



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

P11/022
KGP-4101-08-01/2011

Warszawa, 26 stycznia 2012 r.

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki³, kontrolę audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej w okresie 2010-III kwartał 2011 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 10 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia działania, jakie podjął Pan Premier w celu zapewnienia funkcjonalnego, adekwatnego, skutecznego i efektywnego funkcjonowania audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej w dziale „gospodarka”⁴.

1. W latach 2010-2011 w skład struktury organizacyjnej MG wchodziło Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego⁵, które odpowiadało za prowadzenie kontroli organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki, jednostek w stosunku do których Minister uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie przepisów odrębnych oraz prowadzenie kontroli wewnętrznych i audytu wewnętrznego w departamentach ministerstwa. W ramach BKA została wyodrębniona wieloosobowa komórka audytu – Zespół Audytu Wewnętrznego. Kierownikiem komórki audytu wewnętrznego była osoba pełniąca jednocześnie obowiązki dyrektora BKA. Legitymowała się uprawnieniami audytora wewnętrznego określonymi w art. 286 ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej MG lub Ministerstwo.

⁴ Tj. w Ministerstwie Gospodarki oraz jednostkach nadzorowanych i podległych, w tym m.in.: Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej, Głównym Urzędzie Miar, Urzędzie Regulacji Energetyki czy wydziałach promocji handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP.

⁵ Dalej BKA.

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej ufp.

2. Kontrola planów audytu oraz dokumentacji wykonania zadań audytowych w latach 2010-11 wykazała uchybienia w stosowaniu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁷:
- a) W *Planie audytu na 2011 r.* nie było informacji na temat cyklu audytu (§ 8 ust. 1 pkt 7).
 - b) Na dokumencie *Program zadania audytowego nr 1/2010-korekta* brak było podpisu osoby zatwierdzającej ten dokument (§ 19 ust. 3).
 - c) Zarówno w *Programie zadania audytowego nr 1/2010*, jak i w jego korekcie oraz w *Programach zadań audytowych nr 1/2011 i nr 2/2011* brak było określenia sposobu klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów oceny ustaleń stanu faktycznego (§ 19 ust. 1 pkt 7).
 - d) W 16 z 22 *Sprawozdań z wykonania zadania audytowego nr 1/2010* przeprowadzonego w 22 komórkach organizacyjnych MG brak było wymaganej § 24 ust. 2 pkt 8 opinii audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym. W 3 komórkach nie dokonano oceny funkcjonowania kontroli zarządczej, w 6 komórkach stwierdzono „adekwatne funkcjonowanie kontroli zarządczej” bez odniesienia się do jej skuteczności i efektywności, w 7 komórkach stwierdzono „funkcjonowanie kontroli zarządczej” nie odnosząc się do jej adekwatności, skuteczności i efektywności.
 - e) W *Sprawozdaniach z wykonania zadań audytowych nr 1/2011 i nr 2/2011* opinia audytora wewnętrznego w sprawie kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym ograniczała się jedynie do informacji, iż istniejące mechanizmy kontroli zarządczej są skuteczne, bez zajęcia stanowiska w sprawie adekwatności i efektywności kontroli zarządczej (§ 24 ust. 2 pkt 8).
 - f) Wystąpiły przypadki nie ustalenia przez kierowników audytowanych komórek (np. Departament Ropy i Gazu, Sekretariat Ministra) sposobu realizacji i osób odpowiedzialnych za wdrożenie zaleceń sformułowanych przez audytorów w *Sprawozdaniach z zadań audytowych* oraz nie przekazania w terminie 14 dni informacji o realizacji zaleceń (§ 27 ust. 1).

W dniu 31 stycznia 2011 r., tj. w terminie określonym w art. 295 ust. 1 upf, BKA przedstawiło Ministerstwu Finansów *Informację o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w 2010 r. Informację* tę zaakceptował Dyrektor Generalny i zatwierdził Sekretarz Stanu z upoważnienia Ministra Gospodarki.

3. Podejście Ministerstwa do zarządzania ryzykiem opisano w zarządzeniach Dyrektora Generalnego MG (z dnia 28 lipca 2010 r. i 23 września 2011 r.) w sprawie wprowadzania *Polityki zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Gospodarki*. W MG obowiązywały procedury zarządzania ryzykiem w kontekście bezpieczeństwa informacji oraz szacowania ryzyka korupcyjnego. W latach 2009-2010 audytorzy BKA dokonali analizy ryzyka w 28 wyróżnionych podobszarach MG. Na rok 2010 komórka audytu ustaliła wysoki poziom ryzyka dla 6 podobszarów, a na 2011 dla 9.
4. Zdaniem NIK, podjęte w latach 2010-2011 (III kw.) przez MG działania były wystarczające, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale „gospodarka”. Kontrola ta została usankcjonowana na podstawie zaakceptowanego w dniu 6 października 2010 r. przez Kierownictwo MG dokumentu *Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale „gospodarka”*. System kontroli zarządczej w dziale „gospodarka” i jego powiązania z systemem zarządzania jakością w MG, został zidentyfikowany i opisany w *Karcie Procesu: Kontrola Zarządcza. W Regulaminie organizacyjnym MG* wprowadzono (od dnia 14 stycznia 2011 r.) zmiany w zakresie zadań kadry kierowniczej i departamentów. Dyrektorom departamentów powierzono odpowiedzialność m.in. za realizację celów i zadań departamentu określonych w przyjętych rozwiązaniach z zakresu kontroli zarządczej. Do zadań departamentów należał natomiast udział w tworzeniu sprawozdania z wykonania rocznego planu działalności i w przygotowaniu oświadczenia o kontroli zarządczej.
5. NIK pozytywnie ocenia stosowanie standardów kontroli zarządczej implementowanych w kartach procesu szkolenia i zatrudnienia pracowników oraz regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i zasadach organizowania naboru. Kontrola przestrzegania tych zasad (na podstawie badania 5 procedur naboru) nie stwierdziła nieprawidłowości.

⁷ Dz.U. Nr 21, poz. 108 (weszło w życie 8 lutego 2010 r.).

6. NIK nie wnosi uwag do *Planu działalności ministra właściwego ds. gospodarki na rok 2011 dla działu „gospodarka”* zarówno w zakresie terminu jego sporządzenia, jak i wymaganej przepisami szczegółowości. Cele określone w *Planie działalności* były spójne z zadaniami statutowymi i misją Ministerstwa. *Plan działalności* był skorelowany z układem zadaniowym budżetu państwa. Zbiorcza informacja o funkcjonowaniu obszarów kontroli zarządczej była prezentowana raz w roku podczas tzw. „dużych przeglądów zarządzania”, zgodnie z wytycznymi zawartymi w *Karcie Procesu: Przegląd Zarządzania*.
7. W *Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej MG za 2010 r.*, podpisanym przez Pana Premiera w dniu 22 kwietnia 2011 r., (tj. w terminie określonym w art. 70 ust. 3 ufp) zapisano m.in., że w dziale „gospodarka” w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W *Oświadczeniu* zapisano ponadto, że opiera się ono na informacjach pochodzących m.in. z: monitoringu realizacji celów i zadań ujętych w *Planie działań MG w roku 2010*, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, ocen funkcjonowania kontroli zarządczej dokonanych przez dyrektorów komórek organizacyjnych MG, oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Gospodarki. Zgadając się z Dyrektorem BKA, że kontrola zarządcza ma działać tak, aby zapewnić identyfikację problemów występujących w działaniu operacyjnym w celu ich usuwania i zapobiegania ich wystąpieniu w przyszłości, NIK zwraca uwagę, iż poniższe fakty nie uzasadniają w pełni pozytywnej oceny dla funkcjonowania kontroli zarządczej:
 - a) W efekcie przeprowadzonego w 2010 r., w 22 komórkach organizacyjnych MG, zadania audytowego „dokonywanie analizy i oceny wykonywania zadań regulaminowych przez komórki organizacyjne MG”, sformułowano 42 rekomendacje dla 16 komórek organizacyjnych MG.
 - b) Ze sprawozdań z wykonania planu audytu za 2010 r. przekazanych przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Gospodarki wynika, że w 3 spośród 7 jednostek wskazano szereg słabości kontroli zarządczej.
 - c) W efekcie przeprowadzonych w 2010 r. 20 kontroli obejmujących działalność organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz jednostek, w stosunku do których Minister Gospodarki uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie odrębnych przepisów a także kontroli komórek organizacyjnych MG, Minister Gospodarki wystosował 55 zaleceń pokontrolnych w zakresie zaistniałych nieprawidłowości.
 - d) Kontrole zewnętrzne przeprowadzone w MG w 2010 r. (w tym kontrole NIK) wskazywały na występowanie szeregu nieprawidłowości w funkcjonowaniu Ministerstwa.
 - e) W tzw. „dużym przeglądzie zarządzania za 2010 r.” samo Ministerstwo wskazywało, że niektóre procesy (np. przeglądu zarządzania, oceny i motywowania pracowników czy terminowości przekazywania raportów z audytu systemu zarządzania) nie funkcjonują w oczekiwanym stopniu.
8. W dniu 29 grudnia 2009 r. Minister Gospodarki podjął decyzję w sprawie kontynuacji prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Regulacji Energetyki, Urzędzie Dozoru Technicznego oraz Polskim Centrum Akredytacji – na podstawie art. 274 ust. 5 ufp, natomiast Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Główny Urząd Miar oraz Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązane zostały do prowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie art. 274 ust. 2 pkt 1 i 4 ufp. Minister Gospodarki nie podejmował decyzji o powierzeniu usługodawcy zewnętrznemu prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach w dziale.
9. Zarządzeniem Nr 48 z 17 grudnia 2010 r. Minister Gospodarki powołał Komitet Audytu, w którego skład weszły osoby, spełniające wymagania określone w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2009 r. w sprawie komitetu audytu⁸. Do końca III kwartału 2011 r. Komitet Audytu odbył 6 posiedzeń (2 w 2010 r. i 4 w 2011 r.). W tym okresie Komitet przyjął jedną uchwałę, dotyczącą *Regulaminu Komitetu Audytu*. NIK zwraca przy tym uwagę, iż *Sprawozdanie z realizacji zadań Komitetu Audytu* złożone zostało Ministrowi Gospodarki i Ministrowi Finansów w dniu 9 marca 2011 r., mimo iż zgodnie z art. 289 ust. 2 ufp

⁸ Dz.U. Nr 226, poz. 1826.

winno być złożone do końca lutego. Przewodniczący Komitetu Audytu i dyrektor BKA nie wyjaśnili przyczyn powstania tego opóźnienia⁹.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zapewnienie terminowego przekazywania *Sprawozdań z realizacji zadań Komitetu Audytu*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Premiera, o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

(-) Marian Cichosz

Wiceprezes NIK

⁹ Przewodniczący Komitetu Audytu pan Dariusz Bogdan wyjaśnił (pismo z 8 listopada 2011 r.), że zgodnie z *Regulaminem Komitetu Audytu*, obsługę organizacyjną Komitetu zapewnia BKA. Dyrektor BKA wyjaśniła (pismo z 24 listopada 2011 r.) natomiast, że *Sprawozdanie* to zostało przesłane do Ministra Finansów niezwłocznie po podpisaniu przez Przewodniczącego Komitetu Audytu.