



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG**

LWA-4101-23-02/2011
P/11/022

Warszawa, lutego 2012 r.

**Pan
Marek Działoszyński
Komendant Główny Policji**

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 Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Komendzie Głównej Policji (zwanej dalej „KGP”) kontrolę funkcjonowania audytu w systemie kontroli zarządczej. Kontrolą objęto okres 2010–2011 do dnia 30 września.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 15 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania podjęte przez Komendanta Głównego Policji w celu wdrożenia systemu kontroli zarządczej w KGP oraz funkcjonowanie audytu wewnętrznego w tym systemie.

1. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych², z dniem 1 stycznia 2010 r. w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzono obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. System kontroli zarządczej w KGP, w objętym kontrolą okresie, nie został dostosowany do wymogu określonego w art. 68 ust. 2 pkt 7 tej ustawy.

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

² Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

NIK negatywnie ocenia fakt niewprowadzenia sformalizowanego, spójnego i kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem w KGP.⁴

Od kwietnia 2010 r. w KGP działał zespół⁵, który podejmował działania zmierzające do uzupełnienia, sformalizowania i udokumentowania systemu kontroli zarządczej, w celu dostosowania go do przepisów art. 68 ustawy o finansach publicznych i standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zespół opracował w czerwcu 2010 r. analizę stopnia spełnienia przez KGP poszczególnych standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych oraz przedstawił propozycje rozwiązań w zakresie jej organizacji i funkcjonowania w KGP (i w Policji) na lata 2010–2012. W efekcie ich wdrożenia wypracowano wzory kart oceny ryzyka i kart samooceny oraz wprowadzono zmiany w regulaminie organizacyjnym KGP⁶ polegające na przypisaniu wszystkim komórkom organizacyjnym wykonywanie zadań z zakresu kontroli zarządczej. Powyższe rozwiązania wprowadzono po upływie ponad roku od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych.

Sporządzone w połowie 2011 r. w KGP Karty analizy istotnych ryzyk⁷ biur (komórek równorzędnych) dla realizowanych przez nie zadań regulaminowych i zadań z Planu Przedsięwzięć KGP (jeżeli komórki realizowały takie zadania) – które określały działania zapobiegające zmaterializowaniu się ryzyka lub jego zredukowanie do akceptowalnego poziomu oraz scenariusze postępowania w przypadku pojawienia się takiego ryzyka – nie spełniały standardów kontroli zarządczej część B (cele i zarządzanie ryzykiem), wskazanych w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸. Zgodnie z tymi standardami zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań całej jednostki, a nie poszczególnych jej komórek organizacyjnych.

Komórki organizacyjne KGP dopiero w lipcu 2011 r. przeprowadziły analizę ryzyka, a dokonana przez Koordynatora Zespołu Audytu Wewnętrznego ocena tych kart⁹ wykazała niejedolite podejście do analizy ryzyka, różną szczegółowość i odmienne rozumienie istotności ryzyka.

2. NIK pozytywnie ocenia określenie priorytetów i celów strategicznych Policji, wskazanych w dokumencie pn. „Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2010–2012”¹⁰, które znalazły odzwierciedlenie w Planie Przedsięwzięć KGP na rok 2010 i 2011, zawierającym konkretne zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych, sposób ich realizacji i mierniki osiągnięcia założonych zadań, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych część B (cele i zarządzanie ryzykiem).

Ocena wykonania Planu Przedsięwzięć KGP, połączona z samooceną kierowników komórek organizacyjnych KGP w zakresie głównych zadań regulaminowych biur KGP, stanowiła podstawę do złożenia

⁴ Jego wprowadzenie do 30 lipca 2011 r. przewidziane było w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2010 r. sporządzonym 30 marca 2011 r. przez Komendanta Głównego Policji.

⁵ Zespół działał bez formalnego aktu powołania i składał się z przedstawicieli Gabinetu Komendanta Głównego Policji, Biura Kontroli, Zespołu Audytu Wewnętrznego oraz Biura Finansów.

⁶ Zarządzeniem Komendanta Głównego Policji nr 274 z dnia 3 marca 2011 r.

⁷ Wzory kart zostały zawarte w załączniku pn. „Informacja na temat sposobu zarządzania ryzykiem w KGP” do pisma Dyrektora Gabinetu Komendanta Głównego Policji z 20 czerwca 2011 r. (sygn. L.dz.Ga-2300/11/BP).

⁸ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁹ W dokumencie pod nazwą „Analiza Kart analizy istotnych ryzyk” z 28 lipca 2011 r.

¹⁰ Zawarto w nim 5 priorytetowych kierunków działania/celów strategicznych Policji i sposobu ich realizacji.

oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez Komendanta Głównego Policji za rok 2010¹¹, który wypełnił tym samym standard 20, określony w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (rozdział E monitorowanie i ocena).

3. Audytorzy wewnętrzni KGP nie brali udziału w działaniach operacyjnych związanych z planowaniem, organizacją i koordynacją kontroli zarządczej¹², w tym również w samoocenie dokonanej przez komórki organizacyjne KGP, co było zgodne ze standardem 1130.A1 Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego będących załącznikiem do komunikatu Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych¹³.

4. NIK pozytywnie ocenia funkcjonujący w KGP system naboru na stanowiska w służbie cywilnej określony w „Procedurze naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej w Komendzie Głównej Policji”, która weszła w życie 16 lipca 2010 r. Przedmiotowa procedura zgodna była z przepisami rozdziału 3 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁴, a analiza 6 ze 116 naborów na stanowiska w służbie cywilnej wykazała, że obsadzenie stanowisk odbyło się w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, zgodnie z przyjętą regulacją wewnętrzną oraz, że przebieg naboru został udokumentowany protokołami. zawierającymi m.in. uzasadnienie dokonanego wyboru.

Ustalono, że w 66 na 69 przypadków nie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej KGP ogłoszeń o naborze osób na wolne stanowiska pracownicze spoza korpusu służby cywilnej. Ich zatrudnienie nie zostało zatem przeprowadzone w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zatrudnianie nowych osób na powyższe stanowiska następowało na wniosek kierowników komórek organizacyjnych KGP, którzy informacje o osobach zainteresowanych pracą w KGP pozyskiwali z różnych źródeł. W ocenie NIK procedura dotycząca zatrudniania pracowników w KGP na stanowiska nienależące do korpusu służby cywilnej, choć niewymagana przepisami obowiązującego prawa, zapewniałaby równe i jednolite zasady ich zatrudniania¹⁵.

5. W marcu 2011 r. komórki organizacyjne KGP dokonały samooceny kontroli zarządczej za rok 2010, poprzedzone szkoleniem z tego zakresu. Treść szkolenia uwzględniała wytyczne zawarte w Komunikacie nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.¹⁶

¹¹ Oraz przekazał je Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹² Analiza dokumentacji związanej z wdrożeniem kontroli zarządczej w KGP, znajdującej się w aktach bieżących audytu, uzupełnionej wyjaśnieniami Koordynatora Zespołu Audytu Wewnętrznego znak: AW-828/614/11 z 12 grudnia 2011 r. wykazała, że działania audytorów wewnętrznych miały charakter doradczy i szkoleniowy.

¹³ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24 – utrata mocy 29 czerwca 2011 r. O tego dnia obowiązuje komunikat nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23).

¹⁴ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

¹⁵ O jakich mowa w art. 11² i 11³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

¹⁶ Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia usytuowanie Zespołu Audytu Wewnętrznego (dalej ZAW) w strukturze organizacyjnej KGP. ZAW jest samodzielną komórką organizacyjną KGP od 15 kwietnia 2002 r., równorzędną biurom KGP i podległą bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji

7. Stwierdzono, że „Karta Audytu Wewnętrznego w Komendzie Głównej Policji”¹⁷ uwzględnia m.in. nową definicję audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz wprowadzenie w sektorze publicznym instytucji kontroli zarządczej. Analiza „Podręcznika Procedur Audytu Wewnętrznego w Komendzie Głównej Policji”¹⁸ wykazała, iż zawarte w nim procedury dostosowano do przepisów dotyczących przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego, wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego¹⁹.

Plany działania audytu wewnętrznego na lata 2010–2011 oraz sprawozdanie z realizacji planu za rok 2010 sporządzone zostały zgodnie z §§ 8 i 34 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r., a zgodnie z § 48 tego rozporządzenia, 1 marca 2010 r. został uzupełniony plan audytu na rok 2010.

Zdaniem NIK cykl audytu, który według planu audytu na 2011 r. wynosi 11 lat²⁰, jest zbyt długi. Na tak długi cykl audytu wpłynęła przede wszystkim liczba zidentyfikowanych obszarów ryzyka oraz stan zasobów ZAW. W planie audytu na ten rok zidentyfikowano 57 obszarów ryzyka, z tego dla 20 z nich ustalono poziom wysoki, a jednocześnie w I połowie 2010 r. ZAW funkcjonował w 2. osobowym składzie, a od 1 czerwca 2010 r. w 4. osobowym składzie²¹, chociaż z dniem 1 listopada 2007 r., rozkazem organizacyjnym Nr 95/07 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 października 2007 r., ustalono dla ZAW 6 stanowisk.

8. Na lata 2010–2011 ZAW zaplanował przeprowadzenie 10 zadań (z tego 6 zapewniających, dwa doradcze i dwa zlecone), oraz jedną czynność sprawdzającą, a zrealizował 7 zadań audytowych²² (cztery zapewniające, trzy doradcze) oraz jedną czynność sprawdzającą. Nie zostały zrealizowane zadania zlecone (wobec braku zleceń ze strony Ministra Finansów), a także dwa zadania zapewniające, ujęte w planie audytu na 2011 r., na podstawie § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r., po uzgodnieniu z Komendantem Głównym Policji. Zostało zrealizowane natomiast zadanie dodatkowe o charakterze doradczym²³. W 2010 r., na wniosek Komendanta KGP, w miejsce zadania zapewniającego przeprowadzono czynności doradcze w tym samym zakresie. Audytorzy ZAW w ramach tzw. „pozostałych czynności doradczych” opiniowali projekty aktów prawnych (zewnętrznych i wewnętrznych) i uczestniczyli w charakterze konsultantów w pracach różnych zespołów²⁴. Liczba zadań zrealizowana w badanym okresie²⁵ uwarunkowana była również

¹⁷ Wprowadzona decyzją Komendanta Głównego Policji Nr 110 z 30 kwietnia 2010 r.

¹⁸ Zaakceptowany przez Komendanta Głównego Policji 3 grudnia 2010 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

²⁰ Zgodnie z § 7 ust 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, cykl audytu oblicza się jako iloraz liczby wszystkich obszarów ryzyka oraz liczby obszarów ryzyka wyznaczonych do przeprowadzenia zadań zapewniających w roku następnym.

²¹ Do 11 stycznia 2010 r. w ZAW pracowały 3 osoby, a od 11 stycznia 2010 r. do 1 czerwca 2010 r. 2 osoby.

²² Na 30 listopada 2011 r.

²³ Ocena zarządzania w Biurze Prawnym KGP

²⁴ Np. w pracach Zespołu eksperckiego do przygotowania Policji do realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

zadaniami dodatkowymi dla ZAW, związanymi z wprowadzaniem systemu kontroli zarządczej w KGP. ZAW brał udział (w charakterze doradczym) m.in. w pracach zespołu ds. kontroli zarządczej, w szkoleniach z tego zakresu, analizie kart oceny ryzyka. Program 4 zadań zapewniających, zrealizowanych w badanym okresie, zawierał informacje określone w § 19 ust. 1 pkt 1-7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r., a akta stałe audytu wewnętrznego zawierały dokumenty wymienione w § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób przeprowadzania zadań audytowych przez ZAW. ZAW monitorował wykonywanie zaleceń audytowych, a sprawozdania z realizacji zadań zapewniających zawierały m.in. ocenę systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Realizacja zaleceń, sformułowanych przez audytorów wewnętrznych po przeprowadzeniu czterech zadań zapewniających i trzech czynności doradczych, spowodowała m.in.:

- dostosowanie struktury organizacyjno-etatowej Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP do realizowanych zadań i realnych potrzeb (nastąpiło zmniejszenie stanu etatowego Biura o 17 etatów);
- opracowanie nowej procedury w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych,
- wdrożenie nowych procedur regulujących proces inwentaryzacji;
- odstąpienie od etatowego rozbudowania Wydziału Operacyjnego Głównego Sztabu Policji;
- zmodyfikowanie przebiegu procesu dystrybucji składników wyposażenia i świadczeń rzeczowych w KGP.

W przypadku dwóch zadań²⁶ wprowadzone zmiany o charakterze organizacyjnym przyniosły wymierne efekty finansowe w łącznej wysokości 908,4 tys. zł.

10. W wyniku ostatniej oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego w KGP, przeprowadzonej w maju 2008 r. przez audytorów z Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów²⁷, nie stwierdzono nieprawidłowości i tym samym nie sformułowano zaleceń. ZAW posiadał „Program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Komendzie Głównej Policji na rok 2008”, stosownie do standardu 1300 standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz „Ocenę realizacji Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Komendzie Głównej Policji datowanego na 2008 r.”, sporządzonego w grudniu 2010 r. Ocena ta, poprzedzona samooceną audytu wewnętrznego, wykazała poprawną jego realizację i brak konieczności jego nowelizacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wprowadzenie w KGP sformalizowanego, spójnego i kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem,
- 2) rozważenie wprowadzenia procedury naboru na stanowiska poza służbą cywilną, z uwzględnieniem zasad otwartego i konkurencyjnego naboru,
- 3) podjęcie działań w celu skrócenia długości cyklu audytu w KGP.

²⁵ ZAW rozpoczął 2 listopada 2011r. realizację kolejnego zadania audytowego pn. „Organizacja obsługi kadrowej w KGP”.

²⁶ „Ocena stanu zatrudnienia w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji KGP” oraz „Ocena zorganizowania procesu zaopatrywania policjantów i pracowników Komendy Głównej Policji w składniki wyposażenia oraz świadczenia”,

²⁷ Zgodnie z 1312 standardem audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, działając na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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