

Doświadczenia NIK w zakresie kontroli wykonania zadań

Sławomir Grzelak

Tradycja kontroli NIK

„... ktokolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien.”

Cytat z pisma ministra skarbu Księstwa
Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego,
wystosowanego w związku z pracami
przygotowawczymi
– do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej
Izbie Obrachunkowej.

Kontrola wykonania zadań – charakterystyka

- ▶ czy uzyskane rezultaty operacyjne lub strategiczne oraz powiązane z nimi działania były realizowane sprawnie i skutecznie,
- ▶ art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,
- ▶ kryteria ISSAI 3000: oszczędność, wydajność i skuteczność,
- ▶ ustawa o NIK – kryterium gospodarności,

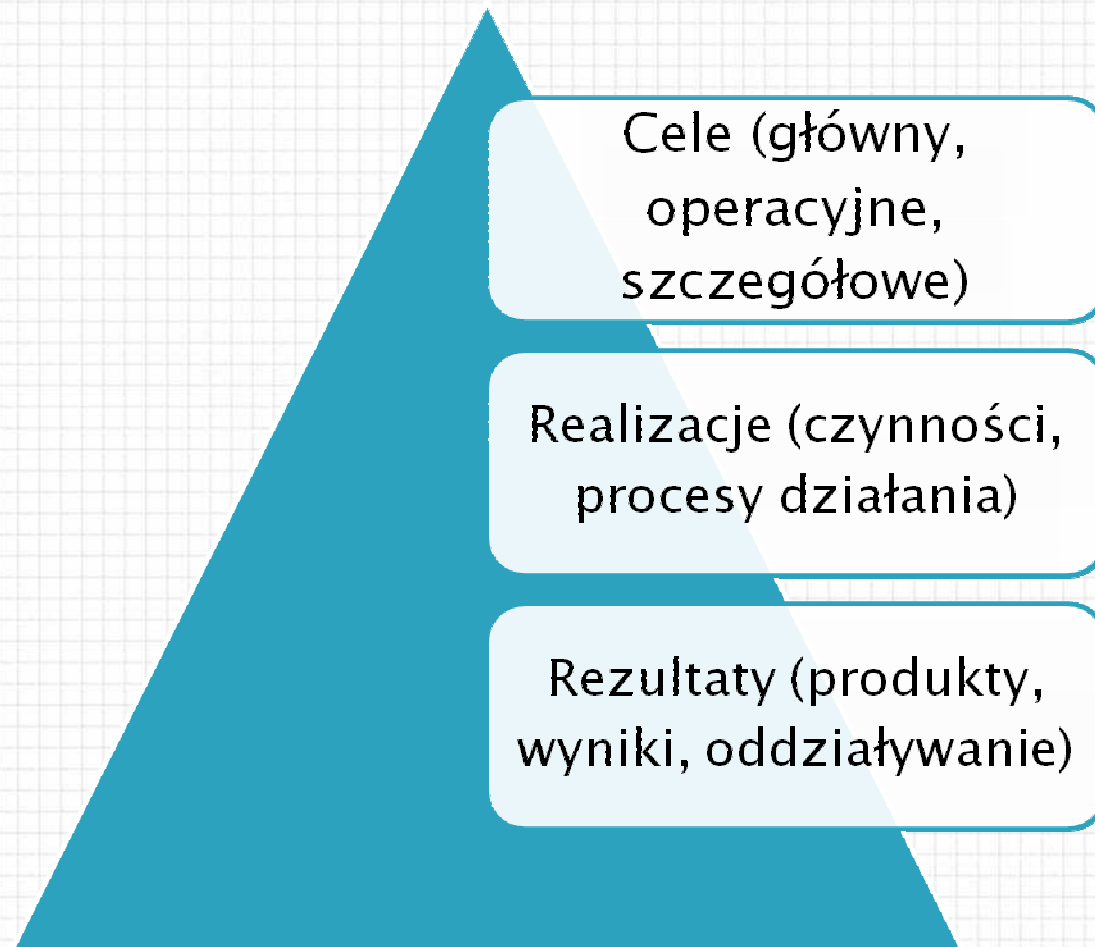
Kryteria kontroli NIK

- ▶ celowość – badanie zgodności prowadzonej działalności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, zapewnienie optymalizacji zastosowanych metod i środków i ich odpowiedniości i skuteczności dla osiągnięcia zakładanych celów;
- ▶ legalność – badanie zgodności z obowiązującymi ustawami i innymi aktami normatywnymi, a także zgodność kontrolowanej działalności z aktami niemającymi takiego charakteru (np. umowami czy też ustanowionymi dla danej jednostki procedurami dla określonych procesów);
- ▶ gospodarność – badanie działalności w zakresie oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków, uzyskanie właściwej relacji nakładów do efektów oraz wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód;
- ▶ rzetelność – badanie wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie,

Kontrola wykonania zadań – określenia

- ▶ Performance audit,
- ▶ Value for money audit,
- ▶ Sound financial management audit

Kontrola wykonania zadań – przedmiot badania



Typy kontroli wykonania zadań

- ▶ bezpośrednia analiza nakładów, produktów, rezultatów,
- ▶ analiza systemowa obejmująca opracowanie i wdrożenie systemów zarządzania i monitoringu.

Metodyka kontroli wykonania zadań NIK

- ▶ możliwość kontroli wszystkich podmiotów (państwowych, samorządowych, prywatnych),
- ▶ tradycyjnie – NIK zawsze prowadziła kontrole wykraczające poza zakres prawidłowości,
- ▶ trudności metodyczne – niemożliwe jest objęcie standardami kontroli wszystkich technik, metod i podejść,

Metodyka kontroli wykonania zadań NIK

- ▶ w praktyce kontrolnej NIK – w jednej kontroli badane są elementy typowe dla różnych rodzajów kontroli – np. w kontroli wykonania budżetu państwa łączy się elementy kontroli finansowej, wykonania zadań i zgodności,
- ▶ wyznaczniki – mogą nie być dostępne wprost, indywidualne podejście (w tym panele ekspertów, analizy, porównania),

Kontrola wykonania zadań – cele NOK:

- ▶ przedstawienie wyników badania realizacji zasad oszczędności, wydajności i skuteczności w ramach polityk i programów rządowych,
- ▶ niezależna analiza wiarygodności systemów pomiaru wykonania zadań,
- ▶ niezależna analiza problemów związanych z realizacją zadań publicznych,
- ▶ niezależna ocena oddziaływania programów publicznych.

Zasady prowadzenia kontroli wykonania zadań

- ▶ kontrole ex-post,
- ▶ brak ingerencji w cele kontrolowanej działalności,
- ▶ zapewnienie profesjonalizmu i wysokiej jakości,
- ▶ kompetencje kontrolerów, nadzór nad kontrolami,
- ▶ jakość informacji,
- ▶ korzystanie z pomocy ekspertów,

Praktyczne problemy w kontroli wykonania zadań (1)

- ▶ zróżnicowanie obszarów,
- ▶ konieczność rozpoznania środowiska kontrolowanej jednostki,
- ▶ problemy ze sformułowaniem oceny ogólnej, stosowanie ocen opisowych,
- ▶ problemy komunikacyjne z kontrolowaną jednostką,
- ▶ konieczność prowadzenia wieloaspektowych analiz wydajności, skuteczności i efektywności,

Praktyczne problemy w kontroli wykonania zadań (2)

- ▶ mix teoretyczny – kontrola wykonania zadań, kontrola zgodności, finansowa,
- ▶ konieczność szczegółowej analizy meritum badanej działalności,
- ▶ koncentracja na wynikach (output),
- ▶ doświadczenie i specjalizacja kontrolerów,
- ▶ brak adekwatnych wskaźników w programach rządowych,

Planowanie kontroli wykonania zadań

- ▶ zrozumienie kontrolowanej jednostki lub programu,
 - podstawa kontrolowanego programu, zakładane cele,
 - struktura organizacyjne, wykonywane działania,
 - profil ryzyka nieprawidłowości,
 - oczekiwane wyniki i wydajność,

Analiza przedkontrolna

zakres informacji o kontrolowanej działalności

- ▶ cele danej działalności publicznej,
- ▶ struktura systemu administracyjnego,
- ▶ zagadnienia gospodarczo-finansowe, w tym wysokość nakładów finansowych,
- ▶ znaczenie społeczne,
- ▶ ramy prawne,
- ▶ kontekst międzynarodowy,
- ▶ funkcjonowanie systemów kontroli wewnętrznej,
- ▶ zasoby informacyjne,
- ▶ możliwość wykorzystania CAATs.

Kryteria kontroli wykonania zadań (1)

- ▶ powinny umożliwiać ustalenie, w jakim stopniu jednostka lub działanie osiąga postawione cele (co jest porównuje się z tym, co powinno być),
- ▶ otwarte na osąd kontrolerów,
- ▶ jednolite dla każdej kontroli,

Kryteria kontroli wykonania zadań (2)

- ▶ formułowane na podstawie:
 - dokumentów budżetowych,
 - planów strategicznych,
 - dokumentów resortowych,
 - innych, np. umowy, stosowane przez kontrolowanych standardy i wskaźniki,
 - wyników osiągniętych przez analogiczne jednostki,

Przykład – kontrola programów wieloletnich w ramach kontroli budżetowej (1)

Jednostka koordynująca/realizująca	Nazwa programu	Planowane wydatki w tys. zł	Cel	Miernik na 2012 r.	
				Nazwa	Plan
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Kontynuacja budowy Muzeum Historii Żydów Polskich	28.000	Zorganizowanie nowoczesnego muzeum jako placówki odpowiadającej światowym standardom	Powierzchnia budowanych obiektów w m2	12.018
Ministerstwo Zdrowia	Polskie sztuczne serce	2.750	Opracowanie i wdrożenie do praktyki klinicznej polskich protez serca	Liczba wytworzonych prototypów protez serca	1
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2012 r.	21.389	Zapewnienie sprawnej i terminowej realizacji zadań związanych z przygotowaniem i prowadzeniem polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2012 r.	Kwartalne sprawozdanie zaakceptowane przez Komitet Stały Rady Ministrów	2
Ministerstwo Sportu i Turystyki	Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012	40.000	Zapewnienie obiektów sportowych do organizacji UEFA EURO 2012	Liczba oddanych do użytku obiektów sportowych na	6 ₁₈

Przykład – kontrola programów wieloletnich w ramach kontroli budżetowej (2)

Należało ustalić:

- ▶ podstawę określenia kwot nakładów planowanych na 2012 r. na realizację zadań,
- ▶ faktyczne wydatkowanie środków w roku budżetowym,
- ▶ czy przyjęte mierniki umożliwiały monitorowanie i analizę celów realizowanego programu wieloletniego,
- ▶ jaki poziom założonych wartości mierników został osiągnięty,
- ▶ czy został osiągnięty planowany na 2012 r. cel założony w programie wieloletnim.

Analiza ryzyka w kontroli wykonania zadań (1)

- ▶ ryzyko – zdarzenie którego skutki mają negatywny wpływ na realizację celów przez jednostkę,
- ▶ ryzyko nieodłączne (związane z charakterem prowadzonej działalności),
- ▶ ryzyko kontroli (związane z niewłaściwym funkcjonowaniem kontroli wewnętrznej),
- ▶ ryzyko niewykrycia przez kontrolera*

Analiza ryzyka w kontroli wykonania zadań (2)

- ▶ ryzyko = przyczyna + problem + oddziaływanie
- ▶ ocena ryzyka – identyfikacja i analiza potencjalnych zdarzeń negatywnie wpływających na realizację założonych celów (w aspekcie skuteczności, wydajności i oszczędności),
- ▶ ocena ryzyka stanowi podstawę dla optymalnego sformułowania pytań kontrolnych i określenia zakresu badania,
- ▶ właściwa ocena ryzyka kontroli pozwala na zaprojektowanie badań w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny,

Ocena ryzyka a poziom ufności dla bezpośrednich badań kontrolnych

OCENA RYZYKA NIEODŁĄCZNEGO	Ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej	Ocena systemu kontroli wewnętrznej	Poziom ufności dla badań kontrolnych (%)
Niskie	Niskie	Bardzo dobry	50
	Średnie	Wystarczający	60
	Wysokie	Niewystarczający	89
Średnie	Niskie	Bardzo dobry	55
	Średnie	Wystarczający	73
	Wysokie	Niewystarczający	92
Wysokie	Niskie	Bardzo dobry	70
	Średnie	Wystarczający	82
	Wysokie	Niewystarczający	95

Analiza ryzyka w kontroli wykonania zadań (3)

Pytania wyjściowe:

- ▶ jakie problemy mogą się pojawić?
- ▶ jakie jest prawdopodobieństwo ich pojawienia się?
- ▶ jakie mogą być konsekwencje?
- ▶ jakie działania podjęła jednostka w celu minimalizacji lub kontroli tego ryzyka?

Analiza ryzyka w kontroli wykonania zadań (4) – kwestie praktyczne

- ▶ według standardów kontroli NIK, poziom ryzyka kontroli nie powinien być wyższy niż 5% (nie zawsze można skwantyfikować),
- ▶ wykorzystywanie informacji z wcześniejszych kontroli,
- ▶ deficyt informacji – wstępne oszacowanie ryzyka, kontrola rozpoznawcza, zasadnicza,
- ▶ materiały audytu wewnętrznego (oszacowania ryzyk, raporty),
- ▶ weryfikacja założeń odnośnie poziomu ryzyka,

Analiza ryzyka w kontroli wykonania zadań (5) – przykład

GŁÓWNE PODOBSZARY	GŁÓWNE RYZYKA	OCENA RYZYKA (WYSOKA/ŚREDNIA/NISKA)	WNIOSKI (NAJBARDZIEJ EFEKTYWNE PODEJSCIE DO BADAN KONTROLNYCH)
Przygotowanie inwestycji do realizacji	Brak kompletnych opracowań dokumentacji projektowo-technicznej lub opóźnienia w ich sporządzaniu	średnia	Ustalić zakres brakującej lub opóźnionej dokumentacji oraz działania podjęte przez kontrolowanego w związku z powyższym, przyczyny, skutki i osoby odpowiedzialne
	Brak aktualnych harmonogramów robót i dostaw dla planowanego zakresu inwestycji	średnia	Ustalić czy brak aktualnych harmonogramów spowodował utrudnienia w realizacji inwestycji.
	Niezapewnienie środków niezbędnych do sfinansowania zaplanowanego zakresu robót	średnia	Ustalić czy wystąpił brak możliwości bieżącego regulowania płatności oraz jakie spowodował skutki (rzeczowe i finansowe)
Udzielanie zamówień publicznych	Udzielanie zamówień publicznych niezgodnie z przepisami ustawy - Prawo zamówień publicznych	średnia	Dokonać szczegółowej analizy prawidłowości udzielania zamówień, ustalenia zamieścić w załączniku do programu kontroli.
	Brak zabezpieczenia interesu zamawiającego – nieegzekwowanie kar umownych, gwarancji	średnia	Przeanalizować postanowienia umów pod kątem warunków wypłaty wynagrodzenia, kar umownych, gwarancji należytego wykonania umowy, gwarancji na przedmiot zamówienia
Realizacja zadań inwestycyjnych	Wykonywanie robót budowlanych niezgodnie z prawem i sztuką budowlaną	średnia	Zbadać w oparciu o dokumentację (np. dzienniki budowy, certyfikaty jakości materiałów, protokoły badania próbek, protokoły odbioru) oraz oględziny prawidłowość wykonania robót budowlanych
	Nieterminowe realizowanie inwestycji	wysoka	Ustalić przyczyny, skutki i osoby odpowiedzialne
	Niewystarczające działania nadzorcze ze strony inwestora i nad przebiegiem i odbiorem robót budowlanych	wysoka	Ustalić przyczyny skutki i osoby odpowiedzialne w oparciu o dokumentację budowy (dzienniki budowy, protokoły odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu i odbiory końcowe.

Dowody w kontroli wykonania zadań (1)

- ▶ umożliwiają udzielenie odpowiedzi na pytania kontrolne,
- ▶ wystarczające
- ▶ stosowne – korespondujące z pytaniem,
- ▶ wiarygodne i obiektywne,

Dowody w kontroli wykonania zadań (2)

- ▶ dokumenty,
- ▶ wyjaśnienia, zeznania oświadczenia
- ▶ informacje przekazywane przez jednostki niekontrolowane,
- ▶ oględziny, w tym materiały foto, video,
- ▶ porównania,
- ▶ analizy trendu,
- ▶ opinie biegłych i specjalistów,
- ▶ badanie opinii.

Cechy dobrych kontroli wykonania zadań (1)

- ▶ rzetelny osąd – na wszystkich etapach,
- ▶ metodyka pozwalająca na uchwycenie danych,
- ▶ pytania kontrolne,
- ▶ analiza ryzyka,
- ▶ narzędzia:
 - podział zadań w ekipie kontrolnej,
 - monitorowanie postępów,
 - IT,
 - procedury kontroli jakości.

Cechy dobrych kontroli wykonania zadań (2)

- ▶ wystarczające, stosowne i wiarygodne dowody,
- ▶ wizja informacji pokontrolnej (wystąpienia) na etapie planowania,
- ▶ komunikacja z jednostką kontrolowana,

Przykłady praktyczne (1)

Kontrola: *Realizacja przez samorządy największych miast w Polsce wybranych inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg,*

- ▶ cel główny: ocena sposobu planowania, przygotowania oraz realizacji drogowych przedsięwzięć inwestycyjnych,
- ▶ podstawowe mierniki: stopień realizacji poszczególnych zadań w odniesieniu do planowanych działań:
 - długość nowych i zmodernizowanych dróg,
 - racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,

Przykłady praktyczne (2)

Kontrola: *Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi,*

▶ cel główny: oceny nadzoru właścicielskiego oraz wpływu tego nadzoru na działalność spółek,

▶ cele szczegółowe (m.in.):

- zbadanie sposobów kontrolowania działalności spółek przez samorządy,
- ocena działań mających wpływ na wyniki ekonomiczne spółek i efektywność ich funkcjonowania,

• mierniki:

- podstawowe wskaźniki ekonomiczne osiągnięte przez spółki w poszczególnych okresach rozliczeniowych,
- sposób organizacji nadzoru właścicielskiego,
- wyniki finansowe kontraktów zawieranych przez spółki z podmiotami zewnętrznymi.

Przykłady praktyczne (3)

Kontrola: *Działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce,*

- ▶ cel główny: ocena działań podejmowanych w celu poprawy funkcjonowania systemu transportowego,
- ▶ podstawowe mierniki:
 - stopień osiągnięcia celów określonych w dokumentach planistycznych kontrolowanych jednostek,
 - wskaźnik dekapitalizacji dróg (stosunek długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości),
 - stan taboru transportu zbiorowego (liczba użytkowanych jednostek, ich wiek i przystosowanie do przewozu osób niepełnosprawnych,
 - wskaźnik udziału osób, korzystających z komunikacji zbiorowej w relacji do ogólnej liczby mieszkańców miasta,
 - opóźnienia w realizacji zadań inwestycyjnych – większe niż jeden rok.

Przykłady praktyczne (4)

Kontrola: *Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej,*

► cel główny: ocena realizacji celów i zadań audytu wewnętrznego oraz sposobu jego zorganizowania i funkcjonowania w jednostkach administracji rządowej,

- sprawdzić funkcjonowanie kontroli zarządczej – czy minister ustalił zadania, cele i mierniki ich realizacji dla działu, którym kieruje i dla jednostek w dziale;
- co stanowiło podstawę monitorowania oraz oceny realizacji zadań i celów w dziale?

Przykłady praktyczne (5)

Kontrola: *Efekty wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji,*

- ▶ cel główny: ocena efektów wdrażania e-administracji i zarządzania informatyzacją, z uwzględnieniem zadań publicznych ujętych w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010,
- ▶ wykorzystano 5-stopniową skalę dojrzałości usług e-administracji (Capgemini na zlecenie KE), w zależności od stopnia komunikacji petent – urząd:



Dziękuję za uwagę

