

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jurand Drop, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Joanna Stachura, Dyrektor Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości w Ministerstwie Finansów tel. 22 694 42 42 e-mail: joanna.stachura@mf.gov.pl Karol Czarnecki, Dyrektor Departamentu Długu Publicznego w Ministerstwie Finansów tel. 22 694 50 00 e-mail: karol.czarnecki@mf.gov.pl Dominik Zalewski, Dyrektor Departamentu Audytu Środków Publicznych w Ministerstwie Finansów tel. 22 694 41 00 e-mail: dominik.zalewski@mf.gov.pl	Data sporządzenia 24.04.2025 r. Źródło: inicjatywa własna Nr w wykazie prac: UD 100
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W obszarze audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej:

Problemy związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w Polsce zostały zidentyfikowane przez Ministerstwo Finansów już wiele lat temu. Są to przede wszystkim: niska świadomość kadry kierowniczej jednostek sektora finansów publicznych nt. kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, ograniczanie niezależności funkcji audytu wewnętrznego i obiektywizmu osób prowadzących audyt wewnętrzny poprzez łączenie komórek audytu wewnętrznego z innymi komórkami (np. instytucjonalnej kontroli wewnętrznej) lub powierzanie pracownikom komórek audytu wewnętrznego zadań wykraczających poza ustawową rolę audytu wewnętrznego, prowadzenie audytu wewnętrznego przez osoby zatrudnione na część etatu, koncentrowanie się przez osoby prowadzące audyt wewnętrzny na audytach zgodności oraz niska jakość i efektywność usług świadczonych przez osoby prowadzące audyt wewnętrzny, a także nieskuteczne rozwiązania prawne w zakresie możliwości uzyskiwania uprawnień do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Ich występowanie potwierdzały bieżące lub cykliczne analizy przeprowadzane przez pracowników Ministerstwa Finansów¹, ale też wyniki kontroli oraz zalecenia formułowane przez kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli².

Problemy te wynikają m.in. z niejasnych, mało precyzyjnych zasad funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego przyjętych w Polsce oraz niewłaściwego stosowania i interpretowania tych zasad na poziomie jednostek sektora finansów publicznych lub działu/działów administracji rządowej. Dodatkowo, na podstawie analiz pytań kierowanych do Ministerstwa Finansów, zidentyfikowano szereg problemów, które wynikały z faktu, że obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie zostały wprowadzone w 2010 r., tj. 15 lat temu (np. brak możliwości zmiany planów działalności w trakcie roku i dostosowania ich do bieżących potrzeb oraz wymagań, a także brak podstaw prawnych do przeprowadzenia koordynowanych audytów wewnętrznych w dziale/działach administracji rządowej). Od tego czasu wystąpiło również wiele zdarzeń o zasięgu międzynarodowym (np. pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie), które uzasadniają konieczność wprowadzenia

¹ np.: <https://www.gov.pl/web/finanse/ocena-i-benchmarking-audit-wewnetrzny>.

² np.: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,20344.html>.

zmian w obszarze zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych, w tym w szczególności w zakresie zarządzania zdolnością do skutecznej i efektywnej realizacji zadań i osiągnięcia celów przez te jednostki.

W związku z powyższym Ministerstwo Finansów zwróciło się do Komisji Europejskiej w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego (TSI) o wsparcie, aby w sposób niezależny i obiektywny zdiagnozować nowe lub potwierdzić istniejące słabości rozwiązań systemowych przyjętych w Polsce w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. W tym celu w latach 2022-2024 realizowany był w Polsce projekt *Plan działania na rzecz poprawy jakości audytu wewnętrznego* (22PL22)³. Projekt ten został zrealizowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) we współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Wspierania Reform Strukturalnych Komisji Europejskiej (DG REFORM).

W wyniku ww. prac eksperci OECD, przy wsparciu pracowników Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości Ministerstwa Finansów oraz przy współudziale wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy funkcji audytu wewnętrznego, opracowali *Diagnozę stanu audytu wewnętrznego w Polsce*⁴, a następnie – raport zawierający zalecenia dla Ministerstwa Finansów⁵.

W wyniku badań i analiz przeprowadzonych przez ekspertów OECD zaprezentowane zostały m.in. następujące cele dla Polski:

1. **Budowanie świadomości kadry kierowniczej:** role i obowiązki funkcji kontroli zarządczej i audytu nie są jasne dla kadry kierowniczej w wielu jednostkach sektora finansów publicznych, tj. występują nieporozumienia i niezrozumienie dotyczące obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, roli audytu wewnętrznego, funkcji inspekcyjnych, ról pozostałych funkcji zapewniających, w tym znaczenia kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Ten brak jasności w ramach prawnych prowadzi ponadto do nieporozumień przy interpretacji przepisów oraz niewystarczającej realizacji obowiązków w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.
2. **Ustanowienie kompleksowego ogólnokrajowego mechanizmu sprawozdawczości:** jednostki sektora finansów publicznych (na szczeblach: centralnym i lokalnym) nie są zobowiązane przez przepisy prawa do przedstawiania Ministerstwu Finansów informacji na temat działań podejmowanych przez jednostki w zakresie kontroli zarządczej. Brak tej wiedzy ogranicza monitorowanie, rozwój i metodologiczną rolę wspierającą Ministerstwa Finansów w zakresie kontroli zarządczej oraz możliwość przygotowania odpowiednich rozwiązań w zakresie rozliczalności kierownictwa jednostek. W efekcie Ministerstwo Finansów nie posiada aktualnych i istotnych danych na temat funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, a tym samym nie jest w stanie zapewnić sobie pozyskiwania właściwych i aktualnych informacji na temat kluczowych zagrożeń ani wspierać ukierunkowanych i zharmonizowanych zmian w tym zakresie w całym kraju.
3. **Zapewnienie niezależności audytu wewnętrznego:** w wielu jednostkach sektora finansów publicznych funkcja audytu wewnętrznego jest połączona z innymi funkcjami zarządzania lub kontroli: np. ochroną danych osobowych, koordynacją kontroli zarządczej, inspekcją (instytucjonalną kontrolą wewnętrzną). Aby skutecznie realizować swoją rolę i zadania, funkcja audytu wewnętrznego powinna być całkowicie oddzielona od obowiązków kontroli zarządczej i innych funkcji w ustawodawstwie oraz w praktyce, aby mogła w sposób niezależny i obiektywny wspierać organizację w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz usługi doradcze.
4. **Optymalizacja zasobów audytu wewnętrznego i rozważenie ustanowienia minimalnych wymogów dotyczących personelu audytu wewnętrznego:** obecne ramy prawne nie określają wielkości komórek audytu wewnętrznego (np. minimum dwie osoby w komórce). W praktyce dominują małe komórki audytu wewnętrznego (tylko około 20% z więcej niż jednym audytorem na szczeblu administracji centralnej). Liczba audytorów wewnętrznych jest postrzegana jako niewystarczająca. Małe jednostki sektora finansów publicznych zazwyczaj zatrudniają audytora w niepełnym wymiarze godzin lub zawierają umowę z usługodawcą w celu wypełnienia obowiązków ustawowych związanych z audytem wewnętrznym. Częstą praktyką jest także zatrudnianie osób prowadzących audyt wewnętrzny w wielu jednostkach jednocześnie.
5. **Skupienie się na audycie efektywnościowym i systemowej ocenie kontroli zarządczej:** pomimo tego, że przepisy opisują cel audytu wewnętrznego jako systematyczną ocenę adekwatności, skuteczności

³ <https://www.gov.pl/web/finanse/rozpoczecie-projektu-plan-dzialania-na-rzecz-poprawy-jakosci-audytu-wewnetrznego>.

⁴ *Diagnoza stanu audytu wewnętrznego w Polsce* - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl (www.gov.pl).

⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/zalecenia-sluzace-opracowaniu-planu-dzialania-na-rzecz-poprawy-jakosci-audytu-wewnetrznego--raport>.

i efektywności kontroli zarządczej, w praktyce oceny te są przeprowadzane rzadko i częściowo. Audyt wewnętrzny koncentruje się na audycie zgodności z przepisami, a zatem nie wspiera kompleksowo jednostek sektora finansów publicznych w budowaniu rozliczalności kadry kierowniczej oraz ustanawianiu i utrzymywaniu skutecznych systemów kontroli zarządczej oraz struktur i procesów zarządzania ryzykiem.

6. **Harmonizacja kluczowych dokumentów audytu wewnętrznego** (kart, podręczników): ramy regulacyjne nie wymagają od komórki audytu wewnętrznego opracowania podręcznika działań audytu wewnętrznego w oparciu o standardową metodykę zatwierdzoną przez Ministerstwo Finansów, w związku z czym w praktyce karty audytu, podręczniki, dokumenty robocze różnią się dość znacznie. Wydaje się, że duża liczba jednostek sektora finansów publicznych nie ma opracowanych strategicznych planów audytu wewnętrznego. Istnieją również różnice w przedstawianiu wyników oceny ryzyka, formułowaniu planów audytu, gromadzeniu dowodów i ustalaniu wniosków. Należy przeanalizować i zharmonizować standardy dokumentacji, zapewniając spójne wykorzystanie dokumentacji i kontrolę jakości.
7. **Rozważenie ustanowienia krajowego systemu certyfikacji:** Ministerstwo Finansów nie koordynuje systemu certyfikacji w celu zapewnienia dopływu nowych pracowników audytu wewnętrznego i ich ciągłego kształcenia zawodowego.
8. **Wdrożenie wymogów zapewnienia jakości audytu wewnętrznego:** samoocena jakości pracy audytu wewnętrznego lub zewnętrzne oceny tej jakości nie są przeprowadzane regularnie, a wymóg ich przeprowadzania nie wynika z przepisów, a jedynie ze wskazówek zawartych w standardach. Ministerstwo Finansów nie monitoruje i nie koordynuje wdrażania tych wymogów.
9. **Zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości usług świadczonych przez usługodawców:** małe jednostki sektora finansów publicznych często polegają na usługodawcach, co może skutkować niską jakością wykonywanej pracy, mniejszą wartością dodaną, niższą efektywnością usług oraz słabą realizacją celów i założeń audytu wewnętrznego. Około 60% jednostek samorządu terytorialnego zleca usługodawcy prowadzenie audytu. Zgodnie z corocznym raportem benchmarkingowym Ministerstwa Finansów, podmioty zatrudniające usługodawców wykazują niższy niż przeciętny wskaźnik określający przeprowadzanie corocznej samooceny jakości audytu wewnętrznego. Ponadto w jednostkach samorządu terytorialnego, w których audyt prowadzony jest przez usługodawcę, ocenę zewnętrzną przeprowadzono jedynie w 6% jednostek (45 z 750), czyli o 20% mniej niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, w których audyt wewnętrzny prowadzi audytor zatrudniony w jednostce.
10. **Monitorowanie jakości kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego:** Ministerstwo Finansów nie przeprowadza regularnego przeglądu funkcjonowania systemów kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w całej administracji publicznej. Nie dysponuje pełnymi danymi i informacjami na temat realizacji funkcji audytu wewnętrznego, np. nie jest znana dokładna liczba jednostek samorządu terytorialnego prowadzących audyt wewnętrzny. Wynika to z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego nie są zobowiązane do dostarczania rocznych sprawozdań ze swoich działań w zakresie audytu wewnętrznego do Ministerstwa Finansów. Ministerstwo Finansów przygotowuje raport benchmarkingowy na podstawie rocznych sprawozdań z audytu wewnętrznego, niemniej jednak nie jest on uważany za ocenę, która mogłaby opierać się na centralnie opracowanych kryteriach oceny zapewniających niezbędne wnioski i kluczowe informacje na temat wyników audytu oraz podsumowanie samooceny działań w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. W tym kontekście rola Ministerstwa Finansów w zakresie analizy, monitorowania i zapewniania jakości jest kluczowa dla koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, ale niezbędne jest do tego celu posiadanie pełnych i aktualnych danych z całego sektora.

W ramach ww. celów eksperci OECD sformułowali łącznie 66 zaleceń

Raport ekspertów OECD stanowił punkt wyjścia do opracowania *Planu działania na rzecz poprawy jakości audytu wewnętrznego*, w którym wskazano na lata 2024–2028 działania, jakie zostały⁶ lub zostaną podjęte dla wzmocnienia zarządzania sektorem finansów publicznych oraz wzmocnienia narzędzi wspierających to zarządzanie.

⁶ np. audyt wewnętrzny zlecony w 2024 r.: <https://www.gov.pl/web/finanse/audyt-wewnetrzny-zlecony-w-zakresie-funkcjonowania-wybranych-elementow-systemu-kontroli-zarzadczej>.

Przeprowadzone w Ministerstwie Finansów prace analityczne dotyczące obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) pozwoliły na zidentyfikowanie regulacji w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, które wymagają zmiany i uproszczenia w pierwszej kolejności. Niniejsza nowelizacja jest bowiem pierwszym etapem wdrażania formalnych i systemowych zmian prawnych w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w Polsce, które wynikają przede wszystkim z zaleceń ekspertów OECD i dotychczasowych wniosków oraz spostrzeżeń Ministerstwa Finansów i Najwyższej Izby Kontroli. Stanowi pierwszy krok, dzięki któremu możliwe będzie podjęcie nowych i kontynuowanie realizowanych już działań o charakterze edukacyjnym, analitycznym i systemowym⁷. Dotychczasowe, obecne i przyszłe działania rozłożone są w czasie tak, aby przed końcem 2027 r. podjąć próbę kompleksowej oceny wprowadzanych obecnie zmian i w razie potrzeby zaproponować inne zmiany, dzięki którym wdrożymy w Polsce większość zaleceń sformułowanych w tym zakresie przez ekspertów OECD.

Zmiany proponowane w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego wpisują się także w realizację celu 1.2 *Efektywne i przejrzyste zarządzanie środkami publicznymi*, kierunku 1 *Transparentne i bezpieczne finanse publiczne* określonego w *Kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2025-2028*⁸, wprowadzonych zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lutego 2025 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2025–2028 (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 12).

Zaproponowane zmiany stanowią także odpowiedź na problemy sygnalizowane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów związane z planowaniem działalności w ramach kontroli zarządczej. Na problemy z planowaniem działalności szeroko rozumianej administracji publicznej zwracali uwagę eksperci już w 2009 r., wskazując m.in., że „(...) znaczącą poprawę efektywności administracji centralnej można osiągnąć poprzez głębokie zmiany w metodach zarządzania jej organami. Kompleksowa zmiana podejścia do planowania strategicznego i podnoszenia skuteczności operacyjnej powinna nastąpić przy istotnym wykorzystaniu profesjonalistów spoza sektora polskich instytucji publicznych i z uwzględnieniem doświadczenia najbardziej konkurencyjnych krajów. Rozliczanie pracowników i jednostek z wykonania zadaniowo sformułowanych planów pracy i wdrożenie „celowego” podejścia do wszelkich procesów i procedur to podstawowe wyzwania reformy. Podstawowym instrumentem wdrożeniowym powinien być skoordynowany program kompleksowych zmian funkcjonowania Kancelarii Premiera i wszystkich resortów centralnych, obejmujący w szczególności: wprowadzenie mechanizmów precyzyjnego definiowania średnio- i długookresowych celów dla każdego resortu i rządu; cele takie powinny stanowić podstawę krótkookresowego planowania pracy i wynikowego rozliczania resortów z zadań rocznych i wieloletnich”⁹. Prezentowane przez ekspertów postulaty wciąż wymagają wdrożenia, a wprowadzone w 2010 r. rozwiązania w zakresie kontroli zarządczej nie zapewniły pełnego osiągnięcia zamierzonego efektu. Stąd też, proponowane obecnie zmiany mają zmierzać w kierunku wzmocnienia roli Prezesa Rady Ministrów w zakresie planowania działalności administracji rządowej oraz do wprowadzenia rozliczalności na poziomie całej administracji publicznej (w zakresie publikacji w BIP oświadczeń o stanie kontroli zarządczej wszystkich jednostek sektora finansów publicznych oraz przekazywania ich do Ministra Finansów w celu analizy i wdrożenia w sektorze publicznym ew. zmian systemowych w zakresie zarządzania). W projektowanej nowelizacji doprecyzowane zostaną także zasady postępowania z planami działalności w przypadku potrzeby aktualizacji celów wynikających m.in. ze zmian kontekstu zewnętrznego lub wewnętrznego, czy też zmian w strukturze działowej administracji rządowej, zmian w zakresie właściwości poszczególnych ministrów, a także zmian personalnych. Wzmocnieniu synergii działań służyć będzie natomiast wprowadzenie tzw. „audytów koordynowanych” jako narzędzia oceny realizacji celów i zadań jednostek sektora finansów publicznych. Obecne rozwiązania prawne nie dają bowiem możliwości realizacji skoordynowanych, przekrojowych zadań audytowych w obszarach istotnych dla ministra kierującego danym działem administracji rządowej.

Zakłada się – zgodnie z proponowanym kierunkiem zmian – że cele operacyjne na potrzeby planowania działalności w ramach kontroli zarządczej będą wyznaczane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej w oparciu o zakres spraw określony w przepisach ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, z późn. zm.), zadania wyznaczone przez Prezesa Rady

⁷ Progr@m Wiedza i umiejętności = kompetencje: <https://www.gov.pl/web/finanse/progrm-wiedza-i-umiejetnosci--kompetencje>.

Model kompetencyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/model-kompetencyjny-osob-prowadzacych-audyt-wewnetrzny-w-jednostkach-sektora-finansow-publicznych>, formularz Quality@w: <https://www.gov.pl/web/finanse/formularz-quality-w>.

⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-mf>.

⁹ Raport Polska 2030, KPRM, 2009 r., str. 332.

Ministrów lub inwestycje, o których mowa w art. 133a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – przy jednoczesnym usunięciu obecnego powiązania planów działalności z katalogiem układu zadaniowego (art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i część B we wzorze planu działalności¹⁰). Jednakże uszczegółowione informacje operacyjne znajdujące się dotąd w układzie zadaniowym na poziomie podzadań i działań będą mogły być wykorzystywane pomocniczo przez dysponentów przy planowaniu działalności w ramach kontroli zarządczej (np. w zakresie określania poziomu zasobów finansowych niezbędnych do realizacji zadań lub działań służących osiągnięciu rocznych celów).

Zmiany przewidują również rozszerzenie dostępu do uzyskiwania krajowych kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego w sektorze publicznym poprzez wprowadzenie dodatkowej ścieżki w postaci egzaminu państwowego. Pomimo obecnie określonych w przepisach możliwości zdobywania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego, jednostki sektora finansów publicznych sygnalizują trudności z pozyskaniem osób posiadających wymagane kwalifikacje.

Ponadto nastąpi zmiana wysokości kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, tzw. kwoty progowej oraz kwoty odnoszącej się do możliwości prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawców, co uwzględnia inflację i jest postulowane przez jednostki sektora finansów publicznych.

W obszarze zarządzania długiem publicznym:

Obecny model finansowania wydatków sektora finansów publicznych poprzez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) na podstawie odrębnych ustaw, wiąże się m.in. z następującymi konsekwencjami:

- dług emitowany przez BGK na rzecz funduszy może wiązać się z wyższymi kosztami obsługi w stosunku do długu Skarbu Państwa,
- środki na spłatę zobowiązań finansowych funduszy, w tym obsługę i wykup emisji papierów wartościowych emitowanych przez BGK, spłatę zaciągniętych pożyczek na rzecz ww. funduszy, pochodzą ze środków budżetu państwa, ponieważ fundusze nie mają zapewnionych własnych źródeł spłaty długu.

Skoro główny ciężar finansowania funduszy ponosi Skarb Państwa, to zasadne jest wprowadzenie rozwiązań skutkujących objęciem wolnych środków funduszy konsolidacją ze środkami publicznymi zarządzanymi przez Ministra Finansów. Zatem projektowane zmiany przewidują objęcie wszystkich funduszy obowiązkiem lokowania wolnych środków u Ministra Finansów na zasadach obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych. Pozwoli to zwiększyć efektywność zarządzania środkami sektora finansów publicznych oraz ograniczyć potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

W obszarze audytu środków unijnych:

Na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 615, z późn. zm.) – dalej: „ustawa o KAS”, dyrektor izby administracji skarbowej (dalej „IAS”) wykonuje m.in. audyty: systemu zarządzania i kontroli regionalnych programów, operacji krajowych i regionalnych programów operacyjnych (dla perspektywy finansowej 2014–2020), krajowych programów i regionalnych programów (dla perspektywy finansowej 2021–2027) oraz wspólnej polityki rolnej. W toku tych audytów niezbędna jest możliwość weryfikacji, czy podmiot uzyskujący dofinansowanie (beneficjent) nie został wykluczony z możliwości otrzymania środków europejskich.

Przepisy w obecnym kształcie nie przewidują możliwości bezpośredniego zwrócenia się przez dyrektora IAS z wnioskiem o udostępnienie informacji z rejestru podmiotów wykluczonych, bowiem przepisy art. 210 ust. 1 i 1b ustawy o finansach publicznych uprawnienie takie przyznają tylko wymienionym w tych przepisach podmiotom, w tym instytucji audytowej, o której mowa w art. 13 ust.1 ustawy z 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. poz. 1079, z późn. zm.) – dalej: „ustawa wdrożeniowa”.

¹⁰ Wzór planu działalności stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. poz. 1254).

Na gruncie przepisów ustawy o KAS wykonywanie zadań instytucji audytowej zostało rozdzielone pomiędzy organy Krajowej Administracji Skarbowej, jednakże dokonano tego bez jednoczesnego rozszerzenia kręgu podmiotowego organów uprawnionych do uzyskiwania informacji z rejestru podmiotów wykluczonych.

Przepis art. 210 ust. 1b ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu ustalonym przez art. 113 pkt 19 ustawy wdrożeniowej (oczekujący na wejście w życie z dniem 21 maja 2025 r.) wymaga nowelizacji, gdyż zawarty w jego treści katalog podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji z rejestru podmiotów wykluczonych nie wymienia dyrektora IAS. Aby możliwe było uzyskanie przez dyrektora IAS informacji z rejestru podmiotów wykluczonych (na potrzeby prowadzonych audytów), konieczne jest przyznanie takich kompetencji poprzez wskazanie dyrektora IAS jako organu uprawnionego do występowania z takim wnioskiem.

Udzielenie informacji z rejestru podmiotów wykluczonych dyrektorowi IAS za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, który zostanie zbudowany w celu realizacji obowiązku wynikającego z przepisu art. 210 ust. 1 (w brzmieniu po 21 maja 2025 r.), nie wymaga jego przyszłej modernizacji lub rozbudowy spowodowanej proponowaną nowelizacją art. 210 ust. 1b, gdyż na etapie jego projektowania przewidziano już adekwatną do potrzeb zdolność systemu do obsługi użytkowników.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane zmiany polegają m.in. na:

- 1) wskazaniu poziomów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych bazujących na tzw. modelu trzech linii, który określa role, odpowiedzialność i zasady współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań w ramach systemu kontroli zarządczej;
- 2) rozszerzeniu celów kontroli zarządczej o podejmowanie działań na rzecz zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, w tym konfliktowi interesów, oraz ich wykrywania i zwalczania;
- 3) uelastycznieniu procesu planowania w ramach kontroli zarządczej, poprzez m.in. wprowadzenie rozwiązań umożliwiających dokonywanie w trakcie roku zmian w planie działalności oraz doprecyzowanie zakresu informacji agregowanych na potrzeby procesu planowania działalności i sprawozdawczości;
- 4) wprowadzeniu obowiązku składania Ministrowi Finansów oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz opracowywaniu na ich podstawie corocznej opinii na temat stanu kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, która zawierać będzie ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej oraz może zawierać wnioski usprawniające jej funkcjonowanie lub propozycje zmian systemowych odnoszących się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, o ile stwierdzono konieczność ich sformułowania. Projekt opinii będzie podlegać opiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 5) rozszerzeniu możliwości uzyskiwania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego w sektorze publicznym poprzez wprowadzenie dodatkowej ścieżki w postaci egzaminu państwowego na audytora wewnętrznego (zadanie dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego). Egzamin będzie się odbywał raz w roku, w języku polskim (w odróżnieniu od uzyskiwania innych certyfikatów), a jego koszt będzie niższy niż koszt uzyskania innych egzaminów/certyfikatów przewidzianych w przepisach obecnie obowiązującej ustawy i dających uprawnienia do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Należy nadmienić, że obecnie obowiązująca ścieżka do uzyskania kwalifikacji np. na drodze ukończenia studiów podyplomowych z zakresu audytu wewnętrznego i odbycia dwuletniej praktyki pod nadzorem audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce jest trudna do realizacji z uwagi na bardzo małą liczbę jednostek przyjmujących praktykantów. Wprowadzenie egzaminu znacznie rozszerzy możliwość dostępu do uzyskania kwalifikacji w tym zakresie i zabezpieczy kierowników jednostek sektora finansów publicznych zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego przed ewentualnymi konsekwencjami wynikającymi z treści art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104) oraz powinno ograniczyć praktykę zatrudniania w tym samym czasie w kilku/kilkunastu jednostkach tych samych osób (co wynikało przede wszystkim z niskiej konkurencyjności na rynku i braku odpowiedniej liczby osób posiadających ustawowe uprawnienia);

- 6) wprowadzeniu fakultatywności powoływania komitetów audytu przez ministrów kierujących działem/działami administracji rządowej;
- 7) podwyższeniu wysokości kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, tzw. kwoty progowej do 67 000 tys. zł (aktualizacja obecnego progu 40 000 tys. zł o skumulowany wskaźnik inflacji za okres 2010–2024) oraz kwoty odnoszącej się do możliwości prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawców do 168 000 tys. zł (aktualizacja obecnego progu 100 000 tys. zł o skumulowany wskaźnik inflacji za okres 2010–2024), wprowadzenie mechanizmu waloryzacji, a także zmianie sposobu oceny spełnienia wymogu prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (w oparciu o dane wykonania planów finansowych z dwóch kolejnych lat budżetowych);
- 8) zaproponowaniu nowych regulacji usprawniających oraz wzmacniających prowadzenie audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, w tym:
 - a) zmianę definicji audytu wewnętrznego i zwrócenie uwagi na kluczową rolę audytu wewnętrznego w zakresie przysparzania wartości i usprawniania działalności jednostek sektora finansów publicznych lub procesów w ramach działów administracji rządowej;
 - b) rozszerzenie katalogu jednostek sektora finansów publicznych zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu tzw. kwoty progowej o państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz fundusz celowy posiadający osobowość prawną – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON),
 - c) wprowadzenie rejestru jednostek sektora finansów publicznych prowadzących audyt wewnętrzny;
 - d) wprowadzenie przepisów podkreślających odrębność merytoryczną i organizacyjną komórki audytu wewnętrznego oraz bezpośrednią podległość kierownikowi jednostki, co wzmocni niezależność funkcji audytu wewnętrznego oraz obiektywizm osób prowadzących audyt wewnętrzny, a także poprawi skuteczność działań audytu wewnętrznego,
 - e) wprowadzenie jednolitych zasad ustalania łącznego wymiaru czasu pracy audytorów wewnętrznych, by zapewnić optymalne zasoby do skutecznej realizacji przez nich zadań,
 - f) wprowadzenie mechanizmu ochrony trwałości stosunku i warunków pracy lub służby audytorów wewnętrznych – przez wymóg uzyskania opinii Ministra Finansów w tym zakresie,
 - g) wprowadzenie obowiązku opracowania oraz stosowania programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego, co powinno podnieść w szczególności jakość i efektywność świadczenia usług przez usługodawców,
 - h) wprowadzenie możliwości przeprowadzania tzw. „audytu koordynowanego”, w celu jednoczesnej realizacji tego samego zadania audytowego w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez poszczególnych ministrów kierujących działami administracji rządowej,
 - i) doprecyzowanie przepisów w zakresie umów zawieranych z usługodawcami, co wpłynie na ich ujednolicenie w sektorze finansów publicznych;
 - j) wprowadzenie dodatkowego mechanizmu wsparcia dla kierowników jednostek w przypadku pojawienia się wątpliwości co do zgodności prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę z przepisami ustawy lub standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych,
 - k) włączenie do systemu prawnego zasad etyki audytora wewnętrznego, które wraz ze standardami audytu wewnętrznego zostaną wydane i opublikowane przez Ministra Finansów,
 - i) rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do przekazywania Ministrowi Finansów informacji o prowadzeniu audytu wewnętrznego o jednostki samorządu terytorialnego oraz dostosowanie zakresu tych informacji, aby zapewnić Ministrowi Finansów możliwość przeprowadzania analiz ilościowych prowadzenia audytu wewnętrznego we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych w oparciu o powszechnie stosowane wskaźniki skuteczności, efektywności i jakości prowadzenia audytu wewnętrznego oraz porównywanie wartości tych wskaźników z wartościami

wskaźników uzyskanymi w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych lub w grupach tych jednostek,

j) zmiana zadań komitetu audytu, co w połączeniu z fakultatywnością ich powoływania, wzmocni i urealni funkcjonowanie tych ciał doradczych;

9) objęciu funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw zakresem art. 48 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, stanowiącego o formach lokowania jednostek sektora finansów publicznych. W związku z powyższym fundusze te będą dokonywały lokat wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów. Ponieważ Minister Finansów w ramach konsolidacji środków publicznych przyjmuje w depozyt lub zarządzanie jedynie środki w złotych, to również w zakresie lokat funduszy przyjęto identyczne rozwiązanie, podobnie jak i przy określeniu pojęcia „wolnych środków”. Ponadto, wprowadzono obowiązek przyjmowania przez Ministra Finansów w depozyt wolnych środków w złotych, funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie ustaw i określenie podstawowych warunków w tym zakresie. Lokowanie wolnych środków funduszy odbywałoby się jak dotychczas na podstawie umowy z Ministrem Finansów, określającej zasady i warunki lokowania. Lokowanie wolnych środków funduszy pozostanie w gestii zarządzających funduszami. Środki te zgodnie z art. 78e ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych będą przyjmowane na zasadach analogicznych jak dla jednostek sektora finansów publicznych zobligowanych do lokowania w formie depozytu u Ministra Finansów w zakresie terminów i w wysokości oprocentowania lokat. Ponadto, przy konsolidacji środków ww. funduszy zostanie przyjęte podobne rozwiązanie jak przy konsolidacji środków publicznych sektora finansów publicznych. Z konsolidacji wyłączono zatem środki w walucie obcej. W związku z wprowadzeniem obowiązku lokowania wolnych środków (w złotych) funduszy w depozycie u Ministra Finansów, niezbędne jest dokonanie zmian w ustawach tworzących fundusze w BGK. Zmiany będą polegać na wprowadzeniu zmian dostosowujących do tej formy lokowania, również w tych w ustawach regulujących poszczególne fundusze, w których taka forma miała charakter wyłączny.

10) przyznaniu dyrektorowi IAS uprawnienia do uzyskiwania informacji z rejestru podmiotów wykluczonych prowadzonego na podstawie art. 210 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Pozostałe zmiany będą miały w większości charakter doprecyzowujący lub uszczegóławiający w stosunku do obecnych przepisów ustawy. Nowelizacja ma również na celu zapewnienie spójności oraz zgodności zmienianych przepisów z innymi regulacjami.

Zmiany w innych aktach prawnych w obszarze audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej:

W celu zapewnienia spójności przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z innymi obowiązującymi już przepisami oraz wyeliminowania istniejących od 2010 r. kolizji norm prawnych, które w negatywny sposób wpływają na stosowanie zasad odnoszących się do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, projekt obejmuje również zmianę przepisów następujących aktów prawnych:

- 1) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, z późn. zm.) – w zakresie art. 39 ust. 3a i 4, która będzie polegać na wyłączeniu komórek audytu wewnętrznego z listy komórek organizacyjnych, które mogą być łączone z innymi komórkami organizacyjnymi, co stało w kolizji z brzmieniem art. 282 ust. 1, w związku z art. 277 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 2) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409) – w zakresie art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. h, która będzie polegała na usunięciu zapisu mówiącego o nadzorze dyrektora generalnego nad prowadzeniem audytu wewnętrznego, co stało w kolizji z intencją zmian przepisów ustawy o finansach publicznych z 2010 r. (podporządkowanie kierownika komórki audytu wewnętrznego tylko i wyłącznie kierownikowi jednostki) oraz usunie kolizję tej normy po wejściu w życie projektowanych zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Oczekiwanym efektem proponowanych zmian jest efektywniejsze i bardziej elastyczne zarządzanie sektorem finansów publicznych, a także wzmocnienie istniejących narzędzi wspierających zarządzanie (audyt wewnętrzny) i udoskonalenie oraz usprawnienie istniejących procesów zarządczych i kontrolnych (kontrola zarządcza).

Ponadto wyeliminowane zostaną istniejące wątpliwości interpretacyjne w obowiązujących przepisach, co ułatwi ich stosowanie w przyszłości.

Zmiany w innych aktach prawnych w obszarze długu publicznego:

Projekt w obszarze długu publicznego, poza zmianą w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, obejmie w zakresie wynikającym ze zmian ustawy o finansach publicznych zmianę przepisów ustaw powołujących poszczególne fundusze w BGK:

- 1) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 321, z późn. zm.);
- 2) ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, z późn. zm.);
- 3) ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291);
- 4) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.);
- 5) ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1368, z późn. zm.);
- 6) ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1133);
- 7) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, z późn. zm.);
- 8) ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1385);
- 9) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.);
- 10) ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2025 r. poz. 94);
- 11) ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki (Dz. U. z 2024 r. poz. 1554);
- 12) ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 503);
- 13) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, z późn. zm.);
- 14) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.);
- 15) ustawy z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2% (Dz. U. z 2024 r. poz. 1724);
- 16) ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.);
- 17) ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Proponowane rozwiązania inspirowane są zasadami kontroli wewnętrznej opracowanymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli – *Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100*, standardami wydanymi przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO), *Kontrola Wewnętrzna – Zintegrowana Struktura Ramowa – COSO I* (ang. *COSO Internal Control — Integrated Framework*), Amerykańskiego Instytutu Biegłych Rewidentów, z maja 2013 r., które są podstawą dla wdrożonych i funkcjonujących systemów kontroli wewnętrznej (systemów zarządzania i kontroli) w Komisji Europejskiej, państwach członkowskich UE i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Wskazują one bowiem proces planowania jako integralny element struktury kontroli zarządczej.

Rozwiązania dotyczące audytu wewnętrznego przyjęte w poszczególnych krajach Unii Europejskiej różnią się od siebie ze względu na to, że muszą odpowiadać różnym systemom zarządzania finansami publicznymi. Z analiz wynika również, że w zakresie uzyskiwania uprawnień audytora wewnętrznego nie ma jednego powszechnie obowiązującego rozwiązania, a przyjęte sposoby uzyskiwania uprawnień przyjmują różne formy, począwszy od certyfikacji wydanej w ramach Systemu Certyfikacji Audytu Wewnętrznego w Sektorze Publicznym (Dania), przeprowadzania egzaminu państwowego na „Audytora Wewnętrznego w Sektorze Publicznym” (Bułgaria), poprzez uznawanie certyfikatów międzynarodowych (np. Estonia), przyjęcie systemu szkoleń w zakresie audytu

wewnętrznego (Irlandia), aż do braku procedury certyfikacji audytorów wewnętrznych w sektorze publicznym (Niemcy).

W zakresie konsolidacji środków funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK w zarządzanie na podstawie ustaw brak danych.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jednostki sektora finansów publicznych	Wszystkie jednostki sektora finansów publicznych	Brak danych ilościowych	Zwiększenie obciążenia sprawozdawczego jednostek sektora finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej.
Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego (w tym jednostki samorządu terytorialnego)	Ok. 2,5 tys. jednostek sektora publicznego	Dane własne Ministerstwa Finansów	Zwiększenie dostępności zasobów osobowych dla sektora finansów publicznych w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego (zwiększenie liczby wykwalifikowanych osób, które będą mogły prowadzić audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych). Konieczność zmian w strukturze organizacyjnej w przypadku, gdy stanowisko audytora wewnętrznego nie zostało wyodrębnione w strukturze organizacyjnej lub funkcjonuje ono w ramach innych komórek organizacyjnych np. kontroli.
Dyrektorzy generalni (m.in. urzędów wojewódzkich, urzędów obsługujących ministrów, urzędów centralnych)	Ok. 50 urzędów zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej	Zniesienie nadzoru dyrektora generalnego nad prowadzeniem audytu wewnętrznego w urzędzie (pozostanie nadzór nad kontrolą wewnętrzną) i przypisanie go wprost kierownikowi jednostki (tj. ministrowi, wojewodzie), tak jak w innych

			jednostkach sektora finansów publicznych.
Jednostki sektora finansów publicznych dotychczas zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego	Ok. 1000 jednostek sektora finansów publicznych dotychczas zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego	Dane własne Ministerstwa Finansów	Zniesienie obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, w związku z podwyższeniem tzw. kwoty progowej.
Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. Św. Maksymiliana Marii Kolbego).	Co najmniej 2 państwowe osoby prawne	Ustawa budżetowa na 2025 r. z dnia 20 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63)	Objęcie obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego.
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	PFRON	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, z późn. zm.)	Objęcie obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego (na wniosek Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
Ministerstwo Finansów	Zwiększenie zatrudnienia w komórce realizującej zadania koordynacyjne Ministra Finansów o 5 etatów	Dane własne Ministerstwa Finansów	Zwiększenie zadań koordynacyjnych Ministra Finansów (wyrażanie zgody, opinie, analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej i propozycji zmian systemowych, dane z jednostek prowadzących audyt wewnętrzny).
Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego	Zmiany organizacyjno-dostosowawcze w ramach struktury KSAP	Dane własne Ministerstwa Finansów	Nowe zadanie w zakresie obsługi Komisji Egzaminacyjnej i zabezpieczenia techniczno-organizacyjnego egzaminów państwowych na audytora wewnętrznego.
Komitety audytu	17 komitetów audytu, powołanych przez ministrów kierujących	Dane własne Ministerstwa Finansów	Wprowadzenie fakultatywności powołania komitetów audytu, co może

	działem/działami administracji rządowej		skutkować zmniejszeniem liczby komitetów audytu.
Osoby zainteresowane uzyskaniem uprawnień audytora wewnętrznego	Ok. 300 osób rocznie	Dane własne Ministerstwa Finansów (szacunkowe dane na podstawie liczby organizowanych obecnie studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego).	Ułatwienie uzyskania kwalifikacji osobom zainteresowanym zatrudnieniem na stanowisku audytora wewnętrznego lub prowadzeniem audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w charakterze usługodawcy.
BGK oraz 20 funduszy w BGK		Dane własne Ministerstwa Finansów	Konieczność zawarcia umów dotyczących lokowania w formie depozytu u Ministra Finansów środków funduszy.
Minister Finansów		Dane własne Ministerstwa Finansów	Obowiązkowe przyjmowanie w depozyt środków funduszy oraz zawieranie umów w powyższym zakresie.
Dyrektorzy IAS	16 IAS	Dane własne Ministerstwa Finansów	Przyznanie dyrektorom IAS uprawnienia do uzyskiwania informacji z rejestru podmiotów wykluczonych w związku z audytem środków UE.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy zostanie przekazany do zaopiniowania przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Najwyższą Izbę Kontroli oraz Szefa Służby Cywilnej.

Ponadto projekt ustawy zostanie przekazany do Banku Gospodarstwa Krajowego.

Projekt będzie podlegać opiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z uwagi na charakter zmian projekt ustawy zostanie przekazany także do konsultacji partnerom reprezentującym środowisko audytorów wewnętrznych oraz podmiotom zaangażowanym w rozwój idei sprawnego zarządzania w sektorze finansów publicznych, tj.:

- 1) Stowarzyszeniu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska;
- 2) Stowarzyszeniu Audytorów Wewnętrznych Szkół Wyższych;
- 3) Stowarzyszeniu ISACA Warszawa;
- 4) Stowarzyszeniu ISACA Katowice Chapter;
- 5) Polskiemu Instytutowi Kontroli Wewnętrznej;
- 6) Fundacji Sprawne Państwo.

Konsultacje publiczne będą trwały nie krócej niż 21 dni.

Zgłoszone uwagi do projektu zostaną przedstawione w zestawieniach uwag oraz w raporcie z konsultacji publicznych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych¹¹

Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]

¹¹ Drobne różnice dotyczące sum w tabeli wynikają z zaokrągleń kwot.

[illegible]

elektronicznej do przekazywania danych i informacji do/z Ministerstwa Finansów z/do jednostek sektora finansów publicznych, a także wydatki na utworzenie i utrzymanie w 2 państwowych osobach prawnych stanowisk audytora wewnętrznego.

Ostateczny bilans ww. zmian wskazuje, że w perspektywie 11 lat zostanie uzyskane zmniejszenie wydatków po stronie budżetu państwa w wysokości 73,38 mln zł, a po stronie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 341,52 mln zł.

Koszty związane z przeprowadzaniem egzaminu (pierwszy egzamin w 2027 r.) i koszty Komisji Egzaminacyjnej zostaną pokryte w całości z wpływów z tytułu opłaty egzaminacyjnej, która będzie gromadzona przez KSAP. Przyjęto bowiem założenie, że wysokość opłaty egzaminacyjnej będzie tak skalkulowana – w oparciu o cykliczną kalkulację kosztów stałych i zmiennych przedstawionych przez Dyrektora KSAP, oraz ustalona w drodze rozporządzenia przez Ministra Finansów, aby realizacja tego zadania nie generowała potrzeby wydatkowania dodatkowych środków z budżetu państwa oraz z innych środków, którymi dysponuje KSAP. W projektowanych przepisach przyjęto natomiast, że maksymalna wysokość opłaty egzaminacyjnej nie może przekroczyć 40% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (ogłaszanego za dany rok komunikatem przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – w 2024 r. wynosiło ono 8 181,72 zł¹², co daje maksymalną wysokość opłaty egzaminacyjnej w wysokości 3 272,69 zł), a egzamin przeprowadzany będzie raz w roku dla wszystkich osób zainteresowanych przystąpieniem do niego. Takie rozwiązanie ułatwi kalkulację kosztów egzaminu ze strony KSAP, a główną zmienną przy ustalaniu i kalkulacji kosztów oraz wysokości opłaty egzaminacyjnej będzie liczba osób zainteresowanych uzyskaniem kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego oraz (związane z tą liczbą) ewentualne koszty wynajęcia odpowiednio dużej sali do przeprowadzenia tego egzaminu i koszty materiałów niezbędnych do przygotowania zestawów egzaminacyjnych. Przy zainteresowaniu na poziomie do 100 osób, KSAP będzie mógł organizować egzamin w swojej siedzibie, co ograniczy do minimum koszty organizacji i przeprowadzania tego egzaminu. Maksymalne koszty wynagrodzenia Komisji Egzaminacyjnej (przy założeniu, że udział w egzaminie biorą wszyscy członkowie tej Komisji) będą stałe, a ich kwartalna wysokość będzie proporcjonalnie zmniejszana w przypadku niewielkiej liczby osób przystępujących do egzaminu (zostanie to określone na poziomie rozporządzenia Ministra Finansów). Takie rozwiązanie zredukuje do minimum sytuację, gdy członek Komisji Egzaminacyjnej nie bierze udziału w pracach Komisji, a pobiera wynagrodzenie. Pozostałe koszty stałe (w tym m.in. na dostosowanie i utrzymanie systemu teleinformatycznego KSAP, niezbędnego do obsługi kandydatów i Komisji Egzaminacyjnej) oraz koszty zmienne (w tym m.in. koszty materiałów, koszty pracownicze i eksperckie po stronie KSAP) będą przypisywane w ciężar poszczególnych rocznych edycji egzaminu.

Do oszacowania wydatków na lata 2026–2036 przyjęto podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2023–2028 (tab. 1, str. 3) i scenariusz podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2029–2060 (tab. 2 str. 5) ujęte w *Wytocznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw* (Aktualizacja – październik 2024 r.)¹³. W wyliczeniach oparto się o wskaźnik średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych (na 2026 r. – 103,1%, na 2027 r. – 102,6%, a na lata 2028–2036 – 102,5 %).

Podwyższenie kwoty progowej, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego przyniesie oszczędności dla budżetów jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Według danych z 2024 r. kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów ujętych w uchwale budżetowej 859 jednostek samorządu terytorialnego

¹² <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2024-roku,273,12.html>.

¹³ <https://www.gov.pl/web/finanse/wytoczne-sytuacja-makroekonomiczna>.

(JST) znajdowało się w przedziale pomiędzy 40 000 tys. zł a 66 999 tys. zł. Jako koszt prowadzenia audytu przyjęto dane wynikające z kontroli NIK, tj. średnioroczne koszty audytu w skontrolowanych urzędach zatrudniających audytora, z wyłączeniem urzędów marszałkowskich, w latach 2016–2018, które wynosiły 73 700zł. Ze względu na fakt, że w JST dominuje zatrudnienie audytorów wewnętrznych w niepełnym wymiarze czasu pracy lub w formie usługodawcy, do dalszych wyliczeń przyjęto 50% ww. kosztów, tj. 45 000 zł. Następnie pomnożono przez liczbę JST znajdujących się w przedziale 40 mln zł a 66,99 mln zł. Na podstawie danych posiadanych przez Ministerstwo Finansów ustalono, że w 2024 r. w tym przedziale było 859 jednostek. Następnie obliczone skorygowane koszty audytu pomnożono przez szacunkową liczbę jednostek, która znajdować się będzie w przedziale 40–66,99 mln zł. Łączna kwota wyniosła 38,7 mln zł. Założono że 20% jednostek utrzyma prowadzenie audytu. Zatem ww. kwota została pomnożona przez 80%. **W ten sposób uzyskano roczną kwotę oszczędności dla JST z tytułu podwyższenia kwoty progowej (30,96 mln zł).**

Podwyższenie kwoty progowej wpłynie także na około 147 innych jednostek (podsektora rządowego). Na potrzeby analizy jako kwotę odpowiadającą kosztom prowadzenia audytu w tych jednostkach przyjęto wynikające z ustaleń NIK średnioroczne wydatki na działalność audytową w latach 2016–2018, z uwzględnieniem urzędów marszałkowskich, które wyniosły po zaokrągleniu 112 000 zł (dane zostały skorygowane o wskaźnik dynamiki realnej wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, co dało po zaokrągleniu koszty w wysokości 135 000 zł). Różnica w kosztach pomiędzy JST a jednostkami podsektora rządowego uzasadniona jest wyższymi kosztami utrzymania prowadzenia audytu wewnętrznego w tych jednostkach. Ze względu na fakt, że w jednostkach o najmniejszych kwotach dominuje zatrudnienie audytorów wewnętrznych w niepełnym wymiarze czasu pracy lub w formie usługodawcy, do dalszych wyliczeń przyjęto 50% ww. kosztów, tj. 67 500 zł. Następnie pomnożono przez liczbę jednostek budżetowych w przedziale 40 a 66,99 mln zł. Ustalono, że w 2024 r. w tym przedziale było 147 jednostek. Następnie obliczone skorygowane koszty audytu pomnożono przez szacunkową liczbę jednostek, która znajdować się będzie w przedziale 40–66,99 mln zł. Łączna kwota wyniosła 9,92 mln zł. Założono, analogicznie jak w przypadku JST, że 20% jednostek utrzyma prowadzenie audytu. Zatem ww. kwota została pomnożona przez 80%. **W ten sposób uzyskano roczną kwotę oszczędności z tytułu podwyższenia kwoty progowej (7,94 mln zł).**

Wydatki związane z rozszerzeniem katalogu jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu kwoty progowej o państwowe osoby prawne. Przyjęto, że wprowadzenie zmian w tym zakresie oddziaływać będzie na 2 jednostki (Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej i Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. Św. Maksymiliana Marii Kolbego – dane na podstawie ustawy budżetowej z dwóch lat, tj. roku 2024 i 2025). Łączne koszty związane z prowadzeniem audytu w państwowych osobach prawnych oszacowano na kwotę od 350 000 zł w 2026 r. do 450 000 zł w 2036 r. (przyjęto zatrudnienie po 1 audytorze wewnętrznym w każdej z jednostek w pełnym wymiarze czasu – wydatki na jednostkę w wysokości 175 000 zł, oraz założono roczny prognozowany wzrost wydatków na ten cel o prognozowany na poszczególne lata wskaźnik średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych. Wydatki na ten cel zostaną sfinansowane ze środków ujętych w planach finansowych państwowych osób prawnych, w których powstanie obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego. Przy wyliczeniach uwzględniono również fakt, że obecnie w części państwowych osób prawnych prowadzony jest już audyt wewnętrzny z decyzji kierownika tej jednostki oraz fakt, że w PFRON też jest już prowadzony audyt wewnętrzny.

Kwota wykazana w wierszu **Wydatki ogółem (budżet państwa)** to kwota oszczędności budżetu państwa z tytułu podwyższenia kwoty progowej (dla podsektora rządowego), która została skorygowana o:

- 1) **roczne wydatki na utworzenie 5 stanowisk pracy w Ministerstwie Finansów oraz wdrożenie i utrzymanie nowych środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych i informacji do/z Ministerstwa Finansów**

z/do jednostek sektora finansów publicznych, które zostaną pokryte ze zwiększonego limitu wydatków części 19 – budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, określonego corocznie w ustawie budżetowej. Szacowane **koszty utworzenia 5 dodatkowych etatów (w tym 2 stanowisk audytora wewnętrznego, 2 stanowisk głównego specjalisty i 1 stanowiska radcy)** to koszt – po uwzględnieniu wszelkich pochodnych finansowanych przez pracodawcę, (wejście w życie przepisów 1 stycznia 2026 r.), 1 085,81 tys. zł w 2026 r. i 1 399,42 tys. zł w 2036 r. – od 2027 r. wyliczono kolejne roczne wydatki po przyjęciu wydatków na poziomie wydatków z roku poprzedniego i prognozowanego na dany rok wskaźnika średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Punktem wyjścia do identyfikacji dodatkowych potrzeb kadrowych niezbędnych do realizacji nowych zadań była analiza obecnych zasobów kadrowych i możliwości ich wykorzystania do realizacji tych zadań.

Z danych przekazanych 18 lipca 2024 r. przez Biuro Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów wynika, że na dzień 1 stycznia 2010 r. zadania Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego realizowane były przez wyodrębniony w strukturze Ministerstwa Finansów Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych (DA), w którym zatrudnionych było łącznie 23 pracowników, w tym: dyrektor, dwóch zastępców dyrektora i 20 merytorycznych pracowników w 5 wydziałach i w 2 wieloosobowych stanowiskach pracy.

Dzięki ww. zasobom kadrowym DA mógł realizować zadania ustawowe Ministra Finansów, w tym w szczególności pracownicy mogli przygotowywać projekty aktów wykonawczych do ustawy, wytyczne w zakresie planowania, zarządzania ryzykiem i samooceny kontroli zarządczej. Pracownicy DA zbierali także dane i przygotowywali na ich podstawie zbiorcze analizy nt. funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (podsektor rządowy), a jednym z głównych działań było przeprowadzanie ocen audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych podsektora rządowego.

Pomimo tego, Najwyższa Izba Kontroli w 2011 r. w *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego*¹⁴ (LGD-4101-036/2011, Nr ewid. 140/2011/P10132/LGD) stwierdziła, że: *Zasoby kadrowe Departamentu DA, który m.in. wykonywał obowiązki koordynacji były skromne. W odniesieniu do gmin koordynacja w zakresie kontroli zarządczej obejmowała 2.479 jednostek z terenu całego kraju, z których 732 zobowiązanych było do prowadzenia audytu wewnętrznego. Liczba pracowników zatrudnionych w Departamencie Audytu wynosiła 23 osoby i stanowiła 79% stanu zakładanego. W wyniku tej kontroli kontrolerzy NIK sformułowali wobec Ministra Finansów wnioski, aby wzmocnić koordynację kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych aspektów wdrażania kontroli zarządczej oraz prowadzenia audytu wewnętrznego.*

W 2012 r. na podstawie decyzji kierownictwa DA, zmniejszono liczbę zastępców dyrektora do jednego i zmniejszono w DA liczbę wydziałów do 3 oraz jednoosobowego stanowiska pracy. Ministerstwo Finansów nie posiada danych na temat liczby etatów i obsady kadrowej po ww. zmianach.

Następnie w 2014 r., zgodnie z zarządzeniem nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2014 r. w *sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów* (M.P. poz. 504), nastąpiła m.in. likwidacja DA i utworzenie Departamentu Polityki Wydatkowej, w strukturze którego wyodrębniono Wydział Standardów Zarządzania w Sektorze Publicznym, w którym zatrudnienie znalazło jedynie 7 pracowników z DA. Ministerstwo Finansów nie posiada dokumentów potwierdzających przeprowadzenie w tamtym czasie analizy pracochłonności

¹⁴ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8628.html>.

realizacji zadań koordynacyjnych w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, a tym samym likwidując etaty w komórce realizującej zadania Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego nie przeprowadzano analizy wystarczalności zasobów przydzielonych do realizacji tych zadań przez wydział usytuowany w Departamencie Polityki Wydatkowej.

W 2019 r., zgodnie z zarządzeniem nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 425), utworzono Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości, w strukturze którego wyodrębniono Wydział Koordynacji Kontroli Zarządczej i Audytu Wewnętrznego, w którym zatrudnionych zostało, i jest obecnie, 8 osób, w tym: naczelnik, czterech audytorów wewnętrzných i trzech głównych specjalistów.

Z przedstawionych powyżej danych i informacji wynika, że zakres zadań koordynacyjnych Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego (określony w art. 71 i art. 292 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) na przestrzeni ostatnich 15 lat (tj. od 2010 r.) nie był zmieniany. W okresie tym systematycznie zmniejszano natomiast zasoby kadrowe na ich realizację (z 23 do 8 pracowników). Jednocześnie liczba jednostek objętych koordynacją w zakresie audytu wewnętrznego wzrosła z 732 do poziomu 2 301 jednostek samorządu terytorialnego (ponad 3 krotnie) i do 646 jednostek podsektora rządowego, co łącznie daje 2 947 jednostek sektora finansów publicznych. W zakresie koordynacji kontroli zarządczej działania obejmują wszystkie jednostki sektora finansów publicznych.

Systematyczne zmniejszanie zatrudnienia w komórce realizującej zadania koordynacyjne spowodowało, że realizacja części tych zadań musiała zostać zawieszona lub ich zakres został znacząco ograniczony. Dotyczy to m.in.: przeprowadzania oceny audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (obecnie realizowane są 2–3 oceny w roku co przy ponad 600 jednostkach, w których taka ocena może być przeprowadzona, oznacza, że na przeprowadzenie jednorazowej oceny we wszystkich jednostkach potrzebne jest od 200 do 300 lat). Ze względu na niewystarczające zasoby w latach 2012–2024 ograniczono do minimum wydawanie formalnych wytycznych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego (w formie komunikatu Ministra Finansów), a po kilkunastu latach ich obowiązywania istnieje potrzeba aktualizacji wytycznych w zakresie planowania, monitorowania, oceny realizacji celów i zarządzania ryzykiem – co potwierdzają m.in. wstępne wyniki audytu wewnętrznego zleconego z 2024 r.¹⁵.

Do tego, obecnie zatrudnieni pracownicy podejmują szereg inicjatyw, aby upowszechniać standardy kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w ramach *Progr@mu Wiedza i umiejętności = kompetencje* (w latach 2021-2024 zorganizowano 65 webinarów, tj. 163 h merytorycznych wystąpień dla 5456 uczestników, udzielono 1 489 odpowiedzi na pytania i wystawiono 21 717 zaświadczeń) dla osób zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych podsektora samorządowego i rządowego. Corocznie – pomimo zmniejszenia o 65% zasobów kadrowych, opracowywane są raporty benchmarkingowe audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Ponadto przeprowadzane są cykliczne badania ankietowe w jednostkach samorządu terytorialnego (co 3 lata od 2016 r., ostatnia edycja w 2025 r.¹⁶). W 2025 r. przeprowadzono też dodatkową ankietę skierowaną do jednostek (pod)sektora

¹⁵ [Audyt wewnętrzny zlecony w zakresie funkcjonowania wybranych elementów systemu kontroli zarządczej - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl/web/finanse/audyt-wewnetrzny-zlecony-w-zakresie-funkcjonowania-wybranych-elementow-systemu-kontroli-zarzadczej).

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/ankieta-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-zwiazkow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-i-zwiazkow-metropolitalnych>.

rządowego¹⁷. W ramach działań koordynacyjnych zrealizowano z ekspertami OECD projekt pt. *Plan działania na rzecz poprawy jakości audytu wewnętrznego* (22PL22) oraz podjęto współpracę z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi oraz krajowymi w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Przy współpracy z osobami prowadzącymi audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych opracowano w 2015 r. rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu oraz w 2019 r. narzędzie do wsparcia przeprowadzenia samooceny i oceny zewnętrznej funkcji audytu wewnętrznego (formularz *Quality@w*¹⁸), w 2020 r. *Mapę zapewnienia dla jednostek sektora finansów publicznych*¹⁹, a w 2023 r. *Model kompetencyjny osób prowadzących audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*²⁰ (*Mk@w*). Do tego pracownicy prowadzili w latach 2019–2024 po ok. 450–640 spraw rocznie, w tym m.in. udzielano odpowiedzi i przygotowywano stanowiska w zakresie stosowania przepisów i standardów dotyczących kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego. Podczas konferencji krajowych i międzynarodowych dyrektor Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości lub pracownicy Wydziału Koordynacji Kontroli Zarządczej i Audytu Wewnętrznego w Sektorze Publicznym reprezentowali Ministra Finansów, gdzie podczas wystąpień przedstawiali interesariuszom swoje działania i dobre praktyki, które były wysoko oceniane przez organizatorów i uczestników wydarzeń. Jednocześnie, zgodnie z zaleceniami ekspertów OECD, przygotowano niniejszą zmianę przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, poprzez dodanie m.in. nowych zadań, które będą realizowane przez Ministerstwo Finansów. Będzie to m.in.: gromadzenie i analiza danych dotyczących stanu kontroli zarządczej oraz zastrzeżeń dotyczących jej funkcjonowania, a także opracowywanie na tej podstawie oceny kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych i ewentualnych propozycji usprawnień systemowych (na podstawie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej), rozszerzenie zakresu analiz i opracowania raportów benchmarkingowych jednostek zobowiązanych do przekazywania danych nt. prowadzenia audytu wewnętrznego (z ok. 720 do ok. 2 100 jednostek) o jednostki samorządu terytorialnego oraz obsługa Ministra Finansów w zakresie wydawania opinii nt. zmiany warunków płacy i pracy lub rozwiązania stosunku pracy z audytorami wewnętrznymi (obecnie komitety audytu wyrażały zgodę tylko i wyłącznie w zakresie kierowników komórek audytu wewnętrznego jednostek w dziale i w ministerstwach). Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że zwiększenie zatrudnienia w Ministerstwie Finansów jest niezbędne, aby zapewnić skuteczną realizację obecnych i nowych zadań koordynacyjnych w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Dodatkowe zasoby kadrowe zwiększą też prawdopodobieństwo skutecznej realizacji 66 działań ujętych w *Planie działania na rzecz poprawy jakości audytu wewnętrznego* na lata 2024–2028, który został przyjęty do realizacji i jest już realizowany. Warto przy tym wskazać, że po zwiększeniu zatrudnienia o 5 dodatkowych etatów/osób, o których mowa w niniejszym dokumencie, zasoby kadrowe do realizacji nowych zadań będą na poziomie ok. 57% zasobów, jakie były dostępne w latach 2010–2012. Niemniej jednak zdobyte przez lata doświadczenie, wprowadzanie robotyzacji (automatyzacji) dla czynności technicznych, zwiększanie zastosowania systemów informatycznych i sprawdzone w latach 2019–2025 metody pracy (m.in. „projektowa” współpraca ze środowiskiem i interesariuszami oraz powoływanie

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/ankieta-skierowana-do-jednostek-sektora-finansow-publicznych-z-wylaczeniem-jednostek-samorzadu-terytorialnego>.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/formularz-quality-w>.

¹⁹ <https://www.gov.pl/attachment/0235d534-5260-40ac-acce-235bfd0dce8>.

²⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/model-kompetencyjny-osob-prowadzacych-audyt-wewnetrzny-w-jednostkach-sektora-finansow-publicznych>.

w tym celu grup roboczych do realizacji poszczególnych zadań/przedsięwzięć/produktów), a także organizowanie płatnych staży dla studentów i absolwentów studiów wyższych²¹ pozwalają na sformułowanie wniosku, że poziom wzmocnienia tych zasobów powinien wystarczyć, aby skutecznie i efektywnie realizować wszystkie zadania Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Tym samym, można uznać w świetle przedstawionych argumentów, że środki wydatkowane na ten cel są całkowicie uzasadnione i w dłuższej perspektywie przyczynią się do poprawy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych.

Przygotowanie i wdrożenie narzędzia teleinformatycznego – m.in. do przekazywania/wymiany danych i informacji do/z Ministerstwa Finansów z/do jednostek sektora finansów publicznych, odpowiada potrzebie w zakresie optymalizacji i automatyzacji tej wymiany. Obecne rozwiązania i narzędzia stosowane przez Ministerstwo Finansów w tym zakresie odbiegają od narzędzi informatycznych stosowanych w administracji publicznej oraz nie odpowiadają na potrzeby działań koordynacyjnych odnoszących się do całego sektora publicznego. Korzyści z wdrożenia wpłyną na posiadanie przez Ministra Finansów pełnych i aktualnych informacji o prowadzeniu audytu wewnętrznego w sektorze publicznym oraz umożliwią pozyskiwanie danych wysokiej jakości będących podstawą do zautomatyzowania czynności analitycznych.

Do oszacowania kosztów prac nad ww. narzędziem wykorzystano dane uzyskane podczas współpracy z Departamentem GovTech Polska w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 2020 r. Na podstawie oceny złożoności wymagań funkcjonalnych i oszacowania nakładów pracy na podstawie doświadczenia z podobnymi projektami przeprowadzanymi w ostatnich latach w administracji publicznej kwota szacunku wyniosła wówczas łącznie ok. 1 mln zł (bez infrastruktury technicznej). Biorąc pod uwagę wzrost kosztów, jaki nastąpił w latach 2021–2025 przyjęto, że koszt przygotowania i wdrożenia narzędzia teleinformatycznego będzie wynosił ok. 3 mln zł, z czego 1 mln zł zostanie wydatkowany w 2026 r., a 1,1 mln zł w 2027 r., a od 2028 r. 0,1 mln zł. (gdzie 0,1 mln zł. od 2027 r. to koszt utrzymania narzędzia teleinformatycznego).

Warto także wskazać, że w grudniu 2021 r. na posiedzeniu Zespołu Oceny Inicjatyw Biznesowych Ministerstwa Finansów uzyskano rekomendację kontynuacji prac nad budową systemu/aplikacji wspierającego wymianę informacji oraz analitykę w obszarze koordynacji audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (kontynuacja działań po opracowaniu koncepcji narzędzia „e-audit”). Ze względu na obecnie proponowane zmiany w przepisach ustawy, które odnoszą się do przekazywania Ministrowi Finansów danych i informacji przez jednostki sektora publicznego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej niezbędne jest zatem zapewnienie finansowania i realizacji tych działań, zgodnie z zasadami realizacji projektów opracowanymi w Ministerstwie Finansów.

- 2) **oszczędności w kwocie 230 000 zł** z tytułu wprowadzenia fakultatywności powoływania przez ministrów kierujących działem/działami administracji rządowej komitetów audytu. Wydatki na 17 komitetów audytu w 2024 r. wynosiły łącznie ok. 460 tys. zł. Do oszacowania ww. oszczędności przyjęto, że pozostanie 50% komitetów audytu, a tym samym oszczędności w skali roku wyniosą 230 tys. zł.

Tym samym łączne oszczędności po wprowadzeniu projektowanych zmian w latach 2026–2036 są szacowane na kwotę ok. 412,63 mln zł. Do wyliczenia tej kwoty nie wzięto pod uwagę zmniejszenia kosztów utrzymania infrastruktury KSAP, która zostanie pokryta

²¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/stazystkastazysta-w-wydziale-koordynacji-kontroli-zarzadczej-i-audytu-wewnetrznego-w-sektorze-publicznym-w-departamencie-efektywnosci-wydatkow-publicznych-i-rachunkowosci-ogloszenie-nr-122025>.

z tytułu organizacji egzaminu i posiedzeń Komisji Egzaminacyjnej w siedzibie KSAP (ze względu na trudności z oszacowaniem na tym etapie kwoty tych oszczędności).

Zakłada się, że projektowane zmiany w zakresie kontroli zarządczej nie wpłyną na zwiększenie wydatków budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki będące konsekwencją wprowadzenia obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego będą pokrywane w ramach budżetów poszczególnych jednostek w ramach posiadanych środków.

Projektowana konsolidacja wolnych środków funduszy nie odbiera ani swobody ani elastyczności lokowania, a jedynie ogranicza katalog instrumentów, w które fundusze mogą lokować wolne środki. Środki przyjmowane przez Ministra Finansów w depozyt są oprocentowane, podobnie jak w bankach komercyjnych, w oparciu o stawki rynkowe. Zgodnie z art. 78e ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który to przepis jest stosowany również do środków lokowanych przez fundusze:

- a) depozyty do 3 dni (w tym depozyty overnight) są oprocentowane w wysokości stopy depozytowej NBP (obecnie 5,25%),
- b) depozyty powyżej 3 dni w wysokości iloczynu stawki WIBID i mnożnika, który nie może być niższy niż 0,9 (obecnie wynosi 0,9).

Obowiązek przekazywania wolnych funduszy w depozyt u Ministra Finansów przyczyni się do ograniczenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i w efekcie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Funkcjonowanie przyjętego rozwiązania będzie neutralne wydatkowo. Jednocześnie ograniczenie katalogu dostępnych instrumentów lokowania środków nie wpłynie na prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań publicznych przez te jednostki, nie ograniczy również swobody dysponentów funduszy w zakresie zarządzania ich płynnością, w tym określania terminów i kwot zawiązywanych lokat. Rozwiązanie takie funkcjonuje z powodzeniem od 2011 r. w przypadku jednostek sektora finansów publicznych.

Obecnie trzy fundusze zarządzane przez BGK mogą wyłącznie lokować wolne środki na rachunku Ministra Finansów: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Fundusz Pomocy i Fundusz Polskiej Nauki. Według danych na koniec lutego br. łączna kwota ulokowanych przez te fundusze środków wyniosła 7,7 mld zł. Dodatkowo, na zasadzie dobrowolności część swoich wolnych środków lokują kolejne cztery fundusze w łącznej kwocie 0,1 mld zł. Ponadto pozostałe fundusze mają aktualnie ograniczone formy lokowania wolnych środków (np. mogą dokonywać lokat w bankach, skarbowych papierach wartościowych, papierach emitowanych przez NBP oraz w formie depozytu u Ministra Finansów). Zatem wpływ projektowanego rozwiązania na gospodarkę finansową funduszy nie będzie znaczny, tym bardziej, że fundusze nadal będą otrzymywały pożytki (odsetki) od ulokowanych środków w formie depozytu u Ministra Finansów.

Według szacunków BGK na koniec 2025 r. fundusze będą dysponowały środkami o wartości 20,3 mld zł. Objęcie obowiązkiem lokowania wolnych środków wszystkich funduszy zarządzanych przez BGK, przy uwzględnieniu środków już lokowanych na rachunku MF, może zmniejszyć potrzeby pożyczkowe budżetu państwa oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 4,7 mld zł w 2025 r.,

Projektowana konsolidacja nie będzie zmieniać zasad wydatkowania środków będących w dyspozycji funduszy. Fundusze nadal będą posiadały możliwość wydatkowania posiadanych środków na bieżąco.

Proponowana zmiana brzmienia art. 210 ust.1b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie wywołuje żadnych skutków finansowych oraz prawnych względem innych instytucji i osób. Odnosi się do przyznania kompetencji do

		składania wniosków przez dyrektora IAS za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Nie przewiduje się wpływu w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Nie przewiduje się wpływu w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Eksperti OECD w dokumencie pt. <i>Diagnoza stanu audytu wewnętrznego w Polsce</i> stwierdzili, że dobre rządzenie zapewnia przejrzystość, która pomaga zaszczepić zaufanie publiczne oraz umożliwia liderom sprawowanie większego nadzoru nad działaniami i skuteczniejszą kontrolę. Biorąc pod uwagę, że ostatecznym klientem wszystkich usług publicznych jest społeczeństwo, audytorzy wewnętrzeni powinni zapewnić, że ich praca wnosi wartość dodaną nie tylko dla samej jednostki sektora finansów publicznych, w której pracują, ale ostatecznie dla społeczeństwa, uwzględniając interesy innych zainteresowanych stron w kontekście całego sektora publicznego. W związku z powyższym, silne i sprawne organizacje sektora finansów publicznych oraz zarządzanie nimi (system kontroli zarządczej) mają znaczenie dla produktywności, klimatu inwestycyjnego i efektywności wydatków dla całego kraju. Warto także wskazać, że w opinii polskich ekspertów jakość rządzenia wpływa na wzrost gospodarczy i dochód per capita, ale odwrotna zależność już nie występuje. Wyższy dochód per capita nie musi prowadzić do lepszego rządzenia. Jakość rządzenia wpływa także znacząco na pozycję i rolę obywatela w państwie i jego poczucie, że to właśnie na jego rzecz i dla jego dobra działa państwo. Badania wskazują, że jakość rządzenia nie tylko wpływa pozytywnie na efektywność wydawania publicznych środków. Rządzenie rozumiane jako jakość instytucji i polityk gospodarczych ma wpływ na wzrost gospodarczy i rozwój społeczny, a przede wszystkim na pozycję obywatela i możliwości korzystania przezeń ze swoich praw²².						
Niemierzalne	zwiększenie liczby osób posiadających kwalifikacje do prowadzenia audytu wewnętrznego na rynku	Wprowadzenie egzaminu państwowego powinno przyczynić się do zwiększenia liczby audytorów wewnętrznych i usługodawców świadczących usługi w jednostkach sektora finansów publicznych. Tym samym zwiększy się dostępność wykwalifikowanych kadr dla przedsiębiorców, którzy będą prowadzić działalność gospodarczą w tym obszarze.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Wejście w życie ustawy w pozostałym zakresie niż wskazany powyżej nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.						
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☐ nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).					☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy			

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☒ inne: elastyczność planowania na poziomie działu AR/jednostki w dziale	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☒ inne: zmiany o charakterze dostosowawczym
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:

Przewiduje się zmiany związane ze zwiększeniem liczby dokumentów. Ustawa rozszerza m.in. katalog podmiotów zobowiązanych do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w roku poprzednim i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Do przekazywania informacji i ww. oświadczeń zostaną zobowiązane jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki sektora finansów publicznych. Określone w przepisach wykonawczych wzory informacji, zawiadomień i wniosków zostaną przystosowane do elektronizacji.

9. Wpływ na rynek pracy

Ułatwienie uzyskania kwalifikacji dla osób zainteresowanych zatrudnieniem na stanowisku audytora wewnętrznego lub prowadzeniem audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w charakterze usługodawcy.

Wprowadzenie planowanych zmian w zakresie podwyższenia kwot progowych, po przekroczeniu których powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego – poza oszczędnościami na poziomie budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, spowoduje także zmniejszenie liczby jednostek sektora finansów publicznych, które będą zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego (o 860 w JST i o 147 jednostek podsektora rządowego), a tym samym wpłynie to na zmniejszenie zatrudnienia w tych jednostkach audytorów wewnętrznych lub liczby umów zawartych z usługodawcami.

Warto tu jednak wskazać, że proponowana zmiana postulowana jest od wielu lat przez stronę samorządową m.in. podczas prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Obowiązujące, jak i projektowane przepisy umożliwiają także kierownikom jednostek sektora finansów publicznych, które nie przekroczą kwoty 67 mln zł, podjęcie decyzji o kontynuacji prowadzenia audytu wewnętrznego, w szczególności, gdy uznają za istotną dotychczasową wartość wnoszoną przez audyt wewnętrzny w usprawnianiu działalności tych jednostek. Trudno jest zatem precyzyjnie oszacować ile wystąpi przypadków, gdzie osoby prowadzące audyt wewnętrzny stracą pracę lub umowy o usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego zostaną rozwiązane. Warto także wskazać, że zmiany postulowane przez Ministerstwo Finansów będą wymagały od kierowników jednostek, w których będzie prowadzony dalej audyt wewnętrzny, przeglądu zasobów komórki audytu wewnętrznego – m.in. pod kątem wielkości, struktury i zakresu zadań tych jednostek. W ocenie Ministerstwa Finansów powinno to spowodować wzrost liczebności komórek audytu wewnętrznego w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych oraz powinno wyeliminować skrajne przypadki zatrudniania audytorów wewnętrznych w tych jednostkach na niewielkie części etatu (poniżej 0,25 etatu). Na utrzymanie komórek audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych wpływać również będą nowe regulacje dotyczące kontroli zarządczej i dodatkowe obowiązki sprawozdawcze.

W ocenie Ministerstwa Finansów zmniejszenie liczby jednostek, w których będzie prowadzony audyt wewnętrzny nie wpłynie ponadto w znaczący sposób na pogorszenie poziomu ochrony środków publicznych, czy też poziomu zarządzania w sektorze publicznym. Ocena ta wynika z faktu, że w jednostkach sektora finansów publicznych, których budżety mieszczą się w przedziale pomiędzy 40 000 tys. zł a 66 999 tys. zł, dominują usługodawcy (np. w przypadku JST w 2021 r. audyt wewnętrzny prowadzony był przez usługodawcę w ok. 85% gmin wiejskich i ok. 65% gmin miejsko-wiejskich) i audytorzy wewnętrzni zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. w przypadku JST w 2021 r. zatrudnienie poniżej 1 etatu to ok. 90% w gminach wiejskich i ok. 70% w gminach miejsko-wiejskich). Usługodawcy i audytorzy wewnętrzni w tych jednostkach – ze względu na niewielki czas, w jakim przebywają w poszczególnych jednostkach, realizują niewielką liczbę zadań audytowych, a tym samym relacja nakładów na prowadzenie audytu wewnętrznego w stosunku do uzyskiwanych korzyści (zapewnienia lub doradztwa) jest niezadawalająca, na co wskazywały działania i wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz dane liczbowe gromadzone przez Ministerstwo Finansów. Dodatkowo ze względu na fakt, że w ww. jednostkach zazwyczaj nie jest realizowany

program zapewnienia i poprawy jakości (np. w przypadku JST udział jednostek, w których w latach 2017–2021 przeprowadzano oceny zewnętrzne audytu wewnętrznego wynosił jedynie ok. 3% w gminach wiejskich i ok. 14% w gminach miejsko-wiejskich) pojawiają się poważne wątpliwości co do jakości świadczonych w taki sposób usług audytorskich.

Po wprowadzeniu proponowanych zmian (podwyższenie kwoty dopuszczającej prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę) mogą także wystąpić przypadki, gdzie dotychczasowi audytorzy wewnętrzni (osoby zatrudnione w jednostce) mogą być zastępowani usługodawcami, ze względu na tzw. oszczędności z tytułu wyższych kosztów zatrudnienia niż kosztów usługodawcy (umowa cywilnoprawna). Ministerstwo Finansów nie dysponuje kompletem danych w tym zakresie i nie jest w stanie oszacować ewentualnej skali występowania tego typu przypadków. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że proponowane przez Ministerstwo Finansów zmiany zmierzają także do jednoczesnego podniesienia warunków i wymagań co do zakresu prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę (zakres umowy) oraz wprowadzenie m.in. obowiązku wdrożenia i stosowania programu zapewnienia i poprawy jakości – w konsekwencji powinno to zmusić usługodawców do urealnienia stawek za prowadzenie audytu wewnętrznego. Może się okazać, że koszty zatrudnienia audytora wewnętrznego zrównają się z kosztem usługodawcy, a korzyści z możliwości wykorzystywania audytora wewnętrznego – pracownika przewyższą różnicę kosztów jego zatrudnienia.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne
☐ sytuacja i rozwój regionalny
☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe

☐ demografia
☐ mienie państwowe
☒ inne: zaufanie do instytucji publicznych i osób zarządzających, życie społeczne

☐ informatyzacja
☐ zdrowie

Omówienie wpływu

Funkcja audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych w Polsce ma wciąż niewykorzystany potencjał, aby mogła realnie, skutecznie i efektywnie wspierać osoby zarządzające sektorem finansów publicznych (ministrów, kierowników jednostek) poprzez dostarczanie racjonalnego zapewnienia co działa lub co należy poprawić w funkcjonowaniu jednostek sektora finansów publicznych. Aby skutecznie usprawnić zarządzanie w sektorze publicznym, a co za tym idzie zwiększyć zaufanie do instytucji publicznych i osób zarządzających sektorem finansów publicznych, potrzebny jest szerszy, systemowy i bardziej przekrojowy obraz funkcjonowania kontroli zarządczej, zarządzania ryzykiem i procesów zarządzania na poziomie sektora finansów publicznych. Te zadania powinny realizować osoby prowadzące audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych (tj. audytorzy wewnętrzni i usługodawcy).

Dlatego też, propozycje nowych regulacji prawnych mają przede wszystkim wzmacniać skuteczność i jakość funkcji audytu wewnętrznego, co w dłuższej perspektywie powinno przełożyć się na poprawę funkcjonowania i zarządzania sektorem finansów publicznych, poprawę jakości i dostępności usług publicznych realizowanych przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych, a także powinno w sposób zdyscyplinowany, systematyczny i w oparciu o analizę ryzyka eliminować nieprawidłowości w funkcjonowaniu poszczególnych jednostek lub w wydatkowaniu środków publicznych. Zwiększy to, w ocenie Ministerstwa Finansów, zaufanie społeczeństwa do sektora finansów publicznych oraz pokaże obywatelom determinację rządzących do budowy silnej, profesjonalnej i sprawnej administracji publicznej.

Pochodną proponowanych zmian będzie zwiększenie zapotrzebowania w jednostkach sektora finansów na ekspertów posiadających odpowiednie kompetencje, w tym także audytorów wewnętrznych.

Powyższe zmiany w dłuższej perspektywie zwiększą efektywność gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, a to z kolei pozwoli na zwiększenie i lepsze wydatkowanie środków przeznaczonych również na cele społeczne.

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na pozostałe obszary.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowany termin wejścia w życie ustawy to 1 stycznia 2026 r. za wyjątkiem zmiany w art. 210 uofp (w obszarze audytu środków unijnych), która wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów wprowadzonych zmian będzie miała przede wszystkim charakter bieżący, jednak przewiduje się przeprowadzenie ewaluacji wprowadzonych rozwiązań po okresie 3–5 lat od momentu rozpoczęcia ich stosowania, z wyjątkiem zmian wprowadzanych w obszarze zarządzania długim publicznym, w zakresie których ewaluacja nie jest przewidywana.

Planuje się, że ewaluacja efektów projektu oparta będzie na następujących miernikach:

- 1) liczba osób (narastająco), która złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin państwowy: >100 (2027), >300 (2028), >500 (2029);
- 2) zmniejszenie odsetka jednostek, które nie prowadzą audytu wewnętrznego ze względu na brak osób posiadających ustawowe kwalifikacje do prowadzenia audytu wewnętrznego pomimo istnienia takiego obowiązku, w ogólnej liczbie jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego (wartość docelowa w 2028 r. 5% ogółu jednostek);
- 3) liczba jednostek, które prowadzą w 2027 r. audyt wewnętrzny na podstawie art. 274 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w stosunku do liczby jednostek prowadzących audyt na tej podstawie w 2024 r. (w %, co przełoży się na poziom oszczędności wyliczonych w OSR): $\leq 80\%$;
- 4) liczba jednostek samorządu terytorialnego, które prowadzą w 2027 r. audyt wewnętrzny na podstawie art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w stosunku do liczby jednostek samorządu terytorialnego prowadzących audyt na tej podstawie w 2024 r. (w %, co przełoży się na poziom oszczędności wyliczonych w OSR): $\leq 80\%$;

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak