

Sprawozdanie z realizacji zadań Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe w roku sprawozdawczym 2014

I. Informacje o Komitecie Audytu

1. Podstawa prawna działania Komitetu Audytu

Komitet Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe w Ministerstwie Finansów (dalej Komitet) został powołany zarządzeniem Nr 20 Ministra Finansów z dnia 31 maja 2010 r. (z późn. zm.).

2. Skład Komitetu Audytu

W okresie od 1 stycznia do 8 lipca 2014 r. w skład Komitetu wchodziły następujące osoby:

- Izabela Leszczyna, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Przewodnicząca,
- Jacek Kapica, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Członek,
- Agnieszka Giebel, Dyrektor Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych – Członek,
- Krzysztof Pakoński – Członek niezależny,
- Artur Walasik – Członek niezależny.

W związku ze zmianą struktury organizacyjnej Ministerstwa Finansów¹ oraz utworzeniem Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej, skład Komitetu Audytu uległ następującym zmianom:

- z dniem 9 lipca 2014 r. Agnieszka Giebel – Zastępca dyrektora Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej w Ministerstwie Finansów objęła funkcję Sekretarza Komitetu Audytu,
- z dniem 22 lipca 2014 r. Katarzyna Szarkowska – Zastępca dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej objęła funkcję Członka Komitetu².

Komitet działa na podstawie *Regulaminu pracy*³. Z dniem 4 marca 2014 r. wprowadzono zmianę w *Regulaminie pracy*, zgodnie z którą w posiedzeniach Komitetu bierze udział Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów⁴.

3. Posiedzenia Komitetu Audytu

W 2014 r. odbyło się sześć posiedzeń Komitetu w terminach: 28 stycznia, 25 marca, 3 czerwca, 22 lipca, 25 września oraz 29 października.

¹ Zarządzenie Nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów.

² Zarządzenie Nr 35 Ministra Finansów z dnia 22 lipca 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Audytu.

³ Zarządzenie Nr 57 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie nadania regulaminu pracy Komitetowi Audytu dla działów administracji rządowej – budżet, finanse publiczne, i instytucje finansowe (z późn. zm., tekst jednolity został ogłoszony w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2014 r. Dz. Urz. Min. Fin. z 2015 r. poz. 1).

⁴ Zarządzenie Nr 11 Ministra Finansów z dnia 4 marca 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu pracy Komitetowi Audytu dla działów administracji rządowej - budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Pani Izabela Leszczyna uczestniczyła w pięciu posiedzeniach, pan Jacek Kapica uczestniczył w czterech posiedzeniach, pan Krzysztof Pakoński oraz pan Artur Walasik uczestniczyli w sześciu posiedzeniach Komitetu, pani Katarzyna Szarkowska uczestniczyła w trzech posiedzeniach Komitetu, natomiast pani Agnieszka Giebel brała udział w sześciu posiedzeniach Komitetu, w tym: w trzech jako Członek Komitetu oraz w trzech jako Sekretarz Komitetu.

4. łącznej kwoty wynagrodzeń wypłaconych w danym roku niezależnym Członkom Komitetu Audytu

W 2014 r. niezależnym Członkom Komitetu wypłacono łączną kwotę wynagrodzeń w wysokości 29 200,48 zł.

II. Działania Komitetu Audytu

1. Sygnalizowanie istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej w działalności działu/działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Finansów

a) źródła informacji poddane analizie

W celu sygnalizowania istotnych ryzyk oraz słabości kontroli Komitet poddał analizie następujące źródła informacji przekazane przez komórki audytu wewnętrznego jednostek resortu finansów, tj.:

- plany audytu wewnętrznego na 2014 r.,
- sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za 2013 r.,
- oceny stanu kontroli zarządczej za 2013 r.,
- wybrane sprawozdania z zadań audytowych,
- zestawienia istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej, stanowiące wyciągi ze sprawozdań z wykonania planów audytu wewnętrznego w podziale na poszczególne piony resortu finansów (administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej).

b) najistotniejsze zidentyfikowane ryzyka oraz słabości

Komitet za najistotniejsze uznał ryzyka związane z zarządzaniem bezpieczeństwem teleinformatycznym, które zostały zidentyfikowane we wszystkich pionach resortu.

c) propozycje reakcji na zidentyfikowane słabości oraz ryzyka

W kontekście zidentyfikowanych słabości kontroli zarządczej oraz analizy istotnych ryzyk Komitet zarekomendował zintensyfikowanie działań, mających na celu przygotowanie i wdrożenie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji oraz zapewnienie przeszkolenia dla osób przeprowadzających audyt bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Z uwagi na zastrzeżenia, dotyczące istotnych zmierzających ryzyk i słabości kontroli zarządczej, Komitet wydał opinię o stanie kontroli zarządczej, w której stwierdził, że funkcjonowała ona w ograniczonym stopniu. Ww. opinia została przedłożona Ministrowi Finansów do wykorzystania w celu sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

2. Wyznaczanie priorytetów do planów audytu wewnętrznego

Komitet we wrześniu 2014 r. na posiedzeniu wyjazdowym z kierownikami komórek audytu wewnętrznego jednostek resortu przedstawił obszary priorytetowe do ujęcia w rocznych planach audytu wewnętrznego na 2015 r. Priorytety zostały wyznaczone przez Komitet na podstawie analizy przekazanych sprawozdań z wykonania planów audytu oraz ocen stanu kontroli zarządczej za 2013 r.

Komitet wskazał obszary priorytetowe dla każdego pionu resortu finansów, z uwzględnieniem specyfiki i różnorodności obszarów ryzyka, a także planowanych zmian organizacyjnych (planowane zmiany w zakresie konsolidacji procesów pomocniczych w administracji podatkowej). Komitet wskazał obszary priorytetowe bez precyzowania szczegółowego zakresu przedmiotowego oraz tematu zadań audytowych.

Jako priorytet dla pionu administracji podatkowej, Komitet wyznaczył obszar *Nadzór nad urzędami skarbowymi*. Przeprowadzona analiza dokumentacji planistyczno-sprawozdawczej wykazała, że istotne ryzyka zidentyfikowane i zmaterializowane na wysokim poziomie w ww. obszarze, występowały w prawie wszystkich izbach skarbowych.

Dla pionu Służby Celnej Komitet wyznaczył jako priorytetowe dwa obszary o wysokiej ekspozycji na ryzyko, tj.: *Ryzyko dla kontroli* i *Kontrola podmiotów*. Ponadto, Komitet wskazał, że zadania zapewniające w ww. obszarach mogą wspomóc realizację Strategii działania Służby Celnej na lata 2014-2020.

Natomiast, dla pionu kontroli skarbowej Komitet wyznaczył obszar priorytetowy *Prowadzenie postępowań kontrolnych/kontroli podatkowych*. Przeprowadzenie zadań audytowych we wskazanym obszarze, w opinii Komitetu, przyczyni się do realizacji celów wskazanych w dokumencie pn. *Zadania urzędów kontroli skarbowej na 2014 r.*

3. Przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowanie stopnia ich wdrożenia

W celu pogłębienia analizy dotyczącej istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej w odniesieniu do obszarów ryzyka w poszczególnych pionach resortu, Komitet dokonał analizy ponad 20 sprawozdań z zadań audytowych, przeprowadzonych w 2013 r.

Komitet w 2014 r. nie monitorował stopnia wdrożenia zaleceń istotnych wyników audytu wewnętrznego.

4. Przegląd sprawozdań z wykonania planów audytu oraz z oceny kontroli zarządczej

Na podstawie przeglądu sprawozdań Komitet ustalił, że w pionie administracji podatkowej najczęściej formułowane zastrzeżenia dotyczyły istotnych, zmaterializowanych na wysokim poziomie ryzyk, występujących w dwóch obszarach: *Nadzór nad urzędami skarbowymi* oraz *zarządzanie technologiami informatycznymi i ochrona danych*. Największa liczba ryzyk w sprawozdaniach z wykonania planów audytu za 2013 r. wykazana została w kategoriach: *Inne naruszenia przepisów prawa* i *Zagrożenia bezpieczeństwa systemów informatycznych*.

W pionie Służby Celnej najczęściej formułowane zastrzeżenia dotyczyły istotnych, zmaterializowanych na wysokim poziomie ryzyk, występujących w obszarach: *Eksploracja systemów teleinformatycznych i łączności*, *Zasoby ludzkie* oraz *Bezpieczeństwo informacji i ochrona zasobów*. Natomiast największa liczba ryzyk wskazana została w kategoriach: *Inne naruszenia przepisów prawa*, *Nieefektywne wykorzystanie zasobów* i *Zagrożenia bezpieczeństwa systemów informatycznych*.

W pionie kontroli skarbowej największa liczba istotnych, zmaterializowanych na wysokim poziomie ryzyk występowała w obszarze bezpieczeństwa teleinformatycznego, zaś największa liczba ryzyk została zidentyfikowana w kategoriach: *Inne naruszenia przepisów prawa* i *Zagrożenia bezpieczeństwa systemów informatycznych*.

5. Monitorowanie efektywności pracy audytu wewnętrznego, w tym przegląd wyników wewnętrznych i zewnętrznych ocen pracy audytu wewnętrznego

Komitet dokonał oceny jakości sprawozdań z wybranych zadań audytowych sporządzonych przez audytorów wewnętrznych resortu finansów. W wyniku przeprowadzonego przeglądu

sformułowano wnioski mające na celu poprawę jakości komunikowania wyników audytu wewnętrznego. Zagadnienie jakości sprawozdań z zadań audytowych stanowiło jeden z tematów spotkania Komitetu z audytorami jednostek resortu oraz przedstawicielami komórek nadzoru Ministerstwa Finansów, zorganizowanego we wrześniu 2014 r.

Komitet w 2014 r. kontynuował działania zapoczątkowane pod koniec 2013 r., dotyczące opracowania koncepcji oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego jednostek resortu w formie samooceny z niezależną walidacją. Uchwałą Nr 3/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. (załącznik nr 1) powołano grupę roboczą audytorów wewnętrznych w celu opracowania metodyki oraz harmonogramu oceny zewnętrznej dla 49 jednostek resortu finansów. Opracowana przez grupę roboczą koncepcja oceny zewnętrznej wraz z załączonymi wzorami dokumentów, a także harmonogram oceny były przedmiotem opiniowania przez Komitet, a następnie zostały zatwierdzone w listopadzie 2014 r.

Z uwagi na fakt, że koncepcja oceny została opracowana w 2014 r. oraz uwzględniając planowany harmonogram realizacji oceny audytu wewnętrznego w latach 2015-2016, Komitet będzie dokonywał przeglądów ww. oceny na podstawie raportów z walidacji samooceny poczynając od 2015 r.

6. Działania Komitetu Audytu w związku z wniesionymi wnioskami o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego i podjętych w tych sprawach rozstrzygnięciach

W 2014 r. Komitet rozpatrzył dwa wnioski o wyrażenie zgody na zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego. Komitet przyjął następujące uchwały:

- uchwała Nr 5/2014 z dnia 25 marca 2014 r. (załącznik nr 2) w sprawie wyrażenia zgody na przeniesienie audytora wewnętrznego w Dolnośląskim Urzędzie Skarbowym we Wrocławiu na stanowisko ds. kontroli wewnętrznej,
- uchwała Nr 7/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. (załącznik nr 3) w sprawie wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy kierownika komórki audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów.

7. Inne działania i inicjatywy podjęte przez Komitet Audytu, których nie da się zaliczyć do żadnej z powyższych grup

Na początku 2014 r., Członkowie Komitetu przeprowadzili samoocenę. W wyniku analizy kwestionariuszy samooceny Komitet sformułował wnioski dotyczące działalności Komitetu w zakresie:

- podejmowania rozstrzygnięć w formie uchwał,
- rozsyłania zaakceptowanych protokołów wszystkim Członkom Komitetu,
- rozważenia możliwości organizacji wewnętrznego szkolenia, podczas którego zostałyby omówiona struktura Ministerstwa Finansów, najważniejsze zadania jego komórek oraz priorytety i zadania poszczególnych działów i jednostek w działach.

Komitet zaopiniował ujednoliconą listę obszarów ryzyka dla komórek audytu wewnętrznego w izbach skarbowych, opracowaną przez Zespół ds. konsolidacji procesów pomocniczych w administracji podatkowej, audytorów wewnętrznych izb skarbowych oraz Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów. Komitet zarekomendował, aby w celu zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów audytu wewnętrznego nie rozdrabniać nadmiernie liczby obszarów ryzyka.

Komitet w związku z udziałem w procesie przygotowywania budżetu na 2015 r., w kontekście wyznaczania celów, zadań i mierników w zadaniowym układzie wydatków, jako elementu wpływającego na plan działalności Ministra Finansów, poinformował

Kierownictwo Ministerstwa Finansów o relacji zachodzącej pomiędzy budżetem zadaniowym a planem działalności Ministra Finansów. Komitet podjął uchwałę w tej sprawie (załącznik nr 4). Komitet zwrócił uwagę na fakt, iż plan działalności odzwierciedla wyniki uprzedniego planowania budżetowego. Wskazał, że wyznaczone cele, zadania i mierniki stanowią element planu działalności oraz wpływają na jego treść również w sposób pośredni. W opinii Komitetu, ważne jest odpowiednie sformułowanie celów, zadań i mierników, które będą rozliczane również w procesie sprawozdawczości, sprawozdaniu z wykonania planu działalności i oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów, publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej.

We wrześniu 2014 r. Komitet odbył posiedzenie wyjazdowe z audytorami wewnętrznymi oraz z przedstawicielami komórek nadzoru Ministerstwa Finansów, na którym przedstawiono priorytety Komitetu do wykorzystania przez kierowników komórek audytu wewnętrznego w jednostkach resortu w procesie planowania. Ponadto, dwóch Członków Komitetu omówiło praktykę przeprowadzania zadań audytowych. Szczegółowo odnieśli się do kwestii dotyczących prowadzenia poszczególnych etapów audytu, w tym do dokumentowania wyników audytu wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem sporządzania sprawozdań z przeprowadzonych zadań audytowych. Ponadto, pani Mirosława Boryczka odniosła się do celu i roli audytu wewnętrznego oraz organizacji i struktury komórki audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów w zakresie postawionych przez audytorów pytań i wątpliwości. Natomiast przedstawiciele komórek nadzoru zaproszeni na posiedzenie odnieśli się do sformułowanych przez audytorów pytań, dotyczących planowanych zmian w administracji podatkowej, etatyzacji komórek audytu oraz innych istotnych zagadnień.

Pani Izabela Leszczyna wzięła udział w dwóch naradach kadry kierowniczej administracji podatkowej, kontroli skarbowej oraz Służby Celnej. Na naradach odnosiła się do zmian struktury organizacyjnej izb skarbowych i urzędów skarbowych w kontekście planowanej konsolidacji administracji podatkowej, rozszerzenia obszaru działalności izby skarbowej oraz zwiększenia zakresu działania audytu wewnętrznego w 2015 r. Przewodnicząca wskazywała na istotną rolę audytu wewnętrznego w procesie zachodzących zmian jako narzędzia, które powinno wesprzeć kierownictwo w wypełnianiu nowych obowiązków i przygotowaniu jednostek do zmian. W tym zakresie wskazywała możliwe sposoby wykorzystania audytu wewnętrznego w przygotowaniu jednostek do procesu konsolidacji. Na naradzie z dyrektorami izb celnych, mówiąc o celu i roli audytu wewnętrznego, wskazywała na konieczność efektywnego wykorzystania potencjału audytu. Omawiała także różnice pomiędzy audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną, które stanowią dwa odrębne narzędzia zarządzania, podkreślając wagę skoordynowania ww. narzędzi w odniesieniu do planowania oraz prowadzenia działań w taki sposób, aby się nie dublowały i były jak najefektywniej wykorzystane. Kwestia skoordynowania kontroli i audytu wewnętrznego, w opinii Komitetu, ma istotny wpływ na funkcjonowanie audytu i kontroli w całym resorcie i Ministerstwie, co było podkreślane na naradach.

III. Wnioski

1. Wnioski w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów i w jednostkach w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe

a) w zakresie kontroli zarządczej

Komitet będzie kontynuował przyjętą praktykę w zakresie analizowania sprawozdań z wykonania planów audytu oraz ocen stanu kontroli zarządczej przekazywanych przez audytorów wewnętrznych, a także będzie dokonywał przeglądu i analizy wybranych

sprawozdań z przeprowadzonych zadań audytowych, które pozwolą pogłębić wnioski, wynikające z dokumentacji sprawozdawczej w odniesieniu do obszarów ryzyka, pod kątem sygnalizowania istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej.

b) w zakresie audytu wewnętrznego

Komitety dostrzega konieczność systematycznej aktualizacji i ujednolicenia obszarów ryzyka zidentyfikowanych przez komórki audytu wewnętrznego w poszczególnych pionach resortu i zwraca jednocześnie uwagę na konieczność zapewnienia efektywności działania audytu wewnętrznego. W tym zakresie Komitet uważa, że zbyt duże uszczegółowienie obszarów ryzyka może prowadzić do nieefektywnego wykorzystania zasobów audytu wewnętrznego. Wykorzystanie w procesie planowania dużej liczby obszarów ryzyka może zaburzyć proces planowania i prowadzić do koncentracji audytorów na nadmiernie rozdrobnionych obszarach. W ramach procesu planowania i wykorzystania zasobów audytu należy, w opinii Komitetu, zwrócić także uwagę na planowanie długoterminowe, którego odzwierciedleniem jest cykl audytu, w ramach którego, przy niezmiennych zasobach osobowych komórki audytu wewnętrznego, zostałyby przeprowadzone zadania zapewniające we wszystkich obszarach ryzyka. Inicjatywy podejmowane przez audytorów w poszczególnych pionach w zakresie aktualizacji zidentyfikowanych obszarów ryzyka będą wspierane przez Komitet, np. poprzez opiniowanie projektowanych rozwiązań dotyczących aktualizacji obszarów ryzyka.

2. Wnioski w zakresie pracy Komitetu Audytu

Komitety zamierza kontynuować praktykę organizowania co najmniej raz w roku wspólnych spotkań z audytorami wewnętrznymi oraz przedstawicielami komórek nadzoru Ministerstwa Finansów dla pionów administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. Spotkania te stanowią ważną płaszczyznę wymiany informacji w zakresie potrzeb i oczekiwań audytorów wewnętrznych, przedstawicieli komórek nadzoru oraz Komitetu.

3. Wnioski o charakterze systemowym oraz inne spostrzeżenia Komitetu Audytu

Mając na względzie kreowanie przez Komitet rozwiązań o charakterze systemowym oraz promowanie dobrych praktyk przyczyniających się do usprawnienia zarówno działalności Komitetu, jak również komórek audytu w jednostkach resortu, należy uznać za istotne następujące działania:

- opiniowanie wewnętrznych regulacji w zakresie organizacji systemu audytu wewnętrznego w poszczególnych pionach resortu finansów, w szczególności dotyczące organizacji, struktury oraz zadań audytu wewnętrznego,
- analizowanie wyników ocen zewnętrznych przeprowadzanych w poszczególnych jednostkach resortu finansów w kontekście oceny efektywności, jakości działań oraz dokonywania porównań komórek audytu wewnętrznego,
- wspieranie podejmowanych inicjatyw w zakresie organizacji szkoleń dla komórek audytu wewnętrznego w resorcie finansów, zarówno w aspekcie obszarów działalności merytorycznej, jak i metodologicznej.

Załączniki (uchwały Komitetu):

1. Uchwała Nr 3/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia *Wyników wyboru audytorów wewnętrznych resortu MF na członków grupy roboczej;*
2. Uchwała Nr 5/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie wydawania opinii Komitetu Audytu o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów i jednostkach;
3. Uchwała Nr 7/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy kierownika komórki audytu w Ministerstwie Finansów;
4. Uchwała Nr 6/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 3 czerwca 2014 r. w sprawie skierowania pisma do Kierownictwa Ministerstwa Finansów dotyczącego relacji budżetu zadaniowego i Planu działalności;
5. Uchwała Nr 1/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia *Sprawozdania z realizacji zadań Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe w 2013 roku;*
6. Uchwała Nr 2/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie wydawania opinii Komitetu Audytu o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów i jednostkach;
7. Uchwała Nr 4/2014 Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia treści *Opinii Komitetu Audytu o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów i jednostkach.*