy poziom ryzyka wskazany w dokumencie określony został po uwzględnieniu wprowadzenia tych działań, czy też niezależnie od ich wdrożenia. W przypadku dwuetapowej metody oceny ryzyka, wprowadzić do Regulaminu zapisy wskazujące na jej stosowanie,

w zakresie zapewnienia ochrony zasobów:

- 2) unormować w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, w jego części dotyczącej udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, wszystkie kwestie zapewniające realizowanie wydatków w sposób oszczędny, racjonalny i zgodny z planem finansowym oraz zapewniających przestrzeganie zasady udzielania zamówień w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, w tym:
 - a) określić w Regulaminie wytyczne dotyczące udzielania zamówień, zapewniające przestrzeganie przywołanej w jego treści zasady wyrażonej w art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*. Określając wytyczne W Regulaminie można wprowadzić uproszczone zasady dokumentowania przeprowadzenia procedury udzielenia dla zamówień o „niskiej” wartości, określonej w oparciu o analizę faktycznej wielkości wydatków ponoszonych w Muzeum na poszczególne rodzaje zakupionych towarów i usług,
 - b) określić w Regulaminie metody szacowania wartości zamówienia, z uwzględnieniem przedmiotu zamówienia i zasady dokumentowania (wskazania) zastosowanej metody,
 - c) uwzględnić w treści Regulaminu zapisy wskazujące na obowiązek przeprowadzenia wstępnej kontroli, mającej na celu ustalenie, czy wydatek ma pokrycie w planie finansowym, dokonywanej przed etapem obejmującym czynności dotyczące wyboru wykonawcy, wskazując przy tym dokument, na którym adnotacja ma zostać zamieszczona,
 - d) uwzględnić w Regulaminie inne niż skierowanie zapytań ofertowych formy czynności wyboru wykonawcy, zapewniając tym samym możliwość dotarcie do jak najszerszego grona potencjalnych wykonawców,
 - e) określić wzór lub wskazać standardowe dane podlegające ujęciu w zapytaniu ofertowym oraz określić kryteria wyboru wykonawcy,

w zakresie zapewnienia efektywnego i skutecznego przepływu informacji:

- 3) ograniczyć wykonywanie działań należących do kompetencji Dyrektora przez Zastępców Dyrektora działających na podstawie udzielonych pełnomocnictw i upoważnień do działań w określonych okolicznościach (w szczególności w sytuacji nieobecności Dyrektora) i do spraw przypisanych danemu Zastępcy w Regulaminie organizacyjnym.

Proszę również wyeliminować inne uchybienia opisane szczegółowo w protokole kontroli.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych:

Pani Maria Anna Potocka – Dyrektor Muzeum.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

- sformułowanych w punkcie 1 i 2: do dnia 31.01.2019 r.,
- sformułowanych w punkcie 3: od zaraz.

V. Termin złożenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Sprawozdanie z wykonania niniejszych zaleceń proszę przestać w terminie do dnia **31.01.2019 r.** do Referatu Kontroli Finansowej Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa, ul. Bracka 10.

Pouczenie:

Zgodnie z § 14 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli finansowej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK wprowadzonego zarządzeniem nr 137/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22.01.2010 r. jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzania sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt V wystąpienia pokontrolnego według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. Regulaminu.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Do wiadomości:

1. Pan Andrzej Kulig – Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa
2. Pani Katarzyna Olesiak – Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego
3. Pani Małgorzata Okarmus – Skarbnik Miasta Krakowa