



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-007-01/2014

P/14/011

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/011 – Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92056 z dnia 22.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92057 z dnia 22.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Mirosława Guguła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92061 z dnia 08.10.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (zwana dalej „KPRM” lub „Kancelarią”) 00-583 Warszawa, Al. Ujazdowskie 1/3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Cichocki, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – od 26.02.2013 r. Upřednio Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów był Pan Tomasz Arabski – od 16.11.2007 r. do 25.02.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 378-380)
Zakres kontroli	Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach działalności KPRM, w szczególności: 1. Zgodność przyjętych rozwiązań z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej. 2. Adekwatność i efektywność ustanowionych mechanizmów kontroli. 3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących kosztów realizacji wybranych działań budżetowych) do 30 września 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ system kontroli zarządczej funkcjonujący w KPRM.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- wdrożenie procedur kontroli zarządczej zgodnie z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej,
- ustanowienie adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację zaplanowanych celów działania 1.3.1.1. – Obsługa Prezesa Rady Ministrów i Rady

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Ministrów oraz działania 1.3.1.3. – Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym²,

- zapewnienie efektywności funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie objętym kontrolą,
- wdrożenie zaleceń audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej prowadzonych w obszarach zidentyfikowanych ryzyk, co wpłynęło na usprawnienie systemu kontroli zarządczej³.

Zdaniem NIK, Szef Kancelarii zapewnił funkcjonowanie adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej w jednostce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Standard C10 kontroli zarządczej⁵ stanowi, iż dokumentację kontroli zarządczej stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków i odpowiedzialności pracowników oraz inne dokumenty wewnętrzne. Dokumentacja ta powinna być spójna i dostępna dla wszystkich pracowników, dla których jest niezbędna.

Jak podał Dyrektor Generalny KPRM, w Kancelarii *opowiedziano się za rozwiązaniem nietworzenia ramowego aktu wewnętrznego dotyczącego kontroli zarządczej na rzecz regulowania zarządzanych obszarów w poszczególnych aktach wewnętrznych*, zaś podstawowym dokumentem, który odnosi się do kontroli zarządczej w Kancelarii jest regulamin organizacyjny KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 608-615)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KPRM obowiązującym w okresie objętym kontrolą (§ 5 ust. 2 pkt 11), do zadań dyrektora komórki organizacyjnej KPRM należy m.in. zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez podejmowanie działań dla realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych pracowników, w tym w zakresie przestrzegania przez pracowników standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej realizowany jest m.in. przez dyrektorów komórek organizacyjnych biorących udział w realizacji objętych kontrolą działań, tj. przez Dyrektora Departamentu Komitetu Rady Ministrów (DKRM) Panią Małgorzatę Hirszel – w zakresie działania 1.3.1.1. *Obsługa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów* oraz przez Dyrektora Departamentu Analiz Systemowych (DAS) Panią Dorotę Poznańską – w zakresie działania 1.3.1.3. *Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym*.

Dyrektor DKRM poinformowała, że ww. obowiązek realizuje m.in. poprzez osobiste dekretnowanie całej poczty wpływającej do DKRM i rozdzielanie zadań dla pracowników, omawianie sposobu realizacji zadania z pracownikami w przypadku spraw wyjątkowych, np. szczególnie złożonych, zleconych pilnie przez kierownictwo, przesądzanie o kolejności realizacji zadań, w razie ich kumulacji dla jednego pracownika, powoływanie zespołu

² Na podstawie wybranych procesów realizowanych przez komórki organizacyjne KPRM realizujące działania objęte kontrolą.

³ Między innymi w obszarze rozpatrywania skarg i wniosków obywateli oraz w obszarze systemów IT wspierających obsługę Rady ds. Uchodźców i Rady ds. Polaków na Wschodzie (szczegółowy opis w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ 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).

zadaniowego z koordynatorem na czele, w przypadku spraw wymagających wiedzy interdyscyplinarnej oraz sprawdzanie wykonania przez pracownika każdego zadania.

Natomiast Dyrektor DAS podała, że obowiązek wynikający z § 5 ust. 2 pkt 11 regulaminu organizacyjnego KPRM wykonuje m.in. poprzez prowadzenie polityki zatrudniania zapewniającej pozyskanie najlepszych na rynku kandydatów, prowadzenie polityki sprzyjającej utrzymaniu pracowników o najwyższych kompetencjach, w tym specjalistów z zakresu modelowania ilościowego, wspierane organizacji szkoleń wewnętrznych samokształcenia i dokształcania, prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań lub delegowanie uprawnień na rzecz pracowników posiadających niezbędne kompetencje merytoryczne, zapewnienie terminowej realizacji priorytetowych zadań realizowanych na rzecz kierownictwa KPRM.

Stan kontroli zarządczej monitorowany jest przez Dyrektora Generalnego KPRM. Zgodnie z § 7 ust. 3 regulaminu organizacyjnego KPRM, dyrektorzy komórek organizacyjnych składają Dyrektorowi Generalnemu Kancelarii sprawozdania z działalności komórki organizacyjnej, w których oceniają m.in. stan kontroli zarządczej w danej komórce.

Analizą objęto sprawozdania z działalności za rok 2013 dwóch departamentów, tj. DKRM i DAS.

W sprawozdaniu z działalności DKRM wskazano, iż obowiązujące w KPRM uregulowania nie są pomocne, ponieważ, jak poinformowała Dyrektor DKRM, nie wszystkie mają bezpośredni związek ze specyfiką działania Departamentu oraz, że pracownicy nie mają możliwości udziału w szkoleniach niezbędnych do właściwej realizacji powierzonych im zadań⁶. Dyrektor DKRM, podała, że z uwagi na zadania ukierunkowane bardziej na zewnątrz niż do wewnątrz urzędu, DKRM w głównej mierze opiera swoje procedury i sposób działania na regulaminie pracy Rady Ministrów (RM), zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów (PRM) ws. Stałego Komitetu Rady Ministrów, regulaminie Sejmu i Senatu, ustawie o dostępie do informacji publicznej itd. Z uwagi na konieczność specjalizowania się pracowników w poszczególnych dziedzinach zajmujących się wąską tematyką, Dyrektor Generalny KPRM wyraził zgodę, aby pracownicy DKRM we własnym zakresie poszukiwali szkoleń umożliwiających pogłębianie wiedzy w danym obszarze i starali się o ich dofinansowanie.

Kontrola wykazała, iż realizowany m.in. przez DKRM proces objęty szczegółowym badaniem, tj. *Opiniowanie projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym udział w konferencjach uzgodnieniowych*, reguluje w szczególności zarządzenie nr 20 Szefa KPRM z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie trybu przygotowywania stanowiska Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do dokumentów otrzymanych w ramach uzgodnień międzyresortowych.

W sprawozdaniu z działalności DAS w odniesieniu do pytania „Czy obowiązujące w KPRM polityki, procedury, instrukcje, itp. są pomocne w zapewnieniu właściwej realizacji zadań?” stwierdzono, iż częściowo wiele procedur uległo uproszczeniu, jednakże „we właściwej realizacji zadań przeszkodą była w dalszym ciągu zbytnia formalizacja części procedur, a także przedłużający się proces udostępniania niezbędnych do pracy stron internetowych”. Z informacji przekazanych przez Dyrektora DAS wynika, że w celu zapewnienia właściwego poziomu realizacji powierzonych DAS zadań, konieczne jest utrzymanie posiadającego unikalne i poszukiwane na rynku kompetencje zespołu, co wymaga niestandardowych metod motywowania. Zdaniem Dyrektora DAS, utrudnieniem w tym zakresie jest nadmierna centralizacja zarządzania wydatkami KPRM, a optymalnym rozwiązaniem byłoby centralne podejmowanie decyzji co do łącznych budżetów poszczególnych komórek oraz powierzenie odpowiedzialności za ich realizację bezpośrednio dyrektorom.

W sprawie wykorzystania informacji i uwag zawartych w sprawozdaniach z działalności komórek organizacyjnych do zarządzania Kancelarią, Dyrektor Generalny KPRM poinformował m.in. że dane zawarte w sprawozdaniach poddawane są kompleksowej analizie, która pozwala m.in. na usprawnienie tych mechanizmów, które przez dyrektorów były źle oceniane. Zgłoszone propozycje usprawnień są analizowane przede wszystkim pod kątem ich zasadności i możliwości wdrożenia.

⁶ Punkt 2 Sprawozdania z działalności Departamentu Komitetu Rady Ministrów za rok 2013, pytanie nr 12.

Analiza sprawozdań komórek organizacyjnych Kancelarii za rok 2013, o której mowa w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego zawierała m.in. zwięzły opis stanu faktycznego opisanego w sprawozdaniach poszczególnych komórek organizacyjnych KPRM, ocenę kontroli zarządczej wynikającą ze sprawozdań, propozycje usprawnień oraz proponowane działania, a także szczegółowe zestawienie zbiorcze informacji i uwag zawartych w tych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 43, 252-256, 281-286, 590-599, 608-620, 630-644, 709-742, 806-808)

Opis stanu faktycznego

1.1. Określenie celów i mierników realizacji wybranych działań

Standard B6 kontroli zarządczej stanowi m.in., że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Należy zadbać aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne oraz osoby odpowiedzialne za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. Zasady definiowania celów działań i mierników zostały określone w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 i 2014⁷ (zwanych dalej notami budżetowymi na 2013 r. i 2014 r.).

W zarządzeniach Szefa KPRM w sprawie opracowania budżetu w układzie zadaniowym na lata 2013-2014⁸ przedstawiono strukturę budżetu części 16 w układzie zadaniowym, w tym m.in. cele, mierniki oraz jednostki realizujące poszczególne działania.

Jako cel działania 1.3.1.1. – Obsługa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, wskazano zapewnienie sprawnej obsługi i koordynacji prac rządu, jako miernik – ocenę pracy jednostek realizujących działanie przez osoby i organy, na rzecz których działają. Poziom wykonania miernika ww. działania wskazywany był na podstawie badań ankietowych obrazujących poziom zadowolenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w KPRM z pracy komórek organizacyjnych Kancelarii oraz członków zespołów, rad, komisji i innych organów opiniodawczo-doradczych i pomocniczych z obsługi świadczonej przez KPRM (skala ocen w ankiecie: 1-4)⁹.

Celem działania 1.3.1.3. – Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym było dostarczanie wysokiej jakości informacji i analiz oraz propozycji decyzji o charakterze strategicznym, zaś miernikiem – odsetek osób oceniających jakość przygotowywanych informacji i analiz na co najmniej 3 punkty w czterostopniowej skali ocen¹⁰.

Kontrola wykazała, że cele i mierniki realizacji celów ww. działań zostały określone zgodnie z wymaganiami not budżetowych na 2013 r.¹¹ i 2014 r., m.in. cele obejmowały najważniejsze obszary działalności Kancelarii, były spójne i mierzalne, a mierniki umożliwiały rzetelne określenie stopnia realizacji celów.

Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania budżetu KPRM w układzie zadaniowym¹², w latach 2011-2013 zakładany poziom wykonania mierników został osiągnięty w ramach planowanych wydatków. Ze względu na zmianę skali ocen w ankietach będących podstawą wskazania wykonania mierników¹³, nie ma możliwości porównania wartości osiągniętych mierników w roku 2013 z latami poprzednimi.

(dowód: akta kontroli str. 17-42, 62-114, 772-805)

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702).

⁸ Zarządzenie nr 1 Szefa KPRM z 18 stycznia 2013 r. w sprawie opracowania budżetu w układzie zadaniowym na rok 2013, zmienione zarządzeniem nr 9 Szefa KPRM z 23 maja 2013 r. oraz zarządzenie szefa KPRM nr 19 z 31 grudnia 2013 r. w sprawie opracowania budżetu w układzie zadaniowym na rok 2014, zmienione zarządzeniami Szefa KPRM nr 6 z 14 lutego 2014 r. i nr 11 z 16 kwietnia 2014 r.

⁹ Gdzie 1 – ocena bardzo zła, 4 – ocena bardzo dobra.

¹⁰ W 2013 r. – 3,3 pkt w czterostopniowej skali ocen.

¹¹ Zgodnie z ustaleniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (kontrola nr P/14/001).

¹² Za 2011 r. – zgodnie z informacją z wykonania wydatków w układzie zadaniowym.

¹³ Skala ocen w ankietach została zmieniona od 2013 r. Poprzednio obowiązywała 6-stopniowa skala ocen.

1.2. Powiązanie działań ze strukturą organizacyjną jednostki

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej, struktura organizacyjna powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

a) Działanie 1.3.1.1.

Jedną z komórek organizacyjnych KPRM realizującą działanie 1.3.1.1. był Departament Komitetu Rady Ministrów¹⁴. Zgodnie z *Analizą Ryzyka do Planu Audytu na 2013 r.*, w zakresie działalności DKRM znajdują się procesy zdefiniowane w obszarze ryzyka *Obsługa merytoryczna i organizacyjna Przewodniczącego KRM i KRM*, w tym m.in. *opiniowanie projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym udział w konferencjach uzgodnieniowych i komisjach*.

b) Działanie 1.3.1.3.

Komórką organizacyjną KPRM realizującą działanie 1.3.1.3. był Departament Analiz Systemowych¹⁵. Według *Analizy Ryzyka do Planu Audytu na 2013 r.*, DAS realizuje procesy w obszarze ryzyka *Pozyskiwanie lub przygotowywanie propozycji, analiz, informacji na potrzeby podejmowania decyzji o charakterze strategicznym przez członków kierownictwa KPRM*, w tym m.in. *proces przekazywania analiz i informacji członkom kierownictwa KPRM*.

Analiza zapisów regulaminów organizacyjnych KPRM, wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DKRM i DAS oraz opisów stanowisk pracowników zaangażowanych w ww. dwa procesy¹⁶ wykazała, iż w uregulowaniach tych, z wyjątkiem opisu stanowiska DKRM/43, uwzględnione zostały czynności związane z realizacją wybranych do kontroli procesów.

W trakcie kontroli ustalono, iż w opisie stanowiska DKRM/43 z 14 maja 2014 r. nie zawarto zapisów dotyczących udziału w uzgodnieniach międzyresortowych projektów aktów normatywnych oraz innych dokumentów rządowych. Dyrektor DKRM wyjaśniła, że pracownik, którego dotyczy opis, zatrudniony jest na ¼ etatu, dlatego jego zakres zadań odbiega od zakresu zadań innych pracowników, pracownik ten wspomaga pozostałych pracowników w zakresie analizy dokumentów rządowych wymagających specyficznej wiedzy.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 44-61, 178-182, 226-243, 263-280, 292-307, 600-601)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji działań

Zgodnie z wytycznymi dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem¹⁷ (zwanymi dalej *standardami zarządzania ryzykiem*), aby zarządzanie ryzykiem przebiegało w jednostce w sposób systematyczny, jednolity oraz by było prawidłowo dokumentowane, powinna zostać opracowana procedura zarządzania ryzykiem, zawierające m.in. następujące elementy:

¹⁴ Pozostałe jednostki realizujące działanie 1.3.1.1. wg struktury budżetu na 2013 r. to: Sekretariat Prezesa Rady Ministrów, Biuro Kolegium do spraw Służb Specjalnych, Centrum Informacyjne Rządu, Departament Kontroli i Nadzoru (bez UE), Departament Rady Ministrów, Departament Spraw Parlamentarnych (funkcjonował do dnia 2 lutego 2014 r.), Departament Spraw Zagranicznych, Biuro Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Dialogu Międzynarodowego, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania (bez UE-POKL), „R”, Gabinet Polityczny Prezesa Rady Ministrów, Zespół ds. nagród Prezesa Rady Ministrów, Rada Legislacyjna, Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Szeffie KPRM, Kolegium ds. Służb Specjalnych.

¹⁵ Jako jednostkę realizującą działanie 1.3.1.3. wskazano również Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

¹⁶ Pracownicy KPRM zaangażowani w procesy objęte kontrolą zostali wskazani kontrolerom przez Dyrektora Generalnego KPRM w piśmie z dnia 3 października 2014 r. (DKN-581-3(10)/14).

¹⁷ Stanowiącymi załącznik do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Ministra Finansów, poz. 56).

- rozliczalność i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem (role i obowiązki poszczególnych uczestników systemu zarządzania ryzykiem),
- sposoby mierzenia i raportowania wyników zarządzania ryzykiem,
- zobowiązanie poszczególnych osób/stanowisk do dokonywania okresowych przeglądów i doskonalenia polityk/procedur zarządzania ryzykiem.

Dyrektor Generalny KPRM poinformował, że regulacje dotyczące zarządzania ryzykiem w Kancelarii nie zostały zebrane w jednym dokumencie; opowiedziano się za modelem rozproszonym, w którym decydującą rolę i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykami ponoszą ich właściciele; wybór modelu zarządzania ryzykiem podyktowany był wolą zapewnienia systemu, który z jednej strony byłby efektywny, a z drugiej strony odbiurokratyzowany i dostosowany do jednostki.

W 2011 r. została opracowana mapa ryzyka, która, jak wskazał Dyrektor Generalny KPRM, była dokumentem roboczym i czysto poglądowym, jej celem było wstępne rozpoznanie ryzyk i mechanizmów kontroli oraz wprowadzenie w Kancelarii tematyki związanej z zarządzaniem ryzykiem; ostatecznie mapa nie została zatwierdzona, jednak stanowiła podstawę do dalszych analiz dotyczących zarządzania ryzykiem w KPRM. Przedłożona kontrolerom mapa ryzyka zawierała m.in. następujące informacje: nazwę, opis i właściciela ryzyka, wartość ryzyka inherentnego oraz rezydualnego, mechanizmy kontrolne, reakcję na ryzyko (akceptacja/działanie) oraz plan naprawczy, tj. elementy, o których mowa w standardach zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 182-222, 608-620)

Zgodnie ze *standardami zarządzania ryzykiem*, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W identyfikacji ryzyk powinny uczestniczyć osoby, które są odpowiedzialne za realizację wyznaczonych celów i zadań oraz osoby je realizujące. Audytorzy wewnętrzni powinni wykorzystywać informacje pochodzące z systemu zarządzania ryzykiem zarówno na etapie planowania rocznego, jak i przygotowywania oraz przeprowadzania konkretnych zadań audytowych. Na swoje potrzeby audytorzy wewnętrzni dokonują jednak własnej i niezależnej oceny ryzyka, której nie można utożsamiać z analizą ryzyka prowadzoną w ramach systemu zarządzania ryzykiem w jednostce.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, że mapa ryzyka była aktualizowana w roku 2012 i 2013 oraz wykorzystana w analizie ryzyka do planowania zadań audytowych na dany rok. W styczniu 2013 r. Dyrektor Generalny KPRM przesłał dyrektorom komórek organizacyjnych aktualizację mapy ryzyka przygotowaną przez Wydział ds. Audytu Wewnętrznego do wykorzystania i uzupełniania, zgodnie z filozofią kontroli zarządczej przyjętą w Kancelarii, tj. modelem rozproszonym, w którym decydującą rolę i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykami ponoszą ich właściciele. Z analizy ryzyka na 2013 r. wynika, że dla procesów objętych kontrolą zdefiniowano następujące ryzyka:

- dla *opiniowania projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień międzyresortowych* – nieterminowe przekazanie uwag, przekazanie błędnych uwag oraz nieprzekazanie uwag istotnych (ryzyko wtórne określono jako średnie);
- dla *pozyskiwania lub przygotowania propozycji, analiz, informacji na potrzeby podejmowania decyzji o charakterze strategicznym przez członków kierownictwa KPRM* – m.in. opóźnienia w przekazaniu informacji i błędy/nieścisłości w przekazanej informacji (ryzyko wtórne określono jako niskie).

Z ustaleń kontroli wynika, że analiza ryzyka przesłana do DKRM i DAS jest tożsama z analizą ryzyka do planu audytu na rok 2013 w zakresie działalności tych komórek organizacyjnych.

Jak podał Dyrektor Generalny KPRM, aktualizacje mapy ryzyka dokonane w roku 2012 i 2013 stanowią dokumenty: *Analiza ryzyka do planu audytu na 2013 r.* oraz *Analiza ryzyka do planu audytu na 2014 r.*

Kontrola wykazała, że analiza ryzyka do planu audytu na 2013 r. i 2014 r. nie zawiera informacji nt. reakcji na ryzyko oraz planu naprawczego. Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (BDG) Pani Marta Hołownia-Woźny wyjaśniła, że mapa ryzyka opracowana w ramach systemu kontroli zarządczej w KPRM w 2011 r. była punktem

wyjścia do sporządzenia w 2012 r. mapy ryzyka do planu audytu na rok 2013, którą z kolei wykorzystano do celów kontroli zarządczej. Zastępca Dyrektora BDG dodała, iż *pierwotna tożsama identyfikacja obszarów ryzyka/procesów w ramach kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, będącego elementem systemu kontroli zarządczej, nie stoi w sprzeczności ze standardami zarządzania ryzykiem*, bowiem mapa przygotowana do celów planowania audytu została udostępniona właścicielom obszarów ryzyka, dla których stała się bazą do zarządzania ryzykiem oraz jego dowolnej modyfikacji. Ponadto stwierdziła, że *mapa ryzyka sporządzana przez audyt wewnętrzny jest elementem analizy ryzyka przeprowadzanej na potrzeby planu audytu na rok następny*.

Mapa ryzyka opracowana przez Wydział ds. Audytu Wewnętrznego do planu audytu na rok 2014 nie została przekazana komórkom organizacyjnym KPRM, bowiem, jak poinformowała Zastępca Dyrektora BDG, dysponowały one mapą przygotowaną do planu na rok 2013 i będąc właścicielami poszczególnych obszarów ryzyka mogły dokonywać w niej lub nie (w zależności od własnego osądu) dowolnych modyfikacji. W ocenie Zastępcy Dyrektora BDG, w takiej sytuacji błędem byłoby narzucenie komórkom organizacyjnym *konieczności dalszego bazowania na mapie ryzyka przygotowywanej do planu audytu wewnętrznego*. *Taki sposób postępowania znajduje odzwierciedlenie w przyjętym w KPRM modelu kontroli zarządczej*.

Dyrektor Generalny KPRM poinformował, że dyrektorzy komórek organizacyjnych Kancelarii, sprawując kontrolę zarządczą na poziomie departamentu/biura, zobowiązani są do wdrożenia adekwatnego do specyfiki komórki systemu zarządzania ryzykiem i oceny. Kontrola wykazała, iż w DKRM i DAS identyfikuje się zagrożenia w odniesieniu do realizowanych zadań oraz podejmuje działania mające na celu ograniczenia zidentyfikowanych zagrożeń¹⁸.

Ocena zarządzania ryzykiem miała również miejsce w trakcie audytów i kontroli wewnętrznych oraz na bieżąco w trakcie wykonywania zadań. W związku ze zidentyfikowanymi ryzykami wprowadzono w KPRM procedury, które regulują poszczególne obszary funkcjonowania Kancelarii, np. zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie ustanowienia Polityki Bezpieczeństwa Informacji w KPRM zmienione zarządzeniem nr 23 z dnia 29 grudnia 2010 r. obejmujące m.in. procedurę prowadzenia analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 44, 53, 62-64, 124-177, 183-225, 590-592, 608- 615, 658-771)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Struktura organizacyjna Kancelarii została dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań komórek organizacyjnych i pracowników objętych kontrolą został określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej.

Proces zarządzania ryzykiem w KPRM został udokumentowany. Zidentyfikowano ryzyka, poddano je analizie i przekazano komórkom organizacyjnym Kancelarii do wykorzystania (jako właścicielom ryzyk). Zdaniem NIK zidentyfikowane ryzyka w rzeczywisty sposób opisywały zagrożenia, które mogły wpłynąć na realizację procesów objętych badaniem.

2. Adekwatność i efektywność funkcjonowania ustanowionych mechanizmów kontroli

Opis stanu faktycznego

Badanie przeprowadzono na przykładzie wybranych mechanizmów kontrolnych służących minimalizacji ryzyk zidentyfikowanych przy realizowaniu czynności w ramach dwóch procesów:

- *Opiniowanie projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym udział w konferencjach uzgodnieniowych* – mechanizmy poddane badaniu

¹⁸ Na podstawie sprawozdań z działalności DKRM i DAS za 2013 r. oraz ustaleń opisanych w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

w ramach niniejszego procesu to monitorowanie terminów oraz bieżący nadzór nad pracownikami,

- *Pozyskiwanie lub przygotowywanie propozycji, analiz, informacji na potrzeby podejmowania decyzji o charakterze strategicznym przez członków kierownictwa KPRM* – badaniu poddane zostały mechanizmy kontrolne: *monitorowanie terminów, bieżący nadzór oraz zasada czterech oczu.*

W ramach badania mechanizmów kontrolnych ustalonych dla procesu *opiniowania projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym udział w konferencjach uzgodnieniowych* do szczegółowej kontroli wybrano pięć projektów aktów normatywnych będących przedmiotem uzgodnień międzyresortowych¹⁹ koordynowanych przez DKRM.

Kontrola wykazała, iż sposób postępowania w ww. procesie był zgodny z zarządzeniem nr 20 Szefa KPRM w sprawie trybu przygotowywania stanowiska Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do dokumentów otrzymanych w ramach uzgodnień międzyresortowych, m.in. w zakresie zamieszczania przez DKRM projektów dokumentów podlegających uzgodnieniom międzyresortowym na stronie intranetowej KPRM wraz ze wskazaniem terminu zgłaszania uwag przez inne komórki organizacyjne Kancelarii. Na dokumentach poddanych badaniu znajdują się adnotacje i podpisy świadczące o zastosowaniu wskazanych mechanizmów kontroli.

Dyrektor DKRM poinformowała, że dyrektor odpowiada za jakość prac i zapoznanie ministra odpowiedzialnego za uzgodnienia międzyresortowe w KPRM z problemami zdefiniowanymi przez DKRM, ostateczne decyzje podejmuje minister. Dyrektor DKRM dodała, iż projekt dokumentu podlegającego ocenie jest zamieszczany na portalu intranetowym Kancelarii ze wskazaniem takiego terminu na wniesienie uwag dla innych komórek, który pozwoli na przygotowanie projektu pisma z uwagami i oddanie go do akceptacji ministra w czasie, który umożliwi mu analizę propozycji uwag i samego projektu oraz naniesienie ewentualnych poprawek. Brak uwag innej komórki w wyznaczonym przez DKRM terminie oznacza, że dana komórka ich nie zgłasza. Wielokrotnie omawiana kwestia metodologii procesu koordynacji obsługi procesu uzgodnień międzyresortowych sprawia, że nie ma potrzeby sprawdzania każdej czynności technicznej pracownika. To, czy projekt został zamieszczony na portalu jest sprawdzane wybiórczo dla porządku lub przy okazji omawiania dokumentu.

W ramach badania mechanizmów kontrolnych dla procesu *pozyskiwania lub przygotowywania propozycji, analiz, informacji na potrzeby podejmowania decyzji o charakterze strategicznym przez członków kierownictwa KPRM* kontrolą objęto dziewięć dokumentów opracowanych w DAS na podstawie modelu ekonomicznego *Ocena efektywności powiatowych urzędów pracy*²⁰.

W sprawie objętych badaniem mechanizmów kontrolnych zastosowanych w procesie *Pozyskiwanie lub przygotowywanie propozycji, analiz, informacji na potrzeby podejmowania decyzji o charakterze strategicznym przez członków kierownictwa KPRM*, Dyrektor DAS poinformowała m.in., że przekazanie wymaganych informacji i analiz w wymaganych terminach zostało zapewnione przez odpowiedni monitoring pracowników merytorycznych i nadzór ze strony kierownictwa DAS, natomiast zapewnienie jakości przekazywanych informacji zapewniono poprzez budowę wysokiej jakości narzędzia analitycznego wraz z opracowaniem szczegółowej dokumentacji, wdrożenie dodatkowych mechanizmów

¹⁹ Do badania zostały wybrane następujące projekty aktów normatywnych: projekt ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, projekt ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 i o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz Kodeks karny wykonawczy oraz projekt ustawy o produktach biobójczych.

²⁰ Wybrane zostały następujące dokumenty: notatka z 12 marca 2013 r. *Narzędzie do rankingu PUP w zakresie skuteczności polityk aktywizacyjnych*, notatka z 2 kwietnia 2013 r. stanowiąca uzupełnienie ww. notatki, notatka z 22 kwietnia 2013 r. dot. spotkania z Ministrem Pracy ws. narzędzi do realizacji postulowanej reformy urzędów pracy, e-mail z 24 maja 2013 r. dot. premiowania urzędów pracy, notatka z 5 lipca 2013 r. dot. założeń do zmian w ustawie o promocji zatrudnienia, prezentacja z 3 czerwca 2013 r., e-mail z 30 października 2014 r., mail z 4 listopada 2013 r. dot. ustawy o promocji zatrudnienia oraz notatka z 18 lipca 2014 r. pn. *Ocena efektywności powiatowych urzędów pracy – wnioski po połączeniu danych PUP z danymi ZUS.*

kontrolnych, zwiększających jakość tego narzędzia, weryfikację narzędzia/dokumentacji przez dyrektora departamentu oraz naczelnika wydziału analiz jakościowych, osobisty nadzór dyrektora nad procesem przekazywania informacji.

Kontrola wykazała, że wybrane do badań mechanizmy kontroli służyły do zarządzania określonym, zidentyfikowanym dla danego procesu ryzykiem i wpływały na zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych ryzyk. Działania służące zarządzaniu ryzykiem realizowano w sposób ciągły i spójny. Stosowanie objętych badaniem mechanizmów kontroli realizowane było w ramach bieżących obowiązków pracowników Kancelarii.

(dowód: akta kontroli str. 44-61, 124-138, 178-182, 226-243, 252-568, 593-599, 639-649)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania Kancelarii w zbadanym zakresie. Zdaniem NIK, zastosowane mechanizmy kontroli zostały prawidłowo skonstruowane i w próbie objętej kontrolą były skutecznie stosowane, a zaplanowane efekty osiągnięto w ramach planowanych wydatków.

3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Analiza planów audytu na lata 2013-2014 w KPRM oraz sprawozdań z wykonania planu audytu i z realizacji zadań Wydziału ds. Audytu Wewnętrznego w Kancelarii w badanym okresie wykazała, że żaden z przeprowadzonych lub planowanych audytów nie dotyczył bezpośrednio tematyki związanej z realizacją objętych kontrolą procesów: „Opiniowanie projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień międzyresortowych” oraz „Pozyskiwanie, gromadzenie, tworzenie, przekazywanie informacji i danych przydatnych w podejmowaniu decyzji strategicznych”.

Audyt w obszarze ryzyka „Pozyskiwanie lub przygotowywanie analiz, informacji i OSR²¹ na potrzeby PRM i członków kierownictwa KPRM” został zaplanowany na 2016 r.²².

(dowód: akta kontroli str. 57-59, 115-177, 569-589)

W badanym okresie przeprowadzonych zostało pięć zadań audytowych²³ (trzy w 2013 r. oraz dwa w 2014 r. – do 30 września), których celem było m.in. uzyskanie zapewnienia, iż wdrożony w KPRM system kontroli zarządczej w badanych zakresach jest adekwatny, skuteczny i efektywny. Audyty te dotyczyły: wykonywania usług poligraficznych na rzecz KPRM, systemów IT wspierających obsługę Rady ds. Uchodźców i Rady ds. Polaków na Wschodzie, planowania i realizacji szkoleń centralnych w korpusie służby cywilnej, prawidłowości procesu rozpatrywania skarg i wniosków obywateli, obsługi kadrowej członków korpusu służby cywilnej oraz systemu szkoleń dla kadry zarządzającej KPRM. W przypadku dwóch audytów (przeprowadzonych w obszarze procesu rozpatrywania skarg i wniosków obywateli²⁴ oraz obszarze systemów IT wspierających obsługę Rady ds. Uchodźców i Rady ds. Polaków na Wschodzie²⁵), stwierdzono, iż wdrożony w Kancelarii system kontroli zarządczej nie jest w pełni adekwatny, skuteczny i efektywny. Zalecenia z tych audytów dotyczyły m.in. wzmocnienia sprawowanego nadzoru w badanych obszarach, opracowania długofalowej strategii rozwoju sieci informatycznej KPRM oraz wyboru możliwego wariantu technicznego do wybrania optymalnego rozwiązania w zakresie systemu teleinformatycznego.

Dyrektor Generalny KPRM poinformował, że, wyniki audytów zostały wykorzystane do usprawnienia kontroli zarządczej w KPRM. Kontrola NIK wykazała, iż w obszarze skarg i wniosków m.in. wprowadzono zmiany organizacyjne polegające na wyodrębnieniu komórki

²¹ Ocena Skutków Regulacji.

²² Zgodnie ze Strategicznym Planem Audytu (aktualizacja 2013).

²³ Zadania audytowe zapewniające podejmowane w celu dostarczenia kierownikowi jednostki niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej.

²⁴ Audyt przeprowadzony w terminie 15 stycznia – 28 lutego 2014 r.

²⁵ Audyt przeprowadzony w terminie 28 stycznia – 28 lutego 2013 r.

zajmującej się wyłącznie tym procesem, zaktualizowano *Metodykę przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, petycji i listów* z uwzględnieniem zaleceń audytu, wprowadzono do stosowania opracowanie audytu wewnętrznego *Jak skutecznie komunikować się z obywatelem*, pracownicy merytoryczni wzięli udział w szkoleniach z zakresu kontaktów z obywatelami.

W obszarze systemów IT wspierających obsługę Rady ds. Uchodźców i Rady ds. Polaków na Wschodzie, m.in. powołano komórkę organizacyjną zarządzającą obszarem IT w KPRM a raz w miesiącu odbywają się spotkania zarządów kluczowych projektów informatycznych realizowanych w Kancelarii z kierownictwem KPRM, na których omawiany jest m.in. stan zaawansowania prac, pojawiające się problemy oraz wykorzystanie środków budżetowych w danym projekcie.

Problematyka prawidłowości i skuteczności realizacji procesów objętych audytem wewnętrznym nie była przedmiotem kontroli przeprowadzonych w latach 2013-2014 (do 30 września) przez komórkę kontroli wewnętrznej KPRM – Departament Kontroli i Nadzoru (DKN). W okresie objętym kontrolą DKN przeprowadził trzy kontrole wewnętrzne dotyczące m.in. oceny prawidłowości realizacji dwóch projektów w ramach Programu Progress²⁶ oraz prawidłowości prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach projektu *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia*. W wyniku ustaleń kontroli wewnętrznej w KPRM wprowadzono m.in. zarządzenie nr 31 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 20 grudnia 2013 r. zmieniające zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień publicznych, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektor Generalny KPRM poinformował, że kierujący Wydziałem Audytu Wewnętrznego (WAW) uczestniczył w pracach związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Kancelarii, w tym m.in. w zakresie: opracowania obowiązującej wersji nowego wzoru rocznego sprawozdania z działalności komórek organizacyjnych KPRM, agregacji i opracowania zbiorczej tabeli prezentującej stan kontroli zarządczej w 2012 r. Ponadto, zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym BDG, przy zapewnieniu koordynacji obsługi zadań dotyczących kontroli zarządczej, WAW dokonał m.in. przeglądu procesów i ich właścicieli oraz identyfikacji mechanizmów kontroli zarządczej w 2011 r., oraz w 2012 r. (w ramach analizy ryzyka do planu audytu na 2013 r.), a także uczestniczył w opracowaniu zbiorczej informacji prezentującej stan kontroli zarządczej w poszczególnych latach na podstawie sprawozdań z działalności komórek organizacyjnych KPRM za 2012 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 570-589, 602-629, 650-657, 709-742, 809-967)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wyniki działań audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej zostały należycie wykorzystane i są nadal wykorzystywane do usprawnienia funkcjonowania Kancelarii.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²⁶ Europejski program na rzecz zatrudnienia i solidarności Progress (2007-2013).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

Warszawa, dnia

2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
Podpis