

Julia Pitera

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2011 r.

DKN-520-1 (20)/11

Panie i Panowie
Kierownicy jednostek podległych
i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów

Szanowni Państwo,

Uprzejmie informuję, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów dokonała przeglądu i przeprowadziła analizę funkcjonowania niektórych elementów działalności wybranych jednostek¹ nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz analizę funkcjonowania wybranych elementów z zakresu nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi.

Celem analizy była ocena sposobu wykonywania kontroli zarządczej, a także stopnia dojrzałości organizacyjnej Państwa instytucji. Dzięki niej możliwe było poznanie dobrych praktyk występujących w kierowanych przez Państwa podmiotach oraz zidentyfikowanie ewentualnych słabości. Organizacje kierowane przez Państwa porównywane są zwykle jedynie ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami. Dlatego też, dodatkowym celem tego badania była próba dokonania takiego porównania w obrębie polskiej administracji.

W celu promowania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu zarządzania wprowadzono do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*² regulacje dotyczące kontroli zarządczej. Warto podkreślić, że kontrola zarządcza nie stanowi jakiegos kolejnego, dodatkowego porządku, według którego należy przeformułować działalność jednostek. Przepisy ustawy *o finansach publicznych* oraz standardy kontroli

¹ Pismo z dnia 31 marca 2011 r. znak DKN-520-1(1)/11 wraz z kwestionariuszem zostało skierowane do: Biura Rzecznika Praw Pacjenta, Biura Rzecznika Ubezpieczonych, Głównego Urzędu Statystycznego, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Rządowego Centrum Legislacji, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Zamówień Publicznych.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

zarządczej dla sektora finansów publicznych³ wskazują podstawowe zasady zarządzania organizacjami oraz definiują kryteria, według których należy oceniać ich działalność. Kluczowym, nadrzędnym kryterium jest skuteczność czyli realizacja celów i zadań jednostki.

W mojej ocenie istnieje potrzeba stałego doskonalenia metod nadzoru sprawowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wobec jednostek nadzorowanych i konieczność patrzenia na nie, jak na sprawnie działające organizacje. Konsekwencją takiego podejścia jest spojrzenie na administrację publiczną jako na aktywny podmiot zarządzania sprawami publicznymi, a nie tylko instrument wykonywania powszechnie obowiązującego prawa. Głównym kryterium oceny jej działania powinien być zatem stopień dostosowania ustroju i działania do osiągnięcia (w sposób zgodny z prawem) celów stanowiących przedmiot zarządzania sprawami publicznymi. Prawidłowe są te rozwiązania, które z zachowaniem zasad kontroli zarządczej zawartych w ustawie o *finansach publicznych* przyczyniają się do realizacji takich celów. Za nieprawidłowe mogą być natomiast uznawane zarówno te rozwiązania, które są niezgodne z obowiązującym prawem, jak i te, które są wprawdzie zgodne z prawem, ale z jakichś względów okazują się nieskuteczne lub nieefektywne. Podobnie za nieprawidłowość w działaniu organizacji należy uważać nie tylko działania i zaniechania prowadzące do naruszania obowiązujących przepisów prawa, lecz również zachowania co prawda mieszczące się w granicach prawa, ale nieetyczne.

Dokonana przez KPRM analiza funkcjonowania wybranych elementów kontroli zarządczej prowadzi do wniosku, że w 2010 r. w niektórych obszarach jej stan co do zasady nie budzi zastrzeżeń, natomiast w stosunku do innych wciąż wymagane są dodatkowe działania.

W stosunku do obszaru *Środowisko wewnętrzne* pozytywnym sygnałem jest wzrost znaczenia i rozumienia wagi zagadnień etycznych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przyjęciu w tym okresie kilku kodeksów etyki oraz działaniach polegających na promowaniu etycznych zasad postępowania. Niestety jako słabość należy uznać problem braku należytego zrozumienia, w niektórych podmiotach, dla istotności zagadnienia monitorowania podległości służbowej osób pokrewnych i powinowatych, a także nieobecność jasnych i precyzyjnych regulacji wewnętrznych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych pomiędzy jednostką a jej własnymi pracownikami. Dopuszczalność takich umów uznać należy za wyjątek od zasady, iż modelowym rozwiązaniem w administracji

³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Ministra Finansów nr 15, poz. 84, z 30 grudnia 2009 r.

publicznej jest wykonywanie zadań przez pracowników na podstawie stosunku pracy i to właśnie w jego ramach powinny być określone zasadnicze zobowiązania stron. Do kategorii słabości należy zaliczyć także podejście kierownictwa niektórych badanych jednostek do uregulowania kwestii prowadzenia przez pracowników dodatkowej działalności zarobkowej, w tym szkoleń z zakresu działalności danego podmiotu.

Największe słabości w funkcjonowaniu jednostek występują w obszarze *Cele i zarządzanie ryzykiem*. Rzadko pojawia się jasne określenie misji, które sprzyjałoby ustaleniu hierarchii celów i zadań. Jedyne sporadycznie jednostki prawidłowo określają cele i zadania służące do ich realizacji, co w konsekwencji wpływa także na brak bądź nieefektywne zarządzanie ryzykiem. Należy pamiętać bowiem, że proces zarządzania ryzykiem ma przede wszystkim służyć zapewnieniu warunków dla osiągania przez jednostki założonych celów. Zatem właściwie i starannie zrealizowany etap określania celów i zadań musi poprzedzać kolejne etapy procesu zarządzania ryzykiem. Za niewłaściwe należy uznać wskazywanie przez podmioty, że misja i cele są wprost wskazane w ustawach powołujących daną jednostkę. Analiza odpowiedzi na pytania dotyczące ryzyka, jego identyfikacji i analizy wskazuje na niedostosowanie jednostek do standardów z tego zakresu. Niedostateczna waga przykładana do tych zagadnień budzi zastrzeżenia.

Stosunkowo dobrze należy ocenić przestrzeganie standardów z zakresu obszaru *Mechanizmy kontroli*. We wszystkich podmiotach zadeklarowano prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów nadzoru w ramach hierarchii służbowej, a także dotyczących kontroli operacji finansowych i gospodarczych oraz systemów informatycznych.

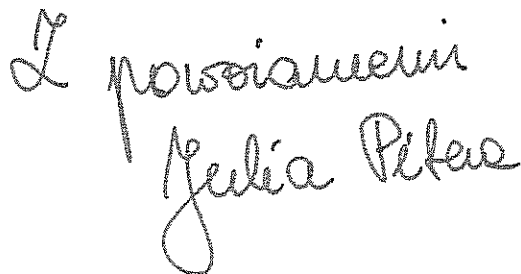
W zakresie obszaru *Informacja i komunikacja*, wszystkie podmioty zadeklarowały, że ich pracownicy mieli zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonania powierzonych zadań, a istniejący system komunikacji wewnętrznej zapewniał prawidłowy przepływ informacji. Tymczasem z doświadczeń nadzorczych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że jest to obszar wymagający szczególnej uwagi i dalszego doskonalenia. Wiarygodność, kompletność i terminowość informacji otrzymywanych w ramach organizacji jest jednym z najistotniejszych warunków skutecznego i efektywnego osiągania przez organizację celów. Za właściwe działania związane z komunikacją zewnętrzną należy uznać dążenie jednostek do zapewnienia przejrzystości działania organizacji poprzez zapewnienie obywatelom dostępu do informacji publicznej, zarówno za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej jak i własnych stron internetowych podmiotów. Należy także zauważyć stosunkowo niedużą liczbę skarg na działalność badanych podmiotów. Zwraca uwagę fakt,

iż zgodnie z oświadczeniami, żadna z Państwa organizacji nie zarejestrowała kontaktów o charakterze lobbingowym, nie tylko z podmiotami zawodowo wykonującymi taką działalność, ale i z podmiotami nie spełniającymi ustawowych warunków lobbingu zawodowego.

W odniesieniu do standardów ustanowionych w obszarze *Monitorowanie i ocena*, należy podkreślić nieprzeprowadzenie w tym okresie samooceny systemu kontroli zarządczej oraz niewielką liczbę audytów z zakresu działalności podstawowej jednostki (tam gdzie funkcjonował audyt wewnętrzny). Wyniki analiz wskazują, że niektóre urzędy nie monitorują skuteczności elementów kontroli zarządczej. W takich przypadkach jednostki te powinny jak najszybciej rozpocząć prace nad wdrożeniem odpowiedniego standardu Ministra Finansów.

Dziękując Państwu za nadesłane kwestionariusze wyrażam nadzieję, że rekomendacje sformułowane w wyniku dokonanej na ich podstawie analizy będą pomocą w procesie doskonalenia działalności, również tych jednostek, które nie brały udziału w tegorocznym badaniu. Przedstawione w załączniku propozycje nie stanowią zamkniętego katalogu. Nie mają one również za zadanie zastąpić lub uzupełniać narzędzi opracowanych przez Ministerstwo Finansów⁴ (m.in. w zakresie samooceny). Stanowią raczej zestawienie wskazówek, na które warto zwrócić uwagę w toku dokonywania w Państwa instytucjach przeglądu stanu kontroli zarządczej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że analiza funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów będzie powtarzana cyklicznie na podstawie analogicznego badania kwestionariuszowego.

Z poważaniem
Julia Pięta

Załącznik:

Rekomendacje wynikające z analizy funkcjonowania elementów kontroli zarządczej w wybranych jednostkach nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów.

⁴ <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=7&dzial=461&wysw=4&sub=sub3>

Rekomendacje wynikające z analizy funkcjonowania elementów kontroli zarządczej w wybranych jednostkach nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów

Rekomendacje są wynikiem analizy otrzymanych kwestionariuszy oraz dobrych praktyk zidentyfikowanych w toku nadzoru sprawowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Rekomendacje zostały zaprezentowane w układzie pięciu elementów kontroli zarządczej. Propozycje nie stanowią zamkniętego katalogu. Nie mają one również za zadanie zastąpić narzędzi opracowanych przez Ministerstwo Finansów¹. Stanowią raczej zestawienie wskazówek, na które warto zwrócić uwagę w toku dokonywania przeglądu stanu kontroli zarządczej. Część z nich odnosi się bezpośrednio do wydanych przez Ministra Finansów standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych².

1.1. Środowisko Wewnętrzne

- Zbiór zasad etycznych (np. w formie Kodeksu Etyki) powinien funkcjonować w każdej instytucji, a jego znajomość wśród pracowników powinna być cyklicznie weryfikowana.
- Należy rozważyć powołanie instytucji doradcy ds. etyki oraz stworzenie infolinii etycznej, regulacji antykorupcyjnych i antymobbingowych.
- Należy wyraźnie zdefiniować konflikt interesów i opisać tę kwestię w regulacjach wewnętrznych organizacji.
- Należy rozważyć rozpoczęcie aktywnej polityki wspierającej postępowanie etyczne pracowników jednostki. Polityka taka mogłaby obejmować elementy szkoleniowe oraz propagujące przypadki właściwego postępowania i piętnujące postępowania nieetyczne.
- Należy monitorować zagadnienie podległości służbowej osób pokrewnych i powinowatych. Wprowadzenie regulacji dotyczącej zakazu podległości służbowej osób pokrewnych i powinowatych może być rekomendowane dla całej administracji publicznej. Zakaz taki pozwala uniknąć podejrzeń o stronniczość czy ewentualny brak obiektywizmu w ocenie pracy takich osób.
- Modelowym rozwiązaniem w administracji publicznej jest zasada wykonywania zadań przez pracowników na podstawie stosunku pracy i to właśnie w jego ramach powinny być określone zasadnicze zobowiązania stron. Zakresy powierzanych pracownikom zadań powinny być tak określone, i w miarę potrzeb modyfikowane, aby najlepiej odpowiadały potrzebom jednostki. W rezultacie nawet realizacja dodatkowych zadań nie powinna być przedmiotem zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikiem. Zasada ta wspiera racjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi, oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami publicznymi oraz minimalizuje ryzyko powstania nieprawidłowości.

¹ <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=7&dzial=461&wysw=4&sub=sub3>

² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Ministra Finansów nr 15, poz. nr 84, z 30 grudnia 2009 r.

- Problematyka prowadzenia przez pracowników dodatkowej działalności zarobkowej (np. prowadzenia szkoleń przez pracowników poza jednostką czy wystąpień publicznych pracowników jednostki jako osób prywatnych), powinna być przedmiotem przynajmniej „miękkich” regulacji ze strony kierownictwa jednostki. W sytuacji, w której pracowników nie obowiązują regulacje ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*³, jednostki powinny wypracować politykę w zakresie przekazywania pracodawcy informacji dotyczących dodatkowego zatrudnienia.
- Proces naboru kandydatów na wolne stanowiska pracy powinien być maksymalnie przejrzysty, procedury powinny być stałe dla wszystkich rekrutacji. W procesie zatrudniania powinno się uwzględniać w szczególności: wykształcenie, doświadczenie, umiejętności i postawę etyczną kandydatów.
- Należy rozważyć opracowanie i wdrożenie w jednostce polityki szkoleniowej, która określałaby podstawowe kierunki pożądanego rozwoju zawodowego pracowników oraz wskazywałaby dostępne narzędzia. Umożliwiłoby to prowadzenie bardziej aktywnej działalności oraz rozpoznanie rzeczywistych potrzeb rozwojowych.
- Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Należy w tym celu dokonywać okresowych przeglądów, zarówno w zakresie zadań oraz wielkości komórek organizacyjnych ale także opisów stanowiska pracy i zakresów czynności pracowników.
- Powierzenie zadań jednostki, zarówno własnych jak i związanych z działalnością wspomagającą na zewnątrz, jest rozwiązaniem akceptowalnym przy założeniu, że odbywa się to z zachowaniem zasad przejrzystości i skutkuje optymalizacją ponoszonych przez dany podmiot kosztów.
- Należy określić parametry jakościowe świadczonych przez podmioty zewnętrzne usług i dokonywać okresowej oceny współpracy (szczególnie przy umowach długookresowych).
- W przypadku powierzania zadań jednostki na zewnątrz należy zapewnić odpowiedni poziom nadzoru.

1.2. Cele i zarządzanie ryzykiem

- Jednostki, które dotychczas nie wyznaczały celów i nie zarządzały ryzykiem w sposób sformalizowany powinny zintensyfikować prace nad dostosowaniem swoich działań do standardów Ministra Finansów.
- Dobrym rozwiązaniem jest wyraźne określenie misji organizacji, adekwatnej dla całości organizacji. Za niewłaściwe należy uznać wskazywanie przez jednostki, że misja i cele są wprost wskazane w ustawach powołujących daną jednostkę.
- Należy rozważyć określenie spójnego „drzewa celów” dla całej organizacji. Cele powinny być formalnie zatwierdzone i podlegać okresowemu przeglądowi.
- Cele niższego rzędu powinny być zgodne z celami wyższego rzędu. Należy zidentyfikować cele szczegółowe, krytyczne dla osiągnięcia celów ogólnych i regularnie oceniać ich realizację. Należy dokonywać okresowego przeglądu celów szczegółowych

³ Dz. U. Nr 227 poz. 1505 ze zm.

w celu weryfikacji ich aktualności. W przypadku identyfikacji czynników, które mogą zagrozić osiągnięciu celów należy podjąć działania zaradcze.

- Po zdefiniowaniu celów należy wdrożyć system pomiaru, m.in. poprzez ustalenie mierzalnych kryteriów lub wskaźników realizacji celów. System pomiaru jest szczególnie istotny w przypadku usług wykonywanych przez podmioty zewnętrzne.
- Dobrym rozwiązaniem jest przy określaniu celów i zadań wskazanie wyraźne jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich wykonanie.
- Należy wprowadzić zarządzanie ryzykiem w skali całej organizacji. Proces zarządzania ryzykiem winien być udokumentowany. Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie rejestrów ryzyk w skali całej organizacji.

1.3. Mechanizmy kontroli

- Nadzór powinien być wykonywany w sposób ciągły. Działania nadzorcze nie mogą ograniczać się do działań *ad hoc* i *ex post* podejmowanych po wystąpieniu nieprawidłowości.
- Należy ustalić procedury obiegu informacji w przypadku, gdy nadzór nad realizacją zadania jest sprawowany przez kilka jednostek organizacyjnych.
- Dobrym rozwiązaniem jest sprawowanie nadzoru np. wykonywania poleceń przy wsparciu narzędzi informatycznych.
- W jednostce należy dokumentować wszystkie przypadki, w których ze względu na nadzwyczajne okoliczności odstępiono od procedur lub instrukcji. Opis takich przypadków winien zawierać uzasadnienie oraz informacje o zatwierdzeniu przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika.
- Należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności, wykorzystując między innymi, wyniki analizy ryzyka. Należy rozważyć opracowanie dokumentu dotyczącego planu ciągłości działania.

1.4. Informacja i komunikacja

- Należy w większym stopniu wykorzystywać narzędzia informatyczne w procesie wymiany informacji.
- Docelowo obieg dokumentów powinien odbywać się w możliwie zintegrowanym systemie, a informacja raz wprowadzona w formie elektronicznej powinna być w takiej formie wykorzystywana i przekazywana do innych systemów.
- Procedury winny precyzyjnie określić sposób współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi (kto, komu, kiedy i w jakim celu przekazuje jakie dokumenty, kto koordynuje), tak aby uniknąć ryzyka rozmycia odpowiedzialności. Należy wprowadzić zasadę obligatoryjnej wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi realizującymi zadania w jednym obszarze.
- Należy wprowadzić mechanizmy ograniczające do minimum ryzyko wejścia w posiadanie istotnych informacji służbowych przez osoby, którym nie jest to niezbędne do wykonywanej pracy. W tym celu należy rozważyć wprowadzenie polityki bezpieczeństwa informacji w jednostkach, które dotychczas tego nie zrobiły.

- Należy wprowadzić zasady dokumentowania przez pracowników jednostki każdego kontaktu o charakterze lobbingsowym (spotkania, telefony), niezależnie od statusu prawnego podmiotu podejmującego te czynności.
- Należy dolożyć szczególnej staranności w procesie udostępniania informacji publicznej poprzez Biuletyn Informacji Publicznej, tak aby dane dostępne za jego pośrednictwem były maksymalnie wyczerpujące, na bieżąco aktualizowane i podane w formie przystępnej dla każdego obywatela.
- W celu wzmocnienia transparentności dla opinii publicznej należy prowadzić możliwie otwartą politykę informacyjną, przy zachowaniu poufności informacji prawnie chronionych.
- Należy zapewnić efektywny system komunikacji z podmiotami, które mogą mieć znaczący wpływ na osiąganie celów przez jednostkę. Wewnętrzne podmioty współpracujące z jednostką powinny być informowane o zasadach etycznych w niej obowiązujących.

1.5. Monitorowanie i ocena

- Jednostki, które nie monitorują skuteczności elementów kontroli zarządczej powinny zintensyfikować prace nad dostosowaniem swoich działań do tego standardu Ministra Finansów.
- Jednostki, które dotychczas nie dokonały samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej powinny opracować zasady jej dokonywania oraz powinny przeprowadzić samoocenę w celu realizacji standardu Ministra Finansów.
- W jednostkach, które zrezygnowały bądź nie wykorzystują funkcji audytu wewnętrznego należy rozważyć (szacując koszty i korzyści takiego rozwiązania) okresowe korzystanie z usług audytorów zewnętrznych np. w celu realizacji dedykowanych zadań (np. audyt efektywnościowy, finansowy, informatyczny, nadużyć).
- Szczególnie w jednostkach, które nie posiadają funkcji audytu wewnętrznego i kontroli instytucjonalnej należy rozważyć coroczne potwierdzenie uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w formie oświadczenia (np. oświadczeń cząstkowych o stanie kontroli zarządczej przedstawianych kierownikowi jednostki przez kierujących komórkami organizacyjnymi).

Rozdzielnik:

1. Przewodniczący Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów
2. Dyrektor Naczelny Centrum Badania Opinii Społecznej
3. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
4. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
5. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
6. Dyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
7. Prezes Polskiej Akademii Nauk
8. Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego
9. Rzecznik Praw Pacjenta
10. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
11. Prezes Rządowego Centrum Legislacji
12. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
13. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
14. Rzecznik Ubezpieczonych