



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-55-01

Druk nr 2914

Warszawa, 21 maja 2001 r.

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z wyrazami szacunku

(-) Jerzy Buzek

PROJEKT

Ustawa
z dnia 2001 r.
o zmianie ustawy o finansach publicznych,
ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów,
ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej

Art.1. W ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z 1999 r. Nr 49, poz. 485, Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 6, poz. 69, Nr 12, poz. 136, Nr 48, poz. 550, Nr 95, poz. 1041, Nr 119, poz. 1251 i Nr 122, poz. 1315 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 46, poz. 499) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:
„4a) zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,”;
- 2) art. 28a i art. 28b otrzymują brzmienie:
„Art. 28a. 1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1.
2. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki za ich zgodą. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być stwierdzone dokumentem.

Art. 28b. 1. Organ sprawujący, na podstawie odrębnych przepisów, nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych, kontroluje przestrzeganie przez tę jednostkę realizacji zasad i procedur, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1 i 2.

2. Kontrola, o której mowa w ust. 1, obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków nadzorowanej jednostki.” ;

- 3) art. 35 otrzymuje brzmienie:
„Art. 35. 1. Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej „głównym księgowym”, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:
 - 1) prowadzenia rachunkowości jednostki,
 - 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
 - 3) dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
 - 4) dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.
2. Głównym księgowym może być osoba, która:
 - 1) ma obywatelstwo polskie,
 - 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
 - 3) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,
 - 4) cieszy się nieposzlakowaną opinią,
 - 5) posiada wyższe wykształcenie,

- 6) posiada co najmniej 3 lata doświadczenia zawodowego na stanowisku związanym z finansami lub prowadzeniem ksiąg rachunkowych.
3. Dowodem dokonania przez głównego księgowego, wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących tej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo oznacza, że:
 - 1) sprawdził, iż operacja została uznana przez właściwych rzeczowo pracowników za prawidłową pod względem merytorycznym i zgodną z prawem,
 - 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów, dotyczących tej operacji,
 - 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym oraz harmonogramie dochodów i wydatków a jednostka posiada środki finansowe na ich pokrycie.
4. Główny księgowy w razie ujawnienia nieprawidłowości w zakresie określonym w ust. 3, zwraca go właściwemu rzeczowo pracownikowi a w razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania.
5. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie kierownika jednostki. Kierownik jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji.
6. W celu realizacji swoich zadań główny księgowy ma prawo:
 - 1) żądać od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki udzielania w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień,
 - 2) wnioskować do kierownika jednostki o określenie trybu, według którego mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.
7. Przepisy dotyczące głównego księgowego stosuje się odpowiednio do głównego księgowego budżetu państwa, głównego księgowego części budżetowej oraz skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego).”;

4) po art. 35 dodaje się rozdział 5 w brzmieniu:

“Rozdział 5

Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych

Art. 35a. 1. Kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem.

2. Kontrola finansowa obejmuje:

- 1) ustalanie procedur kontroli pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych, dokonywania wydatków ze środków publicznych, przeprowadzania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,
 - 2) ustalanie zasad wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, w tym wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania jednostki,
 - 3) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej.
3. Zasady i procedury, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, ustala w formie pisemnej kierownik jednostki, biorąc pod uwagę standardy, o których mowa w art. 35o ust. 1 pkt 1.

Art. 35b. W urzędach, w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej, zadania związane z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym, o którym mowa w art. 35c, przypisane kierownikowi jednostki wykonuje dyrektor generalny.

Art. 35c. 1. Audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie wykonywania kontroli finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

2. Audyt wewnętrzny obejmuje, w szczególności:

- 1) badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych,
- 2) ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
- 3) ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego.

Art. 35d. 1. Audyt wewnętrzny, z zastrzeżeniem ust. 2, prowadzi się w:

- 1) jednostkach, o których mowa w art. 83 ust. 2,
- 2) ministerstwach,
- 3) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 4) urzędach centralnych,
- 5) urzędach przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów,
- 6) Rządowym Centrum Studiów Strategicznych,
- 7) Rządowym Centrum Legislacji,
- 8) urzędach wojewódzkich,
- 9) urzędach celnych,
- 10) urzędach skarbowych,
- 11) funduszach celowych, stanowiących wyodrębnione jednostki organizacyjne,
- 12) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzanych przez nie funduszach,
- 13) kasach chorych,
- 14) należących do sektora finansów publicznych państwowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

2. Audyt wewnętrzny prowadzi się w innych, niż wymienione w ust. 1, jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli jednostka ta gromadzi znaczne środki publiczne lub dokonuje znacznych wydatków publicznych.

3. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, kwoty przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w ust. 2, oraz termin w ciągu którego jednostki te będą zobowiązane do rozpoczęcia audytu wewnętrznego.

4. Kwoty, o których mowa w ust. 3, nie mogą być niższe niż 0,001% produktu krajowego brutto.

Art. 35e . 1. Audyt wewnętrzny w jednostce sektora finansów publicznych prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w tej jednostce, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. W państwowej jednostce budżetowej działającej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej.

3. Audytor wewnętrzny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, który zapewnia organizacyjną odrębność wykonywania przez niego zadań określonych w ustawie.
4. Rozwiązanie stosunku pracy z audytorem wewnętrznym zatrudnionym w jednostkach, o których mowa w art. 35d ust. 1 pkt 2-14, może nastąpić za zgodą Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, o którym mowa w art. 35n ust.2 pkt 1.

Art. 35f. 1. Audyt wewnętrzny, z zastrzeżeniem ust. 2, przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego jednostki sektora finansów publicznych, zwanego dalej „planem audytu”.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, audyt wewnętrzny przeprowadza się poza planem audytu.
3. Plan audytu przygotowuje audytor wewnętrzny w porozumieniu z kierownikiem jednostki.
4. Plan audytu zawiera, w szczególności:
 - 1) analizę obszarów ryzyka w zakresie gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi,
 - 2) tematy audytu wewnętrznego,
 - 3) proponowany harmonogram realizacji audytu wewnętrznego,
 - 4) planowane obszary, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach.
5. Audytor wewnętrzny przedstawia kierownikowi jednostki, a w przypadku jednostek, o których mowa w art. 35d ust. 1 pkt 2-14, także Głównemu Inspektorowi Audytu Wewnętrznego, o którym mowa w art. 35n ust. 2 pkt 1:
 - 1) do końca marca każdego roku - sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni,
 - 2) do końca października każdego roku – plan audytu na rok następny.

Art. 35g. 1. Do przeprowadzania audytu wewnętrznego uprawnia imienne upoważnienie wystawione przez kierownika jednostki oraz legitymacja służbowa lub dowód osobisty.

2. W przypadkach wymagających specjalnych kwalifikacji audytor wewnętrzny może, w uzgodnieniu z kierownikiem jednostki, powołać rzeczoznawcę.

Art. 35h. 1. Przed rozpoczęciem audytu wewnętrznego w komórce organizacyjnej, audytor wewnętrzny zawiadamia kierownika tej komórki o przedmiocie i czasie trwania audytu wewnętrznego.

2. Kierownik komórki, o której mowa w ust. 1, zapewnia audytorowi wewnętrznemu warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzania audytu wewnętrznego, przedstawia żądane dokumenty, oraz ułatwia terminowe udzielania wyjaśnień przez pracowników tej komórki.
3. Obowiązkiem audytora wewnętrznego jest rzetelne, obiektywne i niezależne:
 - 1) ustalenie stanu faktycznego w zakresie funkcjonowania kontroli finansowej,
 - 2) określenie oraz analiza przyczyn i skutków uchybień,
 - 3) przedstawienie uwag i wniosków w sprawie usunięcia uchybień.
4. Wyniki audytu wewnętrznego przedstawia się w sprawozdaniu z przeprowadzenia audytu wewnętrznego.

- Art. 35i. 1. Sprawozdanie z przeprowadzenia audytu wewnętrznego jest przekazywane kierownikowi jednostki.
2. Kierownik jednostki, na podstawie sprawozdania z przeprowadzenia audytu wewnętrznego, podejmuje działania mające na celu usunięcie uchybień oraz usprawnienie funkcjonowania jednostki w zakresie kontroli finansowej, informując o tym audytora wewnętrznego
3. Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania z przeprowadzenia audytu wewnętrznego, nie zostaną podjęte działania mające na celu usunięcie uchybień w zakresie funkcjonowania kontroli finansowej, kierownik jednostki informuje o tym Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, o którym mowa w art. 35n ust. 2 pkt 1 oraz audytora wewnętrznego, uzasadniając brak podjęcia działań, z zastrzeżeniem ust. 4.
4. W jednostkach podległych lub nadzorowanych przez właściwych ministrów, w przypadku, o którym mowa w ust. 3, kierownik jednostki informuje również właściwego ministra.

- Art. 35j. 1. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego.
2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa w szczególności:
- 1) szczegółowe warunki planowania audytu wewnętrznego, w tym wzór planu audytu,
 - 2) sposób dokumentowania wyników audytu wewnętrznego,
 - 3) sposób współpracy z pracownikami komórki, w której jest przeprowadzany audyt wewnętrzny,
 - 4) tryb sporządzania oraz elementy sprawozdania, o którym mowa w art. 35h ust. 4 - z uwzględnieniem powszechnie uznawanych standardów.

Art. 35k. Audytorem wewnętrznym może być osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie,
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- 3) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,
- 4) cieszy się nieposzlakowaną opinią,
- 5) posiada wyższe wykształcenie,
- 6) złożyła z pozytywnym wynikiem egzamin przed Komisją Egzaminacyjną, zwaną dalej „Komisją”.

- Art. 35l. 1. Komisję powołuje na czteroletnią kadencję Minister Finansów spośród pracowników Ministerstwa Finansów, pracowników naukowych lub naukowo-dydaktycznych w dziedzinach objętych zakresem tematycznym egzaminu, oraz przedstawicieli organizacji, których celem jest promowanie i rozwój audytu wewnętrznego.
2. W skład Komisji wchodzi nie więcej niż 8 członków.
3. Przewodniczącego Komisji wyznacza Minister Finansów z grona jej członków.
4. Członkowie Komisji wykonują swoje funkcje za wynagrodzeniem.

- Art. 35ł. 1. W celu sprawdzenia praktycznego i teoretycznego przygotowania kandydata na audytora wewnętrznego Komisja przeprowadza egzamin.
2. Egzamin obejmuje zagadnienia z zakresu metodyki przeprowadzenia audytu, standardów audytu, administracji publicznej, finansów publicznych, ekonomii oraz oszacowania ryzyka.
3. Egzamin składa się z części pisemnej i ustnej. Warunkiem dopuszczenia do części ustnej jest zdanie z wynikiem pozytywnym części pisemnej egzaminu.

4. Za egzamin pobiera się opłatę, która stanowi dochód budżetu państwa.
5. Minister Finansów określi w drodze rozporządzenia:
 - 1) szczegółowy zakres tematów egzaminu,
 - 2) tryb powoływania Komisji,
 - 3) sposób organizowania i regulamin przeprowadzania egzaminu,
 - 4) wzór zaświadczenia o złożeniu egzaminu z wynikiem pozytywnym,
 - 5) wysokość opłaty za udział w egzaminie,
 - 6) sposób ustalania i wysokość wynagrodzeń członków Komisji
 - mając na uwadze zapewnienie sprawnego, obiektywnego i rzetelnego sprawdzenia przygotowania kandydatów oraz uwzględnienie rzeczywistych kosztów postępowania egzaminacyjnego.

Art. 35m. Do egzaminu może zostać dopuszczona osoba spełniająca warunki, o których mowa w art. 35k pkt 1- 5.

- Art.35n. 1. Organem administracji rządowej właściwym w sprawie koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych jest Minister Finansów.
2. Zadania określone w ust. 1, Minister Finansów wykonuje przy pomocy:
- 1) Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, zatrudnionego w Ministerstwie Finansów na zasadach i w trybie określonym w przepisach o służbie cywilnej,
 - 2) komórki organizacyjnej, wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów.
3. Do Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego stosuje się art. 35k.

- Art. 35o. 1. Koordynacja kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych obejmuje:
- 1) określanie i upowszechnianie standardów kontroli finansowej, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami,
 - 2) określanie i upowszechnianie standardów audytu wewnętrznego, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami,
 - 3) współpracę z zagranicznymi instytucjami, zajmującymi się kontrolą finansową i audytem wewnętrznym,
 - 4) uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji w trybie określonym w niniejszym rozdziale oraz podejmowanie działań w celu poprawy funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.
2. Standardy, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, określa Minister Finansów na wniosek Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego.
3. Minister Finansów dokonuje w jednostkach, o których mowa w art. 35d ust.1 pkt 2-14, oceny:
- 1) stosowania przepisów ustawy w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego,
 - 2) funkcjonowania standardów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2
 - zwanej dalej „oceną”.
4. Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów, co najmniej raz w roku, zbiorcze sprawozdanie z funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 35d ust. 1 pkt 2-

14, wraz z oceną przestrzegania powszechnie uznawanych standardów w tym zakresie oraz propozycjami działań zmierzających do ich usprawnienia.

Art. 35p. Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego opracowuje roczny plan przeprowadzania oceny zatwierdzany przez Ministra Finansów.

Art. 35r. 1. Ocenę w jednostkach, o których mowa w art. 35d ust.1 pkt 2-14, przeprowadzają pracownicy komórki, określonej w art. 35n ust. 2 pkt 2, na podstawie pisemnego upoważnienia Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, zwani dalej "upoważnionymi pracownikami".

2. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) imię i nazwisko upoważnionego pracownika,
- 2) wskazanie jednostki, w której dokonuje się oceny,
- 3) szczegółowy przedmiot oceny,
- 4) termin przeprowadzenia oceny.

3. Przeprowadzenie oceny następuje po okazaniu upoważnienia, o którym mowa w ust. 1, oraz legitymacji służbowej lub dowodu tożsamości.

Art. 35s. Upoważnieni pracownicy, w zakresie przeprowadzanej oceny, mają prawo do:

- 1) wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostki, w której przeprowadza się ocenę,
- 2) wglądu do dokumentów i innych materiałów,
- 3) uzyskania od pracowników jednostki, w której przeprowadza się ocenę, ustnych i pisemnych wyjaśnień.

Art. 35t. 1. Po zakończeniu oceny upoważniony pracownik przedstawia na piśmie wyniki oceny kierownikowi jednostki, w której przeprowadzono ocenę oraz, za pośrednictwem Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, Ministrowi Finansów.

2. Kierownik jednostki, w której przeprowadzono ocenę, może przedstawić Ministrowi Finansów, za pośrednictwem Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, zastrzeżenia do wyników oceny.”;

5) w art. 91 w ust. 3 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) przestrzegania realizacji zasad i procedur, o których mowa w art. 35a ust.2 pkt 1 i 2,”;

6) w art. 127 ust.2 otrzymuje brzmienie:

“ 2. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego kontroluje przestrzeganie, przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych, realizacji zasad i procedur, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1 i 2.”.

Art. 2. W ustawie z dnia z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 oraz z 2000 r. Nr 120, poz. 1268) w art. 39 w ust. 3 w pkt 2 po lit. k) dodaje się lit. l) w brzmieniu:

“l) audytu wewnętrznego”.

Art. 3. W ustawie z dnia z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928, z 2000 r. Nr 12, poz.136, Nr 43, poz. 489, Nr 48, poz. 550, Nr 62, poz.718, Nr 70, poz. 816, Nr 73, poz. 852, Nr 109, poz. 1158 i Nr 122, poz. 1314 i 1321

oraz z 2001 r. Nr 3, poz.18, Nr 5, poz. 43 i 44 i Nr 42, poz. 475) w art. 8 w ust. 2 po pkt 10 dodaje się pkt 10a w brzmieniu:

“10a) koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,”.

Art. 4. W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255) w art. 41 w ust. 1 w pkt 1 po wyrazach „dyrektora generalnego urzędu” dodaje się wyrazy “oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego”.

Art.5. 1. W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, do pracowników pełniących w dniu wejścia w życie tej ustawy obowiązki, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się jej przepisu art. 35 ust. 2 pkt 5 i 6 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.
2. W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, audytorem wewnętrznym może być osoba, która posiada co najmniej roczne doświadczenie na stanowisku związanym z przeprowadzaniem kontroli lub audytu.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

UZASADNIENIE

CZEŚĆ OGÓLNA

I. Wstęp.

Celem projektowanej nowelizacji jest jednolite uregulowanie funkcjonowania kontroli finansowej, obejmującej zarówno gromadzenie i rozdysponowywanie środków publicznych, jak i gospodarowanie mieniem.

Kontrola finansowa stanowi przedmiot negocjacji akcesyjnych w ramach rozdziału 28. Komisja Europejska uważa za niezbędne prawne uregulowanie kwestii wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, co zostało m.in. stwierdzone w Okresowym Raporcie Komisji Europejskiej. Większość krajów kandydujących posiada już odpowiednie regulacje prawne, reszta natomiast jest w stadium zaawansowanych prac legislacyjnych. Nieprzyjęcie przez Polskę przedmiotowej ustawy w przewidzianym okresie oznacza złamanie zobowiązań negocjacyjnych. Co więcej, dodatkowe konsultacje z Unią Europejską i wizyta urzędników Komisji Europejskiej wskazały, że istnieje realne zagrożenie ponownego otwarcia rozdziału.

II. Aktualny stan prawny.

Istniejący obecnie system kontroli w ramach administracji rządowej oparty jest na następujących przepisach:

- 1) Rada Ministrów kontroluje prace organów administracji rządowej (art. 146 ust.4 pkt.3 Konstytucji).
- 2) Prezes Rady Ministrów koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (art. 148 pkt. 5 Konstytucji i art. 4 ust. 3 pkt. 1 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów).
- 3) Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, jego Kancelaria wykonuje następujące działania:
 - kontrola realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów oraz przedstawienie wniosków z przeprowadzonych kontroli i przedkładanie propozycji doskonalenia metod kontroli (art. 29 pkt. 1 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów),
 - koordynacja działalności kontrolnej Prezesa Rady Ministrów wobec organów administracji rządowej (art. 29 pkt.7 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów),
- 4) Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją dochodów i wydatków budżetu państwa (art. 91 ust.2 pkt. 1) ustawy o finansach publicznych),
- 5) Ministrowie sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek (art.91 ust.3 ustawy o finansach publicznych) oraz kontrolują działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek, w tym organizują kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne (art. 34 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów).
- 6) Bezpośredni nadzór nad komórkami organizacyjnymi ds. kontroli, które zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt. 2 i ust.4 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie

działania ministrów muszą funkcjonować w każdym ministerstwie, sprawuje dyrektor generalny.

Kontrola wewnątrzadministracyjna do niedawna działała w oparciu o jednolitą podstawę¹ (Uchwała Rady Ministrów nr 57 z dnia 23 maja 1983 roku w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej) jednak jej organizacja zależy od szefa właściwego resortu.

W ustawie o finansach publicznych, po zmianach wprowadzonych nowelizacją z dnia 8 grudnia 2000 r. został poczyniony pierwszy krok w kierunku systemowego rozwiązania sprawy wewnętrznej kontroli finansowej. Został on oparty na zasadzie odpowiedzialności zdecentralizowanej t.j. każda jednostka sektora finansów publicznych może określić własne zasady kontroli finansowej. Na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciąży teraz szczególny obowiązek określenia odpowiednich procedur i zasad tak, aby spełniały one warunki legalności, gospodarności i rzetelności. Pomimo tego, że ustawa tego nie wymaga, wydaje się że prawidłowe funkcjonowanie tych procedur i zasad może być zapewnione tylko przy łącznym spełnieniu dwóch czynników:

- systematycznym i planowym sprawdzaniu, czy zasady te i procedury spełniają wymienione wcześniej trzy warunki. Jest rzeczą zrozumiałą, że działania takie nie mogą być przeprowadzane przez komórki organizacyjne zaangażowane w ich codzienne wdrażanie („komórki merytoryczne”), ale przez niezależne funkcjonalnie komórki,
- zapewnieniem choćby minimalnej harmonizacji określania zasad i procedur, przynajmniej na poziomie administracji rządowej. Aby było to możliwe należy stworzyć centralną jednostkę zajmującą się ujednolicaniem zasad i procedur, rozpowszechnianiem standardów i szkoleniami.

Na organie nadzoru, zgodnie z wprowadzonymi w 2000 roku przepisami, ciąży natomiast obowiązek sprawdzenia, czy wprowadzony w danej jednostce system jest właściwy oraz czy jest przestrzegany. Co więcej, aby zapewnić przestrzeganie tych przepisów organ nadzoru dokonuje sprawdzenia 5 % wydatków danej jednostki pod kątem ich prawidłowości z ustalonymi procedurami. Niestety, nie została określone w jaki sposób same jednostki sektora finansów mają oceniać (kontrolować) wewnętrzne procedury gospodarki finansowej.

Ten załączek systemu wprowadzony ostatnią nowelizacją jest niewątpliwie ważnym krokiem w kierunku ustanowienia rzetelnej kontroli finansowej. Jednakże bez dalszych kroków nakierowanych na dostarczenie jednostkom właściwych instrumentów dających gwarancję rzetelnego funkcjonowania gospodarki finansowej, rozwiązania te pozostaną nie pełne.

Jak wynika z powyższego, kontrola wykonywania zadań wskazanych przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, a także jej koordynacja (czyli kontrola czysto administracyjna) jest uregulowana w ustawie o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Natomiast co do kontroli finansowej, to poza niewiele mówiącym stwierdzeniu, zawartym w art. 91 ust.3 ustawy o finansach publicznych oraz zbiorem przepisów, pochodzącym z ostatniej nowelizacji, brak jest innych przepisów, w szczególności wskazania komórek ją wykonujących oraz organu koordynującego. W związku z powyższym istnieje pilna potrzeba dokładniejszego określenia ram prawnych dla finansowej kontroli zarządczej oraz wyspecjalizowanej formy działań kontrolnych – audytu wewnętrznego.

¹ Uchwała straciła moc obowiązującą.

III. Zalecenia i priorytety określone w dokumentach programowych i negocjacyjnych.

1) Raport Okresowy Komisji Europejskiej z dnia 8 listopada 2000:

„Wymagane jest podjęcie dalszych znaczących wysiłków w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej.

Pomimo tego, że szeroki zakres spraw dotyczących wewnętrznej kontroli finansowej został już uregulowany w ustawie o finansach publicznych w roku ubiegłym, wciąż jednak brakuje rozporządzeń wykonawczych oraz ustawy o audycie wewnętrznym. Dlatego też polski system wewnętrznej kontroli finansowej wciąż oparty jest na działających w ministerstwach komórkach kontroli wewnętrznej, których niezależności, z braku zharmonizowanej podstawy dla ich struktury, nie jest zapewniona. Polskie organy kontroli będą musiały ustanowić odpowiednie procedury i akty prawne w zakresie audytu wewnętrznego. Jest konieczne, aby ustanowić jasny podział obowiązków pomiędzy Ministerstwem Finansów w zakresie finansowej kontroli *ex – ante* oraz audytu wewnętrznego, uwzględniając w szczególności zasadę niezależności funkcjonalnej audytu wewnętrznego. Istnieje także konieczność przeszkolenia pracowników. Struktura administracyjna, mająca zapewnić skuteczną wewnętrzną kontrolę finansową musi zostać ulepszona (...)

2) Partnerstwo dla Członkostwa 1999:

„Priorytety krótkoterminowe: (...) Zakończenie opracowywania ram ustawowych dla zapewnienia wewnętrznej oraz zewnętrznej kontroli finansowej; utworzenie centralnej jednostki w ramach administracji rządowej odpowiedzialnej za harmonizację wewnętrznych procedur kontrolnych; utworzenie wewnętrznych jednostek kontroli w jednostkach odpowiedzialnych za wydatkowanie środków; wprowadzenie „funkcjonalnej niezależności” krajowych audytorów/kontrolerów wewnętrznych na szczeblu centralnym i zdecentralizowanym oraz procedur kontroli finansowej „*ex ante*”, wzmocnienie zewnętrznej kontroli finansowej.(...)”

Priorytety średnioterminowe: (...) Wprowadzenie procedur corocznej kontroli finansowej w celu dostosowania sprawozdawczości, nadzoru oraz kontroli finansów publicznych, w tym w szczególności pozycji fiskalnych, do procedur UE.”

3) Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa z dnia 26 kwietnia 2000.

„(...) Komisja Europejska oczekuje od Polski w 2000 roku:

- utworzenia centralnej instytucji w administracji koordynującej działania kontroli resortowej, w tym funkcję kontroli systemu;
- utworzenia wewnętrznych jednostek kontrolno-audytowych w instytucjach wydatkujących środki pomocowe w ramach programów przedakcesyjnych;
- wprowadzenia funkcjonalnej niezależności krajowych kontrolerów działających wewnątrz administracji, zarówno na szczeblu centralnym jak i zdecentralizowanym, w tym w zakresie kontroli *ex-ante*,

1. STAN DOCELOWY

- Zmiana statusu komórek kontroli wewnętrznej w jednostkach wdrażających programy finansowe ze środków UE zgodnie ze standardami stosowanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej (...),

- Stworzenie w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej pionu odpowiedzialnego za kontrolę i certyfikację środków z UE,
- Zapewnienia zgodności proceduralnej i merytorycznej przeprowadzania poszczególnych rodzajów kontroli finansowej (ex-ante i ex-post) ze standardami przyjętymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej: konieczność opracowania instrukcji (podręczników) kontroli, w szczególności dla środków z UE (...).

2. CELE POŚREDNIE

- uchwalenie ustawy o kontroli w administracji publicznej w celu określenia zasad funkcjonowania kontroli wewnętrznej w administracji publicznej, a w szczególności jej zadań; organizacyjnych i proceduralnych gwarancji niezależności; metodologii prowadzenia kontroli; oraz koordynacji działań, w tym w zakresie kontroli gospodarki finansowej oraz kontroli systemu;"

4) Wyjaśnienia Polski do Stanowiska Negocjacyjnego z dnia 17 kwietnia 2000.

"Nowa ustawa o audycie wewnętrznym w administracji publicznej, opracowywana obecnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji² stanowić będzie jednolitą podstawę działania komórek audytu wewnętrznego w ministerstwach. Szczególny nacisk zostanie położony na zapewnienie funkcjonalnej niezależności audytorów, zarówno w zakresie ich statusu zawodowego jak i procedur, które mogłyby na nią wpływać. Projekt zostanie przesłany do Parlamentu do końca roku 2000, a spodziewany termin uchwalenia to czerwiec 2001. Aby zapewnić zgodność ustawy z międzynarodowymi standardami, Polska poprosiła SIGMA o pomoc ekspercką. W trakcie opracowywania ustawy Polska będzie współpracować z Komisją Europejską.

Zostanie zapewniona pełna koordynacja i współpraca pomiędzy komórkami audytu wewnętrznego w administracji w zakresie zarządzania finansowego (kontrola ex -post zaciągania zobowiązań, przeprowadzania przetargów, podpisywania umów, dokonywania płatności). Aby to osiągnąć, w ramach projektu Phare przewidziano realizację konkretnych działań (szkolenia i opracowanie podręczników). Najnowsza wersja Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa zawiera priorytet w postaci wskazania centralnego organu, odpowiedzialnego za koordynację działań wszystkich komórek audytu wewnętrznego (wytyczne, podręczniki, procedury oraz koordynacja wykonywania audytu i wymiany doświadczeń) oraz uchwalenia ustawy o audycie wewnętrznym w administracji publicznej".

IV. Uchybienia w funkcjonowaniu jednostek kontroli wewnętrznej wykryte przez Najwyższą Izbę Kontroli:

- zaniechanie wydania aktu wewnętrznego, regulującego organizację i podział nadzoru w ramach kontroli wewnętrznej,
- niewywiązywanie się z obowiązku opracowania regulaminu wewnętrznego dla jednostki organizacyjnej przez jego Kierownictwo,
- niezgodności regulaminu wewnętrznego jednostki organizacyjnej ministerstwa z regulaminem organizacyjnym ministerstwa,
- niejednolite ustalenie nadzoru nad działalnością komórek kontroli (minister, podsekretarz stanu, dyrektor generalny),

² W związku z wstrzymaniem prac nad tą ustawą, audyt wewnętrzny będzie regulowany w nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

- brak zakresów obowiązków pracowników kontroli wewnętrznej,
- brak odpowiedniego sprzętu informatycznego,
- brak systematycznego szkolenia pracowników,
- brak opracowań o charakterze metodycznym i szkoleniowym („wytycznych”),
- brak ujednoliconych podstaw formułowania planów kontroli,
- niejednolita struktura planów kontroli,
- niewielka ilość przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej,
- niejednolita dokumentacja ustaleń kontroli,
- brak polityki sprawdzania zaleceń pokontrolnych,
- mała liczba zawiadomień kierowanych do komisji orzekających w sprawie o naruszenie dyscypliny budżetowej w stosunku do liczby faktycznych naruszeń dyscypliny,
- brak koordynacji działalności kontrolnej przez Prezesa Rady Ministrów.

V. Słabe punkty istniejącego systemu

Pomimo tego, że w zasadzie w każdym urzędzie centralnym istnieje komórka kontroli wewnętrznej brakuje jednolitej struktury oraz metodyki działań takich jednostek, a także ich niezależności funkcjonalnej. Zgodnie z raportem SIGMA³ ich działania mają charakter inspekcyjny, oparty w dużej mierze na instytucji skarg i wniosków i w związku z tym nie mogą być traktowane jako komórki audytu wewnętrznego.

Poprzez niezależność funkcjonalną należy rozumieć system zabezpieczeń i mechanizmów, umożliwiających rzetelne, samodzielne, obiektywne i profesjonalne wykonywanie obowiązków przez pracowników komórek kontroli wewnętrznej. System taki może obejmować: bezpośrednie podporządkowanie kierownikowi jednostki (lub dyrektorowi generalnemu), odpowiednie zasady dotyczące zawiadomień o wykrytych uchybieniach, wzmocnienie pozycji kierownika komórki kontroli wewnętrznej np. przy tworzeniu planów kontroli, wzmocnienie statusu zawodowego kontrolera/audytora oraz zabezpieczenia przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy.

Brakuje sformalizowanych reguł postępowania, dotyczących wszczęcia postępowań kontrolnych. W przeważającej liczbie wypadków dzieje się to z inicjatywy przełożonych i nie jest poprzedzone analizą ryzyka. Oznacza to, że służby kontrolne reagują dopiero po powzięciu informacji o możliwej nieprawidłowości, a nie działają zapobiegawczo. Nowoczesne zasady przeprowadzania audytu kładą nacisk na wykrycie możliwych obszarów występowania nieprawidłowości oraz doprowadzeniu do ich sanacji.

Nie istnieje jednolita strategia zatrudniania nowych pracowników; przeważają przeniesienia z innych komórek tej samej instytucji. Brakuje także programu szkoleń, podnoszącego kwalifikacje pracowników.

Zadaniem każdego ministerstwa jest wprowadzenie procedur dla realizacji środków kontroli wewnętrznej oraz wprowadzenie systemów kontroli wewnętrznej dla jednostek organizacyjnych. W chwili obecnej nie istnieją wspólne przepisy dla wszystkich ministerstw. Każde ministerstwo może ustalać swoje własne przepisy i prowadzić kontrole wewnętrzne zgodnie z ustaloną przez siebie koncepcją. Skoro więc nie ma wspólnego organu nadzorczego, nie ma też koordynacji pomiędzy ministerstwami, co nie stwarza sprzyjającego klimatu do zapobiegania przed powstawaniem nadużyć.

³ SIGMA (zespół ekspertów OECD i Unii Europejskiej) przeprowadziła w lutym - marcu 2001 przegląd wybranych komórek kontroli resortowej w Polsce.

System kontroli jest ukierunkowany na kontrolę następczą (ex-post), powinno jednakże nastąpić lekkie przesunięcie w kierunku zwiększenia kontroli wstępnej (ex-ante) (wykonywanej przez komórki organizacyjne, inne niż przeprowadzające kontrolę ex-post) zobowiązań, składania ofert, kontraktów i sposobu wypłat. Mogłoby to nastąpić poprzez stopniową standaryzację odpowiednich procedur istniejących w urzędach administracji publicznej.

VI. Nowe podejście.

W związku z zahamowaniem prac, koordynowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, nad ustawą o przeprowadzaniu kontroli organów administracji rządowej i samorządowej oraz urzędów obsługujących te organy, a także jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych i nadzorowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej, oraz na podstawie decyzji Pana Premiera Jerzego Buzka jako przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwo Finansów z dnia 10 stycznia 2001, zostało upoważnione do przedstawienia projektu nowelizacji ustawy o finansach publicznych w zakresie audytu środków publicznych.

U podstaw tworzenia nowelizacji leżała całkowicie nowa filozofia przeprowadzania kontroli/audytu.

Istotnym *novum* jest wprowadzeniu nowych pojęć. Pierwszym z nich jest **kontrola finansowa**. Nazwa nawiązuje do tytułu rozdziału negocjacyjnego⁴. Termin ten oznacza całość środków i mechanizmów dotyczących prawidłowego funkcjonowania procesu gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi oraz gospodarowania mieniem.

Można ją też określić jako system kontroli jako funkcji zarządzania (kontroli zarządczej)⁵, oznaczający wszelkie mechanizmy kontrolne (przede wszystkim ex-ante), dotyczące działania danej instytucji, w szczególności w zakresie dysponowania majątkiem.

Drugim elementem jest zupełnie nowe jakościowo pojęcie, różne od kontroli wewnętrznej (choć zawierające niewątpliwie wiele cech wspólnych) - **audyt wewnętrzny**. Na podstawie projektowanych przepisów audyt można określić jako monitorowanie systemu kontroli zarządczej pod kątem jego legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz przejrzystości i jawności, dokonywanej przez funkcjonalnie niezależnych (aczkolwiek umiejscowionych w ramach jednostki) audytorów. Przede wszystkim komórka audytu ma służyć profesjonalną radą kierownikowi jednostki na temat istniejących w niej wewnętrznych procedur zarządzania.

Nakreślona w ten sposób definicja nawiązuje do międzynarodowych standardów audytu, wydanych przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (*Institute of Internal Auditors*), które określają audyt jako: „niezależnie prowadzoną działalność, mającą na celu zapewnienie instytucji pewności oraz doradztwa, wspierana poprzez zasadę wartości dodanej mającej na celu polepszenie działania instytucji. Wspomaga ona instytucję w spełnianiu jej celów, poprzez usystematyzowane i ukierunkowane podejście do oceny i poprawy efektywności zarządzania ryzykiem, kontroli i kierowania instytucją.”.

Mając na względzie różnicę pomiędzy kontrolą administracyjną⁶, zajmującą się sprawdzaniem wykonywania określonej polityki rządowej i osiąganiem założonych przez nią

⁴ Negocjacje o członkostwo Polski w UE. Tytuł rozdziału brzmi „Kontrola finansowa”

⁵ ang. managerial control zgodnie ze standardami INTOSAI dotyczy całej instytucji: wszystkich jej systemów, strategii, procedur oraz zasad praktyki, potrzebnych pracownikom do realizowania zadań instytucji.

⁶ zgodnie ze standardami INTOSAI

celów, a audytem wewnętrznym, rozumianym jako weryfikację systemu zarządzania finansowego oraz sprawdzenie dokumentów finansowych, ustawa wprowadza obowiązek przeprowadzania audytu. W przypadku ministerstw, audyt będzie przeprowadzany przez wyodrębnione w tym celu komórki.

Komórki te do sprawnego funkcjonowania muszą posiadać **odpowiedni stopień niezależności**. Projekt ustawy zapewnia to poprzez:

- uregulowanie odpowiedzialności za tworzenie planów audytu,
- bezpośrednie podporządkowanie komórek ds. audytu wewnętrznego kierownikom jednostek,
- wprowadzenie kwalifikacji zawodowych dla audytorów wewnętrznych,
- sam fakt istnienia Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, jako gwaranta zasady niezależności,
- konieczność uzyskania opinii Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego w przypadku rozwiązywania stosunku pracy z audytorami

Unifikacja struktury i metodyki postępowania komórek audytu zostanie zapewniona dzięki wydanym aktom wykonawczym oraz działalności Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego. Dzięki temu również wzrośnie status zawodowy audytorów oraz umożliwione zostanie uruchomienie programu szkoleń dla audytorów działających w sektorze publicznym.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Projektowana nowelizacja z technicznego punktu widzenia oznacza uzupełnienie treści ustawy o finansach publicznych, o przepisy zawarte w nowym rozdziale „Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych” oraz szczegółowe przepisy dotyczące głównych księgowych, mające zastąpić nie wykonaną do tej pory delegację ustawową do wydania rozporządzenia w tej sprawie.

Odpowiedzialność

Zgodnie z nowelizacją (art. 28a), za całość gospodarki finansowej (w tym kontrolę finansową), co do zasady odpowiada kierownik jednostki.

Nowelizacja wprowadza jednak następujące wyjątki od tej zasady:

- 1) w urzędach w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej, w których zadania związane z kontrolą finansową oraz audytem zostają powierzone dyrektorowi generalnemu (art. 35b). Na szczególną uwagę zasługuje wyrażenie „w urzędach”. Oznacza to, że w stosunku do jednostek podległych lub nadzorowanych, ale nie stanowiących jednostki organizacyjnej urzędu, za zadania związane z kontrolą finansową i audytem odpowiedzialny będzie wciąż kierownik jednostki.
- 2) art. 28a ust. 2 umożliwia kierownikowi jednostki powierzenie określonych obowiązków związanych z gospodarką finansową innym pracownikom jednostki.
- 3) Osobą szczególną, której na mocy art. 35 powierzone zostają obowiązki z zakresu kontroli wstępnej oraz prowadzenia rachunkowości jest główny księgowy. Szczegółowość pozycji jest określona poprzez prawo do odmowy podpisania dokumentu oraz w systemie tzw.

„podwójnego podpisu” (każda operacja gospodarcza lub finansowa musi być kontrasygnowana przez głównego księgowego). W związku z tym, że brak jest przepisów regulujących prawa i obowiązki głównego księgowego budżetu państwa, głównego księgowego części budżetowej oraz skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) do tego kręgu podmiotów stosuje się także przepisy o głównych księgowych. Zdając sobie sprawę ze specyfiki tych pierwszych projektodawcy zastosowali technikę stosowania *per analogiam*.

Kontrola finansowa

Zarządzanie jednostką jest nierozzerwalnie związane z wykonywaniem określonych rodzajów kontroli, co znajduje swój wyraz także w angielskim pojęciu „*financial control and management*”. Projektodawcy nowelizacji zdając sobie z tego sprawę, nadali kontroli finansowej charakter dosyć szeroki i zawierający elementy gospodarki finansowej. Z tego punktu widzenia przepisy nowowprowadzanego rozdziału stanowią uzupełnienie przepisów rozdziału „Zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych”, na co zresztą wskazuje umiejscowienie nowego rozdziału.

Kontrola finansowa dotyczy trzech rodzajów procesów: gromadzenia środków publicznych, rozdysponowywania środkami publicznymi oraz gospodarowania mieniem. Dwa pierwsze elementy stanowią wypełnianie dyspozycji zawartej w art. 6 u. o f. p., podczas gdy element ostatni jest uzupełnianiem, koniecznym z punktu widzenia kompletności zakresu kontroli finansowej.

Obejmuje ona działania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, określanie i wykonywanie pewnych procedur i zasad, związanych z kontrolą zarządczą (głównie o charakterze wstępnym) tradycyjnie przypisanych kierownikowi jednostki, ale które zgodnie z zasadą delegacji obowiązków mogą zostać przypisane innym pracownikom (art. 35a ust.2 pkt 1 i 2). Po drugie - kontrolowanie prowadzenia gospodarki finansowej, a więc szeregu czynności o których mowa w rozdz. „Zasady gospodarki finansowej” (w tym czynności, które wykonuje główny księgowy).

Audyt wewnętrzny

Definicja

Art. 35c wprowadza następny, nowy jakościowo sposób oceny funkcjonowania jednostki. Definicja zawarta w tym przepisie nawiązuje do definicji zawartej w standardach międzynarodowego Instytutu Audytorów Wewnętrznych⁷. Jednocześnie podane zostały trzy podstawowe rodzaje audytu: audyt finansowy (art.35c ust. 3, pkt 1)), audyt systemów (art.35c ust. 2, pkt 2)) oraz audyt efektywności *value for money* (art.35c ust. 3, pkt 3)).

Zakres podmiotowy

W art. 35d ust.1 wyliczone są jednostki, w których wprowadza się obowiązek prowadzenia audytu. Jest rzeczą jasną, że w szczególnie odpowiedzialnych jednostkach sektora publicznego sposoby wydawania i gromadzenia pieniędzy publicznych muszą podlegać szczególnym regułom oceny. Może się jednak zdarzyć, że także inne jednostki sektora publicznego poprzez wartość wydawanych lub pobieranych środków publicznych również na

⁷ „Audyt wewnętrzny jest niezależną, obiektywną, zapewniającą (*) i doradczą działalnością, której celem jest dodanie wartości i ulepszanie operacji danej organizacji. Pomaga on organizacji w osiąganiu jej celów poprzez wprowadzenie systematycznego, zdyscyplinowanego podejścia do oceny i udoskonalenia efektywności procesów zarządzania ryzykiem, procesów kontroli i „governance”.

taką uwagę zasługują. Temu celowi służą ust. 2 - 4, które nakładają na Ministra Finansów obowiązek określenia kwoty przychodów lub wydatków środków publicznych w ciągu roku kalendarzowego, której przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu w innych jednostkach sektora finansów publicznych. Jednocześnie ust. 4 nakłada ograniczenie stanowiące, że kwoty te nie mogą przekroczyć 0,001% PKB. Oznacza to np., że obowiązek posiadania wyodrębnionego audytu wewnętrznego nie będzie mógł być nałożony na ok. 30% gmin (jako, że ich wydatki nie przekraczają te kwoty). Dokładne określenie kwoty musi zostać umieszczone w wydawanym co rok rozporządzeniu. Od dnia wejścia w życie rozporządzenia jednostki będą miały 4 miesiące na podjęcie odpowiednich działań zmierzających do wprowadzenia funkcji audytu wewnętrznego.

Ramy instytucjonalne – gwarancje niezależności

Audyt jest przeprowadzany przez audytorów wewnętrznych. W ministerstwach są oni zatrudnieni w komórkach ds. audytu wewnętrznego⁹. W innych jednostkach kierownik może stworzyć taką komórkę. Zadaniem komórki ds. audytu będzie przeprowadzanie audytu wewnętrznego w ramach jednostek, których są częścią. Należy również pamiętać, że audyt jest działalnością prowadzoną niezależnie (vide: art. 35h ust.3), a więc komórka ds. audytu nie może być zaangażowana w inne niż wymienione w ustawie działania związane z funkcjonowaniem jednostki oraz musi być podporządkowana bezpośrednio kierownikowi jednostki (w urzędach w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej – dyrektorowi generalnemu, tam też audytorzy wewnętrzni będą członkami korpusu służby cywilnej).

Metodyka

Art. 35f – 35i zawierają swego rodzaju zręb przepisów w zakresie trybu przeprowadzania audytu. Jego uszczegółowienie zostanie określone w rozporządzeniu Ministra Finansów, do którego delegacja zawarta jest w art. 35j.

Audyt jest działalnością planową, przeprowadzaną na podstawie planu rocznego. Jest rzeczą niezwykle ważną aby, przeprowadzanie audytu poza planem było działaniem sporadycznym. Odpowiedzialność kierownika komórki ds. audytu za przygotowanie planu jest istotnym elementem jego niezależności oraz uznania zasady obiektywizmu i bezstronności. Kierownik jako osoba profesjonalnie zajmująca się odnajdywaniem zakłóceń w funkcjonowaniu jednostki jest osobą jak najbardziej właściwą w określaniu obszarów gdzie zakłócenia takie mogą powstać (używając do tego specjalistyczne techniki szacowania ryzyka). Rzecz jasna plan taki powinien powstawać we współpracy z kierownictwem jednostki. Wydaje się jednak, że nie należy w sposób bezwzględnie obowiązujący narzucać sposobu współpracy, pozostawiając to dla „dobrej praktyki” i standardów.

Obowiązek przesłania Głównemu Inspektorowi sprawozdania z wykonania audytu oraz planu audytu na rok następny wynika z funkcji koordynacyjnej Inspektora oraz pozwoli na ocenę rzeczywistego wykonywania planów a także na unikanie duplikacji kontroli.

Upoważnienie do przeprowadzenia audytu wydawane jest przez kierownika jednostki i stanowi podstawę jego przeprowadzenia. Wyniki audytu są przedstawiane w sprawozdaniu z jego wykonania. W świetle art. 35h ust.3 musi ono zawierać rzetelne, obiektywne i niezależne ustalenie stanu faktycznego, przyczyn i skutków uchybień funkcjonowania kontroli finansowej oraz przedstawienie wniosków i uwag w sprawie ich usunięcia. Sprawozdanie z przeprowadzenia audytu przekazywane jest kierownikowi jednostki, który ma 2 miesiące na podjęcie odpowiednich kroków. Jeśli ich nie podejmie musi o tym zawiadomić Głównego Inspektora, któremu wyjaśnia przyczyny dla których wnioski nie zostały wypełnione. Minister Finansów wykorzystuje te informacje w swoim sprawozdaniu ze stanu kontroli

⁹ Dlatego też art. 2 wprowadza się zmianę w ustawie o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz zakresie działania Ministrów, gdzie nakłada się obowiązek tworzenia komórek ds. audytu.

finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych przedstawianym corocznie Radzie Ministrów (vide art. 35o ust. 3). Jednocześnie, informacja taka, gdy dotyczy jednostki podległej lub nadzorowanej (np. agencji) przez odpowiedniego ministra musi zostać przekazana takiemu ministrowi.

Wymagania wobec audytorów

Podstawowe wymogi stawiane dla audytorów wewnętrznych określone są w art. 35k. Pierwsze pięć zostało zaczerpnięte z ustawy o służbie cywilnej (pamiętając, że audyt ma funkcjonować także w innych jednostkach). Ostatni stawia dodatkowe wymaganie w postaci złożenia odpowiedniego egzaminu. Zdając sobie sprawę z możliwych trudności w zatrudnieniu pracowników spełniających ten wymóg, projektodawcy przewidzieli, że w ciągu 3 lat od dnia wejścia ustawy w życie audytorami będą mogli być także pracownicy z przynajmniej rocznym doświadczeniem na stanowisku podobnym. Egzamin będzie składany przed Komisją powołaną przez Ministra Finansów, zgodnie z trybem określonym w rozporządzeniu. Do egzaminu będzie mogła podejść każda osoba spełniająca wymagania określone w ustawie, która uiściła opłatę egzaminacyjną. W rozporządzeniu wykonawczym zostanie określony dokładny zakres tematyczny egzaminu, a do kandydatów na audytorów będzie należało zdobycie odpowiedniej wiedzy.

Koordinacja

Art. 35n wprowadza strukturę organizacyjną w zakresie koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Organem administracji rządowej właściwym w sprawie koordynacji kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych jest Minister Finansów¹⁰, który będzie wykonywał swoje zadania przy pomocy Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz właściwej komórki w strukturze Ministerstwa Finansów. Główny Inspektor będzie należał do grupy wyższych stanowisk w służbie cywilnej i będzie wybierany zgodnie z przepisami o służbie cywilnej.

Należy zaznaczyć, że rozwiązanie tego typu nie stwarza kolizji z kompetencjami Najwyższej Izby Kontroli. Instytucja ta wykonuje kontrolę zewnętrzną w stosunku do administracji rządowej, natomiast Minister Finansów oraz Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego wykonują koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w ramach szeroko pojętej administracji rządowej. Należy także podkreślić, że standardy INTOSAI, którego członkiem jest NIK wyraźnie wskazują na konieczność istnienia odpowiedniej instytucji centralnej, której zadaniem byłaby działalność koordynacyjna. Poza tym istniejące już rozwiązania w zakresie kontroli skarbowej stwarzają doskonały przykład na nie nakładanie się kompetencji.

Jednym z zadań Ministra Finansów jest określanie i upowszechnianie standardów z zakresu kontroli finansowej. Wprowadzenie do ustawodawstwa polskiego pojęcia standardów jest bezpośrednim następstwem obecności tego określenia w *acquis communautaire* (np. w: Rozporządzeniu Rady (EC) Nr 1266/1999 z 21 czerwca 1999 oraz Rozporządzeniu Rady (EC) Nr 1267/1999 z 21 czerwca 1999). Obecnie istnieją dwa powszechnie uznawane zbiory takich standardów: Standardy Profesjonalnego Wykonywania Audytu Wewnętrznego, wydane przez międzynarodowy Instytut Audytorów Wewnętrznych (*Institute of Internal Auditors*) oraz Wytyczne w sprawie Standardów Kontroli Wewnętrznej (w załączeniu), wydane przez INTOSAI (Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli).

¹⁰ Dlatego też wprowadza się art. 3 zmianę w ustawie o działach administracji rządowej, gdzie do zakresu obowiązków ministra właściwego do spraw finansów publicznych dodaje się koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

Oprócz tego, wiele standardów może zostać przejętych z międzynarodowych zasad dotyczących rachunkowości.

Standardy zawierają szczegółowe (w przypadku standardów IIA – kilkadziesiąt stron) zasady, procedury, wytyczne i zalecenia dotyczące szeroko pojętego zarządzania finansowego. Stanowią one normy typu „*soft law*”, a więc nie mające charakteru bezwzględnie obowiązującego. Ze względu na swą formę a także naturę nie mogą stanowić aktu prawnego. W związku z tym stanowią akty, których stosowanie jest zalecane, aczkolwiek nie narzucające. Obecność aktów tego typu w systemie prawnym nie jest *novum*. Dla przykładu w Polsce istnieją interpretacje Ministra Finansów, w systemie prawa wspólnotowego istnieją zalecenia (*recommendations* – są *explicite* wymienione w TWE) i opinie (nie posiadają wiążącej mocy, mają charakter wyjaśniający).

Minister Finansów upoważniony jest też do pozyskiwania i analizy informacji (np. w trybie art. 35f ust. 5, art. 35i ust. 3, art. 35o ust. 2) oraz podejmowania działań w celu poprawy kontroli finansowej i audytu wewnętrznego (np. poprzez wydawanie standardów oraz przedstawianie sprawozdania, o którym mowa w art. 35o ust. 3).

Ważnym elementem zadań Ministra Finansów jest ocena przestrzegania standardów międzynarodowych (*compliance control*). Oznacza to, że w zakresie swoich właściwości oraz w trybie określonym w art. 35r – art. 35t będzie on uprawniony do przeprowadzania ocen, czy określone jednostki prawidłowo wykonują przepisy w zakresie ustawy. Powodem wprowadzenia takiej regulacji jest konieczność jednolitego stosowania przepisów w ramach administracji rządowej. W szczególności pojęcie audytu wewnętrznego i jego funkcją jest rzeczą nową. Z tego względu jego przeprowadzanie wymaga bieżącego monitorowania. Funkcja ta ma być spełniana przez Głównego Inspektora i podległych mu pracowników. Rozwiązanie tego typu do niedawna funkcjonowało nawet w Wielkiej Brytanii, kraju o najstarszej tradycji przeprowadzania audytu. Dopiero kilka lat temu zdecydowano się tam na zlikwidowanie tego rodzaju kontroli (*compliance control*), uznając tym samym za wystarczające kwalifikacje i umiejętności audytorów pracujących w resortach.

Inne zmiany w ustawie o finansach publicznych

Wprowadzone nowelizacją z grudnia 2000r., przepisy art. 28b, art. 91 ust 3 pkt 4, art. 127 ulegają zmianom technicznym, ze względu na zmiany dokonane w treści dotychczasowego art. 28a i przeniesienie jego części do art. 35a ust. 2.

Przewidywane skutki społeczne i gospodarcze nowelizacji

Dzięki utworzeniu ram ustawowych dla funkcjonowania audytu w polskiej administracji możliwe stanie się wypełnienie standardów od wielu lat istniejących w państwach UE oraz od krótkiego czasu w przeważającej większości krajów kandydujących.

Niewątpliwie, w początkowym stadium wprowadzenie do działania administracji funkcji audytu finansów publicznych spowoduje powstanie pewnych kosztów.

Projekt przewiduje obowiązek utworzenie komórek organizacyjnych ds. audytu oraz centralnej jednostki koordynującej – biura obsługującego Głównego Inspektora. Ta ostatnia powinna zatrudniać docelowo przynajmniej 15 osób. Przy założeniu, że wynagrodzenie

miesięczne dla tych osób wynosiłoby ok. 4800 zł, a wyposażenie jednorazowe – ok. 7000 zł, to wydatki na pierwszy rok funkcjonowania powinny wynieść 969 tys. zł.

Ze względu na pilność prac, wynikającą z harmonogramu zobowiązań negocjacyjnych oraz decyzji Komitetu Integracji Europejskiej, powierzając Ministrowi Finansów opracowanie projektu ustawy, w chwili obecnej nie jest możliwe dokładne oszacowanie kosztów wprowadzenia komórek ds. audytu w jednostkach objętych zakresem nowelizacji. Oszacowanie takie musi być poprzedzone pracochłonną i długotrwałą analizą przede wszystkim co do:

- 1) koniecznej ilości audytorów w danej jednostce biorąc pod uwagę zadania publiczne jakie jednostka wykonuje, wysokość przychodów oraz wydatków środków publicznych w jednostce w ciągu roku kalendarzowego, ilość osób zatrudnionych w jednostce, oraz
- 2) ewentualnego przesunięcia tych osób, które w obecnych komórkach kontroli resortowej (lub innych) zajmują się zagadnieniami zbliżonymi do audytu, do nowotworzonych komórek ds. audytu.

Poza tym oszacowanie takie powinno objąć te jednostki, co do których obowiązek przeprowadzenia audytu powstanie ze względu na przekroczenie określonego progu przychodów lub wydatków.

Precyzyjne oszacowanie będzie dokonane przez służby Ministra Finansów odpowiedzialne za koordynację kontroli finansów publicznych i będzie uwzględnione w przyszłorocznym budżecie.

Niemniej jednak już na obecnym etapie można w przybliżeniu określić bardzo szacunkowe wyliczenia kosztów dla jednostek objętych katalogiem, określonym w art. 35d ust. 1. Według szacunkowych danych jednostek takich jest ok. 500. W czerwcu 2000r. Ministerstwo Finansów poprosiło 18 ministerstw i kluczowych urzędów centralnych o przekazanie informacji dotyczących funkcjonowania istniejących komórek kontroli (m.in. ilość pracowników, rodzaje wykonywanych kontroli itp.). Otrzymane dane wykazywały bardzo znaczące zróżnicowanie. Jednakże, na ich podstawie można było dojść do stwierdzenia, że część osób zatrudnionych w tych komórkach może zostać przesunięta do nowotworzonych komórek ds. audytu. Poza tym w wielu jednostkach (np. agencje, fundusze celowe) istnieją już teraz wyodrębnione komórki ds. audytu. Informacje te dały podstawę do bardzo ogólnego oszacowania liczby nowych pracowników (nie z przeniesienia), których należałoby zatrudnić w komórkach audytu. Według tych szacunków liczba ta wynosi ok. 1000 osób. Przy założeniu, że wynagrodzenie miesięczne dla tych osób wynosiłoby ok. 4000 zł, a wyposażenie jednorazowe – ok. 7000 zł, to wydatki na pierwszy rok funkcjonowania powinny zamknąć się w sumie 55 mln zł.

Należy także pamiętać o konieczności przeprowadzenia szkoleń dla przyszłych audytorów. Już obecnie w Ministerstwie Finansów przeprowadzany jest przetarg na zorganizowanie półrocznego kursu dotyczącego audytu wewnętrznego, którego koszt wyniesie ok. 250 000 zł.

Przy relatywnie niskich kosztach tworzenia nowych komórek organizacyjnych, przeprowadzanie audytu przyczyni się niewątpliwie do zaoszczędzenia dużych kwot pieniędzy publicznych. Wprowadzona dzięki temu poprawa istniejących procedur, przyczyni się do zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

Ogromne znaczenie ma także kontekst integracji Polski ze strukturami UE. Przepisy wspólnotowe wymagają w zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE ustanowienia odpowiedniego systemu kontroli finansowej (obejmującego audyt). W proces

taki zaangażowane są nie tylko urzędy centralne, ale także wiele innych jednostek sektora finansów. Stworzenie odrębnego systemu, ograniczonego w swoim działaniu jedynie do wydatkowania środków UE, wprowadziłoby po pierwsze niepotrzebny dualizm w traktowaniu środków budżetowych, a po drugie naraziłoby Polskę na zarzut złamania art. 280 TWE, nakazujący do kontroli środków UE stosować takie same mechanizmy, jak te służące do ochrony środków państw członkowskich.



**SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

Jacek Saryusz-Wolski

Sekr. Min. JSW/1003/2001/DLE/AW

Warszawa, 26 kwietnia 2001 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
p.o. Sekretarza Rady Ministrów

Opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, z prawem Unii Europejskiej, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Jacka Saryusz-Wolskiego, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo nr RM-10-55-01) o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów pozwalam sobie wyrazić następującą opinię.

- I. Opiniowana ustawa ma na celu wprowadzenie efektywnie działającego systemu kontroli finansowej, obejmującego gromadzenie i rozdysponowywanie środków publicznych oraz gospodarowanie mieniem.
- II. Proponowana nowelizacja odnosi się bezpośrednio do art. 280 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

U podstaw przygotowania nowelizacji legła całkowicie nowa, nieznana prawu polskiemu, konstrukcja kontroli wewnętrznej w administracji publicznej.

Projekt przewiduje wprowadzenie systemu kontroli jako funkcji zarządzania, która obejmie wszelkie mechanizmy kontrolne, w tym kontroli *ex-ante*, dotyczące działania danej instytucji, w szczególności w zakresie dysponowania majątkiem.

Opiniowana ustawa wprowadza pojęcie audytu wewnętrznego. Przez audyt wewnętrzny rozumie się monitorowanie systemu kontroli zarządczej pod kątem jego legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz przejrzystości i jawności, dokonywanej przez funkcjonalnie niezależnych audytorów. Przede wszystkim komórka audytu ma służyć profesjonalną radą kierownikowi jednostki na temat istniejących w niej wewnętrznych procedur zarządzania. Tak sformułowana definicja audytu wewnętrznego jest zgodna z międzynarodowymi standardami w tym zakresie.

Ustawa wprowadza obowiązek stworzenia komórek do spraw audytu. Projekt zakłada unifikację struktur i metodyki postępowania takich komórek. Dla zapewnienia sprawnego ich funkcjonowania przewidziano gwarancje niezależności w postaci:

- utworzenia instytucji Głównego Kontrolera Finansowego, jako gwaranta zasady niezależności;
- bezpośredniego podporządkowania komórek ds. audytu wewnętrznego kierownikowi jednostki;
- zapewnienia wysokiego statusu zawodowego audytorów, w tym konieczności uzyskania opinii Głównego Kontrolera Finansowego w przypadku rozwiązywania stosunku pracy z audytorami;
- wprowadzenia uregulowań dotyczących sposobu tworzenia planów audytu oraz odpowiedzialności z tym związanej.

III. Należy zauważyć, że w prawie wspólnotowym istnieją akty prawne regulujące kwestie dotyczące kontroli finansowej. Można tu wymienić m.in.:

1. Rozporządzenie Rady 1266/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczące pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej oraz zmieniające Rozporządzenie 3906/89/EWG,
2. Rozporządzenie Rady 1267/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej,
3. Rozporządzenie Rady 1260/99/WE z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych,

4. Rozporządzenie Komisji 2064/97/WE z dnia 15 października 1997 r. ustanawiające szczegółowe uzgodnienia odnośnie realizacji rozporządzenia Rady nr 4253/88 /EWG dotyczącego sprawowanej przez Państwa Członkowskie kontroli finansowej operacji współfinansowanej przez Fundusze Strukturalne,
5. Rozporządzenie Rady 1164/94/EWG z dnia 16 maja 1996 r. ustanawiające Fundusz Spójności.

Trzeba jednakże zauważyć, że postanowienia tych aktów prawnych nie znajdują bezpośredniego odzwierciedlenia w opiniowanej ustawie. Projekt ustawy odwołuje się do obowiązujących w prawie UE standardów międzynarodowych, zasad niezależnego audytu, skutecznego systemu księgowości i sprawozdawczości finansowej, prawidłowego zarządzania finansowego. Opiniowana ustawa tworzy system wewnętrznej kontroli w administracji, który nie podlega regulacjom Unii Europejskiej. Każde państwo członkowskie tworzy swój własny system prawa, zgodny z powyższymi standardami w tym zakresie.

Opiniowana ustawa nie może zostać zakwalifikowana jako ustawa dostosowawcza.

- IV. Rozwój właściwie wyposażonych i prawnie umocowanych instytucji zajmujących się kontrolą finansową jest niezwykle ważny dla przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, bowiem władze Unii Europejskiej w coraz szerszym zakresie zwracają uwagę na sposób wydatkowania i kontrolowania środków pomocowych przekazywanych krajom-beneficjentom.

W **Partnerstwie dla Członkostwa** zarówno w 1998, jak i w 1999 roku kontrola finansowa występuje jako priorytet krótkookresowy. Komisja Europejska oczekuje od Polski w 2000 roku:

- uzupełnienia legislacji w zakresie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej oraz rozpoczęcia wdrażania tych zasad, zwłaszcza w zakresie zarządzania i kontroli finansowej programów przedakcesyjnych;
- utworzenia centralnej instytucji w administracji koordynującej działania kontroli resortowej, w tym funkcję kontroli systemu;
- utworzenia wewnętrznych jednostek kontrolno-audytowych w instytucjach wydających środki pomocowe w ramach programów przedakcesyjnych;
- wprowadzenia funkcjonalnej niezależności krajowych kontrolerów działających wewnątrz administracji, zarówno na szczeblu centralnym jak i zdecentralizowanym, w tym w zakresie kontroli *ex-ante*;
- wprowadzenia ramowych rozwiązań prawnych i administracyjnych związanych z zarządzaniem i kontrolą środków programów przedakcesyjnych, w tym

wprowadzenia dla nich zasad zamówień publicznych zgodnych z prawem unijnym.

Narodowy Program Partnerstwa dla Członkostwa na rok 2000 stanowi, iż konieczne jest podjęcie następujących działań:

- zmiany statusu komórek kontroli wewnętrznej w jednostkach wdrażających programy finansowe ze środków UE zgodnie ze standardami stosowanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- utworzenia w instytucjach dysponujących środkami z UE komórek analizy ekonomicznej planowanych przedsięwzięć oraz kontroli *ex-ante* uwalniania (transferu do pośredników i beneficjentów) z tych środków przez PAO; idealnym rozwiązaniem byłoby umiejscowienie tej komórki w strukturze administracyjno-budżetowej danej instytucji z możliwością bezpośredniego raportowania do PAO;
- stworzenia w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej pionu odpowiedzialnego za kontrolę i certyfikację środków z UE;
- zapewnienia zgodności proceduralnej i merytorycznej przeprowadzania poszczególnych rodzajów kontroli finansowej (*ex-ante* i *ex-post*) ze standardami przyjętymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej; konieczność opracowania instrukcji (podręczników) kontroli, w szczególności dla środków z UE;
- stworzenia systemu informacyjnego ewidencjonującego programy i projekty finansowane ze środków z UE, ich status finansowy, postęp i realizację zakładanych celów.

V. W konkluzji należy stwierdzić, że projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

SEKRETARZ
Komitetu Integracji Europejskiej

2 Jacek Szaryusz-Wolski
Sekretarz

Do wiadomości:

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 23 maja 2001 r.

Cena - 1,29 zł + 22% VAT

