



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

LWA – 4101-020-01/2014

P/14/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/011 – Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Janusz Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91750 z dnia 10 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Rafał Sowa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91751 z dnia 10 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Statystyczny, Al. Niepodległości 208, 00-925 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Witkowski, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (dowód: akta kontroli str. 5)
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 działania) do 30 września 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W Głównym Urzędzie Statystycznym² wprowadzone zostały, zgodnie z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej³, regulacje dotyczące podziału kompetencji, odpowiedzialności i zakresu zadań zarówno jednostek organizacyjnych jak i poszczególnych pracowników, realizujących wybrane do kontroli działania⁴. Ustanowione także zostały adekwatne mechanizmy kontroli zarządczej

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

² Dalej także GUS lub Urząd.

³ Tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

⁴ Określone w budżecie w układzie zadaniowym na lata 2013-2014 działania: 6.10.1.1 Przygotowanie i realizacja badań statystycznych (dalej także działanie nr 1); 6.10.1.2 Udostępnianie i rozpowszechnianie wyników informacji statystycznych (dalej także działanie nr 2).

zapewniające realizację celów badanych działań, jak też mierniki pozwalające na rzetelne i obiektywne określenie stopnia ich realizacji.

Zalecenia sformułowane przez audyt wewnętrzny jak i kontrolę wewnętrzną były w Urzędzie realizowane, co wpływało na usprawnienie systemu kontroli zarządczej.

Zdaniem NIK, Prezes GUS zapewnił funkcjonowanie adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej w jednostce w badanym obszarze.

Dokonywane w GUS w latach 2011-2014 zmiany w katalogu działań w planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz zmiany ich mierników utrudniają porównanie i ocenę kosztów realizacji tych działań.

Ponadto w kontrolowanym zakresie NIK stwierdziła następujące uchybienia:

- brak formalnie wprowadzonych procedur dotyczących ryzyka,
- brak udokumentowania procesu identyfikacji i analizy ryzyka dla wybranych do kontroli działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵ do zadań Prezesa GUS należy m.in. organizowanie i prowadzenie badań statystycznych, ustalanie ich metodologii, a także udostępnianie i rozpowszechnianie wyników informacji statystycznych.

Liczbę i rodzaj komórek organizacyjnych wchodzących w skład Urzędu⁶ oraz podległych Prezesowi GUS określa statut Urzędu.⁷

Rada Ministrów, na podstawie art. 18 ustawy o statystyce, corocznie przyjmuje Program badań statystycznych statystyki publicznej⁸, określający m.in. liczbę i rodzaj badań (ich cel, zakres podmiotowy i przedmiotowy), w tym do przeprowadzenia przez GUS w danym roku. Na rok 2013⁹ w Programie badań wyznaczono 243 zadania do realizacji, a na rok 2014¹⁰ – 250 badań. Programy badań dla każdego zadania określały też terminy i formy udostępniania wyników oraz koszty i sposób ich finansowania.

Zgodnie z regulaminem Organizacyjnym GUS¹¹ corocznie sporządzano m.in. „Plan opracowań statystycznych” uszczegóławiający, przyjęty przez Radę Ministrów Program badań, w zakresie wskazania osób odpowiedzialnych za realizację konkretnych badań i terminów ich realizacji oraz „Plan wydawniczy” zawierający m.in. zestawienie wydawnictw GUS wraz ze wskazaniem częstotliwości, terminów i sposobu ich publikacji¹². Plan opracowań statystycznych i Plan wydawniczy opracowywane były na podstawie wytycznych Prezesa GUS¹³ i przez niego zatwierdzane.

Nadzór członków Kierownictwa GUS nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi określony został zarządzeniem Prezesa GUS nr 18 z 23 maja 2014 r.¹⁴

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm., zwana dalej ustawą o statystyce.

⁶ Obsługującego Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

⁷ Nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Statystycznemu (Dz.U. Nr 148, poz. 1648 ze zm.)

⁸ Dalej także Program badań.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1391, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1159, ze zm.

¹¹ Wprowadzonym zarządzeniem Prezesa GUS nr 20 z 21 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. GUS z 2012 r., poz. 61).

¹² W tym nośnik na jakim nastąpić ma publikacja.

¹³ Zarządzenie wewnętrzne Prezesa GUS nr 16 z 18 maja 2012 r. i nr 20 z 15 lipca 2013 r.

¹⁴ Powyższe zarządzenie w sprawie podziału zadań pomiędzy Członków Kierownictwa GUS uchyliło zarządzenie wewnętrzne Prezesa GUS nr 27 z 27 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.13, 31-58, 59-61)

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych dotyczącymi struktury organizacyjnej (standard A3), zadania, uprawnienia i odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych GUS określone zostały w jego regulaminie organizacyjnym oraz w regulaminach poszczególnych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Urzędu. Zgodnie z ww. dokumentami organizacyjnymi do zadań wykonywanych przez departamenty należało m.in:

- inicjowanie oraz współudział w realizacji prac badawczo rozwojowych i metodologicznych z dziedziny statystyki, objętych przedmiotem badania departamentu,
- koordynacja merytoryczna obszarów tematycznych wynikających z zakresu działania departamentu,
- dokonywanie oceny jakości badań statystycznych na poszczególnych etapach ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 12, 62-76, 85-123)

Zakres kontroli w GUS obejmował czynności i procesy związane z realizacją dwóch, określonych w budżecie zadaniowym na lata 2013-2014 działań, tj.:

- 6.10.1.1 Przygotowanie i realizacja badań statystycznych,
- 6.10.1.2 Udostępnianie i rozpowszechnianie wyników informacji statystycznych.

Koordynacją prac związanych z przygotowaniem i monitorowaniem realizacji wymienionych działań zajmował się Departament Programowania i Koordynacji Badań, a rozpowszechnianiem, udostępnianiem i popularyzacją opracowanych informacji statystycznych Departament Informacji. Prace badawcze, których przeprowadzenie, zgodnie z Programem badań i Planem opracowań statystycznych, składało się na realizację wymienionych wyżej działań, wykonywane były przez departamenty merytoryczne, zgodnie z ich kompetencjami i obowiązkami określonymi w dokumentach organizacyjnych GUS.

(dowód: akta kontroli str. 13, 17, 25, 10-123)

1.1. Określenie celu i mierników realizacji działań.

Dla wymienionych wyżej działań GUS na lata 2013-2014 określił następujące cele:

- zapewnienie i przetworzenie danych do opracowania wyników informacji statystycznych (dla działania nr 1),
- zapewnienie powszechnego i łatwego dostępu do wyników informacji statystycznych (dla działania nr 2),

Cele zostały sformułowane zgodnie z zasadami ich definiowania określonymi w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013¹⁵ i załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014¹⁶. W szczególności tak sformułowane cele były:

- istotne (tj. obejmowały najważniejsze obszary działalności GUS),
- precyzyjne i konkretne (odnosiły się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań, podzadań i działań),
- mierzalne i realistyczne (stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą określonych dla nich mierników),
- określone w czasie (uwzględniające okres, w którym mają być zrealizowane – 1 rok),

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz. U. z 2012 r., poz.628).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz.702).

- spójne (odnosiły się do treści dokumentów strategicznych opracowanych dla GUS).

(dowód: akta kontroli str. 141-142)

Misja oraz cele strategiczne GUS określone zostały w opracowaniu pn. „Kierunki rozwoju polskiej statystyki publicznej do roku 2017”¹⁷. Misję zdefiniowano jako dostarczanie wiarygodnych, rzetelnych, niezależnych oraz wysokiej jakości informacji statystycznych na temat stanu i zmian zachodzących w społeczeństwie, gospodarce i środowisku naturalnym, odpowiadających na potrzeby użytkowników krajowych i międzynarodowych. Jako cele strategiczne określono m.in.: wzmocnienie roli polskiej statystyki publicznej na arenie międzynarodowej (...), wzmocnienie pozycji statystyki publicznej w systemie informacyjnym państwa, udoskonalenie procesu produkcji statystycznej i udostępniania danych.

(dowód: akta kontroli str. 124-138)

Określone w budżecie zadaniowym na lata 2013-2014 mierniki wykonania badanych działań ustalono jako:

- odsetek opracowań statystycznych zrealizowanych do zaplanowanych w danym roku (dla działania nr 1),
- odsetek informacji wynikowych dostępnych w formie elektronicznej w Internecie do zaplanowanych w danym roku (dla działania nr 2).

Mierniki dla wymienionych działań określono zgodnie z zasadami ich definiowania wynikającymi z ust. 78 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 i załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014. W szczególności mierniki te umożliwiają rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celów, opierają się na istniejącej sprawozdawczości, mierzą to na co jednostka realizująca zadanie ma wpływ.

Realizacja badanych działań w GUS była monitorowana w „kwartalnych sprawozdaniach z wykonania planu działania w układzie zadaniowym”. W sprawozdaniach tych podawano stopień realizacji miernika w danym okresie sprawozdawczym, ewentualne przyczyny nie osiągnięcia jego planowanego poziomu oraz działania jakie będą podjęte w celu osiągnięcia planowanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 141-142)

1.2. Powiązanie działań ze strukturą organizacyjną jednostki.

Kontroli realizacji działań określonych w budżecie zadaniowym GUS dokonano na podstawie trzech badań realizowanych przez Departament Handlu i Usług, a dotyczących: „transportu drogowego”, „wypadków drogowych” i „obliczania zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych na potrzeby Komisji Europejskiej oraz prowadzenia prac analitycznych w tym zakresie”. Zadania, uprawnienia i odpowiedzialność Departamentu Handlu i Usług, wynikające z realizacji wymienionych wyżej badań, określono w regulaminie organizacyjnym GUS oraz w regulaminie wewnętrznym Departamentu. W dokumentach tych konkretne badania, wynikające z przyjętego na dany rok Programu badań oraz Planu opracowań statystycznych czy Planu wydawniczego, zostały przypisane do wykonania konkretnym wydziałom.¹⁸ Każdy pracownik zaangażowany w realizację badań miał prawidłowo określony zakres obowiązków, którego przyjęcie zostało potwierdzone jego podpisem. Zakresy obowiązków jedenastu pracowników realizujących analizowane badania w Departamencie Handlu i Usług nie przewidywały możliwości ich delegowania do innej komórki organizacyjnej. W badanym okresie trzech pracowników przeszło z ww. Departamentu do innych jednostek organizacyjnych Urzędu, jednakże termin zmiany przynależności

¹⁷ Wprowadzonym zarządzeniem wewnętrznym Prezesa GUS nr 17 z 18 maja 2012 r.

¹⁸ W przypadku trzech wybranych do kontroli badań wydziałami realizującymi te badania były: Wydział Transportu i Łączności oraz Wydział Cen Detalicznych.

organizacyjnej tych pracowników wyznaczono w sposób umożliwiający prawidłową realizację prowadzonych przez nich badań.

(dowód: akta kontroli str. 34-58, 85-101, 178-261)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji działań.

W okresie objętym kontrolą w GUS obowiązywały opracowywane corocznie zarządzenia dotyczące procedur prowadzenia gospodarki finansowej¹⁹. W załączniku nr 2 do ww. zarządzeń, dotyczącym planu działania w układzie zadaniowym na dany rok, wskazywano ryzyka związane z nieosiągnięciem planowanej wartości miernika, określano istotność oraz możliwe sposoby ich minimalizacji, dla każdego z wybranych do kontroli działań. W załączniku tym określono również sposób obliczenia istotności ryzyka. Monitorowanie stopnia realizacji badanych działań odbywało się na podstawie miesięcznych meldunków o powstałych lub przewidywanych opóźnieniach, składanych przez departamenty merytoryczne do departamentów koordynujących działania, tj. Departamentu Programowania i Koordynacji Badań i Departamentu Informacji.

W badanym okresie zidentyfikowane przez Departament Programowania i Koordynacji Badań ryzyka dla działania nr 1 stanowiły: opóźnienia we wpływie danych źródłowych, niska jakość danych źródłowych, niewystarczające zasoby kadrowe. Istotność tych ryzyk oceniono jako małą²⁰, określono również sposoby reakcji na wymienione ryzyka (monitorowanie procesu zbierania danych, angażowanie dodatkowych zasobów do analizy i korekt danych, uzupełnianie braków kadrowych).

Zidentyfikowane przez Departament Informacji ryzyka dla działania nr 2 stanowiły: opóźnienia w zatwierdzeniu i przekazaniu danych oraz niewystarczające zasoby kadrowe. Ich istotność oceniono jako średnią, określono również sposoby reakcji na te ryzyka (monitorowanie jednostek autorskich w zakresie terminowości przekazywania informacji).

(dowód: akta kontroli str. 262-313, 314-318, 324-362)

Wg. wyjaśnień Pracowników Departamentu Programowania i Koordynacji Badań oraz Departamentu Informacji *„Identyfikacja ryzyk dla poszczególnych działań odbywa się na podstawie meldunków miesięcznych składanych przez poszczególne departamenty merytoryczne (jednostki autorskie badań). Jednostki autorskie nie przeprowadzają analizy ryzyka dla własnych badań, a jedynie określają w tych meldunkach zagrożenia realizacji planów i sposoby ich minimalizacji”*. Analiza meldunków odbywa się na podstawie wytycznych²¹. Wytyczne określają: sposoby identyfikacji ryzyka, kategorie ryzyk, wpływ ryzyka na realizowane działania, przykładową mapę ryzyka i informacje o sposobach reakcji na ryzyko.

Wykonywana w obu Departamentach²² analiza ryzyka nie była dokumentowana, nie sporządzano mapy ryzyka – matrycy punktowej oceny istotności ryzyka, a jedynie, po roboczej analizie, wypełniano załącznik nr 2 dla badanych działań”.

(dowód: akta kontroli str. 319-323, 523)

W wyjaśnieniach Dyrektor Gabinetu Prezesa GUS podał, że rozważana jest możliwość zastosowania narzędzi informatycznych wspomagających proces funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym programów do: sporządzania samooceny

¹⁹ Zarządzenia wewnętrzne Prezesa GUS nr 15 z 27 kwietnia 2012 r., nr 12 z 23 marca 2013 r. i nr 13 z 16 kwietnia 2014 r.

²⁰ Zgodnie z instrukcją obliczania istotności ryzyka wg „Planu działania w układzie zadaniowym”.

²¹ Wprowadzonych jako uzupełnienie do załącznika nr 3 do zarządzenia Prezesa GUS nr 15 z 27 kwietnia 2012 w sprawie wprowadzenia Polityki finansowej tworzenia, realizacji i oceny budżetu w GUS.

²² Prace związane z identyfikacją i analizą ryzyka wykonywane były przez pracowników Wydziału Monitorowania Realizacji Badań Departamentu Programowania i Koordynacji Badań, a w Departamencie Informacji prace wykonywały osoby zatrudnione w Wydziale Obsługi Administracyjnej Administracji Publicznej i Wydziale-Centralne Informatorium Statystyczne.

kontroli zarządczej (generujących również raporty o wynikach), analizy ryzyka oraz do sporządzania i generowania raportu/informacji o stanie kontroli zarządczej. Przeprowadzono już „dialog techniczny”, którego przedmiotem było dostarczenie narzędzi informatycznych w ww. zakresie, a obecnie analizowane są możliwości wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 523-524)

W 2010 roku Zespół ekspertów, reprezentujących wszystkie komórki organizacyjne Urzędu, opracował procedury realizacji zadań statutowych. Procedury miały na celu ocenę skuteczności realizowanych zadań oraz poprawę efektywności funkcjonowania departamentów²³. Oprócz tego opracowanie, wdrażanie i funkcjonowanie procedur było związane z realizacją zadań określonych w ustawie o finansach publicznych z zakresu budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej. Obecnie procedury są upowszechnione w Urzędzie i stanowią tzw. „dobrą praktykę” wykorzystywaną przez dyrektorów komórek organizacyjnych. W wymienionych procedurach określono m.in. czynniki ryzyka związane z realizacją poszczególnych zadań departamentów, w tym Departamentu Handlu i Usług oraz możliwe sposoby reakcji na ryzyko.

(dowód: akta kontroli str. 178-191)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Aktualnie GUS nie posiada, wprowadzonych w sposób formalny, procedur dotyczących ryzyka, w tym jego analizy. Wytyczne, na podstawie których jest ona dokonywana, i które, wg wyjaśnień Dyrektora Gabinetu Prezesa GUS, wprowadzone zostały jako uzupełnienie do załącznika nr 3 do zarządzenia Prezesa GUS nr 15 z dnia 27 kwietnia 2012 r. zostały, wraz z tym zarządzeniem, uchylone kolejnym zarządzeniem Prezesa GUS.²⁴

Formalne określenie modelu zarządzania ryzykiem, w tym zasad analizy, monitorowania, raportowania i postępowania w przypadku jego wystąpienia, zdaniem NIK, będzie miało pozytywny wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, której jest on istotnym elementem.

Ryzyko dla wybranych do kontroli działań zostało przez GUS zidentyfikowane, ale nie udokumentowano procesu jego identyfikacji i analizy. Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²⁵ identyfikację ryzyka należy przeprowadzać przynajmniej raz w roku w sposób udokumentowany.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GUS w zbadanym zakresie, z wyłączeniem opisanych wyżej uchybień.

2 Adekwatność mechanizmów kontroli zarządczej.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolę w zakresie adekwatności ustanowienia mechanizmów kontroli oraz poprawności ich działania (ciągłości i spójności) przeprowadzono na podstawie wybranych mechanizmów służących zarządzaniu ryzykiem przy realizowaniu trzech zadań²⁶. Kontroli poddano reakcję na ryzyka określone w Planie działań w układzie zadaniowym, tj.: ryzyko niskiej jakości danych źródłowych i mechanizmu jego

²³ W procedurach określono m.in. zakres wykonywanej pracy, osoby odpowiedzialne za jej wykonanie, współpracujące jednostki, mierniki, zidentyfikowane ryzyko oraz sposoby reakcji na ryzyko.

²⁴ Zarządzeniem nr 12 z dnia 29 marca 2013 r. Prezes GUS uchylił zarządzenie własne nr 15 z dnia 27 kwietnia 2012 r.

²⁵ 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., poz. 56).

²⁶ Badań realizowanych przez GUS w Departamencie Handlu i Usług, dotyczących: „transportu drogowego za rok 2014”, „wypadków drogowych za rok 2014” i „obliczania zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych na potrzeby Komisji Europejskiej oraz prowadzenie prac analitycznych w tym zakresie za sierpień 2014 r.”

zapobiegania (I mechanizm kontrolny), polegający na szczegółowej analizie i weryfikacji danych oraz ryzyko niewystarczających zasobów kadrowych i zapobieganie temu ryzyku (II mechanizm kontrolny), poprzez wyznaczenie osób zastępujących.

Analiza czynności wykonywanych przez poszczególnych pracowników w Wydziale Transportu i Łączności oraz Wydziale Cen Detalicznych Departamentu Handlu i Usług oraz regulaminu organizacyjnego i zakresów obowiązków wykazała, że w ramach I mechanizmu kontroli:

- W badaniach dotyczących wypadków drogowych i transportu drogowego zastosowano trzy poziomy weryfikacji i sprawdzenia danych, prace wykonywane były przez dwie osoby. W badaniu wskaźników cen, prace wykonywane były przez dziewięć osób, a w trakcie badań stosowano dziewięć poziomów weryfikacji i sprawdzenia danych (dla CPI²⁷) i dodatkowe dwa poziomy dla badania HICP²⁸.
- Każda weryfikacja danych odnotowywana była na wydrukach, zawierających tabele z danymi wynikowymi (podpisywane przez osoby zarówno wykonujące badania jak i dokonujące weryfikacji) lub w systemie informatycznym, w którym prowadzono badania. W przypadku badania cen system umożliwia wskazanie danych odbiegających od normy w celu ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 196-199, 222-222, 225-261, 314-318)

W ramach badań II mechanizmu kontroli, dotyczącego zastępowania osób nieobecnych, ustalono, że nie wystąpiły przypadki nieobecności pracowników odpowiedzialnych za realizację badań w kontrolowanym okresie²⁹. W GUS wypracowano jednak zasady zastępowania osób nieobecnych. We wniosku o urlop wypoczynkowy³⁰ należy wyznaczyć pracownika, który ma zastąpić osobę nieobecną, zaś zastępstwa osób na stanowiskach kierowniczych reguluje regulamin organizacyjny GUS.

W przypadku długotrwałych zwolnień lekarskich lub nieobecności z innych przyczyn zastosowanie miały zasady³¹ etatyzacji finansowej dotyczące wydzielenia środków finansowych, pochodzących ze środków finansowych pracowników długotrwale nieobecnych i przeznaczeniu ich części na wynagrodzenia dla pracowników, przejmujących ich obowiązki.

Ponadto w GUS wprowadzono³² zasady dotyczące zlecania prac na podstawie umów cywilnoprawnych. Zgodnie z nimi zawarcie umowy poprzedza analiza celowości jej zawarcia, przy czym wskazano sytuacje wykluczające możliwość zawarcia takiej umowy (np. prace będące przedmiotem zlecenia pokrywają się z zakresem obowiązków danego pracownika lub winny być wykonywane w czasie świadczenia pracy dla GUS na podstawie umowy o pracę).

(dowód: akta kontroli str. 363-380)

Analiza sprawozdań miesięcznych z wykonania Programu badań i Planu opracowań statystycznych wykazała, że nie występowały opóźnienia w publikacji kontrolowanych badań w stosunku do terminów publikacji określonych w Programie badań i Planie wydawniczym GUS.

(dowód: akta kontroli str. 347-362, 420)

²⁷ Wskaźnik cen konsumpcyjnych.

²⁸ Zharmonizowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

²⁹ 21 maja - 25 lipca 2014 r. dla badania wypadki drogowy, 3-10 października 2014 r. dla badania transport drogowy, 5-15 września 2014 r. dla badania wskaźników cen.

³⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 20 do Regulaminu Pracy GUS, zarządzenie Prezesa GUS nr 69 z 31 grudnia 2013 r.

³¹ Zasady zaakceptowane przez Dyrektora Generalnego w dniu 15 stycznia 2014 r. i zatwierdzone przez Prezesa GUS.

³² Zarządzeniem nr 62 Dyrektora Generalnego GUS z 4 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GUS w badanym obszarze.

3 Efektywność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej.

Opis stanu
faktycznego

Katalog działań i poddziałań budżetowych GUS w roku 2013 uległ zmianie w stosunku do roku 2012. Usunięto z niego, jako odrębne, m.in. działania dotyczące: przeprowadzania spisów powszechnych, rozwijania i doskonalenia metodologii badań, prowadzenia rejestrów statystycznych i opracowywania standardów klasyfikacyjnych.

Powodem zmian, wg wyjaśnień Dyrektora Gabinetu Prezesa GUS, był m.in. fakt, iż zakończono badania związane ze spisami powszechnymi³³. W latach wcześniejszych działania te były wyodrębnione ze względu na ustawy określające koszty i sposób finansowania tych badań.³⁴

Prace prowadzone w ramach pozostałych działań, w związku z tym, że mają istotne znaczenie dla realizacji celu działania nr 1, zostały do niego włączone. Uznano, że nie jest celowe ujmowanie tych działań osobno.

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 396-399)

W roku 2013 zakres działania nr 1 obejmował (w porównaniu do roku 2012) prace z pięciu innych działań³⁵ występujących w klasyfikacji zadaniowej na 2012 r., w konsekwencji inaczej został zdefiniowany jego cel³⁶. Spowodowało to zwiększenie w roku 2013 wydatków oraz zmianę miernika realizacji działania z kwotowego na procentowy.

W 2013 roku wydatki na działanie nr 1 wyniosły 317.678,0 tys. zł i były o 5,2% wyższe od wydatków w 2012 roku (301.928,9 tys. zł, do wyliczeń wydatków dla tego działania w 2012 r. przyjęto zakres prac z 2013 r.)³⁷. Miernik jego realizacji w 2013 roku wyniósł 99,85% i był wyższy od (wyliczonego w ten sam sposób) miernika dla roku 2012, który wyniósł 99,6%³⁸.

Celem zmiany miernika działania nr 1 z kwotowego na procentowy, wg. wyjaśnień Dyrektora Gabinetu Prezesa, było „*stworzenie możliwości dokonywania porównań na przestrzeni lat*”.

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 396-399, 413)

W 2013 r. (w porównaniu do roku 2012) działanie nr 2 obejmowało prace z dwóch działań z roku 2012³⁹. Mierniki i cele działania nie uległy zmianie.

Wydatki na działanie nr 2 wyniosły w 2013 roku 56.278,2 tys. zł i były niższe o 9,5% od wydatków z roku 2012, które wyniosły 62.154,0 tys. zł (do wyliczeń wydatków dla tego działania w roku 2012 przyjęto zakres prac z roku 2013³⁷). Miernik jego

³³ W 2013 r. zaplanowano jedynie wydatki na końcowe opracowanie wyników narodowych spisów powszechnych.

³⁴ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie ludności i mieszkań w 2011 r. (Dz. U. nr 47, poz. 277) i ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o powszechnym spisie rolnym w 2010 r. (Dz. U. nr 126 poz. 1040).

³⁵ 6.10.1.2. Rozwijanie i doskonalenie metodologii badań, 6.10.1.3. Prowadzenie rejestrów statystycznych i opracowywanie standardów klasyfikacyjnych, 6.10.2.1. Opracowanie wyników PSR, 6.10.2.2. Gromadzenie danych - realizacja spisu NSP i 6.10.3.3. Wielodziałzinowe prace analityczne.

³⁶ Cel działania 6.10.1.1. w 2012 r. zdefiniowany został jako „zbieranie, gromadzenie i opracowywanie danych statystycznych”, a w roku 2013 jako „zapewnienie i przetworzenie danych do opracowania wyników informacji statystycznych”.

³⁷ Zakres prac określony został przez GUS.

³⁸ Przedstawione obliczenia wykonane zostały przez GUS.

³⁹ 6.10.3.1. Publikowanie wyników informacji statystycznych i 6.10.3.2. Prace na potrzeby udostępniania, upowszechniania informacji statystycznych oraz promocji statystyki.

realizacji⁴⁰ w roku 2013 wyniósł 98,6% i był wyższy od stopnia wykonania miernika w roku 2012 (89,9%)³⁸. Dla porównania mierników przyjęto zakres prac z roku 2013.
(dowód: akta kontroli str. 142-143, 396-399, 414)

Wg. wyjaśnień Dyrektora Gabinetu Prezesa GUS nie ma możliwości porównania wprost wydatków w działaniach nr 1 i 2 z lat 2012-2013, ponieważ równolegle ze zmianą katalogu podzadań i działań budżetowych w tych latach nastąpiły zmiany w sposobie rozliczania wydatków, a przy tym nie ma tak szczegółowej ewidencji na poszczególne rodzaje prac ujęte w działaniach budżetowych. Ponadto „wskaźniki podziałowe wydatków na działania budżetowe w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ustalane są w oparciu o zaangażowanie etatów w poszczególne rodzaje prac (badania, prace metodologiczne, standardy klasyfikacyjne, publikacje, wielodziedzinowe prace analityczne, itd.) ujęte w działaniu, a których liczba realizowana w każdym roku jest różna”.

(dowód: akta kontroli str. 527-528)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zmiany zakresu działań wykazywanych przez GUS w układzie zadaniowym budżetu, jak też zmiany ich mierników utrudniają porównanie efektywności i wydajności realizacji tych działań, tj. realizację celu, dla którego wprowadzono instytutację budżetu zadaniowego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GUS w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w strukturze Gabinetu Prezesa GUS wyodrębniono Samodzielne stanowisko ds. audytu wewnętrznego⁴¹ oraz Wydział kontroli⁴². Nadzór organizacyjny nad audytorami wewnętrznymi sprawował Dyrektor Gabinetu Prezesa, a nadzór merytoryczny, zgodnie z upoważnieniem⁴³ Prezesa GUS – Dyrektor Generalna.

(dowód: akta kontroli str. 7, 16, 63, 382, 414)

W 2013 r. audytorzy wewnętrzni przeprowadzili trzy, a w roku 2014 – dwa audyty dotyczące działalności⁴⁴ GUS. W kontrolowanym okresie jedno zadanie⁴⁵, realizowane przez audyt wewnętrzny, obejmowało zagadnienia związane z realizacją badanych w niniejszej kontroli działań nr 1 i 2.

Audytem w roku 2013 objęto:

1. Funkcjonowanie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych⁴⁶.
2. Celowość oraz zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, wewnętrznymi zarządzeniami i procedurami umów cywilnoprawnych zawieranych przez GUS.
3. Aktualność inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji.

⁴⁰ Udostępnianie i rozpowszechnianie wyników informacji statystycznych.

⁴¹ W okresie objętym kontrolą w GUS zatrudnionych było dwóch audytorów

⁴² W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia wynosił: siedem osób w roku 2013 i sześć osób na koniec września 2014 r.

⁴³ Upoważnienie z 20 maja 2013 r.

⁴⁴ Cztery dotyczące działalności wspomagającej i jedno dotyczące działalności podstawowej GUS.

⁴⁵ Niezakończony do dnia zakończenia czynności kontrolnych w GUS, tj. do dnia 31 października 2014 r.

⁴⁶ Dalej także ZFŚS.

Jedną z przyczyn, dla których zrealizowane zostały wymienione wyżej zadania audytowe były wyniki wcześniejszych kontroli, w tym kontroli wewnętrznej GUS jak i wyniki kontroli zewnętrznych, w tym NIK.

Wg opinii audytorów, zalecenia wynikające z przeprowadzonych wcześniej kontroli zostały zrealizowane, choć zidentyfikowano jednak pewne inne słabości systemu kontroli zarządczej i sformułowano, adekwatne do nich, zalecenia i rekomendacje.

(dowód: akta kontroli str. 421-481)

W wyniku rekomendacji audytorów wewnętrznych wdrożono rozwiązania informatyczne w zakresie obsługi ZFŚS i wprowadzono Regulamin gospodarowania środkami ZFŚS w GUS, wprowadzono zarządzenie w sprawie przygotowywania i realizacji umów cywilnoprawnych, Departamentowi Informacji powierzono koordynację realizacji zamówień i zleceń na badania, opracowania i analizy⁴⁷. Ponadto stosownym zarządzeniem uregulowano gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku trwałego i ruchomego GUS i zasady odpowiedzialności za powierzone mienie. Wdrożono w GUS instrukcję inwentaryzacyjną oraz procedury kontroli finansowej. Sprzęt komputerowy i oprogramowanie wprowadzono do zintegrowanego informatycznego systemu zarządzania zasobami SOFTUS.

(dowód: akta kontroli str. 406-409)

W 2014 r. prowadzone były dwa zadania audytowe tj.:

1. Bezpieczeństwo informacji dotyczące identyfikacji baz danych oraz systemów informatycznych, w których przetwarzane są dane w jednostkach służby statystyki publicznej.
2. Wykonywanie oraz monitorowanie zadań wynikających z programu badań statystycznych statystyki publicznej, w części koordynowanej przez Prezesa GUS.

Wyżej wymienione zadania audytowe mają zakończyć się w listopadzie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 403-404)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, w ramach 15 czynności doradczych, audytorzy przeprowadzili na zlecenie i potrzeby Ministerstwa Finansów audyt obejmujący tematykę zarządzania bezpieczeństwem systemów teleinformatycznych w urzędach administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 482-483)

W ramach kontroli wewnętrznej w GUS przeprowadzono w latach 2013-2014 (do 21 października) ogółem 28 kontroli jednostkowych, w tym kontrolę Departamentu Handlu i Usług w zakresie „Przestrzegania prawa pracy (w tym dyscypliny pracy)”.

Problematyka prawidłowości i skuteczności realizacji zadań w zakresie prac statystycznych była przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w Urzędzie Statystycznym w Białymstoku oraz w 2014 r. w Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS (w Departamencie Rolnictwa). Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 484-537)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁴⁷ Poprzez wprowadzenie zmian w regulaminie wewnętrznym tego Departamentu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GUS w badanym obszarze.

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 Kontroli⁴⁸, wnosi o:

1. Wprowadzenie do stosowania w Urzędzie formalnych procedur dotyczących identyfikacji oraz analizy ryzyka, w tym jego oceny.
2. Dokumentowanie procesu identyfikacji i analizy ryzyka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 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 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
podpis

⁴⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami