



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 23 grudnia 2011 r.

P/11/005
KAP-4101-07-04/2011

**Pan
Andrzej Wilk
Prezydent Miasta Żyrardowa**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej przeprowadziła w okresie od 24 października do 29 listopada 2011 r. kontrolę działań promocyjnych Miasta Żyrardów w latach 2010 – 2011 (I półrocze), a w zakresie efektów tej działalności kontrolą objęto lata 2007 – 2011 (III kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości**, ocenia podejmowane przez Miasto Żyrardów działania w zakresie objętym kontrolą. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- określenie celów oraz zadań w zakresie promocji Miasta w *Strategiach Rozwoju Żyrardowa*²,
- przyjęcie rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie Miasta umożliwiających realizację zadań w zakresie promocji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia, w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości daty granicznej okresu sprawozdawczego, na podstawie której następowałoby zaliczanie dowodów księgowych do danego okresu sprawozdawczego,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Do 24 marca 2010 r. obowiązywała *Strategia Rozwoju Żyrardowa do roku 2010 r.* (przyjęta uchwałą Nr XXXVIII/243/97 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 sierpnia 1997 r. Od dnia 25 marca 2010 r. obowiązuje *Strategia Rozwoju Żyrardowa do roku 2025* (przyjęta uchwałą Nr XLIV/363/10 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 25 marca 2010 r.).

- prowadzenia ewidencji księgowej wydatków ponoszonych na promocję Miasta, niezgodnie z ustawą o rachunkowości³ (zwaną dalej UoR) oraz z wewnętrznymi uregulowaniami,
- nieterminowego regulowania zobowiązań finansowych wobec wykonawców (dostawców) w związku z realizacją działań promocyjnych.

1. Cele oraz zadania związane z promocją Miasta Żyrardowa zostały określone w *Strategii Rozwoju Żyrardowa do roku 2010* (dalej *Strategia do 2010 r.*) oraz w *Strategii Rozwoju Żyrardowa do roku 2025* (dalej *Strategia do 2025 r.*).

W ramach celów strategicznych *Pozyskanie kapitału zewnętrznego i mobilizacja kapitału lokalnego* oraz *Kreowanie pozytywnego wizerunku Żyrardowa wśród społeczeństwa miasta i na zewnątrz*, określonych w *Strategii do 2010 r.*, planowano m.in. opracowanie i rozpowszechnianie materiałów promocyjnych preferujących pożądane kierunki rozwoju oraz inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć podnoszących atrakcyjność Miasta. Kontrola NIK ustaliła, że efekty działań promocyjnych podejmowane na podstawie tej Strategii nie były analizowane, gdyż Strategia ta od 2007 r. nie była aktualizowana, nie sporządzano z jej realizacji rocznych sprawozdań oraz nie utworzono i nie aktualizowano banku danych, który miał służyć prowadzeniu sprawnego monitoringu przyjętej strategii. Opisane w Strategii wskaźniki, miały służyć weryfikacji tempa i stopnia realizacji przyjętych działań, jednakże zdaniem NIK, brak określenia wartości docelowych tych wskaźników, utrudniał dokonanie pełnej oceny skuteczności tych działań oraz stanu zaawansowania realizacji celów.

W przyjętej w marcu 2010 r. *Strategii do 2025 r.*, w ramach celów strategicznych *Wzmocnienie pozycji Żyrardowa jako znaczącego ośrodka gospodarczego między Warszawą a Łodzią* oraz *Podniesienie rangi Żyrardowa jako znaczącego ośrodka turystycznego*, zaplanowano m.in. opracowanie i rozpowszechnianie materiałów promocyjnych Miasta oraz uruchomienie punktu informacji turystycznej i kulturalnej.

Z ustaleń kontroli wynika, iż szczegółowe zadania związane z promocją Miasta były określone w planach pracy Wydziału Promocji i Kultury Urzędu Miasta (dalej *Wydział Promocji*), z których sporządzano roczne sprawozdania, zawierające przeważnie informacje statystyczne dotyczące danego zadania (m.in. termin realizacji, miernik, koszt, rezultat). Radzie Miasta przedstawiane były okresowe *Informacje o działaniach Prezydenta Miasta i Urzędu Miasta*, w których w zakresie promocji Miasta przedstawiano dane statystyczne o osiągniętych rezultatach, jednak bez wskazania korzyści osiągniętych poprzez realizację

³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

tych zadań. W ramach prowadzonych w latach 2010 – 2011 (III kwartał) działań promocyjnych m.in. opracowano kilkaset informacji, które ukazały się w lokalnej prasie, nagrano kilkaset komunikatów dla lokalnych rozgłośni radiowych oraz opracowano foldery i ulotki promujące Miasto. W efekcie prowadzonych działań m.in. uruchomiono kiosk multimedialny służący mieszkańcom i turystom, rozpoczęto dystrybucję miesięcznika samorządowego „Żyrardów - Murowane Klimaty” oraz utworzono internetowy spacerownik po mieście. Z publikacji elektronicznej Głównego Urzędu Statystycznego *Statystyka gmin i powiatów województwa mazowieckiego w latach 2002 – 2009*⁴, wynika, że w Mieście Żyrardów wzrosła m.in. liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą⁵, liczba mieszkań⁶ oraz liczba turystów korzystających z noclegów⁷.

2. Zadania z zakresu promocji Miasta, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁸, powierzono odrębnej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta – *Wydziałowi Promocji*. Pracownicy tego wydziału posiadali w większości wyższe wykształcenie oraz przydatne umiejętności m.in. w zakresie komunikacji interpersonalnej, udzielania wywiadów, autoprezentacji, zdobyte w wyniku ukończenia kursów i szkoleń. Do zadań *Wydziału Promocji* należało m.in. gromadzenie informacji o mieście i przygotowywanie materiałów promujących miasto na zewnątrz, organizowanie współpracy miasta z zagranicą, opracowywanie i rozpowszechnianie materiałów promocyjnych preferujących pożądane kierunki rozwoju oraz współpraca i utrzymanie bieżących kontaktów z lokalnymi i ogólnopolskimi środkami masowego przekazu.

3. W latach 2007-2010 Miasto wydatkowało na promocję łącznie kwotę 1.872,8 tys. zł⁹. W latach 2007, 2008, 2009, 2010 w trakcie roku budżetowego dokonywano zwiększenia planu wydatków na działania promocyjne odpowiednio o: 31,8%, 45,5%, 18,9%, 13,1% pierwotnej kwoty tych wydatków zaplanowanych w uchwałach budżetowych. Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta – „Zwiększenia wydatków (...) w stosunku do przyjętego na dany rok budżetu Miasta wynikały z faktu, że w trakcie trwania roku budżetowego, pojawiały się dodatkowe możliwości skorzystania z nieplanowanych form promocji Żyrardowa”. Jako

⁴ http://www.stat.gov.pl/warsz/51_PLK_HTML.htm

⁵ W 2003 r. – 4.178 osób, a w 2009 r. – 4.527 osób.

⁶ W 2003 r. – 16.598, a w 2009 r. – 17.374.

⁷ W 2002 r. w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania udzielono 13.613 noclegów, a w 2009 r. – 15.844 noclegi.

⁸ Wprowadzonym Zarządzeniem Prezydenta Miasta Żyrardowa Nr 68/08 z dnia 22 kwietnia 2008 r., zmienionym Zarządzeniami Nr 32/10 z 19 lutego 2010 r. i Nr 183/10 z 10 września 2010 r.

⁹ z tego: w 2007 r. – 289,9 tys. zł, w 2008 r. – 394,3 tys. zł, w 2009 r. – 590,7 tys. zł i w 2010 r. – 597,9 tys. zł. Ww. kwoty stanowiły odpowiednio: 0,30%, 0,39%, 0,54% i 0,52% wydatków budżetowych Miasta. Wydatki na działalność promocyjną Miasta za III kwartały 2011 r. wyniosły 423,6 tys. zł.

przykład wskazano powierzenie Miastu, już po przyjęciu budżetu, organizacji inauguracji Europejskich Dni Dziedzictwa na Mazowszu. Wydatki związane z promocją Miasta ponoszone były m.in. na publikacje informacji w lokalnych gazetach i rozgłoszeniach radiowych, opracowanie i dystrybucję folderów i ulotek promujących Miasto oraz za udział ogólnopolskich programach telewizyjnych.

Wydatki na promocję ewidencjonowano w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Na podstawie badania próby 18 dowodów księgowych o łącznej wartości 57,6 tys. zł, dotyczących wydatków poniesionych w latach 2010 - 2011 r. (I półrocze), stwierdzono, że zostały one poniesione na promocję Miasta.

Stwierdzono jednak, że w przyjętych w Urzędzie Miasta zasadach (polityce) rachunkowości nie określono daty granicznej okresu sprawozdawczego, na podstawie której następowałoby zaliczanie dowodu księgowego przez Wydział Finansowo-Budżetowy (dalej *Wydział Finansowy*) do danego okresu sprawozdawczego. Na żadnym ze skontrolowanych dowodów księgowych nie odnotowywano daty jego wpływu do *Wydziału Finansowego*. Kontrola NIK ustaliła, że w okresie 2010 – 2011 r. (I półrocze) w księgowaniu dowodów księgowych w Urzędzie Miasta przyjęto praktykę, że były one księgowane w momencie kiedy następowała ich zapłata przelewem bankowym. Jeśli natomiast następował dzień, na który należało sporządzić sprawozdanie budżetowe, a dowód księgowy nie był jeszcze zapłacony, to był on księgowany w księgach rachunkowych poleceniem księgowania (PK) jako zobowiązanie i wówczas następowało zatwierdzenie zapisów w księgach rachunkowych w celu sporządzenia sprawozdania. Zdaniem NIK, przyjęcie takiego rozwiązania utrudnia sprawowanie kontroli zaliczania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych i narusza art. 20 ust. 1 UoR, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym¹⁰.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku szczegółowego badania 18 dowodów księgowych dotyczyły:

- niewskazania we wszystkich skontrolowanych dokumentach miesiąca księgowania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 UoR oraz z punktem VI.13, tiret 6 Zarządzenia Nr 38/2002

¹⁰ W opracowaniu „*Ustawa o rachunkowości z wyjaśnieniami uzgodnionymi z Departamentem Rachunkowości Ministerstwa Finansów*” – Wyd. „Rachunkowość”, Warszawa, 2006 r., stwierdzono, że „nie jest dopuszczalne stosowanie przez jednostkę „swoistej” zasady ujmowania w księgach rachunkowych dokumentów w zależności od ich ujawnienia czy otrzymania, bez jednoczesnej kontroli, których okresów sprawozdawczych dane dokumenty dotyczą.”.

Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 31 lipca 2002 r.¹¹ (zwanego dalej *Instrukcją kontroli finansowej*),

- nieudokumentowania sprawdzenia 13 dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika *Wydziału Finansowego*, co było niezgodne z punktem VI.14 *Instrukcji kontroli finansowej*,
- dokonywania zapisów w ewidencji księgowej niezgodnie z dokumentami źródłowymi w zakresie daty operacji gospodarczej (co dotyczyło wszystkich dowodów) oraz w zakresie numeru identyfikacyjnego w przypadku dwóch dowodów, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 UoR.

Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości wynikały z nierzetelnego postępowania pracowników Wydziału Finansowego, a także z braku właściwego nadzoru nad prowadzeniem księgowości w Urzędzie przez Skarbnika Miasta.

Na koniec III kwartału 2011 r. według sprawozdania Rb-28S, w dziale 750 (Administracja publiczna), w rozdziale 75075 (Promocja jednostek samorządu terytorialnego) wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 6,6 tys. zł i dotyczyły trzech płatności za usługi poligraficzne związane z materiałami promocyjnymi. Opóźnienia w uregulowaniu płatności wyniosły od 34 do 69 dni. Powyższe, jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, spowodowane było chwilowym brakiem środków z uwagi na niskie dochody ze sprzedaży mienia komunalnego, a kontrahenci z uwagi na dobrą i długą współpracę z Urzędem Miasta Żyrardowa, odstąpili od naliczenia odsetek. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹², wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. W okresie objętym kontrolą Miasto przystąpiło do realizacji jednego projektu w zakresie promocji z udziałem środków z funduszy unijnych. Dotyczyło to projektu *Żyrardów. Fabryka możliwości – Promocja gospodarcza Mazowsza*¹³, dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, o wartości 588,1 tys. zł (w tym dofinansowanie ze środków z funduszy unijnych 499,9 tys. zł). Na dzień 4 listopada 2011 r., jak wyjaśnił Pan Prezydent, zostały poniesione wydatki na kwotę 8,6 tys. zł i dotyczyły m.in. opracowania Studium Wykonalności.

¹¹ Zarządzenie Nr 38/2002 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli finansowej, zasad (polityki) rachunkowości, obiegu dowodów finansowo-księgowych.

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹³ Realizowanego na podstawie umowy z dnia 13 września 2011 r. nr RPMA.01.07.00-14-014/10-00. Termin zakończenia realizacji projektu określono na dzień 7 grudnia 2012 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Rozważenie możliwości określenia w *Strategii do 2025 roku* wartości docelowej wskaźników oczekiwanych efektów działań promocyjnych.
2. Wprowadzenie w zasadach (polityce) rachunkowości zapisu określającego datę graniczną okresu sprawozdawczego, na podstawie której następować będzie zaliczanie dowodów księgowych do okresów sprawozdawczych.
3. Wzmocnienie nadzoru nad kontrolą finansową dowodów księgowych w celu zapewnienia prawidłowego śladu rewizyjnego w zakresie ich obiegu oraz wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.
4. Terminowe regulowanie zobowiązań wobec dostawców.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.