

**Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Obrony Narodowej**

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, przeprowadziła w Ministerstwie Obrony Narodowej kontrolę funkcjonowania audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 13 grudnia 2011 r. i omówione na naradzie 20 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie audytu wewnętrznego w Ministerstwie Obrony Narodowej i w dziale obrona narodowa, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Biuro Audytu Wewnętrznego w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej usytuowane jest zgodnie z art. 280 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Plany audytu wewnętrznego MON na rok 2010 i 2011 oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2010 r. zostały sporządzone terminowo i w sposób uwzględniający warunki określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie prowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego³. Przekazana do Ministerstwa Finansów informacja o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w 2010 r. zawierała wszystkie dane określone w komunikacie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2009 r.⁴ Kontrola dokumentacji dziesięciu zadań audytowych przeprowadzonych przez pracowników Biura Audytu Wewnętrznego wykazała, że realizacja tych zadań spełniła wymogi rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego.
2. W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu Wewnętrznego zrealizowało szesnaście zadań audytowych, w tym pięć zadań zapewniających, pięć zadań doradczych oraz sześć zadań sprawdzających. Zadania zapewniające były skoncentrowane na badaniu działalności podstawowej Ministerstwa w zakresie zarządzania, planowania i gospodarki finansowej w zidentyfikowanych obszarach krytycznego i wysokiego ryzyka. NIK ocenia pozytywnie wdrożenie rekomendacji sformułowanych w wyniku realizacji zadań zapewniających w latach 2009–2010, które dotyczyły usprawnienia działalności operacyjnej MON, w tym między innymi:

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

² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz.U. Nr 21, poz. 108.

⁴ Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 85.

- usprawnienia procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP oraz procesu decyzyjnego w zakresie kierowania wdrożeniem systemu informatycznego KADRA,
 - wprowadzenia w poszczególnych Planach Modernizacji Technicznej (PMT) Sił Zbrojnych RP znaczników – indeksacji pozycji PMT,
 - zarządzania procesem implementacji Programu Operacyjnego C4ISR,
 - nowelizacji wytycznych MON w sprawie działalności legislacyjnej dotyczącej postępowania z umowami z partnerami zagranicznymi.
3. Według obowiązującej w MON metodyki prowadzenia analizy ryzyka na potrzeby planowania zadań audytowych, w sprawdzanym okresie, określono 147 obszarów krytycznego i wysokiego ryzyka. Przy istniejącym stanie zatrudnienia audytorów wewnętrznych w Biurze Audytu Wewnętrznego, umożliwiającym poddanie audytowi ośmiu obszarów ryzyka rocznie, cykl audytu wynosi 16,8 lat. W związku z tym istnieją rozbieżności pomiędzy potrzebami przeprowadzenia dużej liczby audytów w obszarach krytycznego i wysokiego ryzyka, a niewielkimi możliwościami ich realizacji. Dodatkowo, na podstawie art. 291 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, od 2010 r. do zadań Biura Audytu Wewnętrznego MON należy gromadzenie niezbędnych dla Komitetu Audytu informacji z jednostek w dziale, przygotowywanie zbiorczych informacji oraz obsługa organizacyjna i wsparcie Komitetu Audytu. Konieczność realizacji tych zadań przez Biuro Audytu Wewnętrznego spowodowała, że liczba zadań audytowych zapewniających i doradczych zmniejszyła się z 13 w 2009 r. do 5 w 2010 r.
 4. Zdaniem NIK działania podjęte przez Ministra Obrony Narodowej w 2010 r. i w okresie trzech kwartałów 2011 r., nie były wystarczające, aby zapewnić funkcjonowanie skutecznej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale obrona narodowa. W trakcie kontroli ustalono, że nie było wewnętrznych uregulowań w zakresie formalnego zarządzania ryzykiem oraz monitorowania i oceny skuteczności poszczególnych elementów kontroli zarządczej. Podstawowe wymagania odnoszące się do tych elementów określone zostały w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵. Do czasu zakończenia kontroli nie została przeprowadzona samoocena kontroli zarządczej, o której mowa w standardzie E.20. Zdaniem NIK, niewystarczające działania w zakresie wdrażania skutecznej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej były głównie skutkiem nierozstrzygnięcia koncepcji jej funkcjonowania.
 5. Minister Obrony Narodowej nie wydał szczegółowych wytycznych dotyczących kontroli zarządczej w dziale obrona narodowa, pomimo że ich wydanie uznane zostało przez Ministra za jedno z zadań priorytetowych na rok 2010 i 2011. Dyrektor Generalny MON, realizując polecenie Ministra z dnia 18 stycznia 2010 r., koordynował prace nad koncepcją docelowego modelu kontroli zarządczej w dziale obrona narodowa i przedstawił ją Ministrowi w dniu 9 czerwca 2011 r. wraz z projektem szczegółowych wytycznych w tym zakresie. Projekt ten nie został wdrożony, gdyż podjęto decyzję o konieczności uprzedniego uregulowania systemu wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania ich realizacji w MON, tj. kwestii ujętych w standardzie B.6. W tym celu podjęto prace nad nowelizacją decyzji Ministra z dnia 9 kwietnia 2008 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności bieżącej w Ministerstwie⁶. Na posiedzeniu Kierownictwa MON w maju 2011 r. przyjęto „Koncepcję zmian w systemie finansowania zadań realizowanych przez Siły Zbrojne RP”, w której między innymi zawarta została ocena funkcjonujących w dziale obrona narodowa procedur planowania. W materiale tym stwierdzono, że stosowane dotychczas w MON procedury planowania nie zapewniają określenia celów konkretnych, mierzalnych i określonych w czasie, ani sposobu pomiaru osiągnięcia celów. Na konieczność przyspieszenia prac nad wprowadzeniem nowego, hierarchicznego systemu wyznaczania celów w dziale obrona narodowa wskazał także w lutym 2011 r. Komitet Audytu w sprawozdaniu z realizacji zadań za 2010 r. W trakcie kontroli NIK 29 listopada 2011 r. do uzgodnień wewnątrzresortowych został skierowany projekt decyzji Ministra w sprawie planowania i rozliczania działalności bieżącej w Ministerstwie. W projekcie tym zaproponowano między innymi procedurę sporządzania planu działalności i sprawozdania z jego wykonania oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.
 6. NIK ocenia pozytywnie stosowanie w Ministerstwie Obrony Narodowej standardów kontroli zarządczej w procesie naboru oraz szkolenia pracowników cywilnych. Skontrolowanych zostało 12 postępowań rekrutacyjnych na stanowiska w służbie cywilnej oraz organizacja szkoleń w zakresie kontroli zarządczej.

⁵ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁶ Dz.Urz. MON Nr 8, poz. 88.

Pomimo nieopracowania pisemnej procedury naboru kandydatów na stanowiska inne niż wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz na stanowiska spoza służby cywilnej stwierdzono, że każdorazowo przestrzegano przepisów art. 28-31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷.

7. Plan działalności na 2011 r. dla działu obrona narodowa został sporządzony w szczególności wymaganej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁸. Ujęte w nim cele, zadania i mierniki określone zostały na podstawie zadań priorytetowych z projektu budżetu na 2011 r. części 29 Obrona narodowa w układzie zadaniowym.
8. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2010 r. podpisane zostało przez Ministra w dniu 27 kwietnia 2011 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 70 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Minister złożył oświadczenie, że adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w dziale obrona narodowa oraz MON funkcjonowała w ograniczonym stopniu. Oświadczenie Ministra opracowane zostało na podstawie oświadczeń częściowych osób kierujących pionami funkcyjnymi w MON, dyrektorów/szefów komórek/jednostek organizacyjnych bezpośrednio podległych Ministrowi, jak również na podstawie zapewnienia przedstawionego przez audytorów wewnętrznych oraz sprawozdania Komitetu Audytu. NIK stwierdziła, że zbyt późno uruchomiony został proces sporządzania oświadczenia za 2010 r., co w znacznym stopniu ograniczyło możliwości wykorzystania dostępnych źródeł informacji o stanie kontroli zarządczej. Terminy składania oświadczeń częściowych zostały określone w opracowanym w trakcie kontroli NIK projekcie decyzji Ministra w sprawie planowania i rozliczania działalności bieżącej w Ministerstwie.
9. Komitet Audytu został powołany zgodnie z art. 288 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. NIK zwraca jednak uwagę, że dotychczasowe działania Komitetu Audytu w zakresie monitorowania efektywności i skuteczności pracy audytu wewnętrznego nie były wystarczające w świetle określonego w art. 288 ust. 4 ustawy o finansach publicznych celu jego działalności, tj. doradztwa na rzecz Ministra dotyczącego funkcjonowania skutecznego audytu wewnętrznego. Uzasadnieniem do zwiększenia zakresu działań są wyniki analizy przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK. Według stanu na 30 czerwca 2011 r. w dziale obrona narodowa funkcjonowało 119 jednostek zobligowanych - na podstawie art. 274 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - do prowadzenia audytu wewnętrznego. Spośród tych jednostek 18 nie wywiązało się z obowiązku jego prowadzenia, a w 22 jednostkach audytor wewnętrzny zatrudniony był na 0,25 etatu lub mniej. Ponadto stwierdzono, że 13-u audytorów wewnętrznych było zatrudnionych w dwóch, trzech lub nawet pięciu jednostkach jednocześnie. W dziewięciu przypadkach łączny wymiar zatrudnienia na jednego audytora przekroczył jeden etat, w tym w jednym przypadku audytor zatrudniony był łącznie na 2,8 etatu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) weryfikację metodologii sporządzania analizy ryzyka na potrzeby planowania zadań audytu wewnętrznego,
- 2) skorelowanie zadań realizowanych przez audyt wewnętrzny z zasobami kadrowymi.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra, o przedstawienie 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 przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

⁷ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 187, poz. 1254.