



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP-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 Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Kontroler/ Kontrolerzy 1. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr 92459 z dnia 9 listopada 2014 r. i nr 92479 z dnia 14 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 9-10)

2. Łukasz Urbanowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92478 z dnia 3 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

3. Krzysztof Prus, inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr 92460 z dnia 11 września 2014 r. i nr 92480 z dnia 14 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 11-12)

4. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92464 z dnia 17 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Gospodarki¹, 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5.

Kierownik jednostki kontrolowanej Ministrem Gospodarki od 6 grudnia 2012 r. jest Pan Janusz Piechociński². Poprzednio Ministrem Gospodarki był Pan Waldemar Pawlak³.

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. do 30 września 2014 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie niektórych zagadnień, w tym związanych z procesem pn. *Opracowywanie i koordynowanie wdrażania programów rozwoju gospodarczego w obszarze innowacyjności, przedsiębiorczości, przemysłu i transformacji niskoemisyjnej*, opisanym

¹ Dalej: MG lub Ministerstwo.

² Postanowienie Prezydenta RP z dnia 5 grudnia 2012 r. nr 1131-9-2012 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2012 r., poz. 994).

³ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. Nr 87, poz. 947.). Od 27 listopada do 6 grudnia 2012 r. p.o. Ministra Gospodarki był Prezes Rady Ministrów Donald Tusk.

w karcie procesu KP-DIP- 316).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ⁴ działalność MG w badanym programie pn. Polityka Nowej Szansy, opracowanym w oparciu o proces opisany w karcie KP-DIP-316 - Opracowywanie i koordynowanie wdrażania programów rozwoju gospodarczego w obszarze innowacyjności, przedsiębiorczości, przemysłu i transformacji niskoemisyjnej, mimo opóźnień w aktualizacji zakresów czynności niektórych pracowników uczestniczących w procesie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W MG wprowadzono procedury kontroli zarządczej stosownie do wymogów prawa i standardów kontroli zarządczej. Złożone oświadczenie za rok 2013 o stanie kontroli zarządczej w kierowanym przez Ministra Gospodarki dziale administracji rządowej „gospodarka” zostało rzetelnie sporządzone w oparciu o analizę dokumentacji zgromadzonej stosownie do wymogów obowiązujących w Ministerstwie Gospodarki⁵. W ocenie NIK w badanym zakresie mechanizmy kontroli zarządczej były adekwatne oraz efektywne. Zapewniały realizację zaplanowanych celów badanego procesu oraz osiąganie zaplanowanych celów zadania budżetowego 6.1. „Wzrost konkurencyjności gospodarki”. Dodatkowo elementem znacznie usprawniającym system kontroli zarządczej były wdrażane zalecenia audytu wewnętrznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

W dziale administracji rządowej „gospodarka” w latach 2013-2014 funkcjonowało Ministerstwo oraz jednostki podległe lub nadzorowane (dalej JPN): 52 placówki, tj. 48 wydziałów promocji handlu i inwestycji ambasad oraz konsulatów RP, 4 wydziały/zespoły w stałych przedstawicielstwach RP przy organizacjach międzynarodowych za granicą oraz 6 krajowych jednostek: Główny Urząd Miar, Urząd Patentowy RP, Agencja Rozwoju Przemysłu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Dozoru Technicznego, Polskie Centrum Akredytacji.

Strukturę organizacyjną Ministerstwa Gospodarki, zadania kadry kierowniczej departamentów oraz podstawowe zadania i zakresy działań departamentów określały w badanym okresie kolejne regulaminy organizacyjne Ministerstwa⁶. W regulaminie wskazano, że MG realizuje cele i zadania z uwzględnieniem zarządzania ryzykiem, co było zgodne ze standardami kontroli zarządczej dla

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

⁵ Zgodnie z kartą procesu KP-BDG-313 Kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”.

⁶ Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG z 2014 r. poz. 10), obowiązujące od dnia 1 kwietnia 2014 r. oraz poprzednio obowiązujące zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki, zmienione zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. MG z 2012 r. poz. 24 i Dz. Urz. MG z 2013 r. poz. 5) i z dnia 31 października 2013 r. (oraz zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG z 2012 r. poz. 7).

sektora finansów publicznych⁷, stosując podejście funkcjonalne (stosowane zgodnie z regulaminem organizacyjnym), procesowe (stosowane zgodnie z regulaminem oraz metodyką podejścia procesowego uwzględniającą strukturę i właścicieli procesów) i projektowe (stosowane zgodnie z regulaminem oraz metodyką podejścia projektowego). Osobą upoważnioną do określania zasad w zakresie stosowanego podejścia procesowego oraz struktury i właścicieli procesów, podejścia projektowego oraz podejścia do zarządzania jakością, zarządzania ryzykiem, zarządzania bezpieczeństwem informacji (z wyłączeniem niejawnych) i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym jest Dyrektor Generalny MG. Stosownie do zarządzeń Ministra Gospodarki w sprawie podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Dyrektor Generalny monitorował m.in. następujące procesy: *Kontrola działalności organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz jednostek w stosunku do których Minister Gospodarki uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie odrębnych przepisów, Prowadzenie kontroli wewnętrznej, Prowadzenie audytu wewnętrznego, Prowadzenie ewaluacji w Ministerstwie Gospodarki* (procesy realizowane w Biurze Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli – dalej BKA), *Kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”* (proces realizowany w Biurze Dyrektora Generalnego – dalej BDG).

Zgodnie z § 5 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa w skład MG wchodziły w kontrolowanym okresie Gabinet Polityczny Ministra oraz 28 komórek organizacyjnych (dalej KO). Komórki dzieliły się na wydziały, zespoły oraz samodzielne stanowiska do wykonywania określonych zadań. Regulaminy organizacyjne MG w badanym okresie wskazywały procesy, dla których właścicielami są dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów poszczególnych KO. Dodatkowo w załączniku do ww. regulaminów zamieszczono wykaz wszystkich zidentyfikowanych procesów (ponad 170), dla których wskazano KO wiodące ze względu na umiejscowienie w niej jego właściciela oraz KO uczestniczące w ich realizacji.

Stosownie do § 17 regulaminu organizacyjnego MG do podstawowych zadań departamentów w zakresie ich właściwości należało m.in. wykonywanie zadań związanych z planowaniem i prawidłowym wykorzystaniem środków budżetowych oraz planowaniem i monitorowaniem realizacji celów finansowanych z budżetu, udział w tworzeniu oraz aktualizacji planu strategicznego MG, rocznego planu działalności, planu rzeczowo-finansowego oraz realizacja celów i zadań wynikających z tych dokumentów planistycznych, a także udział w tworzeniu sprawozdania z wykonania rocznego planu działalności i w przygotowaniu oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Regulaminy wewnętrzne poszczególnych KO zawierały opis ustalonej struktury i organizację zarządzania oraz szczegółowy zakres ich działania, w tym obszary zadań oraz procesy realizowane przez wydziały, zespoły i stanowiska do określonych spraw.

Na mocy zarządzeń z 27 marca 2012 r.⁸, a następnie z 19 marca 2014 r. oraz 18 czerwca 2014 r. Dyrektor Generalny MG Elwira Gołacka-Gross ustanowiła zintegrowany system zarządzania (ZSZ), który tworzą: system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9001, system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym zgodny z wymaganiami dodatkowymi do normy ISO 9001 oraz system zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodny z wymaganiami normy ISO 27001.

⁷ Komunikat 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. MF z 2012 r. Nr 56).

⁸ Zmienione z dniem 15 listopada 2012 r.

W zakresie ZSZ opracowano dokumentację systemową, w szczególności: Politykę ZSZ, Księgę ZSZ, Deklarację stosowania, karty procesów, procedury i formularze – poddawane stosownej aktualizacji.

Zarządzenia określały strukturę ZSZ oraz związany z nim zakres zadań i uprawnień, m.in. dla pełnomocnika Dyrektora Generalnego do spraw ZSZ, którym w badanym okresie był Dyrektor BDG. W poszczególnych komórkach organizacyjnych ustanowiono pełnomocników departamentalnych ZSZ. Do analizy i opiniowania rozwiązań w zakresie doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji utworzono Zespół Bezpieczeństwa Informacji, a w zakresie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym – Zespół Doradców Etycznych.

W latach 2012-2013 w MG zostały wyodrębnione, zdefiniowane, nazwane i opisane procesy, zgodnie z dokumentem pn. *Metodyka podejścia procesowego w Ministerstwie Gospodarki*. W Księdze ZSZ wskazano, że ze względu na wpływ procesów na realizację zadań statutowych MG pogrupowano je na procesy podstawowe (stanowiące podstawową działalność urzędu) oraz pomocnicze (zabezpieczające prawidłowe działanie procesów podstawowych poprzez zapewnienie zasobów materialnych, finansowych i ludzkich). W ramach tych procesów wyodrębniono procesy główne i grupy procesów, które ukierunkowane są na wspólny cel i związane z realizacją zadań ze wspólnego obszaru. Szczegółowe informacje na temat powiązań między procesami zostały określone w opisach realizowanych procesów, tj. w kartach procesów. W kartach tych są wskazywane cele procesów, właściciele (dyrektor lub zastępca KO), komórki realizujące proces, klienci procesu, a także jest określone wejście i wyjście z procesu oraz są opisane zasady monitorowania procesu, powiązania z innymi procesami oraz postępowania z uwzględnieniem odpowiedzialności.

Polityka Zintegrowanego Systemu Zarządzania MG z 16 listopada 2012 r. wskazywała m.in., że dla zapewnienia zgodnej z prawem, efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji celów zostało ponadto wdrożone zarządzanie ryzykiem stanowiące nieodłączny element zarządzania urzędem. Wymagania w tym zakresie określiła wprowadzona z dniem 16 lipca 2012 r. procedura P-BDG-44 *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz zagrożeń korupcyjnych*⁹, przewidująca szacowanie ryzyka dla każdego procesu i projektu. Określa ona m.in. odpowiedzialność i uprawnienia m.in. właściciela ryzyka, zespołów szacujących ryzyko, koordynatorów departamentalnych ZSZ, zasady szacowania ryzyka, konsultowania wyników i postępowania z ryzykiem, komunikacji w ramach zarządzania ryzykiem, monitorowania, przeglądu i aktualizacji. Stosownie do procedury właściciel procesu jest właścicielem ryzyka w kontekście operacyjnym i zagrożeń korupcyjnych oraz ustala spośród osób podległych skład zespołu szacującego ryzyko (koordynator departamentalny ZSZ, osoby uczestniczące w realizacji procesu, ewentualnie naczelnicy i dyrektorzy), a także po skonsultowaniu w przewidzianym trybie wyników szacowania ryzyka, zatwierdza je. Zespół szacujący dokonuje identyfikacji i określa prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń, określa możliwe ich skutki, identyfikuje podatności mające wskazywać na słabość MG oraz wskazuje adekwatne zabezpieczenia organizacyjne, techniczne lub fizyczne. Poziom ryzyka stanowi iloczyn wartości skutku oraz wartości prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia. Ustalono ryzyko akceptowalne do poziomu 25 włącznie. Departamentalny koordynator ZSZ przekazuje wyniki szacowania Zespołowi ds. Zarządzania Ryzykiem w BDG, który aktualizuje rejestry ryzyka udostępnione pracownikom na dysku publicznym Q.

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały 3 wersje procedury.

Procedura nałożyła obowiązek szacowania ryzyka w ciągu miesiąca od zatwierdzenia pierwszej wersji karty procesu oraz przeglądu i aktualizacji wyników szacowania ryzyka corocznie w październiku oraz w przypadku wskazanych tam zmian. W okresie objętym kontrolą w MG dokonywano corocznego przeglądu i aktualizacji szacowania ryzyka w październiku 2013 i 2014 r.

W BDG powołano m.in. Zespół ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania (Zespół VI) oraz Zespół ds. Zarządzania Ryzykiem oraz Bezpieczeństwem Informacji (Zespół VIII). Regulamin wewnętrzny BDG określił m.in. następujące zadania Zespołu VI w ramach procesu KP-BDG-313 *Kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”*: opracowywanie projektu rocznego programu auditu ZSZ i okresowych informacji o jego realizacji, monitorowanie realizacji poszczególnych auditów ZSZ, organizowanie i koordynowanie przeprowadzania auditów certyfikujących i recertyfikujących oraz auditu nadzoru ZSZ w MG, prowadzenie wykazu auditorów, przygotowywanie okresowych analiz informacji zawartych w kartach doskonalących, koordynowanie, przeprowadzanie i udział w przeprowadzaniu samooceny wg CAF¹⁰ oraz organizowanie i przeprowadzanie samooceny systemu kontroli zarządczej, przygotowywanie dużego przeglądu zarządzania w MG, monitorowanie realizacji procesu w Ministerstwie i przygotowywanie okresowych informacji na temat jego realizacji w KO, odpowiedzialność za ocenę adekwatności i aktualności procesu.

Do zadań realizowanych przez Zespół VI należało m.in. koordynowanie stosowania podejścia procesowego, m.in. opiniowanie kart procesów, opiniowanie szacowania ryzyka korupcyjnego w procesach, przeprowadzanie dla pracowników MG szkoleń z obsługi narzędzi informatycznych zawierających dokumentację ZSZ.

Do zadań Zespołu VIII należało m.in. koordynowanie spraw związanych z bezpieczeństwem informacji w MG (z wyłączeniem niejawnych) oraz z zarządzaniem ryzykiem, w tym: wprowadzanie, rozwój i doskonalenie mechanizmów zarządzania ryzykiem powodujących zwiększanie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów MG, opracowanie oraz aktualizacja szczegółowych rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem, opiniowanie wyników szacowania ryzykiem.

W Planie strategicznym z 2010 r., a następnie w Planie zarządzania strategicznego MG z lipca 2014 r. zostały sformułowane misja, wizja i priorytety strategiczne MG.

Według Księgi ZSZ priorytety strategiczne i operacyjne są realizowane zgodnie z Planem działalności ministra właściwego do spraw „gospodarki” na dany rok. Ministerstwo w planach działalności na 2013 r. i 2014 r. określiło w części B cel priorytetowy pn. „Zrównoważony rozwój polskiej gospodarki”, wynikający z budżetu państwa w układzie zadaniowym. Wskazano wartość miernika PKB per capita (w relacji do UE-27) – 66% oraz planowane podzadania służące realizacji celu (te same co dla zadania z układu zadaniowego 6.1. Wzrost konkurencyjności gospodarki). W sprawozdaniu z wykonania planu MG za 2013 r., przygotowanym przez Departament Strategii i Analiz (dalej DSA) i zatwierdzonym 4 kwietnia 2014 r. przez Ministra Gospodarki, w rubryce „podjęte podzadania budżetowe służące realizacji celu” podano, że zaplanowane zadania zostały podjęte. Osiągnięta na koniec 2013 r. wartość miernika była wyższa od zaplanowanej.

Według Księgi ZSZ (wersja 7 obowiązująca od 30 listopada 2012 r. do 30 października 2014 r.) plan strategiczny jest opracowywany, przeglądany i aktualizowany zgodnie z zapisami karty procesu KP-DSA-76 *Zarządzanie*

¹⁰ Czyli Wspólna Metoda Oceny zalecana do stosowania w administracji krajów UE.

strategiczne w dziale „gospodarka”. Monitorowanie realizacji celów operacyjnych odbywało się poprzez pomiar wartości mierników zaplanowanych w ww. procesie. Proces KP-DSA-76 był wspierany poprzez pozostałe procesy, w szczególności procesy dotyczące przygotowania planu rzeczowo-finansowego, komunikacji zewnętrznej, prowadzenia obsługi finansowo-księgowej oraz kontroli zarządczej w dziale „gospodarka”.

Proces kontroli zarządczej w dziale „gospodarka” został opisany w karcie KP-BDG-313. Celem procesu było zapewnienie realizacji celów i zadań działu „gospodarka”, w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem. Wskazanymi klientami procesu byli Minister Gospodarki oraz pozostali członkowie kierownictwa MG i kadra zarządzająca, kierownicy JNP, w tym WPHI oraz wydziałów/zespołów w stałych przedstawicielstwach RP za granicą. Wejście do procesu stanowi potrzeba opracowania *Planu działalności dla działu „gospodarka”* oraz otrzymanie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej JNP i WPHI oraz wydziałów/zespołów w stałych przedstawicielstwach RP za granicą, a wyjście – opublikowanie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w dziale „gospodarka” w BIP przez BKA. Karta określała zasady monitorowania procesu przez jego właściciela – Dyrektora Generalnego, poprzez bieżące informowanie (w formie pisemnej lub na spotkaniach przez dyrektorów KO) na temat prawidłowości i terminowości przebiegu procesu. Dla procesu określono 6 mierników powiązanych z monitorowaniem procesu, oceną jego skuteczności i pomiarem skuteczności zabezpieczeń z określoną wartością roczną. Oczekiwaną wartością mierników było: funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale „gospodarka” w ocenie Ministra Gospodarki, nie mniej niż 90 % realizacji Programu auditu ZSZ, pozytywny wynik auditu zewnętrznego, nie mniej niż 60 % działań korygujących i zapobiegawczych realizowanych w MG ocenionych jako skuteczne, nie mniej niż 70 % terminowo przeprowadzonych małych przeglądów, nie mniej niż 70 % zrealizowanych ustaleń z małych i dużych przeglądów zarządzania (miernik liczony osobno).

Według wytycznych zawartych w procedurze P-BDG-46 – *Przegląd zarządzania* małe przeglądy zarządzania są przeprowadzane przez pełnomocnika departamentalnego ZSZ na poziomie właściwej KO dwa razy w roku (za poprzedni rok w styczniu-lutym oraz za I półrocze bieżącego roku w lipcu-wrześniu). Zbiorcza informacja o funkcjonowaniu większości obszarów kontroli zarządczej w MG jest prezentowana raz w roku podczas dużego przeglądu zarządzania przeprowadzanego przez Dyrektora Generalnego. Przedmiotem dużego przeglądu zarządzania w marcu 2014 r. były: działania podjęte w roku 2013 w następstwie wcześniejszych przeglądów zarządzania, realizacja strategii MG, w tym planu działalności, wyniki auditów, audytów, kontroli wewnętrznych i prowadzonych przez podmioty zewnętrzne, samoocena MG, funkcjonowanie zarządzania ryzykiem oraz wybranych procesów w MG, działania antykorupcyjne i zapobiegawcze, wnioski do poruszenia na dużym przeglądzie zarządzania w 2014 r. zgłoszone przez KO.

Minister Gospodarki wydał oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2013 r., w którym stwierdził, że w kierowanym przez niego dziale w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zgodnie z kartą procesu KP-BDG-313 projekt ww. oświadczenia przygotowało BKA na podstawie :

- sprawozdania z wykonania planu działalności ministra właściwego do spraw gospodarki, sporządzonego przez DSA,

- oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez kierowników jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Gospodarki, zweryfikowanych przez Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (dalej DNP),
- informacji dotyczących sposobu realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli zewnętrznych,
- materiałów z dużego przeglądu zarządzania,
- ocen funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w 2013 r. sporządzonych przez dyrektorów KO, stanowiących materiały z małych przeglądów zarządzania,
- wyników szacowania ryzyka w formie zbiorczych rejestrów ryzyk dla poszczególnych kontekstów oraz *Raportu z zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Gospodarki za 2013 r.*, opracowanego przez BDG,
- sprawozdania z wykonania planu audytu (i zawartej w nim opinii nt. stanu kontroli zarządczej) oraz sprawozdania z przeprowadzonych kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w 2013 r.,
- rekomendacji Komitetu audytu w MG oraz oceny wydanej przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji dotyczącej utrzymania certyfikatu dla MG w zakresie ZSZ.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35, 194-221, 245-360, 399-430, 431-427, 621-691)

*Uwagi dotyczące
badanej
działalności*

System kontroli zarządczej w MG w badanym okresie był powiązany z funkcjonującym w Ministerstwie Gospodarki systemem zarządzania jakością, wprowadzonym w 2012 r. i doskonalonym w latach następnych. ZSZ był podstawowym narzędziem służącym do zarządzania zadaniami określonymi w Planie Strategicznym, a następnie w Planie zarządzania strategicznego od lipca 2014 r. oraz w planach działalności Ministra Gospodarki dla działu „gospodarka”. Dla budżetu na lata 2013 i 2014 w MG nie ustanowiono formalnego procesu dedykowanego do przygotowywania i monitorowania realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym. W okresie objętym kontrolą w MG obowiązywała procedura planowania, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych. Komórką odpowiedzialną m.in. za opracowanie planu rzeczowo-finansowego MG, projektu planu finansowego i projektu planu wydatków w układzie zadaniowym był DBF. Procesy zidentyfikowane w MG i opisane w kartach procesów nie były wprost powiązane z układem zadaniowym budżetu państwa. Stwierdzono, że tylko niektóre procesy mogły wpisywać się w czynności określone w układzie zadaniowym budżetu wyodrębnione dla danego działania.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym z listopada 2013 r.¹¹, skierowanym w związku z kontrolą planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym, wskazywała na dualizm w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi w MG i wskazując nieprawidłowości stwierdziła, że nie sprzyja on prawidłowej realizacji zadań. NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia wdrożenia jednolitego systemu kontroli zarządczej, który zapewni prawidłowe planowanie i realizację wydatków budżetowych w powiązaniu z wykonywaniem zadań zarówno w kontekście obowiązków dotyczących Planu działalności, jak i układu zadaniowego. Jak wynika z wyjaśnień Edyty Tużnik-Kosno, Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego¹², mając na uwadze realizację przedmiotowego wniosku Ministerstwo Gospodarki zwróciło się do Ministerstwa Finansów z prośbą

¹¹ KAP-4101-01-04/2013, P-13/014.

¹² Pismo nr BDG-III-0911-31/11/14 z 6 listopada 2014 r.

o przeprowadzanie ekspertyzy dotyczącej „Efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym oraz osiągniętych celów na podstawie mierników przyjętych w ramach budżetu części 20 – Gospodarka w latach 2011-2013 finansowanej, w ramach dostępnych środków PO KL, z projektu pn. Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012 – POKL.05.01.02-00-002/08. Termin ukończenia ekspertyzy zaplanowano na grudzień 2014 r.”

1.1. Określenie celu i mierników realizacji Działań

*Opis stanu
faktycznego*

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 realizacji¹³.

Zasady definiowania celów i mierników zostały określone odpowiednio w ust. 77 i ust. 78 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013¹⁴ oraz załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014¹⁵.

W planie rzeczowo-finansowym budżetu części 20 w układzie zadaniowym na 2013 i 2014 r. określono jednostki odpowiedzialne za określenie celu i mierników, w tym dla działań: 6.1.1.1 – Departament Innowacji i Przemysłu, 6.1.1.2 – Departament Strategii i Analiz (działanie to w 2014 r. nie występuje), a 6.1.2.1 – Departament Instrumentów Wsparcia. W planach wskazano również jednostki odpowiedzialne za realizację poszczególnych czynności realizowanych na poziomie urzędu lub działu, składających się na dane działanie.

Szczegółowe badania w zakresie prawidłowości określania celów i mierników m.in. dla działań 6.1.1.1 „Wspieranie współpracy w systemie innowacji”, 6.1.1.2 „Wspieranie inwestycji w innowacje i nowe technologie”, 6.1.1.3 „Stymulowanie wykorzystania technologii w kontaktach przedsiębiorca-administracja” oraz 6.1.2.1 „Realizacja działań ułatwiających rozwój przedsiębiorstw, w tym MSP” były przedmiotem wspomnianej wyżej kontroli NIK prowadzonej w MG w zakresie planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym w roku 2013.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 listopada 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli (w pkt 1.3) wskazała na nieprawidłowości związane z niespełnieniem odnośnie do działań 6.1.1.2, 6.1.1.3 oraz 6.1.2.1 wymogu określonego w ust. 78 pkt 4 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 co do rzetelnego i obiektywnego określania stopnia realizacji celów. Kontrola ustaliła, że miernik nie mierzył celu działania (6.1.1.3), nie mierzył stopnia realizacji celu (6.1.2.1), bądź nie w pełni zapewniał właściwy pomiar stopnia osiągnięcia celu (6.1.1.2). Na podstawie tych ustaleń NIK wniosła o formułowanie mierników działań zgodnie z zasadami ich definiowania określonymi w nocie budżetowej.

Ministerstwo Gospodarki w złożonych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 listopada 2013 r. oraz w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁶ podtrzymało opinię, że mierniki są zgodne z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej na 2013 r. Podobne stanowisko zostało

¹³ Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84.

¹⁴ 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).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 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)

¹⁶ Pismo znak: BDG-III-0911-17/15/13, BDG/1020/14 z dnia 25 kwietnia 2014 r.

zaprezentowane w niniejszej kontroli w piśmie z 12 listopada 2014 r. przez Panią Elżbietę Paradowską, Dyrektor DBF. W *Planie rzeczowo-finansowym budżetu Ministra Gospodarki i placówek zagranicznych w układzie zadaniowym na 2014 r.* mierniki dla działań 6.1.1.3 i 6.1.2.1 zostały sformułowane tak samo jak w 2013 r. Trzecie działanie - 6.1.1.2, które było przedmiotem uwag NIK, nie zostało wykorzystane w klasyfikacji zadaniowej zastosowanej w planie MG na rok 2014., a kontynuowane czynności zostały ujęte w ramach działania 6.1.1.1 „Wspieranie współpracy w systemie innowacji”. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DBF Elżbiety Paradowskiej w sprawie sposobu realizacji wniosku pokontrolnego NIK w odniesieniu do przyszłego roku budżetowego¹⁷ biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej dysponentci mają obowiązek opracować materiały niezbędne do sporządzenia Wieloletniego Planu Finansowego, podjęte zostały prace nad określeniem mierników dla działań budżetu zadaniowego MG na 2015 r.

NIK we wspomnianej wyżej kontroli nie zgłaszała uwag do sposobu definiowania miernika dla działania 6.1.1.1 oraz celów wspomnianych wyżej działań na rok 2013. Cele określone dla działania 6.1.1.1, 6.1.1.3 oraz 6.1.2.1 pozostały niezmienione w planie rzeczowo-finansowym budżetu części 20 w układzie zadaniowym na 2014 r.

Ponadto kontrola NIK przeprowadzona w 2013 r. wskazała, że wartości bazowe dla sześciu działań, w tym dla działań 6.1.1.1, 6.1.1.2 i 6.1.1.3 w budżecie państwa na 2013 r. zostały określone na podstawie danych sprzed 3 lub 8 lat. Wartości mierników dla ww. działań przyjętych w projekcie budżetu państwa na 2014 r. zostały ustalone na podstawie wartości bazowych z 2012 r., co było zgodne z notą budżetową na 2014 r.

W dniu 13 maja 2014 r. Dyrektor Generalny wprowadziła *Wytyczne dotyczące planowania, realizacji i sprawozdawczości budżetu państwa w układzie zadaniowym w Ministerstwie Gospodarki*, których celem jest ujednolicenie sposobu kalkulowania wydatków w ramach funkcji, zadań, podzadań i działań budżetu w układzie zadaniowym. Wytyczne po raz pierwszy mają zastosowanie przy opracowywaniu projektu budżetu na rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 380-399)

1.2. Powiązanie procesów ze strukturą organizacyjną jednostki

Opis stanu faktycznego

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.

Powiązanie wszystkich zidentyfikowanych procesów (ponad 170) ze strukturą organizacyjną MG zawiera załącznik do regulaminu organizacyjnego MG. Wskazano tam KO wiodące ze względu na umiejscowienie w niej właściciela oraz KO uczestniczące w ich realizacji.

Dla wybranego do kontroli procesu KP-DIP-316 *Opracowywanie i koordynowanie wdrażania programów rozwoju gospodarczego w obszarze innowacyjności, przedsiębiorczości, przemysłu i transformacji niskoemisyjnej* komórką wiodącą jest

¹⁷ Pismo znak DBF-I-0911-7/2/14 z dnia 12 listopada 2014 r.

Departament Innowacji i Przemysłu (DIP). Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi DIP, proces może być realizowany przez wszystkie wydziały DIP, a jego właścicielem jest dyrektor DIP. Zmiany regulaminów wewnętrznych DIP nie wpłynęły na właściwość wydziałów w kontrolowanym zakresie.

W badanym okresie DIP realizował jako komórka wiodąca priorytet strategiczny 1 „Wspieranie przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności”, określony w Planie strategicznym MG z dnia 3 lutego 2010 r., następnie w Planie zarządzania strategicznego w MG z dnia 10 lipca 2014 r. Proces KP-DIP-316 wspierał cele operacyjne 1.2. „Rozwój gospodarki opartej na wiedzy” i 1.3. „Rozwój przedsiębiorczości”, które opisane zostały w Planie strategicznym z 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 410A, 169-193, 245-252)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji procesu

*Opis stanu
faktycznego*

Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, korupcyjnym oraz dotyczącym bezpieczeństwa informacji zostało w MG uregulowane w procedurze P-BDG-44, która była zmieniana dwukrotnie od dnia jej wprowadzenia (16 lipca 2012 r.).

W ramach zarządzania ryzykiem w odniesieniu do procesu KP-DIP-316 podjęto następujące działania:

- W dniu 24 października 2012 r. Dyrektor DIP jako właściciel procesu KP-DIP-316 powołał zespół szacujący ryzyko operacyjne oraz korupcyjne, w skład którego weszli naczelnicy Wydziału I i II DIP oraz koordynator departamentalny ZSZ w DIP.
- W październiku 2012 r. i 2013 r. przeprowadzono identyfikację ryzyka odpowiednio na rok 2013 i 2014.
- Proces identyfikacji ryzyka został udokumentowany w arkuszach szacowania ryzyka operacyjnego i korupcyjnego, sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w ww. procedurze P-BDG-44.
- Zgodnie z procedurą P-BDG-44 w przypadku ryzyka operacyjnego identyfikowane były zagrożenia, które mogą mieć wpływ na nieosiągnięcie celów procesu. Dla procesu KP-DIP-316 wskazano na zagrożenie nieterminowego opracowywania, wdrażania i koordynowania programów rozwoju gospodarczego. Ryzyko zagrożeń korupcyjnych według ww. procedury identyfikowano biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia zdarzeń o tym charakterze - dla procesu KP-DIP-316 wskazano na zagrożenie wystąpienia nacisków ze strony grup interesów na projektowanie instrumentów wsparcia.
- Identyfikując ryzyko określono potencjalne przyczyny jego wystąpienia. Dla ryzyka operacyjnego w 2013 r. wskazano: osłabienie kadrowe, brak systemu motywacji, brak pracowników posiadających odpowiednie kompetencje zawodowe do pracy nad programem gospodarczym, brak wpływu na termin podejmowania decyzji na szczeblu politycznym. W arkuszu ryzyka na 2014 r. wymieniono: osłabienie kadrowe oraz brak wpływu na termin podejmowania decyzji na szczeblu politycznym. Wśród potencjalnych przyczyn ryzyka korupcyjnego w 2013 r. i 2014 r. wymieniono: niskie wynagrodzenie pracowników, brak świadomości w zakresie konsekwencji podejmowanych decyzji, brak szkoleń z zakresu zagrożeń korupcyjnych. Zespół szacujący ryzyko określił możliwe skutki wystąpienia zagrożenia na podstawie czterech kryteriów, tj. prawnego, finansowego, organizacyjnego i reputacyjnego, które przyjmowały wartości z zakresu od zera do trzech. Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia było w 2013 r. szacowane na podstawie danych historycznych oraz zastosowanych zabezpieczeń i przyjmowało wartości od zera do pięciu. W wyniku zmiany procedury dotyczącej zarządzania ryzykiem

operacyjnym, korupcyjnym oraz bezpieczeństwa informacji w 2014 r. wprowadzono dodatkowe kryterium skuteczności zabezpieczeń przy szacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia wyniku zastosowania, które może przyjmować wartości zero, gdy grupa zabezpieczeń jest nie w pełni skuteczna i minus jeden – gdy jest skuteczna. Poziom ryzyka jest iloczynem wartości skutku i prawdopodobieństwa. Maksymalna wartość ryzyka według modelu wynikającego z procedury P-BDG-44 może wynieść 100. W MG określono ryzyko akceptowane i monitorowane do poziomu 25, a powyżej – nieakceptowane, wymagające określonego sposobu postępowania, tj. tolerancji ryzyka lub przygotowania planu postępowania z ryzykiem. W badanym okresie poziom ryzyka szacowany dla procesu KP-DIP-316 był akceptowany, ponieważ wartość ryzyka operacyjnego oszacowano na poziomie 10 na 2013 r. i 5 na 2014 r., a dla ryzyka korupcyjnego na poziomie 12 na 2013 r. i 6 na 2014 r.

- Określono właścicieli ryzyka dla efektywnego zarządzania ryzykiem, tj. w kontekście operacyjnym lub zagrożeń korupcyjnych wskazano właściciela procesu (dyrektor DIP), natomiast w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa informacji - właściciela aktywów.
- Zgodnie z procedurą P-BDG-44 o przyjętym akceptowalnym poziomie ryzyka informowano właściwych członków Kierownictwa MG, pracowników realizujących proces lub korzystających z aktywów.
- Po dokonaniu analizy ryzyka uszeregowano je według ustalonych procesów w arkuszach szacowania ryzyk.
- W odniesieniu do zagrożeń występujących w ramach procesu KP-DIP-316 zarówno w zakresie ryzyka operacyjnego, jak i korupcyjnego zespół szacujący ryzyko wskazał dwa, stosowane jednocześnie, rodzaje zabezpieczeń: organizacyjne i techniczne.
- Dodatkowo w MG udostępniono pracownikom dwa kanały komunikacji, za pomocą których mogą zgłaszać informacje o nowych zagrożeniach lub podatnościach, tj. tzw. system zgłaszania na platformie Lotus Notes Domino oraz odpowiedni adres poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 25-26, 30-31,85, 106-118, 194-244)

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 69 ust.1 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹⁸ Minister Gospodarki jako dysponent części budżetowej 20 Gospodarka powinien zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej „gospodarka”. 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 jednostek w danym dziale administracji rządowej, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań”.

Stosownie do zapisów zawartych w karcie procesu KP-BDG-313 *Kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”*, roczny plan działalności dla tego działu obejmuje cele i zadania MG oraz cele i zadania jednostek nadzorowanych i podległych wynikające z polityki rządu oraz budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Nadzór nad opracowywaniem planów działalności jednostek nadzorowanych i podległych sprawuje DNP. W ramach tego nadzoru DNP jest zobowiązany do

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

zasięgania opinii właściwych KO oraz przekazywania zweryfikowanych w DNP dokumentów do DSA.

PARP jest jednostką podległą Ministrowi Gospodarki, która przygotowuje koncepcję kampanii promocyjnej Programu Nowej Szansy, opracowanego w oparciu o badany proces KP-DIP-316. Koncepcja ta jest finansowana ze środków dotacji celowej w ramach działania 6.1.2.1 planu rzeczowo-finansowego Ministra Gospodarki na 2014 r. w układzie zadaniowym.

W badanym okresie Minister Gospodarki we wrześniu 2012 r. i 2013 r. skierował wystąpienie m.in. do PARP, w którym zobowiązał Prezesa PARP do przedstawienia swoich propozycji celów odpowiednio do Planu działalności dla działu „gospodarka” na rok 2013 oraz do Planu działalności dla działu „gospodarka” na 2014 r. Ponadto zgodnie z art. 70 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych* Minister zobowiązał PARP do sporządzenia planów działalności na te lata i jednocześnie zwrócił się o uprzednie przekazanie projektu do akceptacji.

Minister Gospodarki w ww. pismach określił jednocześnie, że plany własne (cele i mierniki) jednostek powinny być powiązane z planem działalności w dziale „gospodarka” i wpisywać się w zidentyfikowane cele ogólne w dziale, z możliwością kontynuacji celów z poprzedniego roku w uzasadnionych przypadkach. Ponadto wskazał, aby – na potrzeby monitoringu – wartości osiągnięte w 2014 r. były dostępne pod koniec I kwartału 2015 r. oraz na początku III kwartału 2014 r.

DNP po dokonaniu analizy przedstawionych projektów planów działalności PARP na rok 2013 i na rok 2014 i uzyskaniu opinii właściwych KO ocenił, że dokumenty te wpisują się w cele działu „gospodarka” i rekomendował akceptację planów przez Ministra Gospodarki. W przypadku projektu planu działalności PARP na 2014 r. DNP wystąpił do Agencji o rozważenie przeformułowania mierników celu A2¹⁹ na bardziej adekwatne, PARP nie zgodziła się jednak z opinią DNP i pozostawiła w projekcie określone wcześniej mierniki.

(dowód: akta kontroli, str. 21, 815-841)

1.5 Nadzorowanie oraz monitorowanie realizacji procesu

Opis stanu
faktycznego

Przepisy art. 175 ust.1 i 2 *ustawy o finansach publicznych* wprowadziły 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.

Karta procesu KP-DIP-316 określiła zasady monitorowania przebiegu procesu, polegające w szczególności na bieżącym monitorowaniu przez osoby opracowujące program oraz koordynujące wykonywanie poszczególnych czynności w procesie w celu zapewnienia jakości i terminowości zadania. Dla przedmiotowego procesu ustanowiono miernik terminowości opracowywania, wdrażania i koordynowania programów, którego oczekiwana roczna wartość określona została na poziomie „nie mniej niż 80% programów opracowywanych i wdrażanych w terminie”. W karcie procesu wskazano, że osobami odpowiedzialnymi za obliczenie wartości miernika (raz na kwartał) są Naczelnik Wydziału Polityki Innowacyjności oraz Naczelnik Wydziału Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Niskoemisyjnej. Jak wynika

¹⁹ Tj. Mierniki „liczba zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych”, „liczba wspartych przedsięwzięć promujących lub wspierających polski eksport” dla celu A2 „Promocja eksportu innowacyjnych produktów wytworzonych na terenie Polski”

z wyjaśnień Dyrektora DIP Jerzego Majchrzaka²⁰, Naczelnik Wydziału Polityki Innowacyjności dokonywał ewaluacji postępu prac w zakresie poszczególnych programów, a następnie agregując je oceniał realizację procesu.

Zgodnie z obowiązującą procedurą P-BDG-46 *Przegląd zarządzania* w okresie objętym kontrolą pełnomocnik departamentalny ZSZ przeprowadził w DIP dwa razy w roku małe przeglądy zarządzania. Stosownie do ww. procedury przedmiotem przeglądów, m.in. w odniesieniu do procesu KP-DIP-316, była realizacja strategii MG (w tym planu działalności dla działu administracji rządowej „gospodarka”), funkcjonowanie procesu, w tym wyniki pomiaru skuteczności zabezpieczeń, analiza stwierdzonych niezgodności oraz przypadków wystąpienia zagrożeń, omówienia szacowania ryzyka itp.

(dowód: akta kontroli, str. 85-87, 106-118, 431-457)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ww. ocenie NIK bierze pod uwagę fakt, że Ministerstwo Gospodarki podjęło działania opisane w pkt 1.1 i 1.2 niniejszego wystąpienia, w celu realizacji wniosków sformułowanych przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Gospodarki po kontroli KAP-4101-0-04/2013.

2. Adekwatność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie arkuszami szacowania ryzyka operacyjnego na 2013 r. dla badanego procesu KP-DIP-316 wdrożono zabezpieczenia obejmujące: cotygodniowe spotkania z właścicielem procesu, monitorowanie terminowości procesu za pomocą Elektronicznego Obiegu Dokumentów (EOD), system zastępstw, umieszczanie wszystkich materiałów dotyczących programów gospodarczych na dysku Q. Na 2014 r. w celu ograniczenia ryzyka wydłużonego opracowywania, wdrażania i koordynowania programów rozwoju gospodarczego określono następujące zabezpieczenia: obowiązek przypisany do konkretnego pracownika w DIP określony w opisie stanowiska i zakresie czynności, podnoszenie kwalifikacji pracowników, stosowanie akceptowalności dokumentu, automatyczne tworzenie historii zmian EOD, bieżące monitorowanie realizacji procesu przez wyznaczonego pracownika, wprowadzenie zastępowalności oraz możliwość dostępu do dokumentów dla wszystkich pracowników DIP, cotygodniowe spotkania kierownictwa DIP z naczelnikami wydziałów, możliwość monitorowania terminowości za pomocą EOD.

Kontrolę w zakresie adekwatności ustanowienia mechanizmów kontroli zarządczej oraz poprawności ich działania w procesie KP-DIP-316 przeprowadzono na podstawie obowiązku przypisanego w zakresie czynności, zastępowalności i podnoszenia kwalifikacji pracowników merytorycznych.

Celem procesu KP-DIP-316 jest terminowe opracowywanie, wdrażanie i koordynowanie programów rozwoju gospodarczego. W ramach procesu w latach 2013-2014 w DIP były opracowywane następujące programy:

- Program Rozwoju Przedsiębiorstw (PRP) i Polityka Nowej Szansy (PNS) w Wydziale Polityki Innowacyjności (Wydział I DIP),
- Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej (NPRGN) w Wydziale Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Niskoemisyjnej (Wydział II DIP).

²⁰ Pismo znak DIP-VII-0910-1/6/14 z dnia 19 listopada 2014 r.

Prace nad NPRGN w trakcie kontroli NIK były na etapie tworzenia projektu, do którego ukończenia pozostało opracowanie priorytetów i działań w ramach wybranych celów szczegółowych oraz opis systemu wdrażania i monitorowania. Z kolei PRP był przedmiotem audytu przeprowadzonego w okresie listopad 2013 r. - marzec 2014 r. przez audytorów wewnętrznych MG w zakresie adekwatności, efektywności i skuteczności systemu kontroli zarządczej (zadanie audytowe nr 6/2013).

Z uwagi na powyższe, stosując dobór celowy, kontrolę adekwatności mechanizmów kontroli zarządczej przeprowadzono w odniesieniu do zadania polegającego na opracowaniu PNS w oparciu o ww. proces opisany w karcie KP-DIP-316.

Prace merytoryczne nad PNS rozpoczęły się w grudniu 2011 r., a komórką wiodącą w jego przygotowaniu był ówczesny Departament Rozwoju Gospodarki (dalej DRG), a następnie DIP (Wydział Polityki Innowacyjności – Wydział I DIP), powstały z dniem 9 lutego 2012 r. z przekształcenia DRG, w związku z reorganizacją MG. W całym okresie przygotowywania PNS, prace merytoryczne były prowadzone przez tych samych dwóch pracowników (w DRG i w DIP), a nadzór nad opracowywaniem programu, z wyłączeniem 15-miesięcznej nieobecności (od kwietnia 2013 r. do czerwca 2014 r.) sprawowała Naczelnik Wydziału I DIP, wcześniej zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty w Zespole ds. Innowacyjności w DRG.

Zakresy czynności dla ww. osób zaangażowanych przy projekcie PNS zostały określone w 2008 r. przez Dyrektora DRG, a ich aktualizacji uwzględniającej zadania związane z pracami nad PNS oraz nową strukturę organizacyjną dokonano w grudniu 2013 r., czyli prawie 2 lata po przekształceniu DRG w DIP. Nastąpiło to w trakcie przeprowadzania przez audytorów wewnętrznych zadania audytowego 6/2013 obejmującego opracowywanie programu PRP w ramach procesu KP-DIP-316. Zastępstwo podczas wspomnianej wyżej nieobecności Naczelnik Wydziału I pełniła inna pracownica (główny specjalista w Wydziale I DIP), której zakres czynności z marca 2013 r. uwzględniał zadanie polegające na sprawowaniu nadzoru nad opracowywaniem PNS. Wcześniejszy zakres czynności dla tej osoby także został określony w DRG w 2008 r.

Ponadto zakres czynności osoby sprawującej od dnia 1 stycznia 2012 r. funkcję koordynatora departamentalnego ZSZ w DRG, a następnie w DIP, nie uwzględniał do dnia 28 października 2014 r. żadnych zadań wynikających z pełnienia tej funkcji. Stosownie do wewnętrznych uregulowań MG koordynator departamentalny ZSZ odpowiada m.in. za koordynację działań związanych z tworzeniem nowych procesów, jak i wprowadzaniem zmian do procesów funkcjonujących w KO, za koordynację dokumentowania procesu zarządzania ryzykiem i prac zespołu szacującego ryzyko, czy za kontakty z BDG w zakresie ryzyka. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej, w związku z przekształceniem DRG w DIP pracownica, której powierzono funkcję koordynatora departamentalnego ZSZ w DRG „automatycznie” zajęła to „stanowisko” w DIP. W wyniku niniejszej kontroli NIK w dniu 28 października 2014 r. określono tej osobie zakres czynności uwzględniający zmianę stanowiska (z podreferendarza na referendarza) oraz m.in. zadania polegające na koordynowaniu prac związanych z opracowywaniem ścieżek audytu, oceną ryzyka dla zadań realizowanych przez DIP oraz prac związanych z ZSZ.

W skontrolowanych zakresach obowiązków z 2013 i 2014 r. dla czterech ww. pracowników Wydziału I DIP określono bezpośrednie i pośrednie podporządkowanie w departamencie oraz określono system zastępstw, tj. wskazano pracowników zastępowanych i zastępujących w czasie nieobecności.

W okresie opracowywania PNS dwie merytoryczne pracownice Wydziału I DIP odbyły szkolenia lub studia podyplomowe (w latach 2011-2012 r.).

W zakresie kolejnego zbadanego mechanizmu kontroli zarządczej ustalono, że proces KP-DIP-316 w zakresie opracowywania PNS był monitorowany przez Naczelnika Wydziału I DIP z wykorzystaniem notatek oraz na podstawie bieżących kontaktów z pracownikami i przełożonymi. Ponadto monitorowanie procesu było omawiane regularnie na odbywających się spotkaniach kierownictwa DIP z naczelnikami oraz na odbywających się co pół roku małych przeglądach zarządzania systemem jakości.

(akta kontroli, str. 39-105, 105-118, 166-168, 620)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zdaniem NIK nieaktualizowanie zakresów czynności pracowników przygotowujących projekt PNS oraz osoby pełniącej funkcję koordynatora departamentalnego ZSZ w DIP mogło rodzić wątpliwości co do zakresu zadań powierzonych tym osobom.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie mimo kilkuletnich opóźnień w aktualizacji zakresów czynności niektórych pracowników uczestniczących w kontrolowanym procesie.

3. Efektywność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej

*Opis stanu
faktycznego*

Na podstawie zestawień wyników monitorowania procesów i realizacji projektów, sporządzonych na małe przeglądy zarządzania²¹, które są przeprowadzane dwa razy w roku ustalono, że zarówno w 2013 r., jak i w I połowie 2014 r. uzyskano dla procesu KP-DIP-316 wartość miernika na poziomie 60% dla realizacji PRP i PNS w Wydziale I DIP oraz 50 % dla NPRGN w Wydziale II DIP. W I połowie 2014 r. wartość miernika w ww. procesie dla zadań Wydziału I DIP pozostała na poziomie z 2013 r., ponieważ dokumenty zaplanowane do przygotowania zostały zatwierdzone z opóźnieniem w stosunku do zaplanowanego terminu. Ustalono, że opóźnienie wynikało z przedłużającego się procesu uzgodnieniowego powstałych rozbieżności. Ostatecznie przyjęcie PNS przez Radę Ministrów nastąpiło w dniu 22 lipca 2014 r. Z kolei opóźnienia w pracach nad NPRGN wynikały z wykonania dodatkowych analiz ze środków grantu Banku Światowego otrzymanego w 2012 r., i ze względu na ograniczone zasoby kadrowe spowodowało to nieplanowane wydłużenie prac nad NPRGN.

W badanym okresie dla programów opracowywanych w oparciu o proces KP-DIP-316 nie przygotowano harmonogramu prac, gdyż jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIP Jerzego Majchrzaka nie było takiego wymogu, także w procesie KP-DIP-316²².

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura BDG²³, w latach 2013-2014 MG nie szacowało kosztów kontroli zarządczej dla procesu KP-DIP-316.

Departamentalny koordynator ZSZ w DIP w związku z realizacją zadań związanych z funkcjonowaniem ZSZ w MG otrzymywał dodatek zadaniowy.

(akta kontroli, str. 24-29, 70-72, 119-162)

²¹ Załącznik nr 4 do procedury P-BDG-46 *Przegląd zarządzania*

²² Pismo znak DIP-I-0910-1/1/14/5098/14 z dnia 14 listopada 2014 r.

²³ Pismo znak BDG-III-0911-31/12/14 z dnia 12 listopada 2014 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, MG powinno kalkulować rzeczywiste koszty funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej, tak aby możliwe było bieżące monitorowanie efektywności kontroli zarządczej.

NIK zwraca ponadto uwagę, że przyjęty dla procesu KP-DIP-316 miernik, z uwagi na brak harmonogramu prac nad PNS, umożliwiał swobodną interpretację poprzez subiektywne określenie stopnia realizacji celu. Zdaniem NIK przedmiotowy proces powinien zapewniać konieczność ustalenia harmonogramów działań dla opracowywanych programów zawierający planowane terminy realizacji poszczególnych prac.

Ocena częściowa

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

Analiza wdrożonych mechanizmów kontroli zarządczej dla procesu KP-DIP-316 pozwalała ocenić, że w badanym zakresie umożliwiały one reakcję na ryzyko przy możliwie małych nakładach.

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

Analiza planów audytu na lata 2013-2014 w MG oraz sprawozdania z wykonania planu audytu za 2013 r. oraz sprawozdań z realizacji zadań audytowych wykazała, że planowane zadania zapewniające oraz sprawdzające dotyczyły m.in. objętych niniejszą kontrolą obszarów działań 6.1.1.1, 6.1.1.2 i 6.1.2.1 lub tematyki związanej z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym w MG.

W 2013 r. audytorzy wewnętrzni przeprowadzili 7 zadań zapewniających oraz czynności sprawdzające w stosunku do 3 zadań zapewniających z lat poprzednich. Trzy zadania zapewniające obejmowały badanie adekwatności, efektywności i skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze realizacji zadań z zakresu działania 6.1.1.1, a jedno – działania 6.1.1.2. Ponadto audytorzy wewnętrzni przeprowadzili audyt systemowy, którego celem było sprawdzenie czy ustanowiony w Ministerstwie system zarządzania ryzykiem jest skuteczny i zapewnia realizację celów i zadań. Zadanie to zostało przeprowadzone w I kwartale 2013 r. w BDG i objęło okres od 2012 r. Na podstawie ustaleń audytorzy pozytywnie ocenili podjęte działania w celu wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym, niemniej jednak zidentyfikowali słabości ustanowionego systemu zarządzania ryzykiem, wymagające podjęcia dodatkowych działań. Istotnym elementem ustaleń, wniosków i zaleceń audytorów była procedura P-BDG-44 *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz zagrożeń korupcyjnych*, która została wprowadzona w MG w lipcu 2012 r. W wyniku przeprowadzonego audytu Dyrektor BDG przekazał do BKA pismo zawierające informacje o realizacji zaleceń dotyczących np. rejestru ryzyk, doskonalenia procesu szacowania ryzyka czy zmian w procedurze P-BDG-44.

Na rok 2014 BKA zaplanowało 5 zadań zapewniających (niezwiązanych z obszarami działań będących przedmiotem kontroli) oraz czynności sprawdzające w odniesieniu do 4 zadań zapewniających z 2013 r. Dodatkowo audytorzy wykonali audyt zlecony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów odnoszący się do obszaru działania 6.1.1.1.

Audytorzy wewnętrzni w zrealizowanych zadaniach zapewniających zidentyfikowali istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej oraz zaproponowali usprawnienia

systemu. Dyrektorzy właściwych KO przekazali informacje o wykonaniu zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach z zadań audytowych.

Analiza protokołów z posiedzeń Komitetu Audytu w Ministerstwie dla działu „gospodarka” oraz rocznego sprawozdania za 2013 r. wykazała m.in., że Komitet w wyniku monitorowania efektywności pracy audytu wewnętrznego pozytywnie ocenił działania BKA, rekomendował zintensyfikowanie przepływu informacji o kluczowych ryzykach występujących w jednostkach działu, pozytywnie ocenił przyjęte przez wszystkie jednostki metodologie identyfikacji kluczowych ryzyk i nie zgłaszał priorytetów do rocznych planów audytu.

Problematyka związana z działaniem 6.1.1.1 i 6.1.1.2 oraz zadaniem 6.1.1 układu zadaniowego nie była natomiast przedmiotem wewnętrznych oraz zewnętrznych kontroli przeprowadzanych przez BKA w latach 2013-2014. W ramach obszaru działania 6.1.2.1 BKA przeprowadziło kontrolę podmiotu zewnętrznego świadczącego usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego. Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Audytu Wewnętrznego, wynikało to z przyjętych w BKA założeń planowania, mających na celu niedublowanie prac w zakresie audytu i kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 692-813)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Rezultaty działań audytu wewnętrznego w MG wpłynęły na usprawnienie funkcjonowania Ministerstwa, choć nie wszystkie zalecenia zostały od razu wdrożone (w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wskazano przypadek niezaktualizowania zakresu obowiązków jednego z pracowników DIP, mimo zalecenia audytorów wewnętrznych, zawartego pkt V.A. tabeli nr 1 do sprawozdania z zadania audytowego nr 6/2013).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Przeanalizowanie zakresów czynności pracowników MG w celu ich zaktualizowania.
2. Sporządzanie harmonogramów działań przy opracowywaniu programów rządowych.

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.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

*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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 2 stycznia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
/.../ Wojciech Kutyla