

Podsumowanie sprawozdań komitetów audytu z realizacji zadań w 2016 r.

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

tel.: +48 22 694 42 42
fax: +48 22 694 47 41

www.mf.gov.pl

**Warszawa
czerwiec 2017 r.**

Podsumowanie sprawozdań komitetów audytu z realizacji zadań w 2016 r.

Dokument „**Podsumowanie sprawozdań komitetów audytu z realizacji zadań w 2016 r.**” został przygotowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji sektora publicznego przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te informacje.

Spis treści

Wprowadzenie	2
1. Zadania realizowane przez komitety audytu	2
1.1. Sygnalizowanie istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej	3
1.2. Działalność związana z audytem wewnętrznym.....	4
1.2.1. Wyznaczanie priorytetów do rocznych i strategicznych planów audytu wewnętrznego	4
1.2.2. Przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowanie ich wdrożenia	5
1.2.3. Przegląd sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego oraz oceny kontroli zarządczej	6
1.2.4. Monitorowanie efektywności pracy audytu wewnętrznego.....	6
1.2.5. Wyrażanie zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego	7
1.3. Inne działania komitetów audytu.....	8
1.3.1. Działania doradcze.....	8
1.3.2. Samoocena komitetów audytu.....	8
2. Wnioski komitetów audytu	9
2.1. Komitety audytu a funkcjonowanie kontroli zarządczej	9
2.2. Komitety audytu a funkcjonowanie audytu wewnętrznego.....	10
3. Organizacja komitetów audytu	11
3.1. Skład komitetów audytu	11
3.2. Posiedzenia komitetów audytu	12
3.3. Wynagrodzenia niezależnych członków komitetów audytu.....	12
Podsumowanie	12
Wsparcie w zakresie kontroli zarządczej	13
Wsparcie w zakresie skuteczności audytu wewnętrznego	14
Skuteczność komitetów audytu.....	15

Wprowadzenie

Podsumowanie sprawozdań komitetów audytu z realizacji zadań w 2016 r.¹ opisuje najważniejsze działania komitetów audytu w ramach doradztwa świadczonego na rzecz ministrów kierujących działami administracji rządowej w zakresie:

- zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej,
- skutecznego audytu wewnętrznego.

Dokument prezentuje także przykłady dobrych praktyk w zakresie wykorzystania potencjału i roli komitetów oraz ich wpływu na funkcjonowanie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w ministerstwach oraz jednostkach w dziale.

Podsumowanie, poza informacjami dotyczącymi 18 obecnie funkcjonujących komitetów audytu, uwzględnia również sprawozdanie z działalności Komitetu Audytu Ministerstwa Skarbu Państwa. Część komitetów audytu podkreślała, że ze względu na trwający proces przekształceń lub tworzenia nowych ministerstw nie mogły w pełni zrealizować wszystkich zadań. Jeden komitet poinformował natomiast, że ze względu na jego powołanie w drugiej połowie grudnia 2016 r. do końca roku nie podejmował działań.

1. Zadania realizowane przez komitety audytu

Analizę sprawozdań z działalności komitetów audytu przeprowadzono uwzględniając zadania komitetów określone w art. 289 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Poniższy wykres ilustruje liczbę komitetów audytu realizujących poszczególne zadania w ubiegłym roku.



Źródło: opracowanie własne

¹ Dalej jako: *Podsumowanie*.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm., dalej jako: ustawa.

1.1. Sygnalizowanie istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej

Wszystkie komitety audytu identyfikowały istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej. Podobnie jak w latach ubiegłych podstawowymi **źródłami informacji** w tym zakresie były:

- wyniki pracy audytu wewnętrznego w ministerstwie oraz jednostkach w dziale,
- oświadczenia o stanie kontroli zarządczej sporządzane przez kierowników jednostek w dziale oraz informacje na temat działań podjętych w związku z zastrzeżeniami w tym zakresie stwierdzonymi w roku poprzednim,
- kwestionariusze samooceny stosowania standardów kontroli zarządczej³,
- wyniki kontroli oraz informacje o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń,
- plany działalności oraz sprawozdania z ich wykonania.

Ponadto komitety powoływały się na dodatkowe źródła informacji o stanie kontroli zarządczej, w tym m.in. na:

- rejestr ryzyk oraz informacje od koordynatora zarządzania ryzykiem lub koordynatora systemu kontroli zarządczej w ministerstwie,
- rejestr ryzyk korupcyjnych,
- wyniki przeglądów systemu zarządzania,
- półroczne sprawozdania o realizacji celów i zadań dla działów oraz informacje dotyczące procesu ich sporządzania,
- informacje o bieżącej działalności operacyjnej,
- informacje o wykonaniu budżetu, za który odpowiada minister.

W związku ze zmianami organizacyjnymi lub przekształceniami w ministerstwach komitety odniosły się również do dokumentów związanych z tymi procesami.

12 komitetów wskazało **ryzyka i słabości kontroli zarządczej** odnoszące się do wszystkich celów kontroli zarządczej określonych w ustawie. Stwierdzone słabości i ryzyka dotyczyły m.in.:

- środowiska wewnętrznego, w tym:

- wiedzy pracowników o realizowanych celach,
- organizacji i zarządzania urzędem,
- zarządzania zmianą oraz zapewnienia ciągłości realizacji zadań w procesie przekształceń, w tym zarządzania dokumentacją,
- delegowania uprawnień,
- kompetencji zawodowych;

- celów i zarządzania ryzykiem, m.in.:

- zarządzania ryzykiem,
- wyznaczania celów i mierników;

- mechanizmów kontroli:

- efektywności wykorzystania systemów informatycznych w realizacji zadań oraz zarządzania i bezpieczeństwa IT,
- obsługi finansowo-księgowej ministerstwa oraz jednostek w dziale,
- zamówień publicznych i zarządzania majątkiem,
- standaryzacji usług,
- dokumentowania systemu kontroli zarządczej,

³ Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego zostały ogłoszone Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

- opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych i decyzji administracyjnych oraz terminowości realizacji ustawowych zadań ministra,
- naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej,
- obsługi legislacyjno-prawnej;

- informacji i komunikacji, w tym:

- bieżącej informacji, w tym informowania kierownictwa ministerstwa o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej,
- jakości informacji dotyczących kontroli zarządczej przekazywanych przez jednostki w dziale;

- monitorowania i oceny:

- wykonywania nadzoru nad jednostkami w dziale i kontroli,
- rozpatrywania skarg i wniosków.

Większość komitetów przedstawiła również rekomendacje dotyczące działań naprawczych, których przykłady zostały przytoczone w części dotyczącej wniosków komitetów audytu⁴.

Dobre praktyki w zakresie sygnalizowania ryzyk oraz słabości kontroli zarządczej:

- monitorowanie stopnia wdrożenia działań usprawniających w odniesieniu do zidentyfikowanych ryzyk lub słabości kontroli zarządczej wynikających z rekomendacji komitetów lub oświadczenia o stanie kontroli zarządczej,
- korzystanie z różnorodnych źródeł informacji na temat kontroli zarządczej w ministerstwie i jednostkach w dziale (np. wyników samooceny kontroli zarządczej) oraz reagowanie na zmieniające się warunki funkcjonowania,
- regularne spotkania komitetu audytu z kierownikami jednostek w dziale oraz udział w posiedzeniach komitetu osób kierujących komórkami organizacyjnymi w ministerstwie nadzorującymi te jednostki, w celu przedstawienia oceny ich działania.

1.2. Działalność związana z audytem wewnętrznym

1.2.1. Wyznaczanie priorytetów do rocznych i strategicznych planów audytu wewnętrznego

Zgłoszenie priorytetów do rocznych planów audytu na 2016 r. zadeklarowało 16 komitetów audytu, z czego 3 nie przedstawiły informacji o sformułowanych priorytetach.

Jako podstawę wyznaczenia priorytetów do planów audytu komitety wskazały m.in. analizę:

- celów i zadań wynikających z planu działalności ministra oraz jednostek w dziale,
- wyników analizy ryzyka na potrzeby rocznego planu audytu wewnętrznego w ministerstwie i jednostkach w dziale,
- „Mapy ryzyka” i „Rejestru ryzyk strategicznych”,
- informacji na temat zadań audytowych zrealizowanych w latach poprzednich,
- planów kontroli wewnętrznej oraz wyników kontroli zewnętrznych i wewnętrznych,
- zmian organizacyjnych w ministerstwie lub jednostkach w dziale,

⁴ Por. str. 9 Podsumowania.

- propozycji obszarów działalności wskazanych przez członków kierownictwa ministerstwa lub kierowników jednostek w dziale oraz dyrektorów departamentów wykonujących zadania w zakresie nadzoru ministra nad jednostkami w dziale.

Ze względu na poziom szczegółowości priorytety do planów audytu wykazane w sprawozdaniach komitetów audytu można pogrupować w następujący sposób:

- ogólne wytyczne, np.:
 - „Skorelowanie planu audytu z planem działalności”,
 - „Uwzględnienie w realizowanych zadaniach oceny stanu kontroli zarządczej”,
 - „Uwzględnienie w realizowanych zadaniach oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi”;
- wskazujące obszary działalności, bez precyzowania szczegółowego zakresu podmiotowego oraz tematu zadań, np.:
 - „Nabór i zatrudnianie”,
 - „Zarządzanie nieruchomościami”,
 - „Ochrona informacji niejawnych”,
 - „Bezpieczeństwo IT”;
- wskazujące zakres przedmiotowy zadań audytowych bez precyzowania zakresu podmiotowego zadań, np.:
 - „Współpraca z organizacjami międzynarodowymi”,
 - „Gospodarka morską”,
 - „Utrzymanie infrastruktury wojskowej”,
 - „Służba konsularna”;
- wskazujące zakres przedmiotowy lub podmiotowy zadania audytowego (albo oba zakresy łącznie), np.:
 - „Ocena zarządzania projektami prowadzonymi w MC w zakresie skuteczności działań Biura Zarządzania Portfelem Projektów”,
 - „Nabór i kształcenie na studiach lekarskich stacjonarnych prowadzonych w języku angielskim”;
 - „Działalność COS w zakresie zarządzania nieruchomościami w wybranym Ośrodku Przygotowań Olimpijskich Centralnego Ośrodka Sportu”,
 - „Depozyty, w tym zabezpieczenia i poręczenia majątkowe (priorytet dla powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury)”.

W sprawozdaniach 3 komitetów przedstawiono informacje świadczące o monitorowaniu realizacji wyznaczonych priorytetów przez audytorów wewnętrznych jednostek w dziale.

1.2.2. Przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowanie ich wdrożenia

Z informacji zawartych w sprawozdaniach wynika, że 16 komitetów dokonało w 2016 r. przeglądu istotnych wyników audytu wewnętrznego. W 14 przypadkach przegląd ten obejmował również analizę wyników monitorowania wdrożenia zaleceń sformułowanych w ramach zadań audytowych.

Tylko 1 komitet przedstawił w sprawozdaniu informacje na temat stopnia wdrożenia zaleceń zawartych w sprawozdaniach z zadań przeprowadzonych przez audytorów w 2015 r. Wyniki

przeгляdu wskazały, że w pełni zostało wdrożonych 80% zaleceń, natomiast 20% wdrożono częściowo lub pozostaje w trakcie realizacji.

Przeгляdu nie dokonały 3 komitety, co wynikało w jednym przypadku z powołania komitetu audytu w grudniu 2016 r., w drugim z faktu, że audytor wewnętrzny został zatrudniony we wrześniu 2016 r. i do końca roku nie ukończył żadnego zadania audytowego, w trzecim natomiast nie przekazano informacji na ten temat.

1.2.3. Przegląd sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego oraz oceny kontroli zarządczej

Ze sprawozdań wynika, że 17 komitetów audytu dokonało przeglądu sprawozdań z wykonania planów audytu wewnętrznego oraz oceny kontroli zarządczej przeprowadzonej przez audyt wewnętrzny.

Poza sprawozdaniami z wykonania planu audytu wewnętrznego, źródłem informacji na temat funkcjonowania kontroli zarządczej dla komitetów audytu była analiza następujących dokumentów opracowanych przez audyt wewnętrzny:

- zbiorczych informacji przygotowanych przez komórki audytu wewnętrznego⁵ w ministerstwach, w oparciu o informacje przekazane przez audytorów wewnętrznych z jednostek w dziale,
- sprawozdań z wykonania wybranych zadań audytowych w ministerstwie oraz jednostkach w dziale,
- innych dokumentów przygotowanych przez KAW w jednostkach w dziale, zawierających informacje o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej.

1.2.4. Monitorowanie efektywności pracy audytu wewnętrznego

17 komitetów monitorowało efektywność pracy audytu wewnętrznego poprzez analizowanie:

- realizacji planów audytu wewnętrznego w roku objętym sprawozdaniem,
- wyników przeprowadzonych zadań audytowych,
- rejestru wdrożenia zaleceń,
- stanu zatrudnienia w komórkach audytu w działach (w tym formy prowadzenia i wymiaru czasu pracy audytora wewnętrznego).

Komitety audytu w tym zakresie podejmowały również inne działania, np.:

- porównanie wskaźników odnoszących się do jednostek w dziale z wynikami benchmarkingu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,
- bezpośrednie spotkania z kierownikami KAW w celu omówienia bieżących prac audytu wewnętrznego oraz zaprezentowania wyników badań benchmarkingowych,
- analizę samooceny komórek audytu wewnętrznego,
- monitorowanie przeprowadzenia i przegląd wyników oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego.

Zyskujące coraz większą popularność analizy wskaźnikowe efektywności audytu wewnętrznego obejmowały m.in.:

- liczbę zaleceń przyjętych do realizacji,
- liczbę czynności sprawdzających,
- liczbę osobodni przeznaczonych na zadania zapewniające,

⁵ Dalej jako: KAW.

- relację zadań w obszarze działalności wspomagającej do zadań w obszarze działalności podstawowej.

1.2.5. Wyrażanie zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego

W 2016 r. do 12 komitetów audytu wpłynęło łącznie 25 wniosków dotyczących rozwiązania stosunku pracy oraz zmiany warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego w ministerstwie lub jednostkach w dziale.

Rysunek nr 1. Wnioski dotyczące zmiany warunków pracy i płacy kierownika KAW



Źródło: opracowanie własne

Dobre praktyki komitetów audytu w zakresie audytu wewnętrznego:

- monitorowanie stopnia wdrożenia zaleceń audytu wewnętrznego,
- pozyskiwanie opinii kierowników jednostek o funkcjonowaniu audytu wewnętrznego w jednostkach w dziale,
- opracowanie jednolitych wzorów dokumentów dla komórek audytu wewnętrznego w jednostkach w dziale,
- analiza realizacji „Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego” w ministerstwie, w tym wypełnienia wymogów dotyczących oceny zewnętrznej i wewnętrznej KAW w ministerstwie i jednostkach w dziale oraz przegląd wyników tych ocen,
- przeprowadzenie wewnętrznych badań benchmarkingowych i porównywanie wyników z wynikami raportu benchmarkingowego publikowanego przez Ministerstwo Finansów.

1.3. Inne działania komitetów audytu

1.3.1. Działania doradcze

Komitety audytu w ramach działalności doradczej wydawały opinie oraz rekomendacje dotyczące kontroli zarządczej, w tym odnoszące się do:

- planu działalności ministra oraz sprawozdania z jego wykonania, a także oświadczenia o stanie kontroli zarządczej,
- działań podjętych w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej wynikających z zastrzeżeń zawartych w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej,
- rejestru ryzyk oraz rejestru ryzyk korupcyjnych,
- wewnętrznych procedur dotyczących kontroli zarządczej w ministerstwie lub w dziale,
- wdrażania w jednostkach w dziale systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Natomiast w zakresie audytu wewnętrznego komitety audytu wyrażały opinię dotyczącą np.:

- strategicznego planu audytu wewnętrznego w ministerstwie,
- zmiany Karty Audytu Wewnętrznego,
- programu zapewnienia i poprawy jakości KAW,
- wspólnych wzorów dokumentów dla KAW w ministerstwie i jednostek w dziale,
- prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę w jednostce w dziale.

Podobnie jak w latach ubiegłych wszystkie komitety audytu zapoznały się lub brały aktywny udział w przygotowaniu planu działalności oraz sprawozdania z jego wykonania. Część komitetów audytu uczestniczyła również w procesie monitorowania realizacji planu działalności.

Z przedstawionych informacji wynika również, że 7 komitetów rekomendowało ministrowi złożenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej stwierdzającego funkcjonowanie w ograniczonym stopniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

1.3.2. Samoocena komitetów audytu

W 14 sprawozdaniach przedstawiono informacje odnoszące się do wybranych elementów własnej pracy komitetów audytu. Pełną samoocenę swojej pracy przeprowadziły 3 komitety.

Oceniając swoją pracę komitety audytu podkreśliły m.in.:

- pełnienie wyłącznie funkcji doradczej, bez wkraczania w sferę zarządzania,
- regularność posiedzeń, uwzględniającą terminy realizacji takich zadań jak np. przygotowanie planu działalności, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej lub planu audytu,
- dobrą współpracę z KAW w ministerstwie.

Wśród działań mających na celu poprawę funkcjonowania komitetów audytu wskazano:

- zapoznawanie się z dokumentami i informacjami dotyczącymi funkcjonowania ministerstwa oraz jednostek w dziale,
- regularne spotkania z przedstawicielami komórek organizacyjnych ministerstwa, a także KAW i kierowników jednostek w dziale,
- czynny udział członków komitetu jako prelegentów w szkoleniach dla audytorów wewnętrznych z ministerstwa oraz jednostek w dziale,
- udział przedstawicieli komitetów audytu w spotkaniu organizowanym przez Ministerstwo Finansów,

- zapoznawanie się z materiałami i informacjami zamieszczanymi na stronie Ministerstwa Finansów dotyczącymi audytu wewnętrznego oraz kontroli zarządczej.

Ponadto komitety audytu dobrze oceniły obsługę komitetu przez KAW w ministerstwach, w tym sposób przygotowywania i jakość materiałów oraz informacji, a także sposób ich prezentowania na posiedzeniach. Komitety również pozytywnie oceniły współpracę z kierownikami jednostek w dziale, kierownikami komórek organizacyjnych oraz kierownikami KAW w ministerstwie i jednostkach w dziale.

2. Wnioski komitetów audytu

2.1. Komitety audytu a funkcjonowanie kontroli zarządczej

Wnioski komitetów audytu dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej można podzielić na dwie grupy:

- odnoszące się do wybranych obszarów działalności, które dotyczyły m.in.:
 - zarządzania budżetem i majątkiem oraz finansowania jednostek w dziale,
 - inwestycji i zamówień publicznych,
 - procesu legislacyjnego,
 - zarządzania technologiami informatycznymi i ochroną danych,
 - etyki;
- odnoszące się do funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym dotyczące:
 - planowania, np. powiązania planu działalności ministra z analizą ryzyka, doskonalenia w formułowaniu celów, zadań i określania mierników w procesie planowania rocznego,
 - zarządzania ryzykiem, w tym wdrożenia jednolitej metodyki zarządzania ryzykiem przez ministerstwo i jednostki w dziale, uwzględnienia w rejestrze ryzyk zagrożeń wynikających ze zmian organizacyjnych,
 - oceny kontroli zarządczej, np. dokumentowania systemu kontroli zarządczej, skrócenia czasu wdrożenia zaleceń audytu wewnętrznego,
 - środowiska kontroli, w tym zapewnienia odpowiednich kompetencji zawodowych, standaryzacji usług, delegowania uprawnień oraz doskonalenia procedur wewnętrznych, procesu naboru i zatrudnienia, zarządzania zmianą i zapewnienia ciągłości realizacji zadań w procesie przekształceń,
 - komunikacji i informacji, np. bieżącego informowania kierownictwa ministerstwa o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej, poprawy przepływu informacji pomiędzy komórkami kontroli i KAW w ministerstwie na temat planowanych czynności oraz wyników prac.

Podobnie jak w ubiegłym roku najwięcej rekomendacji komitetów audytu dotyczyło potrzeby usprawnienia systemu zarządzania ryzykiem.

Komitety audytu zwróciły również uwagę na konieczność kontynuacji wdrażania systemu zarządzania jakością i systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, opartego na podejściu procesowym.

2.2. Komitety audytu a funkcjonowanie audytu wewnętrznego

Komitety audytu sformułowały wnioski i rekomendacje mające na celu poprawę funkcjonowania audytu wewnętrznego. Wnioski te dotyczyły następujących obszarów:

- planowania i zasobów kadrowych audytu wewnętrznego, w tym:
 - ściślejszego powiązania planu audytu z planem działalności ministra,
 - zwiększenia liczby audytorów wewnętrznych w stopniu umożliwiającym pełną realizację zadań audytowych,
 - zwiększenia liczby zadań audytowych realizowanych w obszarze działalności podstawowej jednostek w dziale (zamiast zadań obsługowych),
 - ujednociania obszarów działalności zidentyfikowanych przez KAW w poszczególnych grupach jednostek w dziale oraz ich systematycznej aktualizacji,
 - dążenia do pełnej realizacji planów audytu wewnętrznego;
- zapewnienia i poprawy jakości, np.:
 - określenia potrzeb szkoleniowych audytorów wewnętrznych w jednostkach w dziale oraz przyjęcie systemowego rozwiązania umożliwiającego skuteczne poszerzanie wiedzy, umiejętności i kompetencji audytorów wewnętrznych,
 - oceny zewnętrznej, np. w formie przeglądów partnerskich oraz informowania komitetu audytu o wynikach tej oceny,
 - samooceny audytu wewnętrznego;
- komunikacji i wymiany informacji, np.:
 - opracowania wspólnego wzoru sprawozdania z zadania audytowego dla ministerstwa i jednostek w dziale,
 - kontynuacji dorocznych konferencji organizowanych przez KAW w ministerstwie,
 - udziału w posiedzeniach komitetu audytu osób kierujących komórkami audytu wewnętrznego/audytorów wewnętrznych,
 - koordynacji działań i poprawy komunikacji pomiędzy KAW i komórkami kontroli,
 - koordynacji wspólnych zadań realizowanych przez KAW w jednostkach w dziale w ramach priorytetów komitetu audytu, w tym opracowanie wspólnej metodyki dla realizacji tych zadań.

Komitety zarekomendowały również możliwość wskazania przez ministra tych jednostek w dziale, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym.

Dobre praktyki wskazane w sprawozdaniach:

- opracowywanie, we współpracy z audytorami wewnętrznymi, wskazówek do realizacji zadań w ramach priorytetów komitetu audytu, co pozytywnie wpływa zarówno na efektywność pracy komórek audytu, jak i na jakość prezentowanych wyników oraz skuteczność podjętych działań,
- organizacja cyklicznych spotkań komitetów audytu z audytorami wewnętrznymi z ministerstwa i jednostek w dziale.

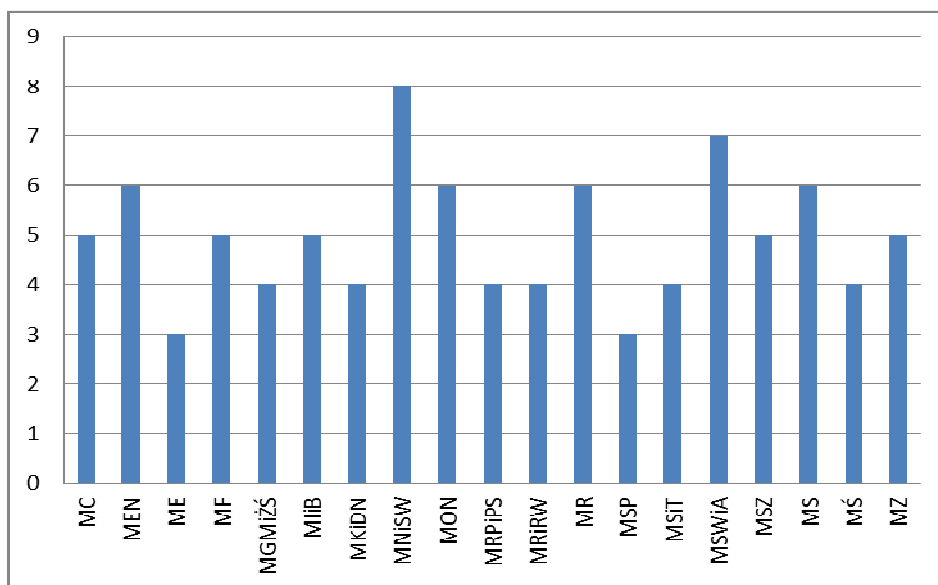
3. Organizacja komitetów audytu

3.1. Skład komitetów audytu

W świetle przepisów ustawy komitet audytu powinien składać się co najmniej z 3 członków, w tym sekretarza lub podsekretarza stanu jako przewodniczącego komitetu oraz co najmniej 2 członków niezależnych, tj. niebędących pracownikami ministerstwa lub jednostek w dziale.

Ze sprawozdań wynika, że składy osobowe komitetów zmieniały się w ciągu roku. Na koniec roku komitety audytu liczyły łącznie 94 członków. Wykres nr 1 ilustruje liczebność członków w poszczególnych komitetach.

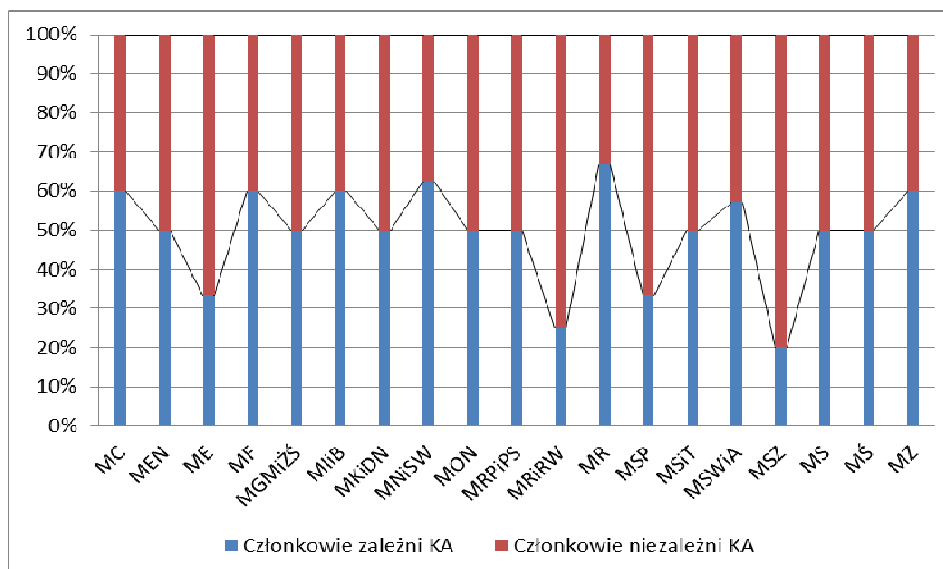
Wykres nr 1. Liczba członków komitetów audytu



Źródło: opracowanie własne

Komitety liczyły od 3 do 8 osób, w 79% komitetów liczba członków wynosiła od 4 do 6 osób. Najczęściej w skład komitetu audytu wchodziło 4 członków (6 komitetów). Strukturę komitetów w podziale na członków zależnych i niezależnych obrazuje Wykres nr 2.

Wykres nr 2. Członkowie komitetów audytu w podziale na zależnych i niezależnych



Źródło: opracowanie własne

Liczba członków niezależnych wahała się od 2 do 4 osób. Najczęściej w skład komitetu audytu wchodziło 2 (12 komitetów) lub 3 członków niezależnych (6 komitetów). W stosunku do łącznej liczby członków wszystkich komitetów audytu, członkowie niezależni stanowili 49%. W stosunku do lat ubiegłych zmniejszył się udział członków niezależnych w stosunku do ogólnej liczby członków komitetów.

3.2. Posiedzenia komitetów audytu

Komitety audytu realizowały swoje zadania przede wszystkim na posiedzeniach, część prac była prowadzona również pomiędzy posiedzeniami.

Z analizy informacji zawartych w sprawozdaniach wynika, że w 2016 r. komitety odbyły od 2 do 6 posiedzeń, natomiast jeden z komitetów nie spotkał się ani razu. Najczęściej były to 3 posiedzenia w roku (7 komitetów). Łącznie w 2016 r. miało miejsce 66 posiedzeń komitetów audytu (w 2013 r. – 88, w 2014 r. – 79, w 2015 r. – 67).

W większości przypadków terminy posiedzeń wynikały z terminów realizacji zadań komitetu, np. związanych z przygotowaniem planu działalności ministra, planu audytu wewnętrznego, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Na podstawie analizy danych może stwierdzić, że średni wskaźnik procentowy udziału przewodniczących komitetu audytu w posiedzeniach komitetu (w odniesieniu do 12 komitetów)⁶ wynosił 88%. Jednocześnie w przypadku 9 komitetów zadeklarowano udział przewodniczących we wszystkich posiedzeniach komitetów audytu.

3.3. Wynagrodzenia niezależnych członków komitetów audytu

Łączny koszt wynagrodzeń niezależnych członków audytu w 2016 r. wyniósł 293 374,14 zł, co stanowi ok. 52% kosztów poniesionych na ten cel w 2015 r. Na zmniejszenie ponoszonych kosztów miała wpływ zmiana przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie komitetu audytu⁷ wprowadzająca oszczędności związane z funkcjonowaniem komitetów audytu⁸.

Podsumowanie

Analiza sprawozdań wskazuje, że komitety audytu wypełniały większość swoich ustawowych zadań. Komitety reagowały również na zmieniające się warunki funkcjonowania ministerstw i jednostek w dziale. Poszukując nowych form efektywnego wypełnienia swojej roli komitety sięgały po nowe źródła informacji oraz podejmowały nowe działania.

Komitety audytu w większości pozytywnie oceniły działania realizowane w celu wzmocnienia poszczególnych elementów kontroli zarządczej oraz funkcjonowania audytu wewnętrznego

⁶ Dane dotyczą komitetów, które przekazały informacje na ten temat.

⁷ t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2049.

⁸ Wprowadzono zmianę sposobu ustalenia wynagrodzeń członków niezależnych komitetu poprzez odniesienie go do minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a nie jak dotychczas do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

w ministerstwie oraz jednostkach w dziale. W odniesieniu do zidentyfikowanych słabości i ryzyk proponowały nowe rozwiązania lub zgłaszały potrzebę kontynuacji podejmowanych inicjatyw.

Ze sprawozdań również wynika, że komitety audytu intensyfikują swoje działania w zakresie monitorowania wyników działań podejmowanych zarówno przez sam komitet, jak i audyt wewnętrzny.

Działania te przyczyniają się do identyfikacji słabości kontroli zarządczej występujących w jednostkach w dziale i mogą wpływać na poprawę ich funkcjonowania oraz dają możliwość oddziaływania na skuteczność audytu wewnętrznego.

Wsparcie w zakresie kontroli zarządczej

Ze sprawozdań za 2016 r. wynika, że pomimo działań podejmowanych w ministerstwach i jednostkach w dziale w zakresie poszczególnych elementów kontroli zarządczej, aktualne w stosunku do 2015 r. pozostają wnioski komitetów dotyczące:

- planowania działalności (przede wszystkim formułowania celów i zadań oraz określania mierników), np. wyznaczanie mierzalnych i rozliczanych celów jednostkom w dziale,
- zarządzania ryzykiem (w tym powiązania zarządzania ryzykiem z procesem planowania działalności, doskonalenia procedur zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem zachodzących zmian organizacyjnych, zwrócenia szczególnej uwagi na ryzyka dotyczące procesów przebiegających pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz ryzyka związane ze zjawiskiem korupcji),
- monitorowania i oceny kontroli zarządczej w dziale (np. określenie formy i częstotliwości raportowania na temat realizacji planu działalności),
- środowiska kontroli (m.in. zmiana kultury organizacyjnej oraz podnoszenie świadomości wśród pracowników ministerstwa i kierowników jednostek w dziale w zakresie celów wyznaczonych przez ministra),
- informacji i komunikacji (określenie źródeł informacji i kanałów komunikacji zapewniających bieżący dostęp do informacji zarządczej na temat działu lub działów, którymi kieruje minister).

Komitety zwróciły również uwagę na niewystarczające wykorzystanie wyników pracy audytu wewnętrznego przez komórki merytoryczne. Zidentyfikowano następujące problemy związane z wdrożeniem zaleceń audytu wewnętrznego:

- uzależnienie wdrożenia zaleceń od osobistego zaangażowania kierownictwa jednostki lub kierownictwa audytowanej komórki, co przy rotacji na tych stanowiskach może skutkować brakiem wdrożenia zaleceń lub ich wdrożeniem w sposób chaotyczny, spóźniony albo obarczony błędami,
- skupienie się komórek merytorycznych na działaniu a nie na rezultatach,
- nieuwzględnianie wniosków z przeprowadzonych zadań audytowych w ramach planowania prac przez komórki merytoryczne (brak analizy skuteczności dotychczasowych działań).

Takie podejście, w ocenie komitetów, spowalnia usprawnianie kontroli zarządczej i poprawę działalności jednostki.

Komitety audytu w swoich analizach częściej niż w latach ubiegłych odniosły się do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem korupcji oraz zapewnieniem ciągłości realizacji zadań.

Wsparcie w zakresie skuteczności audytu wewnętrznego

Komitety audytu pozytywnie oceniły działania audytu wewnętrznego, podkreślając w szczególności jakość i terminowość informacji dostarczanych przez audyt wewnętrzny na potrzeby oceny kontroli zarządczej oraz działalności komitetu.

Jednocześnie zwrócono uwagę na niedostateczne wykorzystanie potencjału audytu wewnętrznego, w tym ograniczenia wynikające z niewystarczających - w stosunku do realizowanych zadań - zasobów osobowych komórek audytu wewnętrznego oraz na potrzebę ich wzmocnienia.

Komitety zwróciły również uwagę na fakt, że nie wszystkie jednostki w dziale są objęte audytem wewnętrznym. Zaproponowano rozważenie przez ministra możliwości skorzystania z ustawowych uprawnień dotyczących wskazania jednostki zobowiązanej do prowadzenia audytu.

Odnosząc się do planowania audytu wewnętrznego komitety podkreśliły potrzebę powiązania analizy ryzyka z planem działalności ministra. Zwrócono również uwagę, że wyniki analizy ryzyka nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w planie audytu wewnętrznego. Podkreślano także potrzebę weryfikacji i aktualizacji obszarów działalności pod kątem ich ujednoczenia w poszczególnych grupach jednostek, szczególnie w kontekście zmian organizacyjnych.

W opinii komitetów szczególnie istotne jest dążenie do pełnej realizacji planów audytu wewnętrznego.

Kolejną kwestią poruszaną przez komitety było efektywne wykorzystanie zasobów audytu wewnętrznego, które w ocenie komitetów można uzyskać m.in. poprzez:

- wymianę informacji pomiędzy komórkami kontroli i audytu na temat planów i wyników działań tych komórek,
- przeprowadzanie w jednostkach w dziale zadań audytowych w tym samym obszarze (np. jako realizacja priorytetu komitetu) w oparciu o wspólnie opracowane założenia.

Odnosząc się do efektywności i jakości pracy audytu wewnętrznego komitety audytu zwróciły uwagę na:

- potrzebę ujednoczenia lub modyfikacji wzorów dokumentów prezentujących wyniki pracy audytu w sposób zapewniający czytelny układ i dostęp do kluczowych informacji,
- realizację programu zapewnienia i poprawy jakości, który powinien obejmować, m.in., ocenę wewnętrzną i zewnętrzną audytu wewnętrznego oraz zapewniać szkolenia dla audytorów,
- monitorowanie wskaźników wdrożenia zaleceń audytowych.

Komitety audytu analizowały wyniki ocen zewnętrznych z jednostek, w których zostały przeprowadzone, natomiast w odniesieniu do jednostek, które tego wymogu nie wypełniły, podjęły działania monitorujące i inicjujące jak najszybsze wypełnienie tego standardu.

W ramach zapewnienia efektywności audytu wewnętrznego komitety kontynuowały przeglądy wyników audytu, uwzględniając nie tylko liczbę zadań i zaleceń, ale również analizując

sprawozdania z zadań audytowych i dokonując oceny ich jakości. Częściej, niż w roku ubiegłym, analizie poddawane były informacje na temat liczby przyjętych i wdrożonych zaleceń. Niektóre komitety badały również czy wdrożenie zaleceń audytu przyczyniło się do usprawnienia ocenianych procesów lub obszarów.

Skuteczność komitetów audytu

Z opisywanych działań można wywnioskować, że wiele komitetów dokonuje analizy swoich działań zarówno w zakresie wypełnienia wymogów ustawowych, jak również skuteczności podejmowanych działań. Nadal jednak nieliczne komitety audytu (tylko 3) zawarły w sprawozdaniu informację o dokonaniu w 2016 r. formalnej samooceny. Tymczasem takie oceny powinny odbywać się regularnie i obejmować zarówno ocenę spełniania wymagań formalnych, jak również tego, czy działania komitetu audytu przynoszą oczekiwany efekt. Wyniki takiej analizy mogą być punktem wyjścia do rozważań nad sposobami osiągnięcia lepszych rezultatów.

Interesującą inicjatywą było przygotowanie przez członków niezależnych jednego z komitetów audytu dokumentu pn. „Opinia w sprawie funkcjonowania komitetu audytu oraz komórki audytu Ministerstwa”. W opinii tej odniesiono się szczegółowo do jakości efektów pracy audytu wewnętrznego, potencjału audytu oraz znaczenia wdrożenia zaleceń audytowych dla usprawnienia jednostki.

Bardzo istotne, w kontekście oceny skuteczności komitetów audytu, jest regularne monitorowanie realizacji zaleceń audytu wewnętrznego oraz zaleceń komitetów audytu.

Komitety audytu kontynuowały realizację przedsięwzięć wykraczających poza rutynowe czynności obejmujących m.in.:

- spotkania i konsultacje z członkami kierownictwa ministerstwa oraz komórek organizacyjnych w ministerstwie realizujących zadania w zakresie nadzoru nad jednostkami w dziale w celu określenia priorytetów do rocznych planów audytu,
- inicjowanie wspólnych zadań audytowych dla jednostek w dziale, w ramach zgłaszanych priorytetów do rocznych planu audytów,
- wspieranie inicjatyw w zakresie szkoleń podnoszących świadomość w obszarach związanych z kontrolą zarządczą i audytem wewnętrznym,
- inicjowanie własnych badań benchmarkingowych obejmujących audyt wewnętrzny w jednostkach w dziale.

Jak wskazuje analiza sprawozdań, istotne znaczenie dla poprawy skuteczności działania komitetów audytu ma wymiana doświadczeń pomiędzy komitetami, w tym także w ramach spotkań organizowanych przez Ministerstwo Finansów. Często również praktyki wskazywane w *Podsumowaniach* opracowywanych przez Ministerstwo Finansów w latach ubiegłych znajdują zastosowanie w pracach poszczególnych komitetów w kolejnych latach.