



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF-4101-002-02/2014

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 Budżetu i Finansów

Kontrolerzy 1. Adam Durski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92658 z dnia 8 września 2014 r.,
2. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88784 z dnia 28 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Małgorzata Omilanowska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Zakres przedmiotowy kontroli Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach działalności, 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 wybranego zadania budżetowego i działań) do 30 września 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności:

- opracowanie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej zgodnie z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej;
- rzetelne sporządzenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej;
- ustanowienie i wykorzystywanie adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację zaplanowanych celów działań: *Koordinacja, nadzór i wspieranie ochrony i popularyzacji dziedzictwa narodowego, Udostępnianie materialnych dóbr kultury* oraz osiąganie zaplanowanego celu zadania budżetowego *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i zagranicą*;
- określenie mierników dla działań i zadania budżetowego objętych kontrolą w sposób zgodny z wymogami wskazanymi przez Ministerstwo Finansów w notach budżetowych na rok 2013 i 2014.

Zdaniem NIK Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zapewnił funkcjonowanie adekwatnej kontroli zarządczej w urzędzie (I poziom kontroli zarządczej) oraz w dziale administracji rządowej (II poziom) dla objętych kontrolą działań i zadania

budżetowego. Ustalony na rok 2013 miernik dla zadania budżetowego *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i zagranicą* jako frekwencja w państwowych i współprowadzonych samorządowych instytucjach kultury został zrealizowany w wysokości 119,7%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, 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. Organizację Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (zwanego dalej Ministerstwem lub MKiDN) oraz zakres jego działań w badanym okresie określa regulamin organizacyjny. Zgodnie z § 9 pkt 39 regulaminu MKiDN realizacja zadań z zakresu kontroli zarządczej należy do zadań ogólnych każdego z departamentów. W regulaminie nie wskazano jednej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykonywanie czynności związanych z realizacją działań: *Koordinacja, nadzór i wspieranie ochrony i popularyzacji dziedzictwa narodowego oraz Udostępnianie materialnych dóbr kultury*, a także monitorowania osiągnięcia zaplanowanego celu zadania budżetowego *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i zagranicą*. Głównymi realizatorami powyższych działań były departamenty: Finansowy, Dziedzictwa Kulturowego, Mecenatu Państwa, Ochrony Zabytków, które sprawują także nadzór nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi oraz współprowadzonymi przez MKiDN.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywało zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 38 z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie realizacji działania kontroli zarządczej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w którym zostały określone zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej oraz Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. W zarządzeniu zobowiązano kierowników komórek organizacyjnych do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanych komórkach. Wskazano także, że zakres podejmowanych działań przez kierownika komórki organizacyjnej powinien być indywidualnie dostosowany do komórki organizacyjnej, z uwzględnieniem takich czynników jak: realizowane cele i zadania, wielkość jednostki, wielkość zasobów komórki organizacyjnej oraz liczba zatrudnionych pracowników. Ponadto w szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (§ 12) przyjęto, że „w każdej jednostce w dziale powinien zostać wdrożony i kontynuowany w sposób ciągły oraz odpowiednio dokumentowany proces zarządzania ryzykiem, który ma służyć zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów jednostki oraz planowanego poziomu realizacji zadań”. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zarządzeniami z dnia 9 listopada 2010 r. i 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa² określił zasady nadzoru i kontroli nad jednostkami organizacyjnymi. Zakres nadzoru i kontroli obejmował w szczególności całość gospodarki finansowej, a także monitorowanie wykonania mierników w układzie zadaniowym.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

² Dz. Urz. MKiDN poz. 43.

Zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 38 ocena funkcjonowania kontroli zarządczej należy do kierowników komórek organizacyjnych w ramach bieżącego nadzoru. Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli sporządza zbiorczą samoocenę komórek organizacyjnych i przekazuje ją wraz z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej Ministrowi.

1.1. Określenie celu i mierników realizacji działań

Standard B6 kontroli zarządczej stanowi, 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.*³ Zasady definiowania celów działań zostały określone w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 oraz załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014⁴. Zgodnie z tymi zasadami cele powinny spełniać warunki istotności, precyzyjności, konkretności, spójności, mierzalności, określoności w czasie i realistyczności.

Opracowany w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego katalog budżetu zadaniowego na rok 2013 w funkcji 9 – *Kultura i dziedzictwo narodowe* spełniał wymogi określone w załączniku nr 66, tj. dla każdego zadania i działania określony został jeden cel i jeden miernik stopnia realizacji celu.

Celem działania 9.1.1.1. *Koordinacja, nadzór i wspieranie ochrony i popularyzacji dziedzictwa narodowego* było usprawnienie i standaryzacja postępowania z zasobami dóbr kultury, a działania 9.1.1.3. *Udostępnianie materialnych dóbr kultury* – wzbogacanie potencjału intelektualnego i twórczego społeczeństwa. Powyższe cele spełniały warunki określone w ust. 77 załącznika nr 66.

Cele przypisane do działań w budżecie zadaniowym pokrywały się z celami określonymi w planie działalności Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2013. Jednym z najważniejszych celów do realizacji było *Pogłębienie i upowszechnienie wiedzy o zasobie i zbiorach dziedzictwa kulturowego*. Do najważniejszych działań służących realizacji tego celu zaliczono prowadzenie działalności wystawienniczej, wzbogacanie kolekcji muzealnych, prowadzenie działalności edukacyjnej, naukowej i wydawniczej, promowanie i wspieranie działalności muzealnej oraz wspieranie działalności muzeów martyrologicznych. Cele tych działań były spójne ze Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego.

Do objętych kontrolą działań 9.1.1.1 i 9.1.1.3 zostały określone następujące mierniki: liczba dokumentów, opracowań wspierających i usprawniających ochronę dziedzictwa narodowego i jego popularyzację w danym roku oraz liczba przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury w danym roku. Mierniki zostały zdefiniowane zgodnie z zasadami określonymi w ust. 78 noty budżetowej na rok 2013. Dla każdego miernika określono wartość bazową i docelową. Mierniki na rok 2013 zostały w 2012 r. zweryfikowane i potwierdzone przez Ministerstwo Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 607-628)

Planowane cele, działania, mierniki na rok 2014 były tożsame z wielkościami określonymi na rok 2013 i jednocześnie zgodne z załącznikiem nr 68 do noty budżetowej na rok 2014.

³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84.

⁴ Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628) i na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 702).

Zmiana katalogu budżetu zadaniowego od roku 2013 spowodowała, że nie można porównać wartości mierników kontrolowanych działań i zadania budżetowego z wartościami z lat ubiegłych.

Analiza wartości wykonanych mierników oraz wydatków na realizację objętych kontrolą działań i zadania budżetowego wykazała, że w roku 2013 zarówno mierniki, jak i wydatki były wyższe od planowanych:

- miernik realizacji zadania budżetowego, tj. frekwencja w państwowych i współprowadzonych samorządowych instytucjach kultury na 1000 osób, kształtował się na poziomie 376, przy planie 314; realizacja miernika była wyższa o 20% od przyjętej w planie, a zaangażowane środków finansowych na realizację zadania wyniosło 719.584,1 tys. zł i było wyższe o 2,5% od kwoty planowanej 702.042 tys. zł;
- miernik realizacji działania 9.1.1.1, tj. liczba dokumentów, opracowań wspierających i usprawniających ochronę dziedzictwa narodowego oraz jego popularyzację, planowany na poziomie 77.956 został wykonany 144.005 i był wyższy od wielkości planowanej o prawie 85%; na działanie to przeznaczono 58.751,8 tys. zł, tj. 100,3% kwoty planowanej (58.588 tys. zł);
- miernik realizacji działania 9.1.1.3, tj. liczba przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury planowany na poziomie 371.217 został wykonany w wysokości 487.126 i był wyższy o 31,2%; zrealizowane na ten cel wydatki wyniosły 152.225 tys. zł, i były o 4,6% wyższe od kwoty planowanej 145.550,6 tys. zł.

Przekroczenie wartości mierników wynikało głównie z okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie planowania np. wzrost frekwencji w muzeach czy oglądalności obiektów udostępnianych w systemie informatycznym.

Zdaniem NIK, wdrożone mechanizmy zapewniły skuteczną realizację zadań, a wyższe efekty osiągnięto w ramach nieznacznie wyższych od planowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 988-1009)

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.

Analiza zapisów regulaminów organizacyjnych MKiDN, wewnętrznych regulaminów departamentów objętych kontrolą wykazała, że w uregulowaniach tych uwzględnione zostały czynności związane z realizacją wybranych do kontroli procesów. Zapewniają one osiągnięcie zamierzonych rezultatów kontrolowanego zadania i działań. Określono w nich wykonawców konkretnych działań w departamentach, podległość służbową, a także zadania merytoryczne i nadzorcze na poszczególnych stanowiskach.

W dokumentach zgromadzonych w komórce organizacyjnej właściwej ds. pracowniczych znajdowały się zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności kluczowych (poza dyrektorami) pracowników Ministerstwa biorących udział w realizacji kontrolowanych działań. Zakresy czynności zostały sporządzone w formie pisemnej, podpisane i przyjęte do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 559-606, 629-648)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji działań

W Komunikacie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Minister wskazał, że zarządzanie ryzykiem jest nieodłącznym elementem zarządzania działalnością jednostek i należy do odpowiedzialności najwyższego kierownictwa. Zgodnie z procedurą zarządzania ryzykiem w MKiDN określoną w załączniku nr 1 do zarządzenia Nr 38 każda komórka organizacyjna zobowiązana została do dokonywania, raz w roku, analizy ryzyk z uwzględnieniem zagrożeń związanych z wystąpieniem zdarzeń i działań mających wpływ na realizację zaplanowanych celów Ministerstwa. W latach 2013-2014 Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli, zgodnie z procedurą zarządzania ryzykiem obowiązującą w Ministerstwie, opracowywało i przekazywało członkom kierownictwa Ministerstwa 8 stycznia 2013 r. i 17 lutego 2014 r., roczny zbiorczy raport o zidentyfikowanych ryzykach związanych z planowanymi działaniami. W raporcie tym były przedstawiane wewnętrzne mechanizmy kontroli w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych przez poszczególne komórki organizacyjne kluczowych ryzyk⁵. Za prawidłową realizację procesu analizy ryzyka odpowiedzialni byli dyrektorzy komórek organizacyjnych. Wysokie ryzyko zidentyfikowano jedynie w obszarze nadzoru nad jednostkami realizującymi działania objęte kontrolą, które podlegały Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 21, 396-398, 417-425, 432-493)

W ocenie Departamentu Dziedzictwa Kulturowego planowanie i realizacja celów kontrolowanych działań były obciążone wysokim ryzykiem które określono jako „nieprawidłowa ocena działalności nadzorowanych instytucji w latach 2012-2014”. Proponowanym sposobem zmniejszenia zidentyfikowanego ryzyka było zwiększenie działań nadzorczych poprzez zatrudnienie dodatkowego pracownika nadzoru w Wydziale ds. Finansowych i Nadzoru nad Instytucjami Podległymi Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego. Do zakończenia kontroli NIK nie zidentyfikowano istnienia zakładanych zdarzeń, zaburzających realizację działań, co może świadczyć o niezbyt dokładnej analizie prawdopodobieństwa wystąpienia tego ryzyka, ryzyko to nie zmaterializowało się. Proces identyfikacji ryzyka i proponowanego sposobu zarządzania nim został udokumentowany przez Departament Dziedzictwa Kulturowego w karcie analizy ryzyka, sporządzonej zgodnie z wymogami określonymi w zarządzeniu nr 38.

(dowód: akta kontroli str. 21, 114-149)

1.4. Wyznaczanie celów i zadań dla jednostek w dziale administracji rządowej

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako minister kierujący działem administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego powinien zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej. Standardy kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 3 stanowią, że *za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla*

⁵ Stopień akceptowalności poziomu ryzyk ustalono na podstawie przyjętych kryteriów w analizie ryzyka, tj. maksymalny poziom iloczynu prawdopodobieństwa materializacji ryzyka (krytyczne – 80% w okresie krótszym niż kwartał, wysokie - 41-80% w okresie do pół roku) oraz wpływu (krytyczny – poważne problemy z realizacją zadań, wysoki – problemy z realizacją zadań).

⁶ Dz. U z 2013 r. poz. 885 ze zm.

jednostek w danym dziale administracji rządowej, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

W latach 2011-2014 Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego sporządzał plany działalności dla działu oraz odpowiednie sprawozdania z ich wykonania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. ustawą o finansach publicznych oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁷.

W Planie działalności formułowane były cele na rok kalendarzowy. Do jego sporządzenia wykorzystywany był budżet w układzie zadaniowym obejmujący wszystkie jednostki nie tylko w zakresie przekazywanych im dotacji, a także całości ich działalności. Dyrektor Departamentu Finansowego poinformował, że „Resort kultury nie zobowiązał - korzystając z fakultatywnego zapisu art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – żadnej z podległych resortowi kultury jednostek w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego do sporządzenia planu działalności w latach 2011-2014. Proces opracowania planu działalności jest procesem, w którym uczestniczą wszystkie departamenty zarówno nadzorujące podległe jednostki, jak i te którym nie został przypisany obowiązek nadzoru nad jednostkami podległymi MKiDN.”

(dowód: akta kontroli str. 656)

W rozdziale 2 *Planowanie* zarządzenia z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa, Minister określił szczegółowo sposób, terminy i wzory składanych przez jednostki podległe planów działalności bieżącej i inwestycyjnej w cyklu ustalania budżetu na kolejne lata. Plany te określały cele i zadania poszczególnych jednostek i były analizowane w departamentach merytorycznych i Departamencie Finansowym Ministerstwa. W zarządzeniu tym Minister określił też rolę departamentów koordynujących planowanie budżetu oraz weryfikujących realizację mierników w poszczególnych jednostkach nadzorowanych.

(dowód: akta kontroli str. 34-39, 200-251)

1.5. Nadzorowanie oraz monitorowanie realizacji celu Zadania budżetowego

Ustawa o finansach publicznych w art. 175 ust. 1 i 2 wprowadziła obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli przez dysponentów części budżetowych m.in. w zakresie realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów przy użyciu kryteriów efektywności i skuteczności.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zarządzeniem z dnia 30 października 2013 r. wydanym na podstawie wymienionych wyżej przepisów, określił obowiązki dla poszczególnych jednostek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie monitorowania realizacji celów działań i zadań budżetowych. Departamenty nadzorujące jednostki podległe monitorowały na bieżąco realizację planów merytorycznych i finansowych tych jednostek w trakcie roku. Dokonywały oceny całości gospodarki finansowej i przedkładały ją Departamentowi Finansowemu 3-krotnie w ciągu roku oraz sporządzały półroczne i roczne zestawienia zrealizowanych mierników. Na tej podstawie Departament Finansowy sporządzał zbiorczą ocenę merytoryczną i finansową działania jednostek podległych w celu przekazania Ministrowi do wykorzystania, przy podziale środków budżetowych na kolejne lata. Działania departamentów były zgodne z przepisami paragrafów 27-33 ww. zarządzenia.

⁷ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

Kontrola czynności nadzorczych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego w zakresie funkcjonowania Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz Muzeum Narodowego w Warszawie jako kluczowych instytucji realizujących działania 9.1.1.1 – *Koordinacja, nadzór i wspieranie działalności dotyczącej ochrony i popularyzacji dziedzictwa narodowego* i 9.1.1.3 – *Udostępnianie materialnych dóbr kultury* oraz Zadanie 9.1 – *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą* wykazała, że dokonywane były roczne oceny działalności tych jednostek. Oceny te dotyczyły efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Obowiązek ich opracowania wynikał z przepisów zarządzeń Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa, tj. zarządzenia nr 28 z dnia 9 listopada 2010 r.⁸ oraz zarządzenia z dnia 30 października 2013 r. Ocena działalności podległych jednostek za rok 2013 przekazana została kierownictwu MKiDN w dniu 27 marca 2014 r.

Ponadto nadzór nad działalnością Dyrektora Muzeum sprawowała powołana na podstawie ustawy o muzeach⁹ Rada Powiernicza Muzeum Narodowego w Warszawie. Rada Powiernicza została powołana na pięcioletnią kadencję (2013-2018) zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie powołania członków Rady Powierniczej w Muzeum Narodowym w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 249-353, 541-558)

W badanym okresie nie stwierdzono negatywnych ocen w przypadku jednostek biorących udział w kontrolowanym zadaniu i działaniach, jednakże niektóre jednostki ocenione pozytywnie otrzymały uwagi (np. Muzeum Narodowe w Warszawie, Zamek Królewski w Warszawie) dotyczące m. in. poprawności sporządzanej dokumentacji sprawozdawczej i konieczności sprostowania niedociągnięć formalnych i rachunkowych w kolejnych korektach sprawozdań.

Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenił także działalność merytoryczną Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w zakresie realizacji zadań w roku 2013 wynikających z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 57-61)

Dane dotyczące stopnia wykonania celów zadania przez jednostki podległe i nadzorowane gromadzone w departamentach merytorycznych stanowiły źródło informacji wykorzystywane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przy sporządzaniu corocznego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w dziale. Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli po zebraniu oświadczeń od jednostek organizacyjnych Ministerstwa, rekomendowało odpowiednią opinię dla Ministra Kultury.

Do oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, tak jednostek podległych, jak i departamentów merytorycznych, był wykorzystywany nieobligatoryjnie – zgodnie z paragrafem 24 ust. 2 zarządzenia nr 38 – kwestionariusz samooceny.

(dowód: akta kontroli str. 678-722)

Analiza dokumentacji przesłanej do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przez 37 jednostek podległych wykazała, że w 2013 r. wykonanie wartości

⁸ Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49.

⁹ Dz. U z 2012 r. poz. 987.

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

docelowych mierników w układzie budżetu zadaniowego było wyższe niż pierwotnie zaplanowano. Ustalony dla zadania 9.1 miernik *frekwencja w państwowych i współprowadzonych samorządowych instytucjach kultury na 1000 osób w danym roku* został zrealizowany w 119,7%. Również realizacja przyjętych dla działań 9.1.1.1 i 9.1.1.3 mierników była wyższa odpowiednio o 84,7% i o 31,2%. Wykonanie wymienionych mierników było uzależnione od wielu czynników, w tym możliwości pozyskania zbiorów czy organizacji wystaw.

(dowód: akta kontroli str. 723-879)

W związku ze zmianami katalogu budżetu zadaniowego i mierników na przełomie lat 2012-2013, Dyrektor Departamentu Finansowego wyjaśnił, że: „Ministerstwo Finansów co roku podczas prac nad budżetem roku przyszłego inicjowało proces weryfikacji i modyfikacji katalogu budżetu zadaniowego”. Podał także, że „resort kultury nie narzucał Bibliotece Narodowej działań, w które powinna się wpisać. Już przy konsultacji zmian w katalogu na rok 2013 Biblioteka Narodowa sama założyła wpisanie się do tego działania w ramach swojej działalności”. W 2012 roku Biblioteka Narodowa ustalając wartość miernika dla działania 9.2.5.3. przyjęła jako jego składowe sumę liczby jednostek zaewidencjonowanych w danym roku oraz liczby obiektów udostępnionych w danym roku w systemie informatycznym cBN Polona.

W katalogu zadaniowym na rok 2013 działaniem związanym z udostępnianiem było działanie 9.1.1.3. *Udostępnienie materialnych dóbr kultury z celem Wzbogacanie potencjału intelektualnego i twórczego społeczeństwa* i zdefiniowanym miernikiem jako *liczba przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury w danym roku*. Sposób obliczania miernika 9.1.1.3. w roku 2013 pozostał analogiczny jak miernika 9.2.5.3. w roku 2012. Pojedyncze udostępnienie czy to dotyczące nowych zbiorów przekazanych do udostępniania, czy nowych obiektów udostępnionych w cBN Polona, traktowane było jako pojedyncze przedsięwzięcie.

(dowód: akta kontroli str. 654-655)

Ocena częściowa

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

Przyjęty w Ministerstwie sposób zarządzania ryzykiem planowania i realizacji działań, tj. akceptacja programów działalności podległych jednostek, stały nadzór nad realizacją zawartych umów cywilno-prawnych z ich kierownikami, stały nadzór finansowy oraz ciągle przeprowadzanie okresowych ocen działalności tych jednostek skutecznie ograniczył ryzyko niezrealizowania celów badanych działań.

Cele działań dla jednostek w dziale administracji rządowej dotyczące usprawnienia i standaryzacji postępowania z zasobami dóbr kultury oraz wzbogacanie potencjału intelektualnego i twórczego społeczeństwa zostały właściwie określone i były spójne z celem Zadania budżetowego, którym jest kształtowanie patriotyzmu i świadomości narodowej.

2. Adekwatność i efektywność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

W zakresie adekwatności ustanowienia mechanizmów kontroli służących zarządzaniu ryzykiem oraz efektywności ich działania skontrolowano trzy mechanizmy: tryb opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, weryfikację sprawozdań jednostkowych z realizacji mierników działań oraz ocenę merytoryczną działalności jednostek podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Sprawdzone przestrzeganie procedury postępowania w ramach monitorowania rezultatów i oceny jednostek podległych Ministerstwu związanych z działaniami (I poziom kontroli zarządczej)

w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. oraz procedury służącej planowaniu w dziale administracji rządowej (II poziom) w latach 2012-2013.

Analiza dokumentów wykazała, że w latach 2013-2014 (I półrocze):

- we wszystkich 120 przypadkach weryfikacji sprawozdań z realizacji mierników działań jednostek podległych Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, Departamentowi Mecenatu Państwa i Departamentowi Ochrony Zabytków były ślady rewizyjne potwierdzające przeprowadzenie czynności wykrywających błędy; skala stwierdzonych różnic liczbowych (1% danych sprawozdawczych objętych kontrolą) mieściła się w przyjętym progu istotności;
- oceny działalności państwowych instytucji kultury za rok 2013 podległych Departamentowi Dziedzictwa Narodowego, Departamentowi Ochrony Zabytków i Departamentowi Mecenatu Państwa we wszystkich 36 zbadanych przypadkach, zawierały wymagane elementy określone w zarządzeniu nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa, tj. podstawowe dane finansowe, informacje merytoryczne oraz dane dotyczące realizacji mierników działań i zadania; Ministerstwo oceniło trzy jednostki negatywnie;
- wszystkie czynności Departamentu Finansowego, w ramach mechanizmu kontroli procesu planowania przez jednostki podległe służące zarządzaniu ryzykiem niespójności danych, były wykonywane w sposób ciągły i spójny.

Badanie dokumentów potwierdzających przeprowadzenie czynności związanych z weryfikacją sprawozdań i dokonywaniem ocen działalności jednostek podległych, a także z procesem planowania w dziale administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wykazało, że nie wystąpiły przypadki uchybień formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 55-199, 205-271, 354-382)

Ocena częściowa

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

3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w usprawnianiu systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Analiza sporządzonych przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli planów audytu na lata 2013-2014 oraz sprawozdań z wykonania planu audytu i z realizacji zadań Komitetu Audytu za 2013 r. wykazała, że nie ujęto w nich tematów bezpośrednio związanych z realizacją działań i zadania budżetowego objętych kontrolą. W 2013 r. zgodnie z przyjętą metodyką prowadzenia analizy ryzyka na potrzeby planowania zadań audytowych, na 11 obszarów działalności podstawowej Ministerstwa wysokie ryzyko zostało zidentyfikowane jedynie w obszarze nadzoru i kontroli, a w 2014 r. w obszarze Funduszu Promocji Kultury. W badanym okresie audytor wewnętrzny wykonał jedno zadanie zapewniające w obszarze nadzoru i kontroli, tj. audyt procesu powoływania dyrektorów instytucji kultury. Zakres przedmiotowy zadania obejmował dokumentację z lat 2012-2013 odnoszącą się do procesu powoływania dyrektorów instytucji kultury. W zaleceniach wskazano na potrzebę określenia procedur wewnętrznych dotyczących powoływania dyrektorów instytucji kultury. Rekomendacja została przyjęta do realizacji z terminem wykonania w III kwartale 2014 r.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 roku problematyka prawidłowości i skuteczności realizacji badanego zadania również nie była przedmiotem bezpośrednich kontroli wewnętrznych przeprowadzonych przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli. W okresie tym Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli nie opracowywało dla potrzeb członków kierownictwa Ministerstwa

informacji zbiorczych o istotnych ryzykach i słabościach systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 496-540)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wyniki audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej zostały wykorzystane do usprawnienia funkcjonowania jednostki.

IV. Uwagi i wnioski

Planowane i zrealizowane rezultaty mierzone określonymi miernikami przez jednostki podległe i nadzorowane ze względu na swoją różnorodność mogą, zdaniem NIK, wypaczać wiedzę o rzeczywistym poziomie realizacji zadania budżetowego oraz kontrolowanych działań. Czym innym jest bowiem korzystanie z publikacji internetowych np. Biblioteki Narodowej, a czym innym organizacja wystaw udostępniających materialne dobra kultury w większości muzeów. Podobnie może działać częsta zmiana katalogu układu zadaniowego budżetu i powiązanie poszczególnych działań do jednostek podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Może to uniemożliwiać lub utrudniać ciągłość pomiarów w wieloletniej perspektywie.

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

V. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia grudnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis