

Audyt, czyli mały NIK

Rozmowa z Edmundem J. Saundersem, prezesem Polskiego Instytutu Kontroli Wewnętrznej

- Czym różni się kontrola wewnętrzna od audytu?

- Z tym mamy dużo problemów. Wynika to przede wszystkim z terminologii polskiej. Do niedawna nie mogliśmy nawet używać słowa audyt. Dawniej istniała kontrola wewnętrzna instytucjonalna i kontrola wewnętrzna funkcjonalna.

- Co je różniło?

- Kontrola wewnętrzna funkcjonalna to jest to, co teraz nazywamy systemem kontroli wewnętrznej lub mechanizmami systemu kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna instytucjonalna to jest nasz nowoczesny audyt wewnętrzny. Każda organizacja musi mieć system kontroli wewnętrznej i na pewno ma, nawet najmniejsza organizacja, bez względu na to czy jest tego świadoma, czy nie. Jeśli jest przepis dotyczący przechowywania kluczy, dostępu do kasy, do magazynu, to są wszystkie mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej. Oczywiście na poziomie większych organizacji jest to bardziej wyraźne w sensie przepisów, instrukcji, itd.

- Mówiąc o organizacji ma pan na myśli każdą jednostkę organizacyjną?

- Absolutnie każdą. Każda jednostka organizacyjna, czy to przedsiębiorstwo, czy administracja publiczna ma kontrolę wewnętrzną. Dzisiaj audyt wewnętrzny działa wszędzie, mimo że w Polsce swoje początki miał w sektorze finansowym, w bankowości. Po raz pierwszy w Prawie bankowym w 1994 roku wymagano, żeby audyt wewnętrzny – nazywany wówczas kontrolą wewnętrzną – istniał w każdym banku. Obecnie mamy to samo wymaganie w odniesieniu do administracji publicznej. Ustawa o finansach publicznych wprowadza audyt wewnętrzny do wszystkich jednostek administracji, które obracają finansami publicznymi do sumy, którą określi Minister Finansów.

- Na co jest nastawiony audyt?

- Musimy odróżnić kontrolę od audytu. Audyt nie zajmuje się kontrolowaniem osób. Zapewnia, że system kontroli wewnętrznej funkcjonuje efektywnie, jest sprawny, że wszystkie przepisy są przestrzegane. Absolutnie nie ma za zadanie wyszukiwania przestępstw, nadużyć i karanie lub proponowanie karanie osób. System kontroli wewnętrznej począwszy od raportu COSO w Stanach Zjednoczonych w 1992 roku został wyraźnie zdefiniowany jako coś, co się składa z pięciu elementów takich, jak: nadzór przez zarząd, kultura kontroli, zarządzanie ryzykiem, czynności kontrolne, komunikacja, monitorowanie i korygowanie wad. Monitorowanie to jest to, co audyt robi vis-à-vis systemu kontroli wewnętrznej. Audyt jest nastawiony na monitorowanie efektywności systemu kontroli wewnętrznej.

Bardzo łatwo to zrozumieć, jeśli uświadomimy sobie, że organizacja może istnieć bez audytu wewnętrznego, ale żadna organizacja nie mogłaby długo efektywnie funkcjonować bez sprawnego systemu kontroli wewnętrznej. Ktoś jednak musi zapewniać, żeby ten system był efektywny. W prawodawstwie na Zachodzie praktyka idzie w tym kierunku, że na rady nadzorcze, na zarządy, kierownictwa jednostek administracji publicznej nakłada się odpowiedzialność za system kontroli wewnętrznej w swoich jednostkach organizacyjnych. Audyt wewnętrzny



Fot. Emilia Wojcik

pomaga im w zapewnieniu tego, że system kontroli wewnętrznej jest skuteczny i że jest przestrzegany.

- Czy jakiś przykład mógłby pan podać, gdy audyt wewnętrzny służy pomocą, wychwytyjąc jakieś mankamenty systemu.

- Audyt może napotkać jakieś procedury kontrolne, które dotychczas były bardzo ważne i przestrzegane, ale dziś są już niepotrzebne. Przykłady wiążą się z komputeryzacją. Dawniej wyraźnie instrukcje proceduralne mówiły, że jedna osoba przygotowuje, druga sprawdza, a teraz nie, teraz od razu wprowadza się w system komputerowy i wszystkie te procedury trzeba zmienić. Audyt pomaga identyfikować to, co jest już nieaktualne i eliminować z systemu kontroli, albo wprowadzać nowe elementy, których dotychczas nie było. W systemach kontroli wewnętrznej brak jest na przykład kontroli dostępu do sprzętu, do programów itd. Można zaproponować ograniczenie dostępu według typu użytkowników i jego uprawnień.

- Jak pod tym względem Polska jest pana zdaniem przygotowana do spełniania norm i standardów Unii Europejskiej?

- Osobiście uważam, że jeśli chodzi o sektor finansowy i przedsiębiorstwa, to wcale nie jest im daleko do Unii Europejskiej. W administracji publicznej są wciąż względnie nowe pojęcia i tu mamy problem, bo jednak obecna ustawa jest niedoskonała. Wprowadza audyt, łącząc audyt wewnętrzny z ustawą o finansach publicznych. Wolałbym, żeby była osobna ustawa, bo wciąż jest niewyraźne co robi kontroler, co robi audytor wewnętrzny. Był nacisk unijny, w określonym terminie mieliśmy ten rozdział zamknąć. Absolutnie wyraźne było stanowisko Unii Europejskiej, która mówiła, że funduszy nam nie da, dopóki nie pokażemy, że mamy efektywny system kontroli, zapewniający, że te fundusze będą odpowiednio zużytkowane i rozliczone oraz audyt wewnętrzny, który zapewni, że te mechanizmy działają skutecznie i są przestrzegane.

- Co w ustawie powinno zostać zmienione pana zdaniem?

Wolałbym, żeby odłączyć audyt wewnętrzny od jakiegokolwiek kontroli skarbowej czy ustawy o finansach publicznych. Uważam, że powinniśmy mieć osobną ustawę o audycie wewnętrznym, wyraźnie określającą jego rolę w administracji centralnej i w samorządowej. Tego nam obecnie całkowicie brak. Na Zachodzie jest o wiele mniej prawodawstwa w tych sprawach, one znajdują się w zaleceniach jakiejś komisji, stają się miękkim prawem i są stosowane raczej dobrowolnie. Trzeba jednak pamiętać, że audyt wewnętrzny tam istnieje ponad sto lat. Pierwsza książka o audycie wewnętrznym była napisana w Anglii pod koniec XIX wieku. Oni z tym wyrosli i nie mają żadnych problemów z odróżnieniem kontroli wewnętrznej od audytu. W Polsce dopiero teraz odchodzimy od tej niejasnej sytuacji, o jakiej kontroli wewnętrznej mówimy.

- Funkcjonowało jeszcze takie pojęcie, jak rewizja.

Jak zacząłem w Polsce pracować w tej dziedzinie, to zależało mi bardzo, żeby odejść od takich pojęć, jak rewizja, bo jest ona postrzegana jako funkcja policyjna. Zawsze opowiadam taką anegdotę, że audytorzy, to nie są psy do polowania, tylko psy do strzeżenia domu. Na co pada odpowiedź: psy mimo wszystko. Przez te „psy mimo wszystko” chciałem od tej rewizji odejść. Audytor obecnie raczej jest partnerem innych pracowników, sojusznikiem, jego praca powinna pomóc im w udoskonaleniu swojego sposobu

ciąg dalszy na str. 10

Z prac Zarządu Miasta

cję, ZGM potrzebowałby ponad 22 mln zł, a w 2001 roku na ten cel przeznaczono 8,6 mln. Dotacja, jaką w 2001 miasto przekazało do ZGM (3.315.000 zł), została w całości przeznaczona na remonty budynków i lokali gminnych.

Wszystkie sprawozdania zostały przekazane Radzie Miejskiej.

- Jak co roku od 1 do 30 kwietnia przeprowadzona zostanie na terenie Gorzowa powszechna deratyzacja. Podlegają jej wszystkie budynki mieszkalne, obiekty użyteczności publicznej, zabudowania gospodarcze, sklepy, warsztaty, biura, obiekty przemysłowe itp. Odpowiedzialnymi za przeprowadzenie deratyzacji są właściciele, współwłaściciele, użytkownicy wieczyści, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub w użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomościami. Zarząd Miasta wystosował w tej sprawie ogłoszenie.

- Wydział Gospodarki Komunalnej poinformował Zarząd Miasta o awarii jednej z pomp w przepompowni melioracyjnej „Zawarcie”. Przepompownia działała bezawaryjnie od 1999 roku, co w znaczny sposób poprawiło warunki wodne na terenie Zawarcia. W tym okresie nie występowały podtopienia budynków, gospodarstw i ogródków działkowych. W lutym tego roku podczas kontroli stwierdzono awarię jednej z pomp i od tego czasu ze znacznie podwyższoną wydajnością pracuje tylko jedna. Jeżeli wyjątkowo wysoki poziom wód gruntowych i w korycie Warty będzie się utrzymywał przez dłuższy czas, może to się stać powodem szybszego zużycia jedynej działającej pompy. Wydział zwrócił się z wnioskiem o uruchomienie rezerwy budżetowej na naprawę zepsutej pompy (15 tys. zł) i na zakup (75 tys. zł) pompy nowoczesnej o większej wydajności. Zarząd Miasta wyraził zgodę.

- Zarząd Miasta wyraził zgodę na przyznanie dodatkowych dotacji stowarzyszeniom sportowym na pokrycie kosztów wyjazdów na zawody poza granicami kraju. Koszykarska drużyna kadetek z KS „AZS – PWSZ” wyjeżdża do Ostrawy w Czechach, zawodnicy KS „Admiry” jadą do Niemiec, a pływcy z MKP do Niemiec i na Litwę. W budżecie kultury fizycznej na 2002 rok zarezerwowano 10 tys. zł na kontakty zagraniczne.

- Zarząd Miasta zapoznał się z informacją przygotowaną przez Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie i Polityki Społecznej pt. „Bezrobocie – świadczenia z pomocy społecznej” i z informacją o realizacji „Miejskiego programu łagodzenia skutków bezrobocia”. Oba dokumenty zostaną przedstawione na sesji poświęconej sytuacji na rynku pracy w Gorzowie.

- Zarząd Miasta skierował do Rady Miejskiej projekt uchwały w sprawie zasad i trybu przyznawania stypendiów naukowych dla dzieci i młodzieży szkolnej. Stypendia w Gorzowie były przyznawane od 1996 roku na mocy uchwały Zarządu Miasta jako stypendia prezydenta miasta.

Audyty, czyli mały NIK

dokończenie ze str. 9

pracy. W administracji publicznej to jest szczególnie ważne, bo choćby tylko usprawniła efektywność administracji publicznej, to już koszt byłby uzasadniony.

- Wraz z pojęciem audytu pojawia się również pojęcie audytora. Kto nim będzie mógł zostać?

- Dziwi mnie, że w Polsce musimy walczyć o uznanie tego zawodu. Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej robi to już cztery lata. Ministerstwo Pracy postawiło wymagania, że jeśli to ma być zawód, to musi być uczony na wyższych uczelniach i ma być opisany w ustawie. Obecnie mamy taką ustawę, a od czterech lat prowadzimy studia podyplomowe z kontroli wewnętrznej i audytu na Uniwersytecie Warszawskim, Akademii Polonijnej w Częstochowie, w Poznaniu, wkrótce w Gorzowie. Teraz powinniśmy dostać uznanie tego zawodu.

- To będą akademicy, a nie praktycy.

- Jak tylko zacząłem uczyć o kontroli wewnętrznej i audycie w Polsce, to miałem taki jeden slajd, na którym było napisane, że audytorów wewnętrznych nie można wyszkolić w klasie, można tylko dać im podstawy wiedzy, a umiejętności nabywają poprzez praktykę i na to jest wiele przykładów. Można wiele przegapić, jeśli się nie ma tego wyczuć, które przychodzi wraz z doświadczeniem.

- Czy dotychczasowi kontrolerzy będą mogli zostać audytorami?

- Na pewno, ale pewien element przeszkolenia będzie niezbędny. Nie ludźmy się, to jest żmudna codzienna praca, bo oni po prostu sprawdzają czy w danej jednostce praca odbywa się tak, jak jest opisana w przepisach, instrukcjach operacyjnych, wykonawczych. Dziwię się, że w Polsce wymaga się wyższego wykształcenia tam, gdzie wcale nie jest to konieczne. Bankowość jest tego przykładem - w większości praca w banku jest żmudna, powtarzająca się i wcale niezbyt skomplikowana, a jednak wymaga się wyższego wykształcenia. Siła jednostki audytu wewnętrznego polega na jego składzie, że jest jedna osoba silna z rachunkowości, inna zna się na prawie, jeszcze inna na operacjach w danej organizacji. Siła leży w tym, że razem tyle dziedzin znają, a nie że są wszyscy z dyplomami z rachunkowości, bo wtedy innego audytu, nie finansowego, nie mogliby wykonać.

- Audyt wewnętrzny jest zatem kontrolą przekrojową, penetrującą różne dziedziny działalności danej jednostki?

- Dosłownie wszystkie. Nazywam to najlepszą szkołą danej organizacji, bo to

jest jedyne miejsce, w którym można spojrzeć na to, co się dzieje w całej organizacji. To jest często szkoła przyszłych dyrektorów, kadr kierowniczych.

- Sprawy merytoryczne również są brane pod uwagę?

- Na pewno, jeśli na przykład w banku audytor przegląda operacje, to musi wiedzieć, na czym one polegają. Audytor musi zatem znać zasady swojej pracy, swojej organizacji oraz zasady i metodologię audytu. Dodatkowo musi mieć pewne cechy: umiejętność komunikowania się, odpowiedniego traktowania ludzi, żeby nie przstraszać ich, tylko tak rozmawiać, żeby byli gotowi się otworzyć. Jeżeli przychodzi audytor i wskazuje się mu, że tu mamy problemy, to wtedy nie może powiedzieć: odkryłem to i to. Odwrotnie: były pewne problemy, obecnie są już rozwiązane i wtedy nie ma żadnych konsekwencji.

- Czy audyt można nazwać takim małym NIK-iem?

- Można, ale tylko do pewnego stopnia. Uważam, że NIK źle się nazywa. Powinien nazywać się Najwyższą Izbą Audytu, bo należy do międzynarodowej organizacji INTOSAI, czyli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Audytowych. Warto dodać, że standardy INTOSAI wymagają od NIK-u nie tylko oceny audytu wewnętrznego w administracji publicznej, ale nawet bliskiej współpracy, aby unikać dublowania pracy.

- Dziękuję za rozmowę.

Dorota Frątczak

Studia dla audytorów

Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej w Warszawie informuje, że wraz z Uniwersytetem Szczecińskim – Wydziałem Nauk Ekonomicznych i Zarządzania – organizuje studia podyplomowe na temat **Audyty i kontrola wewnętrzna w usprawnianiu zarządzania**.

Dwusemestralne studia prowadzone będą w Gorzowie Wlkp., w obiektach Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej. Będą one przygotowywać do zdawania egzaminu państwowego na audytora wewnętrznego. Kierownikiem studium będzie prof. dr hab. Kazimiera Winiarska z Uniwersytetu Szczecińskiego.

Szczegółowe informacje można uzyskać w Fundacji na Rzecz Gorzowskiej Szkoły Wyższej, ul. Teatralna 25, tel. 721-60-32 lub na stronie internetowej www.pikw.pl

Gorzowianin kuratorem

14 marca został rozstrzygnięty konkurs na stanowisko Lubuskiego Kuratora Oświaty. Komisja konkursowa, w tajnym głosowaniu za najlepszego kandydata na to stanowisko uznała **Macieja Szykułę**, dotychczasowego dyrektora Zespołu Szkół Budowlanych w Gorzowie. Wojewoda Andrzej Korski wskazanego kandydata powołał na stanowisko kuratora. (df)