p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkała

Warszawa, dnia 28 czerwca 2011 r.

29.06.2011

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Wiesława Szczuki

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

LGD-4101-036-05/2010
P/10/132

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[1], zwanej dalej „*ustawą o NIK*", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Finansów (dalej: „Ministerstwo"). Przedmiotem kontroli było wykonywanie zadań przez Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach) w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W ocenie NIK Ministerstwo, pomimo podejmowania szeregu działań, jedynie częściowo wywiązało się z obowiązków w skontrolowanym zakresie.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli.

1. Sposób realizacji zadań koordynacji nie uwzględniał odmienności regulacji określonych w przepisach *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[2], zwanej dalej: *„ustawą o fp"*, dotyczących jednostek administracji rządowej oraz samorządowej

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

BM12/15/2011/NIK/INP

WPŁYNĘŁO DO BIURA BKR
2011 -06- 29
BKR

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2011 -06- 29
BM19-3621/2011

(brak w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego ustawowych obowiązków: sporządzania planu działalności[3], składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej[4], powoływania komitetów audytu[5]). Ministerstwo nie wypracowało narzędzi koordynacji, uwzględniających ograniczone uprawnienia ustawowe w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego (gmin), w szczególności brak możliwości w odniesieniu do tych jednostek zlecania przeprowadzania audytu[6], oceny audytu wewnętrznego[7], współpracy z komitetami audytu[8] oraz narzędzi pozwalających na rozwiązywanie praktycznych problemów z wdrażaniem kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego.

2. W 2010 r. Ministerstwo nie posiadało informacji na temat stanu wdrażania kontroli zarządczej oraz jedynie ogólne dane na temat audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach), pomimo że do zakresu zadań Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa (dalej: „Departament"), który wykonywał zadania koordynacji, należało m.in. uzyskiwanie i analizowanie informacji oraz inicjowanie działań zmierzających do poprawy objętego kontrolą obszaru. Informacje posiadane przez Departament na temat działalności audytu wewnętrznego dotyczyły m.in. liczby jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego, stanu zatrudnienia w komórkach audytu wewnętrznego (bądź informacji o usługodawcy) oraz kwalifikacji osób zatrudnionych w komórkach audytu wewnętrznego.

3. W odniesieniu do gmin zadania koordynacji w zakresie kontroli zarządczej dotyczyły 2.479 jednostek z terenu całego kraju, z których 732 zobowiązanych było do prowadzenia audytu wewnętrznego. Tymczasem stwierdzono, że liczba pracowników zatrudnionych w Departamencie (23 osoby) stanowiła zaledwie 79 % stanu zakładanego. Brak obsady dotyczył 6 stanowisk pracy (w tym m.in. 2 osób na 4 – osobowym stanowisku pracy ds. standardów i metodologii; a na Wieloosobowym Stanowisku Pracy ds. Interpretacji i Opinii zatrudniona była tylko 1 osoba. Zauważyć należy, że obsada kadrowa Departamentu nie uległa zmianie również z dniem 1 stycznia 2010 r., kiedy Ministerstwo przejęło koordynację całości audytu wewnętrznego - do 31 grudnia 2009 r. zadania w tym zakresie w odniesieniu do jednostek podsektora samorządowego wykonywali, odpowiednio, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa.

---

[3] Przepis art. 70 ust. 1 ustawy o fp.
[4] Przepis art. 70 ust. 3 ustawy o fp.
[5] Przepis art. 288 ustawy o fp.
[6] Przepis art. 292 ust. 1 pkt 1 ustawy o fp.
[7] Przepis art. 292 ust. 1 pkt 2 ustawy o fp.
[8] Przepisy art. 71 pkt 4 oraz art. 292 ust. 1 pkt 6 ustawy o fp.

4. Efektem prowadzonej koordynacji było m.in.:

   - wydanie, na podstawie *art. 69 ust. 3 ustawy o fp* standardów kontroli zarządczej[9] oraz na podstawie *art. 273 ust. 1 ustawy o fp* standardów audytu wewnętrznego[10]. Aż 80% zapytanych gmin[11] pozytywnie oceniło sposób wykonania przez Ministerstwo ustawowego obowiązku upowszechnienia standardów kontroli zarządczej, a 81% standardów audytu wewnętrznego. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że 59% gmin uznało, iż sposób opisu standardów kontroli zarządczej wymaga dodatkowych wskazówek, a 9% uznało go za niezrozumiały dla adresata bez wcześniejszych doświadczeń w zakresie kontroli zarządczej;

   - prowadzenie przez Ministerstwo strony internetowej poświęconej tematyce kontroli zarządczej, w tym zarządzaniu ryzykiem oraz audytowi wewnętrznemu. Jak ustaliła NIK, strona ta cieszyła się dużym zainteresowaniem gmin. Stwierdzono również, że choć 58% pytanych gmin oceniło sposób prezentacji informacji dotyczących kontroli zarządczej, jako przejrzysty, to jednak znaczna część – 35% uznała, że jest on mało czytelny, a 6% jako skomplikowany. W odniesieniu do audytu wewnętrznego 72% uznało, że informacje w tym zakresie były przejrzyste – odmiennego zdania było 14% pytanych;

   - działalność wieloosobowego stanowiska pracy ds. interpretacji i opinii, której zadaniem było udzielanie wyjaśnień w sprawach związanych z realizacją obowiązków w zakresie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego. Odpowiedzi na najczęściej powtarzające się pytania publikowane były na ww. stronie internetowej Ministerstwa;

   - organizowanie comiesięcznych spotkań z przedstawicielami sektora publicznego poświęconych problematyce kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Zaplanowany na ten cel budżet finansowy był niewielki i wyniósł w 2010 r. 4,3 tys. zł (w 2011 r. – 6,65 tys. zł). NIK zwraca uwagę, że ich przeprowadzanie tylko w siedzibie Ministerstwa zostało wskazane przez pytane gminy jako utrudnienie dla osób spoza Warszawy;

---

[9] Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84)

[10] Komunikat nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24)

[11] W toku przeprowadzanej kontroli, w marcu 2011 r., zasięgnięto w trybie *art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK*, informacji w 265 gminach z terenu całego kraju, które posiadały obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego.

- uczestnictwo pracowników Departamentu, w roli prelegentów w szkoleniach zewnętrznych poświęconych problematyce kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego, w tym częściowo dotyczących wdrażania regulacji ustawowych w jednostkach samorządu terytorialnego.

5. W 2010 r. Ministerstwo nie wydało wytycznych, o których mowa *w art. 71 pkt 2* oraz *art. 292 ust. 1 pkt 4 ustawy o fp* (pierwsze wytyczne dotyczące samooceny kontroli zarządczej wydane zostały dopiero po roku funkcjonowania kontroli zarządczej - w lutym 2011 r.[12], natomiast wytyczne dotyczące samooceny audytu wewnętrznego opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa w styczniu 2011 r.). Pomimo iż wytyczne to fakultatywne narzędzie dla uszczegółowienia rozwiązań zawartych w standardach, to jednak mają one duże znaczenie praktyczne, co potwierdziły wyniki wyjaśnień składanych przez gminy, w których znaczna liczba pytanych zwróciła uwagę na małą ilość wskazówek praktycznych (aż 79% pytanych gmin w zakresie wdrażania kontroli zarządczej oraz 58% w zakresie audytu wewnętrznego).
6. Pomimo że zadania w zakresie koordynacji kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego powierzono wyodrębnionej komórce organizacyjnej Ministerstwa, to jednak po ponad roku od wejścia w życie *ustawy o fp* Regulamin Organizacyjny Ministerstwa nie został w tym zakresie zaktualizowany i przewidywał, że do zadań odpowiedzialnego Departamentu należało m.in. wykonywanie koordynacji kontroli finansowej, a nie zarządczej.

* * *

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

1) wzmocnienie koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych aspektów wdrażania kontroli zarządczej oraz prowadzenia audytu wewnętrznego;
2) zaktualizowanie Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK,* zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

[12] Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11).

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium 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 w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Z poważaniem
Marek Zając