Uszczegółowienie prezentacji przedstawionej 26 września 2013 r.

Pierwszą część spotkania Pani dr Magdalena Soszyńska, Dyrektor Biura Kontroli Resortowej w Ministerstwie Finansów rozpoczęła od omówienia najważniejszych elementów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[1] (dalej jako: ustawa o kontroli). Prelegentka zwróciła uwagę, że jak wynika z analiz przeprowadzonych przez Departament Kontroli i Nadzoru KPRM do momentu wejścia w życie ww. ustawy istniało ponad 160 regulacji dot. kontroli. Dopiero ustawa o kontroli w sposób kompleksowy uregulowała zasady oraz tryb przeprowadzania kontroli przez organy administracji rządowej, m.in. poprzez ustalenie jednolitych zasad oraz procedur zgodnych z międzynarodowymi standardami. Na mocy tej ustawy wprowadzono jednolity tryb przeprowadzania kontroli, określono organy właściwe w sprawach kontroli, a także uregulowano uprawnienia i obowiązki kontrolującego i kontrolowanego oraz sposób sporządzania dokumentacji kontroli i jej wyników. Zdaniem Prelegentki, ustawa o kontroli wprowadza nowe spojrzenie na podejście do kontroli w administracji, gdyż znika jej typowo inspekcyjny charakter nastawiony na wytykanie błędów oraz wymierzanie kary, a pojawia się, tak jak ma to miejsce w przypadku audytu wewnętrznego, aspekt oceniająco - usprawniający. Obecnie kontrola, oprócz celu głównego, którym jest ocena działalności jednostki kontrolowanej dokonywana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli (legalność, gospodarność, celowość, rzetelność), posiada także cel dodatkowy, który ujawnia się w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, czyli niezgodności z kryteriami. Celem tym jest ustalenie zakresu, przyczyn oraz skutków zidentyfikowanych nieprawidłowości, przeprowadzenie analizy zaistniałej sytuacji oraz wydanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Prelegentka zauważyła, że ustawa o kontroli nie obowiązuje komórek kontroli wewnętrznej w jednostkach. Celem tych komórek jest pomoc kierownictwu w doskonaleniu metod zarządzania jednostkami kontrolowanymi poprzez ustalanie i eliminowanie w toku kontroli organizacyjnych, prawnych i finansowych nieprawidłowości w tych jednostkach oraz nadzorowanie realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych. Komórki te działają na podstawie odrębnych przepisów wewnętrznych danej jednostki i głównie pełnią funkcję inspekcyjną.

Prelegentka omówiła też kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie koordynacji działalności kontrolnej organów administracji rządowej. Jedną z nowych kompetencji wynikających z ustawy o kontroli jest możliwość zlecenia przez Prezesa Rady Ministrów, jako organ właściwy w sprawach koordynowania kontroli, przeprowadzania kontroli wskazanego obszaru działalności administracji rządowej przez więcej niż jednego kierownika jednostki kontrolującej.

W opinii Prelegentki, ustawa o kontroli zmieniła także proces dokumentowania samej kontroli. Ostateczna forma dokumentu kończącego kontrolę zależy od przyjętego trybu jej przeprowadzania. W trybie zwykłym jest to wystąpienie pokontrolne, które zostaje poprzedzone tzw. projektem wystąpienia pokontrolnego. Natomiast w trybie uproszczonym zostaje przygotowane sprawozdanie z kontroli. Wystąpienie pokontrolne zawiera przede wszystkim ocenę kontrolowanej działalności - ze wskazaniem ustaleń, na których ją oparto

[1] Dz. U. Nr 185, poz. 1092

oraz przyczyny, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto w dokumencie tym mogą być zawarte zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Projekt wystąpienia zostaje podpisany przez kontrolera i osobę kierującą komórką do spraw kontroli. Kierownik jednostki kontrolowanej ma 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu na zgłoszenie pisemnych zastrzeżeń. Zastrzeżenia te są następnie rozpatrywane przez kierownika komórki do spraw kontroli.

Wystąpienie pokontrolne kierownik jednostki kontrolującej przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej, który ma obowiązek poinformowania o sposobie realizacji zaleceń. Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Kontrola w trybie uproszczonym kończy się sporządzeniem sprawozdania z kontroli, które zawiera opis ustalonego stanu faktycznego wraz z jego oceną. Dodatkowo sprawozdanie może zostać wzbogacone o zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. W trybie uproszczonym kierownik jednostki kontrolowanej może w terminie 3 dni przedstawić swoje stanowisko, jednakże nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

Należy zaznaczyć, że jednostka kontrolująca ma obowiązek monitorowania realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Następnie Prelegentka omówiła rolę *Standardów kontroli w administracji rządowej* (dalej jako: standardy), których celem jest zapewnienie profesjonalnego wsparcia dla kontroli przeprowadzanej przez jednostki administracji rządowej zgodnie z ustawą o kontroli. Standardy zostały podzielone na pięć części: *Wstęp, Zasady podstawowe, Standardy pracy, Etapy postępowania kontrolnego oraz Zasoby ludzkie komórki do spraw kontroli*. Zawierają one zasady postępowania, które powinny być przestrzegane podczas przeprowadzania kontroli. Stanowią one również podstawę do oceny jakości działania komórek do spraw kontroli w administracji rządowej. Standardy nakładają obowiązek opracowania i realizacji Programu zapewnienia jakości kontroli, który umożliwi ocenę zgodności działalności komórki ds. kontroli z ustawą o kontroli oraz standardami. Zgodnie z przyjętymi regulacjami, komórki ds. kontroli powinny przejść pierwszą zewnętrzną ocenę pracy nie później niż po trzech latach od wejścia w życie ustawy o kontroli. Prelegentka wskazała podobieństwa standardów do Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego (dalej jako: MSPZAW), które nakładają na komórki audytu wewnętrznego obowiązek opracowania i realizacji *Programu zapewnienia i poprawy jakości* oraz wymóg przeprowadzenia oceny zewnętrznej jakości audytu co najmniej raz na 5 lat. Ocena zarówno komórek audytu wewnętrznego, jak i komórek ds. kontroli powinna zostać przeprowadzona przez wykwalifikowaną oraz niezależną osobę spoza organizacji.

Po wystąpieniu Pani Dyrektor Soszyńskiej głos zabrał Pan Przemysław Skiba, Dyrektor Biura Kontroli i Audytu w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Pan Dyrektor Skiba łączy dwie funkcje: kierownika komórki audytu wewnętrznego oraz kierownika komórki kontroli wewnętrznej. W związku z tym, że posiada uprawnienia audytora wewnętrznego, w ocenie Prelegenta sytuacja taka jest zgodna z regulacjami prawa. Prelegent zwrócił uwagę, że podległe mu służby pomimo działania w innych uregulowaniach prawnych mają ten sam

cel: poprawę całego systemu zarządzania resortem. Zauważył, że będąc zwierzchnikiem obu służb ma możliwość skoordynowania ich pracy w taki sposób, aby nie dochodziło do rywalizacji, czy też powielania zadań. Dodatkowo obie służby mają możliwość wymiany informacji oraz metodyki, co w znacznym stopniu podnosi efektywność ich pracy. W ocenie Prelegenta obie służby mają swoje zadania i mogą współpracować wzajemnie się uzupełniając.

W dalszej części spotkania miała miejsce dyskusja, w której udział wzięli: Prelegenci oraz Pani Agnieszka Giebel, Dyrektor Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych, Pani Dorota Rosińska Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Pan Marcin Dobruk, przedstawiciel IIA Polska. Tematy dyskusji obejmowały zarówno metodykę kontroli, jak również współpracę oraz dalsze perspektywy współfunkcjonowania audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej.

Wśród pytań dotyczących metodyki pojawiło się m.in. pytanie o możliwości stosowania ustawy o kontroli do komórek kontroli wewnętrznej instytucjonalnej w jednostkach. W odpowiedzi zostały zaprezentowane dwa odmienne stanowiska. Pani Dyrektor Rosińska stwierdziła, że nie rekomenduje stosowania ustawy w przypadku komórek kontroli wewnętrznej ustanowionych w jednostkach, gdyż w/w ustawa została napisana z myślą o relacji jednostka nadzorująca – jednostka kontrolowana. Dodała, że w przypadku komórek kontroli wewnętrznej w ramach jednostki kierownik danej jednostki oczekuje szybkiej informacji, więc nie ma potrzeby stosować pełnych procedur opisanych w ustawie o kontroli. Nie oznacza to jednak, że nie mogą jej stosować, jeśli uważają, że takie działanie przysłuży się ich pracy. Natomiast Pani Dyrektor Soszyńska wyraziła opinię, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby komórki kontroli wewnętrznej korzystały z ustawy oraz dołączonych do niej standardów. W jej opinii osoby poddawane kontroli preferują konkretną procedurę kontroli jak ta opisana w ustawie o kontroli.

Wśród głosów wyrażonych w dyskusji na temat współpracy i perspektyw współistnienia służb kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego Pani Dyrektor Rosińska podkreśliła, że kontrola wewnętrzna oraz audyt wewnętrzny to dwie odrębne służby, których praca nawzajem się uzupełnia i które odpowiadają na różne potrzeby kierownika jednostki. Kierownik czasami oczekuje rekomendacji, a innym razem szybkiego ustalenia stanu faktycznego, czyli tzw. inspekcji. Audyt wewnętrzny często jest postrzegany jako czasochłonny proces, który nie jest w stanie udzielić szybkiej odpowiedzi na pytania postawione przez kierownika jednostki. Dlatego to zadanie może być realizowane przez kontrolę.

Z takim stwierdzeniem nie zgodził się Pan Marcin Dobruk, który podkreślił, że w jego ocenie kontrola wewnętrzna oraz audyt wewnętrzny wielokrotnie dublują swoją pracę w ramach jednostki. Odnosząc się do wypowiedzi Pani Dyrektor Rosińskiej zauważył, że audyt wewnętrzny tak jak kontrola wewnętrzna może prowadzić doraźne działania i szybko reagować na oczekiwania kierownika jednostki poprzez świadczenie usług o charakterze doradczym. Zauważył, że wyższość funkcji audytu polega m.in. na tym, że audytor musi przejść proces kwalifikacyjny (np. uzyskać certyfikat), podczas gdy osoba chcąca zostać kontrolerem nie musi przechodzić takiego procesu. Pan Dobruk wyraził również opinię, że służby kontroli wewnętrznej instytucjonalnej i służby audytu wewnętrznego powinny zostać

połączone w ramach jednostki w jedną służbę audytu wewnętrznego. Takie działanie wymagałoby od kontrolerów uzyskania odpowiednich kwalifikacji.

W dyskusji zabrali również głos uczestnicy, którzy opierając się na doświadczeniach własnych jednostek, wskazywali na korzyści i słabości obydwu rozwiązań organizacyjnych, tj. funkcjonowania łącznego i odrębnego służb kontroli i audytu.

Na pytanie o stanowisko Ministerstwa Finansów odnośnie łączenia komórek kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego Pani Dyrektor Giebel podkreśliła, że wiążące są przepisy prawa, które nie zabraniają w uzasadnionych sytuacjach takich działań. Istotne jest natomiast zapewnienie odpowiedniej podległości, odrębności i niezależności audytu wewnętrznego. Bardzo ważne jest, aby połączona komórką była, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, kierowana przez audytora wewnętrznego. Jeśli w/w warunki nie są spełnione Pani Dyrektor Giebel rekomenduje poinformowanie Ministra Finansów o takiej sytuacji.

Podsumowując dyskusję stwierdzono, że kontrola i audyt wewnętrzny to obecnie dwa narzędzia służące do wspólnego, nowego zarządzania publicznego. Służby te wskazują tendencje do wzajemnego przenikania się i uzupełniania, dając tym samym szerokie oraz obiecujące perspektywy uzyskania efektu synergii korzyści wynikających z ich równoczesnego zastosowania w urzędach administracji rządowej i samorządowej.