

KONTROLA ZARZĄDCZA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

SPIS TREŚCI:

Strony:

- 2 Słowo wstępne
- 3 Jak wykorzystać rezultaty pracy Najwyższej Izby Kontroli do usprawnienia zarządzania jednostką?
- 8 Efektywność prowadzenia stron Biuletynu Informacji Publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego
- 13 Bieżące projekty wspierające procesy zarządcze w administracji
- 16 Jak jako kierownik jednostki mogę zapewnić efektywne wykorzystanie audytu wewnętrznego w jst?
- 20 Sprawozdanie roczne z funkcjonowania audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w 2012 roku
- 21 Od Redakcji

tel.: 22 694 30 93

fax: 22 694 33 74

e-mail:

sekretariat.DA@mofnet.gov.pl

www.mofnet.gov.pl

Ministerstwo Finansów/
Działalność/ Finanse
publiczne/Kontrola zarządcza
i audyt wewnętrzny

DEPARTAMENT AUDYTU SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH
WARSZAWA, WRZESIEŃ 2013



SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce ósmy numer Biuletynu poświęconego kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej jako jst). Minęły dwa lata od pierwszego wydania Biuletynu, a prawie 3 lata od wprowadzenia uregulowań dotyczących kontroli zarządczej. Był to okres poszukiwania nowych rozwiązań oraz uczenia się zarządzania jednostką przez pryzmat jej celów i zadań. W tym okresie wyraźnie wzrosła świadomość kierowników jednostek sektora publicznego z tego zakresu. Jednak pomimo deklarowanego przez kierowników jednostek zrozumienia obowiązków wynikających z przepisów i standardów, nadal istnieją obszary wymagające usprawnienia. Do wyzwań stojących przed kontrolą zarządczą odnosi się opracowanie na temat wyników sprawozdania „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 roku”.

Artykuł przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, w jaki sposób można wykorzystać wnioski z kontroli NIK, aby przyczyniły się one do udoskonalenia systemu kontroli zarządczej. Na przykładach „z życia” w przystępny sposób wyjaśnione są zagadnienia prawdopodobieństwa, ryzyka i mechanizmu kontroli.

Jednym z warunków efektywnego realizowania przepisów z zakresu kontroli zarządczej jest efektywny system komunikacji i informacji. Na system ten składają się m.in. procesy wymiany ważnych informacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz obywatelami. Ważnym narzędziem upowszechniania informacji jest Biuletyn Informacji Publicznej. W tym wydaniu Biuletynu przedstawiamy wskazówki, jak efektywnie wykorzystywać BIP.

Polecamy lekturę informacji na temat projektów realizowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, mających na celu dostarczenie wiedzy i wsparcia w zakresie wdrażania innowacyjnych narzędzi zarządczych. Warto brać udział w takich projektach oraz korzystać z narzędzi będących ich efektami.

Zachęcamy również do zapoznania się z kolejnym z cyklicznych artykułów, dotyczących audytu wewnętrznego. Artykuł przedstawia rozważania kierownika jednostki, obejmujące oczekiwania wobec audytora wewnętrznego, praktyczne aspekty dotyczące formy prowadzenia audytu i kryteriów wyboru audytora, w szczególności usługodawcy zewnętrznego oraz zagadnienia, które powinny znaleźć się w umowie z usługodawcą.

Drugi rok wydawania Biuletynu skłania do podsumowań i wyznaczania kierunków dalszych publikacji. Chcielibyśmy poznać Państwa opinie dotyczące naszego Biuletynu. Dlatego zachęcamy Państwa do wypełnienia ankiety on-line, w której prosimy o ocenę przydatności dotychczasowych opracowań, propozycje zagadnień do kolejnych publikacji, a także podzielenie się dobrymi praktykami, które można byłoby upowszechnić w kolejnych wydaniach Biuletynu. **Ankieta będzie dostępna na stronie internetowej (link tutaj: [ankieta](#)) do dnia 31 października br.** Uzyskane w badaniu opinie ułatwią nam dobór tematów i zagadnień, które będą odpowiadały Państwa oczekiwaniom i potrzebom.

Życząc interesującej lektury, liczę na dalsze zainteresowanie Biuletynem.

*Agnieszka Giebel
Dyrektor Departamentu
Audytu Sektora Finansów Publicznych
Ministerstwa Finansów*

JAK WYKORZYSTAĆ REZULTATY PRACY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI DO USPRAWNIENIA ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ?



Jednym z typowych zadań Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) jest ocena działań organów wykonawczych samorządu terytorialnego w określonych obszarach.

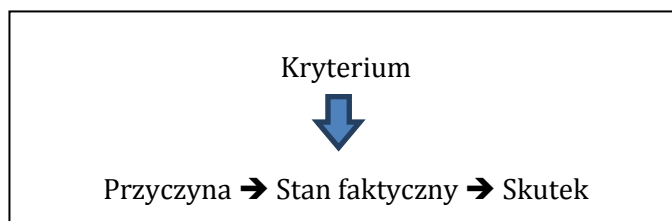
Przykładowe, wzięte z niedawno zakończonych działań kontrolnych NIK, obszary badań kontrolnych w jst, to:

- wykorzystanie środków publicznych na działalność promocyjną;
- wywiązywanie się z wybranych zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości;
- sprawozdania o zadłużeniu;
- utrzymywanie przestrzeni publicznej w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych;
- wykorzystanie i rozliczanie dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami oraz planowanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów związanych z realizacją tych zadań.

Istotą oceny badanego obszaru jest zwykle znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy kontrolowane podmioty wykonują zadania „w sposób właściwy”. To właściwe wykonywanie zadań dotyczy pytania o zgodność z normą prawną oraz o zgodność z tak zwanymi zasadami należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność, skuteczność).

Co obejmuje ocena NIK?

Standardowy model badania przez NIK działań w ramach wykonywania zadań przedstawiony jest na schemacie poniżej.



Stan faktyczny przedstawia rzeczywiste dokonanie (jak jest), kryterium opisuje stan oczekiwany (jak powinno być), natomiast skutek przedstawia konsekwencje istnienia stwierdzonego stanu faktycznego w aspekcie przyjętego kryterium. Można go również przedstawić w postaci odchylenia, czyli różnicy między rzeczywistym dokonaniem (stanem faktycznym), a kryterium (stanem oczekiwanym). Najciekawsza w tym modelu – z punktu widzenia zarządzania publicznego – jest przyczyna, ponieważ jej poznanie pozwala na zaprogramowanie działań zapobiegających powstaniu odchylenia w przyszłości.

Przyczyny nieprawidłowości

Warto pochylić się nad przyczynami zaistnienia określonych, identyfikowanych w ramach czynności kontrolnych odchylen od stanu oczekiwanego. Te odchylenia nazywamy zwykle nieprawidłowościami lub (jeżeli ich skutek jest mało znaczący, zwłaszcza w aspekcie finansowym) uchybieniami.



Klasycznym dla zewnętrznego audytu finansowego przykładem odchyień od stanu oczekiwanego mogą być nieprawidłowości w klasyfikowaniu wydatków, stwierdzone podczas kontroli NIK badającej wykorzystanie środków publicznych na działalność promocyjną¹. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono przypadki klasyfikowania wydatków niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych². Nieprawidłowości takie znaleziono w 18 (na 39 skontrolowanych) urzędach (tj. w 46,2% skontrolowanych urzędach jst) i polegały one na klasyfikowaniu do rozdziału 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* wydatków nie mających żadnego związku z promocją samorządów lub klasyfikowaniu wydatków na promocję w innych rozdziałach niż rozdział 75075. Przykładowo, w jednej z kontrolowanych gmin w rozdziale 75075 ujęto wydatki dotyczące zakupu energii, gazu, wody, rozmów telefonicznych, które w żaden sposób nie można było przypisać do działalności promocyjnej. Jak wyjaśniano w gminach, wydatki ewidencjonowano błędnie z powodu przeoczenia pracownika. Zdarzały się też przypadki działań rozmyślnych, gdy wydatki ewidencjonowano w zależności od posiadanych wolnych środków finansowych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Czynnik ludzki jako źródło nieprawidłowości

Nas interesować będą te nieprawidłowości, które wynikają z przeoczenia pracownika. Można pomyśleć, że tego typu nieprawidłowości rodzą się z przypadku. Jest w tym stwierdzeniu wiele prawdy, nieprawidłowości powstają bowiem ze zdarzeń, które przytrafiają się raczej rzadko, ale jeżeli się zdarzą, to zaburzają właściwy tok działań. Ot, pan Janek czasami miewa zły dzień i wtedy trochę mu się plączą rozdziały przy klasyfikowaniu wydatków. Zwykle mu się to nie zdarza, ale raz na jakiś czas... Przypadek, nieprawdaż?

Mądrzy ludzie mówią, że przypadek to takie zdarzenie, którego miara prawdopodobieństwa wystąpienia jest mniejsza od 1. Przyjmijmy, że poziom nieprawidłowych działań pana Janka w stosunku do działań prawidłowych wynosi 10 %. Oznacza to, że średnio jedna na 10 decyzji o zaklasyfikowaniu danego wydatku jest niezgodna z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków (...). Poziom ten jest nierozzerwalnie związany z warunkami pracy pana Janka. Zwykle nie ma on problemów z klasyfikowaniem wydatków, ale jak zacznie myśleć o zbliżającym się weekendzie lub jeśli inni urzędnicy pracujący z nim w pokoju zaczynają opowiadać jak spędzili weekend, to wtedy błędy się zdarzają. Poziom błędów równy 10 % nie jest akceptowany przez jego szefa (nie mówiąc już o kontrolach z zewnątrz: RIO czy NIK).

Znamy więc bezpośrednią (operacyjną) przyczynę powstawania nieprawidłowości. Jest nią dyspozycja intelektualna pana Janka podczas wykonywania obowiązków służbowych oraz warunki jego pracy. Prawdopodobieństwo zajścia zdarzenia polegającego na dokonaniu błędnej klasyfikacji wydatków wynosi 10 % i jest to miara, będąca atrybutem określonego zdarzenia, które – o ile wystąpi – zaburzy prawidłowe działanie jednostki powodując określoną nieprawidłowość rezultatu. Zdarzeniu temu przypisać można określoną przyczynę (w naszym

¹ Informacja o wynikach kontroli „Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego” NIK, Warszawa, maj 2012 r., <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,9177.html>.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków (...).



przypadku nieuwaga w działaniach pana Janka) i skutek (w naszym przypadku zaistnienie określonej nieprawidłowości polegającej na błędnym zaklasyfikowaniu określonego wydatku).

Ale skąd wiemy, że w przyszłości prawdopodobieństwo niewłaściwego zakwalifikowania wydatków będzie takie same? Prosta odpowiedź nie jest łatwa, jest bowiem oparta o istotę pojęcia prawdopodobieństwa oraz o ten dział matematyki, który nazywa się statystyka. Generalnie warto przyjąć, iż ponieważ zdarzenie zaburzające jest nieodłącznie związane z warunkami pracy urzędnika oraz że nikt nie jest perfekcjonistą w swoich działaniach (każdy ma chwile słabości), to – o ile nie dokonamy pewnych zmian w wykonywaniu działań w urzędzie - przyszłe kontrole wykryją (w granicach błędu) bardzo podobny poziom nieprawidłowości. Trzeba przyjąć do wiadomości, że na przypadki nie ma rady. Czy więc jesteśmy skazani na skutki zdarzeń przypadkowych? Czy rzeczywiście nie można zmniejszyć poziomu nieprawidłowości w urzędzie? Na szczęście można, ale tylko poprzez skonstruowanie mechanizmu, którego zadaniem będzie „wychwycenie i naprawienie” tego, co spowodował przypadek.

Co więc powinniśmy zrobić, aby zmniejszyć poziom nieprawidłowości? Zastanówmy się najpierw, jak kierownik jednostki powinien racjonalnie zareagować na rezultaty kontroli zewnętrznej i informację, że kontrola stwierdziła nieakceptowalny poziom działań nieprawidłowych. Zadaniem kierownika jest wdrożyć takie działania, aby poziom nieprawidłowości zmniejszyć do akceptowanego (przez niego, ale również przez zewnętrznych kontrolerów) poziomu. Może oczywiście wezwać pana Janka na poważną rozmowę, nakazując mu więcej uwagi przy realizowaniu jego zadań. Ale jak powiedzieliśmy wcześniej, poziom nieprawidłowości zależy od warunków oraz sposobu pracy pana Janka i raczej sam z siebie nie ulegnie zmianie (8 godzin monotonnej pracy, w pokoju gdzie siedzą jeszcze dwie osoby i często zaglądają interesanci z zewnątrz, niektórzy z nich są mocno roszczeniowi).

Co zrobić, aby zmniejszyć poziom nieprawidłowości, czyli jak budować adekwatne mechanizmy kontroli?

Standardy kontroli zarządczej³ wymagają, aby w obszarach szczególnie narażonych na możliwość powstania nieprawidłowości zbudować mechanizmy kontroli, które wykrywałyby nieprawidłowości powstałe w trakcie działań wewnątrz urzędu. I przy okazji oczywiście po to, aby RIO czy NIK nie miały podstaw do negatywnych ocen. Ogólnie rzecz ujmując, pod określeniem *mechanizm kontroli* kryje się – ustalony przez kierownika jednostki - sposób wykorzystania różnorodnych czynników (strukturalnych, organizacyjnych, proceduralnych), służących do skutecznego i efektywnego osiągnięcia zaplanowanych celów. W tym przypadku celem jest osiągnięcie tego, co zapisano w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁴, czyli zachowanie zgodności działalności z przepisami prawa. Takim mechanizmem kontroli działań pana Janka mógłby na przykład być obowiązek nałożony na panią Zofię (np. w jej pisemnym zakresie obowiązków), aby sprawdzała każdą klasyfikację wydatków dokonaną przez pana Janka – na zgodność z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków(...). Dla pewności i dla zdyscyplinowania, pani Zofia ma obowiązek parafować każdą przeglądniętą decyzję pana Janka (zostawiając dla potomnych tzw. „ślad rewizyjny”).

³ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. z 2009 r. nr 15. poz. 84), dalej: standardy kontroli zarządczej.

⁴ Ustawa z dnia 24 września 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz.1240 z późn. zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych.



Założmy, że po zbudowaniu opisanego powyżej mechanizmu kontroli, w postaci stałego obowiązku nałożonego na panią Zofię, poziom nieprawidłowości spadł z 10 % do 1 %. Niezły wynik, generalnie możliwy do zaakceptowania, ale skąd ten 1 %?

Czy system kontroli zarządczej jest zawsze w pełni skuteczny?

Zwróćmy najpierw uwagę na prosty fakt, że po wprowadzeniu mechanizmu kontroli, nieprawidłowość w zakwalifikowaniu określonego wydatku do określonego rozdziału powstaje tylko wtedy, kiedy zarówno pan Janek, jak i pani Zofia wykonają swoją pracę w sposób niewłaściwy. Pan Janek niewłaściwie zakwalifikuje określony wydatek, a pani Zofia, przy sprawdzaniu prawidłowości rezultatów jego pracy, nie zauważy błędnego zakwalifikowania. Czasami dlatego, że po prostu nie dokonała aktu sprawdzania (brak wtedy jej parafy na dokumencie), a czasami dlatego, że pani Zosia też ma prawo do snucia planów na najbliższy weekend w trakcie wykonywania swoich czynności sprawdzających. Działaniami pani Zofii również rządzi przypadek w postaci zdarzeń zaburzających jej właściwą pracę. Gdy pan Janek pracuje dobrze, bądź gdy pani Zofia jest czujna, nie ma możliwości, aby nieprawidłowość powstała, a gdy powstanie, nie została zauważona. Nieskuteczne działanie pani Zofii realizującej czynność, którą w ramach systemu kontroli zarządczej możemy nazwać mechanizmem kontroli i która jest jednym z tego „ogółu działań”, o którym mówi art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nazwać można przyczyną zarządczą powstałych nieprawidłowości. Zarządczą - ponieważ praca pani Zofii związana jest z działaniami w ramach nadanego systemu kontroli zarządczej i służy - w ramach realizacji zadań - wyłącznie minimalizacji poziomu nieprawidłowości.

Trochę teorii czyli co to jest ryzyko rezydualne?

Spróbujmy opisać powyżej przypadkowe zdarzenia, skutkujące powstaniem nieprawidłowości, przeanalizować używając języka standardów kontroli zarządczej oraz opierając się na pojęciu prawdopodobieństwa.

Przypadek zwykle utożsamia się z pojęciem ryzyka (gdy przypadek wpływa destrukcyjnie na osiągnięty rezultat), bądź szansy (gdy wpływ jest pozytywny). Nas interesują zdarzenia niekorzystnie wpływające na osiągnięty rezultat, a więc ryzyka. Ryzyko traktuje się jako miarę wpływu określonego, niechcianego i przypadkowego zdarzenia - np. nieuwaga pana Janka bądź brak czujności pani Zofii - na rezultat działania urzędu. W przypadku, gdy znamy ten rezultat (nieprawidłowość), miarą wpływu jest prawdopodobieństwo. Prawdopodobieństwo, że pan Janek niewłaściwie sklasyfikuje określony wydatek nazywamy ryzykiem nieodłącznym, ponieważ jest ono nieodłącznie związane z każdym powtarzalnym działaniem operacyjnym (nikt nie jest perfekcyjny). Bardzo trudno jest bezpośrednio wpływać na poziom tego ryzyka, jest ono związane z rodzajem wykonywanej czynności, z jej poziomem skomplikowania i warunkami, jakie panują w najbliższym otoczeniu wykonującego daną czynność, ale również z trudnościami wynikającymi z interpretowaniem przepisów prawnych. Natomiast prawdopodobieństwo, że pani Zofia nie zauważy błędu, który popełnił pan Janek i błąd ten zostanie dopiero odkryty przez kontrolera z NIK, nazywa się *ryzykiem zawodności systemu kontroli zarządczej* (precyzyjnie rzecz ujmując, w naszym przypadku, jest to ryzyko zawodności jednego z mechanizmów kontroli tego systemu).

Warto przez moment zastanowić się, jaka w naszym przypadku jest wartość tego ryzyka. Otóż zejście z poziomu nieprawidłowości z 10 % (na 100 zakwalifikowań pana Janka - 10 jest błędnych) do 1 % (na 10 błędnych zakwalifikowań pana Janka, pani Zofia nie wykrywa jednego), oznacza, że wartość ryzyka zawodności systemu kontroli zarządczej (prawdopodobieństwa błędu popełnionego przez panią Zofię) wynosi również 10 %.



Jak już pisałem wcześniej, końcowy, wykryty np. przez NIK, poziom nieprawidłowości zależy od równoczesnego zajścia dwóch niezależnych od siebie zdarzeń: pan Janek miał zły dzień i pani Zofia straciła na moment swoją czujność w tropieniu błędów. Matematycznie rzecz ujmując poziom nieprawidłowości wykrytych przez kontrolę zewnętrzną jest proporcjonalny do **iloczynu** ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemu (zakładamy tu, że kontroler zewnętrzny jest nadzwyczaj czujny i wykrywa w trakcie czynności kontrolnych wszystkie nieprawidłowości w jednostce). Ten iloczyn często nazywa się „ryzykiem rezydualnym” (albo „ryzykiem pozostałym”) i w naszym przypadku wynosi 1 % (oczywiście, ponieważ 0,1 razy 0,1 daje 0,01).

Wyzwania dla kierownika jednostki

Podsumowując, warto analizować rezultaty kontroli zewnętrznych (oczywiście mogą to być też rezultaty badań audytowych przeprowadzonych w jednostce przez jej audytora wewnętrznego), zwłaszcza, gdy informują one o poziomie nieprawidłowości w realizacji jakiegoś określonego zadania. Należy przy tym pamiętać, że na poziom ryzyka nieodłącznego zwykle – jako kierownicy jednostek - mamy mały wpływ (moglibyśmy dać panu Jankowi osobny pokój do pracy, ale czy mamy jakiś wpływ na jego myślenie o nadchodzącym weekendzie?). Powinniśmy jednak zdawać sobie sprawę z poziomu tego ryzyka. Jeżeli jest niskie, to ustanawianie mechanizmu kontroli nie ma sensownego uzasadnienia, zwłaszcza w aspekcie relacji koszt - korzyść. W przypadku, gdy poziom ryzyka nieodłącznego szacujemy jako wysoki, warto tego typu mechanizm ustanowić.

Z drugiej strony warto znać poziom ryzyka rezydualnego. Poziom wysoki świadczy o wysokim poziomie ryzyka nieodłącznego, co każe nam myśleć o potrzebie ustanowienia mechanizmu kontrolnego. W przypadku, gdy już taki mechanizm istnieje, wysoki poziom ryzyka rezydualnego świadczy o niewłaściwej pracy tego mechanizmu (wysoki poziom ryzyka zawodności systemu kontroli zarządczej). Warto wtedy ten problem przedyskutować z audytorem wewnętrznym.

Warto więc – jako kierownik jednostki - analizując wystąpienie pokontrolne NIK bądź czytając informacje o wynikach kontroli w innych jednostkach odpowiedzieć sobie na kilka pytań:

- czy stwierdzony poziom nieprawidłowości (świadczący o określonym poziomie ryzyka rezydualnego) jest przeze mnie (oraz przez moich przełożonych) akceptowalny?
- co jest przyczyną operacyjną zaistnienia tych nieprawidłowości?
- jakie ryzyko nieodłączne kryje się za tą przyczyną? (warto zastanowić się również nad oceną poziomu tego ryzyka)
- przy pomocy jakiego mechanizmu kontroli -w ramach ustanowionego systemu kontroli zarządczej – staram się zarządzać tym ryzykiem nieodłącznym? (warto oszacować ryzyko zawodności tego mechanizmu); czy powinienem coś zmienić (uwzględniając zasadę koszt – korzyść)?

dr Józef Płoskonka – działacz państwowy i samorządowy. Jest doktorem fizyki jądrowej. W latach 1990-1994 pełnił funkcję wojewody kieleckiego. Pracował jako ekspert w Zespole ds. Reformy Administracji Publicznej w Instytucie Spraw Publicznych. W latach 1998-2001 zajmował stanowisko podsekretarza stanu ds. samorządowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kierował też Międzyresortowym Zespołem ds. Wdrożenia Reformy Administracji Publicznej. Od 2002 r. pełni funkcję członka Kolegium NIK oraz radcy Prezesa NIK.

EFEKTYWNOŚĆ PROWADZENIA STRON BIULETYNU INFORMACJI PUBLICZNEJ W JST



W każdym samorządowym urzędzie odbywa się nieprzerwany proces wytwarzania, otrzymywania, przechowywania i wykorzystywania znacznej ilości informacji. Większość z nich to informacje o sprawach publicznych, których udostępnianie uregulowane zostało w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁵. Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. W celu jej uzyskania nie trzeba wykazywać żadnego interesu; ani faktycznego ani też prawnego. Ustawodawca jako podstawowy tryb udostępniania informacji publicznej określił Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: BIP), który ma charakter urzędowego publikatora teleinformatycznego prowadzonego w postaci ujednoliconego systemu stron internetowych.

Cel prowadzenia strony BIP

Głównym celem Biuletynu jest powszechne udostępnianie informacji publicznej. W odróżnieniu od platformy ePUAP⁶, podmiotowe strony BIP nie służą do prowadzenia korespondencji i załatwiania indywidualnych spraw wnoszonych przez oznaczonych klientów. BIP to narzędzie do jednostronnej komunikacji Urzędu z otoczeniem, na które składają się osoby fizyczne oraz podmioty prawne, w szczególności firmy i organizacje pozarządowe. Za jego pomocą zasoby urzędowe są dostępne w elektronicznej formie, co ułatwia ich rozpowszechnianie, kopiowanie i dalsze wykorzystywanie. Dobrze prowadzony Biuletyn jest uporządkowanym zbiorem danych, z którego mogą i chętnie korzystają również sami pracownicy urzędu oraz innych jednostek organizacyjnych jst, a także radni. Wszak nieoceniona jest korzyść z łatwości dostępu, np. do wykazu zarządzeń, uchwał czy dokumentacji z przebiegu i efektów kontroli z kilku minionych lat. Nie ulega wątpliwości, że w dobie powszechnej informatyzacji publikacja wiadomości w BIP jest oczekiwaną formą komunikowania się urzędu ze społeczeństwem. Zapewnia najszybszy, najtańszy i najprostszy sposób uzyskania informacji posiadanych przez urzędy. Gwarantuje ciągły (24 godziny na dobę) dostęp do danych dla wszystkich zainteresowanych odbiorców (internautów), praktycznie bez względu na miejsce ich przebywania. Należy stwierdzić, że prowadzenie podmiotowej strony BIP jest nie tylko wypełnieniem normy prawnej, ale również możliwością korzystania ze skutecznego narzędzia w efektywnym prowadzeniu polityki informacyjnej urzędu.

Ucieczka od trybu wnioskowego

Na stronie BIP mogą być udostępniane wyłącznie informacje, mające charakter informacji publicznej. Minimalny zakres publikacji określa art. 8 ust 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odrębne akty normatywne (ustawy, rozporządzenia) nałożyły i nadal nakładają obowiązek zamieszczania w BIP kolejnych, sprecyzowanych grup informacji publicznych. Jednocześnie urząd może dobrowolnie poszerzyć zakres udostępnianych w Biuletynie

⁵ Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku (Dz. U. Nr 112, poz. 1198), dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁶ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób. Usługodawcami są jednostki administracji publicznej oraz instytucje publiczne (zwłaszcza podmioty wykonujące zadania zlecone przez państwo).



informacji, a w szczególności takich, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu. Co ważne, informacje które zostaną zamieszczone w urzędowym publikatorze teleinformatycznym, nie podlegają obowiązkowi udostępniania w trybie wnioskowym. Jest to ogromny atut BIP i bodziec motywujący do publikowania w nim jak największej ilości informacji. Im więcej danych w Biuletynie, tym mniejszy wysiłek i ilość problemów związanych z udostępnianiem informacji na żądanie. Zamiast narażać się na uciążliwość każdorazowego wyszukiwania, przygotowywania i udostępniania tej samej treści dla wielu potencjalnych wnioskodawców, z których każdy może poprosić o nią w innym czasie, lepiej jest podjąć jednorazowy trud jej publikacji w BIP. Realizacja wniosku jest sporym wyzwaniem organizacyjnym, nie tylko z uwagi na bardzo krótki termin, jaki ustawa o dostępie do informacji publicznej nałożyła na udostępnienie informacji (14 dni), ale również na konieczność dostosowania się do sposobu i formy jej udostępnienia, którą każdorazowo narzuca sam wnioskodawca. Często zachodzi konieczność poniesienia kosztów dodatkowych lub przetwarzania informacji do jakości oczekiwanej przez wnioskodawcę. Publikacja w BIP staje się jedyną dopuszczalną ucieczką od tzw. „wniosków dokuczliwych”. Nawet jeśli w dniu otrzymania wniosku żądana informacja nie znajduje się w BIP, to urząd nadal ma szansę skorzystać ze swojego przywileju. Jeśli zdąży ją opublikować w terminie pierwszych 2 tygodni i powiadomi o tym fakcie wnioskodawcę, to nie będzie musiał jej udostępniać w sposób określony we wniosku.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązek udostępniania informacji publicznej jest zdeterminowany przez fakt jej posiadania. Generalnie przepisy nie regulują kwestii czasu przechowywania danych na stronie BIP lub ich usuwania. Każdy podmiot indywidualnie może zdecydować co i kiedy usuwa, pamiętając o tym, że usunięcie informacji publicznej z BIP w praktyce równa się powrotowi do obowiązku udostępniania tej informacji w trybie wnioskowym. Jestem przekonany, że możliwości informatyczne oraz pojemność dysków serwerowych nie są obecnie dużą przeszkodą w gromadzeniu w Biuletynach prawie nieograniczonej ilości danych. Założeniem BIP jest utworzenie swoistego repozytorium informacji publicznej, jaka na przestrzeni lat została wytworzona i jest posiadana przez dany podmiot. Nie ma znaczenia, że dana informacja straciła swą ważność ze względu na stan faktyczny lub prawny. Jeżeli dotyczyła spraw publicznych to nadal posiada atrybut informacji publicznej. Archiwalne informacje publiczne stanowią cenny i poszukiwany zakres danych potrzebnych do realizacji działań, m.in. analitycznych, porównawczych, poznawczych, a nawet służą do dokonywania czynności prawnych z powołaniem się na nie. Prowadzenie BIP jest więc procesem wprowadzania, gromadzenia i udostępniania wszelkich informacji publicznych, bez względu na okres ich wytworzenia i czas obowiązywania (ważności). Tylko wtedy system BIP obecnie i w przyszłości będzie docenianym oraz chętnie wykorzystywanym źródłem wiarygodnej informacji publicznej.

Inne korzyści z prowadzenia BIP oraz zagrożenia

Należy jednoznacznie stwierdzić, że wykorzystanie statusu prawnego BIP pozwala uzyskać konkretne korzyści w zarządzaniu jednostką, wykonywaniu zadań publicznych oraz budowaniu pozytywnego wizerunku urzędu i jego władz. Dzięki systematycznemu publikowaniu informacji w BIP, urząd postrzegany jest jako bardziej nowoczesny (aktywnie wykorzystuje internet, jako środek komunikacji z mieszkańcami), transparentny (kompleksowość udostępnianych danych, w tym również z przeprowadzonych kontroli) oraz kompetentny (wypełnia obowiązki i możliwości prawne). BIP ma także wartość poznawczą, dostarczając wiedzy na temat funkcjonowania administracji publicznej i wzmacniając świadomość prawną mieszkańców. Zamieszczanie informacji w BIP pozwala istotnie ograniczyć koszty biurowe (np. za kserowanie, faksowanie, opłaty pocztowe), które występują podczas udostępniania informacji na wniosek. Wymierną korzyścią jest również zaoszczędzony czas pracowników, którzy zamiast spędzać go



na wyszukiwaniu, opracowywaniu i dostarczaniu informacji dla wnioskodawcy, mogą spożytkować go na wykonywanie innych, ważnych czynności służbowych, które przyczynią się do osiągnięcia podstawowych celów działania urzędu. Z drugiej strony niefrasobliwe prowadzenie BIP, brak systematyczności publikacji i nadzoru tego procesu może spowodować konkretne problemy organizacyjne i formalne. Przykładowo, zbyt późna publikacja ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze może doprowadzić do podważenia zasady konkurencyjności i jawności naboru, a w konsekwencji unieważnienia naboru i potrzeby jego ponownego ogłoszenia. Skutkiem braku terminowego zatrudnienia pracownika (obsadzenia wakatu) może być opóźnienie w rozpatrzeniu danego typu spraw, do wykonania których przewidziany był nowy pracownik, np. naliczania podatku od nieruchomości. W urzędzie narosną zaległości, zmniejszy się ilość wydanych decyzji, korespondencji, a w konsekwencji wpływy do budżetu okażą się mniejsze. Równie poważne skutki może przynieść błędne określenie końcowego terminu składania ofert w ogłoszeniu przetargowym na zbycie nieruchomości komunalnej, jakiego przy wprowadzaniu treści dopuścił się redaktor BIP. Nierzetelne opublikowanie informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw urzędowych może z kolei spowodować wzrost ilości niekompletnych i zawierających błędy pism od klientów, co wydłuży i utrudni proces rozpatrywania na ich podstawie spraw, a ostatecznie spowoduje niezadowolenie zarówno po stronie klienta, jak również obsługującego go urzędnika. Należy pamiętać, że publikacja w BIP określonych informacji jest integralną częścią coraz większej ilości procedur urzędowych. Brak terminowości i rzetelności udostępnienia danych w BIP, w skrajnych przypadkach może być powodem przedstawienia zarzutu naruszenia prawa, mającego na celu np. nieuprawnione ograniczanie konkurencji w procedurze zamówienia publicznego.

BIP a inne samorządowe serwisy internetowe

Za prowadzenie BIP i prawidłową publikację danych publicznych odpowiada bezpośrednio kierownik danego urzędu, a więc: wójt, burmistrz, starosta lub marszałek. Niestety pomimo ponad 10-letniego funkcjonowania systemu BIP w Polsce nadal zdarzają się przypadki błędnego postrzegania roli Biuletynu, który w świadomości niektórych władarzy jest tylko kolejną stroną internetową służącą do promocji. Nie rozumiejąc zasadności jej prowadzenia oraz możliwości, jakie stwarza funkcjonowanie BIP, nie tylko nie wykorzystują go w prowadzeniu efektywnej polityki informacyjnej swojej jednostki, ale również narażają się na powstanie trudności w prawidłowym wypełnieniu niektórych zadań publicznych, np. realizowanych poprzez otwarte konkursy ofert przez organizacje pozarządowe. Podmiotowa strona BIP jest jedyną legalną, a więc prawnie uregulowaną, stroną internetową, jaką musi prowadzić każdy urząd i inna jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego. Niemniej zdecydowana większość jest z własnej inicjatywy dodatkowo prowadzi również inne serwisy internetowe, samodzielnie określając ich charakter, zawartość, sposób aktualizowania i zabezpieczania. Tymczasem jednolitość systemu BIP ma być zapewniona dzięki stosowaniu obowiązkowych standardów i wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁷. Warto zaznaczyć, że systematycznie i ciekawie prowadzone portale samorządowe są doskonałym uzupełnieniem urzędowych stron BIP. Ich głównym celem jest promocja danej jednostki oraz integracja lokalnej społeczności, dlatego serwisy te wykorzystują mechanizmy interaktywności, multimedia oraz eksponują treści, które są atrakcyjne w odbiorze. Niejednokrotnie umożliwiają wyrażenie opinii, komentarzy lub

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68), dalej: rozporządzenie w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.



publikację przez internautów własnych materiałów, wykraczających poza przekaz tekstowy, np. zdjęcia czy filmy. Zupełnie inne zadanie powinno być stawiane stronie BIP, która zamiast skupienia się na sposobie pozyskiwania i prezentacji treści, musi dostarczać wyłącznie informacje obiektywne, źródłowe, kompleksowe i wiarygodne. Informacje o sprawach publicznych powinny być wyrażane poprawną i staranną polszczyzną. W Biuletynie powinien dominować język oficjalny, urzędowy. Należy unikać żargonu oraz zbyt specjalistycznych terminów, które mogą być niezrozumiałe dla większości odbiorców. Informacja nieczytelna lub niezrozumiała będzie nieprzydatna. W Biuletynie kategorycznie zabroniono publikacji reklam. Przestrzegając tego zakazu nie należy publikować m.in. logotypów firm i lokalnych mediów, ogłoszeń zachęcających do wpłacenia 1% na konkretną organizację pożytku publicznego. Liczbę linków należy ograniczyć tylko do tych odsyłających na stronę własną oraz do instytucji, które też prowadzą strony BIP. Oceniając zakres zaangażowania w prowadzenie stron internetowych zawsze należy sprecyzować ich cel oraz spodziewane efekty. Niestety często obserwowanym zjawiskiem bywa skoncentrowanie działań urzędu na rozwoju serwisu www, kosztem strony BIP, która bywa tylko sporadycznie aktualizowana oraz zasilana w nowe informacje. Biuletyn zaniedbany, nieaktualizowany lub z licznymi błędami szybko przestaje pełnić funkcję, do której jest powołany. Internauci tracą do niego zaufanie jako źródła wiarygodnej i aktualnej informacji o sprawach publicznych. Trzeba zdawać sobie sprawę, że dla części internautów BIP jest jedynym zetknięciem się z danym urzędem. Przez pryzmat jakości BIP będą oni wyrabiali sobie opinie o samym urzędzie, np. bałagan w Biuletynie będzie odbierany jako nieporządek w samym urzędzie. Innym spotykanym błędem jest dublowanie się treści w obu serwisach lub odsyłanie czytelników BIP za pomocą linków do zawartości portalu samorządowego. Zapomina się przy tym, że tylko informacje bezpośrednio opublikowane w BIP zwalniają urząd z ich udostępniania w trybie wnioskowym.

Organizacja redakcji BIP oraz zakres odpowiedzialności

Nie ulega wątpliwości, że sprawne i efektywne prowadzenie BIP wymaga wprowadzenia w każdym urzędzie wewnętrznych regulacji, które będą określały skład redakcji BIP, stosowne kompetencje i normy postępowania. Oparcie się jedynie na regulaminie organizacyjnym urzędu jest niewystarczające, tym bardziej, że rzadko kierownicy jednostek zapewniają zespołowi ds. BIP niezależność organizacyjną. Z uwagi na wzrastającą ilość informacji podlegających obowiązkowemu zamieszczeniu w BIP, jego redakcją nie może zajmować się zbyt małe grono osób. Konieczność wyznaczenia osób odpowiedzialnych za prowadzenie podmiotowej strony BIP oraz podstawowy zakres ich kompetencji, określony został w § 15 rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. Członkowie redakcji powinni zostać wyposażeni nie tylko w niezbędne uprawnienia i procedury, ale także w kompleksową wiedzę, narzędzia i czas potrzebny do rzetelnego zajmowania się Biuletynem. Ich praca musi być właściwie wspierana i nadzorowana. Oczywiście obowiązki wynikające z redagowania BIP muszą zostać wpisane do zakresu ich zadań i czynności pracowniczych. Delegowanie tych obowiązków nie zmienia jednak ostatecznej odpowiedzialności kierownika jednostki za publikację w BIP. Efektywne prowadzenie BIP wymaga przy tym aktywnego współdziałania ze strony kierownika jednostki i wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych, które mają udział w zarządzaniu informacjami. Poza kadrą kierowniczą również pozostali pracownicy muszą otrzymać jednoznaczny przekaz, że BIP należy traktować bardzo poważnie. Warto przypomnieć, że sposób powołania i funkcjonowania zespołów odpowiedzialnych za prowadzenie BIP, były elementami dotychczasowych kontroli Biuletynów przeprowadzonych przez NIK⁸.

⁸ Informacja o wynikach kontroli „Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim ze szczególnym uwzględnieniem



Informacje publiczne najlepiej publikować „u źródła” tj. w tej komórce organizacyjnej, w której zostały wytworzone lub w której są przechowywane. Należy wprowadzić możliwie szczegółową procedurę zapewniającą ich sprawne i prawidłowe przekazywanie do właściwego redaktora BIP. Dzięki temu można znacznie przyspieszyć termin publikacji oraz zminimalizować błędy związane z niewłaściwym zakresem, sposobem i miejscem opublikowania informacji w strukturze Biuletynu. Dla zapewnienia kompleksowego i prawidłowego udostępniania w BIP informacji przez daną komórkę organizacyjną należy wyraźnie wskazać zakres odpowiedzialności spoczywający na osobie, która bezpośrednio kieruje jej pracą. Bez odpowiedniego zaangażowania i uzyskania przez kierownictwo wiedzy dotyczącej celu oraz sposobu zasilania Biuletynu w treść, znacznie maleją szanse na jakościową zmianę BIP oraz na jego długofalowy rozwój. Ani ustawa o dostępie do informacji publicznej, ani też inny przepis prawa nie precyzuje jak szybko od daty wytworzenia informacji lub podpisania dokumentów związanych z działalnością danego podmiotu, należy opublikować je w Internecie, na stronie BIP. W tym zakresie istnieje swoboda w ustalaniu procedury. Czas, jaki upłynie od daty wytworzenia informacji do daty jej opublikowania w BIP, w poszczególnych urzędach może się znacząco różnić, bowiem zależy on od specyfiki danej jednostki oraz jej możliwości organizacyjno-kadrowych i technicznych.

Znaczenie BIP w kontroli zarządczej

Ustawowym obowiązkiem kierownika jednostki jest zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w całym obszarze działania jednostki. Cechą charakterystyczną kontroli zarządczej jest jej powiązanie z wyznaczaniem i realizacją celów danej jednostki. Głównym celem urzędu jest niewątpliwie realizacja zadań na rzecz i dla dobra samorządowej wspólnoty mieszkańców. Nie jest możliwe skuteczne osiągnięcie tego celu bez rzetelnego informowania mieszkańców o sposobie funkcjonowania jednostki, podejmowanych działaniach i ich wynikach. Systematyczne i rzetelne udostępnianie informacji o sprawach publicznych wzmacnia zaufanie obywateli do państwa, pozwala zrozumieć zachodzące zjawiska, przyczynia się do podejmowania decyzji oraz partycypacji w wykonywaniu zadań.

Jednym z elementów kontroli zarządczej wskazywanych w standardach kontroli zarządczej jest informacja i komunikacja. W związku z tym zakres kontroli zarządczej obejmuje również procesy przepływu i udostępniania informacji, zarządzania danymi oraz komunikacji nie tylko wewnątrz jednostki, ale również z podmiotami zewnętrznymi. Z uwagi na wzrastającą rolę BIP w realizacji zadań publicznych potencjalne problemy związane z jego prowadzeniem powinny zostać uwzględnione w ramach zarządzania ryzykiem. Bez działań zapobiegających trudnościom w wypełnianiu polityki informacyjnej, realizacja pozostałych celów i zadań urzędu może zostać utrudniona lub wręcz będzie nieskuteczna, np. wycofanie się inwestora z budowy fabryki w wyniku sprzeciwu dla tej inwestycji ze strony mieszkańców, którzy nie byli rzetelnie i terminowo informowani przez urząd o procesie konsultacji społecznych niezbędnych dla wydania decyzji środowiskowej.

Ważnym elementem systemu kontroli zarządczej jest audyt wewnętrzny. Zadaniem audytora wewnętrznego jest wspieranie kierownictwa jednostki w osiąganiu planowanych celów i zadań poprzez m.in. stwierdzenie skuteczności i efektywności procedur, ochrony zasobów, ale także efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Ta specyficzna działalność doradcza i weryfikująca powinna dążyć do usprawnienia organizacji jednostki i procesów w niej zachodzących oraz wnieść do niej wartości dodane. Jak doskonale wiemy,



pracy audytora nie należy kojarzyć jednak jedynie z aspektami finansowo-rachunkowymi. Audytor wewnętrzny w ramach oceny systemu kontroli zarządczej, obejmującej swoim zakresem wszystkie aspekty funkcjonowania jednostki, powinien uwzględnić również sposób prowadzenia i skuteczność polityki informacyjnej jednostki, a w szczególności jakość prowadzenia urzędowego publikatora teleinformatycznego. Niestety audytorzy wewnętrzni rzadko są angażowani w weryfikację BIP. Dobrą praktyką jest uwzględnienie tego obszaru przy sporządzaniu rocznego planu audytu. Poddanie strony BIP cyklicznej ocenie pozwala na uzyskanie obiektywnej i kompleksowej oceny dotyczącej jej funkcjonowania i zawartości merytorycznej. Celem audytu może być weryfikacja zgodności funkcjonującej strony BIP z aktualnie obowiązującymi standardami i przepisami prawa. Wnioski z audytu mogą ułatwić usunięcie ewentualnych błędów lub braków w treści BIP oraz sugerować działania, jakie należałoby podjąć w celu uzyskania oczekiwanej przez internautów funkcjonalności i dostępności urzędowego publikatora. Przeprowadzenie audytu pozwala również nabrać pewności, czy za pośrednictwem Biuletynu nie nastąpiło ujawnienie w internecie danych prawnie chronionych. Co ważne, audyt strony BIP ułatwia weryfikację efektów pracy zespołu powołanego do jego prowadzenia, a otrzymane wyniki dodatkowo motywują jego członków do jeszcze większego zaangażowania w sprawy Biuletynu. Poza oceną samego publikatora, zadanie audytowe może objąć również weryfikację kompletności i aktualności wewnętrznych uregulowań odnoszących się do udostępniania informacji w internecie, np. procedury ich przekazywania do publikacji, dokonywania wyłączenia jawności tajemnic, organizacji zespołu redakcyjnego. Z uwagi na konieczność posiadania obszernej i specjalistycznej wiedzy na temat prowadzenia BIP, przeprowadzenie audytu można zlecić ekspertowi lub firmie zewnętrznej. Z pewnością audyt BIP jest kolejnym narzędziem, które może pomóc w świadomym podejmowaniu decyzji związanych z jego dalszym funkcjonowaniem. Z własnych, wieloletnich obserwacji dostrzegam, że Biuletyn Informacji Publicznej usprawnił działalność tylko tych podmiotów, które zaangażowały się w jego bieżące prowadzenie i rozwój.

inż. Rafał Kula - specjalista z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej, praktyk popularyzujący wiedzę o efektywnym prowadzeniu stron BIP. Koordynator blisko 300 wdrożeń podmiotowych stron BIP (współpracujące urzędy gmin zdobyły w 2011 r. dwie pierwsze nagrody w konkursie MSWiA na „Przejrzystą stronę BIP”). Audytor BIP (kompleksowo skontrolował ponad 70 Biuletynów). Doświadczony wykładowca i trener.

BIEŻĄCE PROJEKTY WSPIERAJĄCE PROCESY ZARZĄDCZE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wyniki badań przeprowadzonych przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych (dalej: Departament DA) wskazują, że nadal **istnieją obszary wymagające podjęcia dalszych działań i usprawnień** w zakresie zapewnienia skutecznego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jst⁹. Sytuacja ta w dużym stopniu wynika z faktu, że wiedza o sprawdzonych, dobrych i zarazem innowacyjnych narzędziach zarządczych w jednostkach administracji publicznej jest ciągle niewystarczająca, a możliwość dotarcia Ministerstwa Finansów do wszystkich kierowników jednostek w sektorze publicznym jest ograniczona. Tym bardziej pragniemy zwrócić Państwa uwagę na projekty, realizowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał

⁹ Wyniki badania Wybranych zagadnień funkcjonowania kontroli zarządczej w jst w 2012 roku; Biuletyn Nr 2 (7)/2013 Kontroli zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego.



Ludzki (dalej: PO KL), które mają na celu dostarczenie wiedzy i eksperckiego wsparcia w zakresie wdrażania takich właśnie narzędzi. Działania projektowe obejmują wypracowanie modelowych rozwiązań w tym zakresie, a następnie ich upowszechnienie wśród jednostek sektora publicznego.

Wsparcie jest proponowane w ramach projektu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jst*

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAC), w ramach Działania 5.2 PO KL, od marca tego roku rozpoczęło realizację projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jst* w partnerstwie z 3 uczelniami: Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie (działającym przez jednostkę pozawydziałową - Małopolską Szkołę Administracji Publicznej), Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Warmińsko - Mazurskim. W ramach projektu oferowane jest wsparcie zarówno dla pracowników jst, jak również dla samych jednostek. Termin zakończenia projektu przewidziany jest na koniec września 2015 r.

Informacje na temat projektu publikowane są na stronie internetowej MAC: <http://www.administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro>.

Poszczególni Partnerzy współpracujący z MAC oferują wsparcie w trzech różnych obszarach: samoocenie, zarządzaniu procesowym oraz zarządzaniu kadrami.

W ofercie Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (dalej: MSAP), realizującej zadania 2 i 5 projektu, znalazły się propozycje pomocy w zastosowaniu dwóch metod doskonalenia zarządzania CAF i PRI - obejmujących samoocenę. CAF (Wspólna Metoda Oceny¹⁰) to metoda uniwersalna, opracowana dla administracji publicznej państw członkowskich UE przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht. PRI¹¹ to autorska metoda opracowana przez MSAP w oparciu o metodę CAF dla jst w Polsce. Departament DA poleca te metody jako narzędzia samooceny jednostek administracji publicznej (zakładka: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Baza wiedzy](#)).

Departament DA wspiera merytorycznie w ramach projektu niektóre prace MSAP. W ramach tej współpracy w pierwszym rządzie zostanie opracowana modyfikacja analizy rozwoju instytucjonalnego (samooceny) metodą PRI dla gmin i powiatów. Ma ona umożliwić ocenę stanu kontroli zarządczej w jednostce zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej oraz w zakresie objętym kryteriami PRI. Po aktualizacji metody samooceny zaplanowane jest przygotowanie publikacji nt. podstawowych zagadnień dotyczących kontroli zarządczej w jst oraz studium dotyczącego środowiska planowania i praktyki planowania w jst.

Warto dodać, że MSAP w ramach projektu zaoferuje dla określonej liczby zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego także:

- szkolenia upowszechniające zaktualizowaną metodę PRI w zakresie samooceny rozwoju instytucjonalnego i kontroli zarządczej;
- doradztwo w zakresie przeprowadzenia pozostałych elementów metody PRI, czyli planowania, wdrażania i oceny usprawnień;
- certyfikację i ewaluację (ocenę) wdrożenia metod CAF i PRI.

¹⁰ ang. Common Assessment Framework.

¹¹ Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego - narzędzie samooceny stanu zarządzania jednostką samorządu, która pozwala na łatwe zaprogramowanie działań doskonalących w urzędzie.



Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w ramach projektu służy wybranym jst pomocą we wdrożeniu zarządzania procesowego w urzędach oraz podniesieniu efektywności zarządzania tymi procesami (zadanie 4 projektu). Wykonawca zamierza wykorzystać doświadczenie zdobyte w trakcie realizacji zakończonego w 2012 r. projektu „E-administracja szansą rozwoju Polski (EAP)”, w którym współpracował z wybranymi urzędami miast na prawach powiatu oraz urzędami marszałkowskimi i wojewódzkimi. Warto zapoznać się ze stroną internetową uczelni w zakresie dotyczącym projektu EAP: <http://www.uwm.edu.pl/eap/>.

Z kolei oferta Uniwersytetu Łódzkiego w ramach projektu obejmuje aż 3 zagadnienia:

- pomoc w zdobyciu nowych umiejętności przez pracowników działów kadr urzędów jst oraz w tworzeniu narzędzi zarządzania kadrami dla jst (zadanie 1 projektu);
- wsparcie w planowaniu i podejmowaniu decyzji w obszarze funkcjonalnym, czyli wydzielonym obszarze obejmującym terytorium wielu jst posiadającym powiązania w zakresie życia społecznego i gospodarczego - Uniwersytet zamierza organizować szkolenia i warsztaty dla urzędników zajmujących się planowaniem dla obszarów funkcjonalnych oraz oferuje pomoc w stworzeniu zintegrowanego planu rozwoju dla obszarów funkcjonalnych (zadanie 3 projektu);
- pomoc w rozwiązywaniu wskazanych przez poszczególne jst problemów lokalnych przy pomocy wybranego innowacyjnego narzędzia zarządzania (zadanie 6 projektu).

Podsumowując, w trakcie realizacji projektu jst będą mogły skorzystać z szerokiego wsparcia obejmującego m.in. działania edukacyjne (np. kursy, szkolenia, konferencje), pomoc ekspercką w zakresie wdrażania i usprawniania procesów zarządczych, dostęp do wypracowanych narzędzi (m.in. narzędzi do samooceny, oprogramowania do zarządzania zasobami ludzkimi w jst). MAC planuje także upowszechnienie wypracowanych wdrożeń, rozwiązań, dobrych praktyk wśród wszystkich zainteresowanych jst.

Z informacji opublikowanych przez MAC wynika, że jst mogą zgłaszać się do udziału we wszystkich lub w wybranych zadaniach projektu, w zależności od zidentyfikowanych potrzeb. **Zachęcamy do jak najszybszego zapoznania się ze szczegółami oferty i zasadami naboru do poszczególnych zadań.**

Warto podejrzeć, co jest oferowane dla administracji rządowej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), w ramach Działania 5.1 PO KL, realizuje projekty ukierunkowane na wsparcie potencjału administracji rządowej. Co prawda w projektach realizowanych przez KPRM mogą wziąć udział urzędy administracji rządowej, ale rozwiązania dotyczące zarządzania jednostką wypracowane w ramach tych projektów mogą być także wykorzystane przez jst.

Aktualnie KPRM realizuje 3 projekty: Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie, Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej oraz Wsparcie reformy administracji skarbowej.

Wśród działań realizowanych w ramach projektu *Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*, zaadresowanego do dużych urzędów, warto zwrócić uwagę między innymi na następujące zagadnienia:

- opracowanie modelu kompetencyjnego, ukierunkowanego na dostosowanie kompetencji pracowników do potrzeb instytucji;
- wdrożenie spójnego zarządzania przez cele.



Natomiast w ofercie projektu *Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej* na szczególną uwagę zasługują dwa działania obejmujące:

- doskonalenie systemów zarządzania w wybranych urzędach w oparciu o normę PN: ISO 9001:2009 lub System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz zintegrowanie ich z funkcjonującymi w urzędach budżetowaniem zadaniowym i kontrolą zarządczą; całościowa integracja narzędzi zarządzania będzie oferowana dla urzędów administracji rządowej, w których wdrożono systemy/narzędzia zarządzania z zakresu zarządzania jakością oparte o inne normy ISO;
- wdrożenie usprawnień w zakresie udoskonalenia komunikacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym.

Zachęcamy Państwa do bieżącej lektury informacji na temat aktualnie realizowanych oraz 12 zakończonych już projektów, w tym do zapoznania się z produktami wypracowanymi w ramach projektów (np. raportami, poradnikami, prezentacjami), które są publikowane na stronie internetowej KPRM: <http://dsc.kprm.gov.pl/program-operacyjny-kapital-ludzki-na-lata-2007-2013>.

JAK JAKO KIEROWNIK JEDNOSTKI MOGĘ ZAPEWNIĆ EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W JST?

Jednostka samorządu terytorialnego, którą kieruję znalazła się zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych w gronie jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego. Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego wynika z faktu, że kwota dochodów i przychodów (lub kwota wydatków i rozchodów) ujęta w uchwale budżetowej przekroczyła 40 mln zł.

Ustawa określa zakres moich obowiązków jako kierownika jednostki, do których należy zapewnienie warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce. Oznacza to, że komórka audytu wewnętrznego (lub jednoosobowe stanowisko) jest mi bezpośrednio podporządkowana oraz ma status odrębnej komórki organizacyjnej.

Jednocześnie, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100.000 tys. zł, przepisy ustawy dają mi możliwość wyboru: albo utworzę w jednostce komórkę audytu wewnętrznego, albo zlecę prowadzenie audytu wewnętrznego na podstawie umowy usługodawcy zewnętrznemu. Oznacza to, że jeśli żadna z kwot tj. wysokość dochodów i przychodów, ani wysokość wydatków i rozchodów nie przekracza 100.000 tys. zł, audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę¹².

W każdym z przypadków o rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego muszę poinformować pisemnie Ministra Finansów. Wystarczy że poinformuję raz, nie muszę tego robić co roku.

¹² Nie należy rozpatrywać kwot dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów łącznie, czyli ich dodawać.



Wypełnienie obowiązku, czy efektywne wykorzystanie audytu?

Jeśli pomimo ustawowego obowiązku nie zatrudnię audytora wewnętrznego, albo nie zawrę umowy z usługodawcą, mogę odpowiadać za zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej¹³.

Mogę co prawda zatrudnić audytora na część etatu lub dokonać wyboru usługodawcy zewnętrznego jedynie w oparciu o kryterium ceny zawartej w ofercie. Pozwoliłoby mi to na wypełnienie wymogu prowadzenia audytu, tylko czy takie podejście zapewnia również efektywne wykorzystanie środków publicznych? Czy rozwiązanie takie zapewni osiągnięcie w ramach wydanych środków optymalnych rezultatów i odpowiedniej jakości usług audytu wewnętrznego?

Skoro w kierowanej przeze mnie jednostce musi być prowadzony audyt, to chciałbym maksymalnie wykorzystać możliwości, które to narzędzie ze sobą niesie. Dlatego przed podjęciem jakichkolwiek działań muszę zastanowić się - odpowiedzią na jakie potrzeby będzie powołanie funkcji audytu w jednostce oraz jakie kroki powinienem podjąć, aby te potrzeby zostały spełnione.

Oczekiwania wobec audytora

Każda jednostka jest zbiorem powiązanych systemów i podsystemów, których działania są nakierowane na osiągnięcie wyznaczonych celów. Nikt nie zna specyfiki naszej jednostki lepiej niż ja i moi pracownicy. Jednak często bywa tak, że odpowiadając za jakiś obszar identyfikujemy się z rozwiązaniami, które przyjęliśmy uważając je za najlepsze. W takiej sytuacji trudno jest dostrzec zarówno zagrożenia, jak też inne potencjalne możliwości. Dlatego przydałoby się świeże i niezależne spojrzenie na procesy i systemy, które funkcjonują w naszej jednostce.

Audytora powinien być nie tylko systemem wczesnego ostrzegania, który badając skuteczność funkcjonujących systemów pomoże wskazać w jakich obszarach mogą pojawić się ryzyka i jak im przeciwdziałać, ale też pokazać możliwości usprawnień. W przypadku zidentyfikowania istniejących już problemów w funkcjonowaniu jednostki, audytor powinien wskazywać ich przyczyny i możliwe kierunki poprawy. Od audytora oczekuję, aby był postrzegany jako agent zmian - czyli osoba, która potrafi przekonać do proponowanych nowych kierunków. Audytor wewnętrzny ma nie tylko oceniać funkcjonowanie jednostki (system kontroli zarządczej), ale też być doradcą zarówno bezpośrednio dla mnie, jak i dla pracowników.

Komórka audytu czy usługodawca?

Skoro mam wybór sposobu prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce to muszę rozważyć co dla mojej jednostki będzie lepsze – zatrudnienie audytora czy też umowa cywilnoprawna z usługodawcą?

W przypadku wybrania rozwiązania polegającego na zatrudnieniu audytora, wszystkie kwestie związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego będą wynikać z przepisów prawa, co w przypadku relacji pracownik – pracodawca niejako automatycznie daje możliwość egzekwowania wszelkich wymogów prawnych. Jednak dla jednostki takie rozwiązanie może generować wyższe koszty, niż gdybym zdecydował się na usługodawcę.

W przypadku usługodawcy prowadzącego audyt wewnętrzny wiele kwestii będzie wynikać z umowy cywilnoprawnej, która zostanie z nim zawarta. Zatem będzie to inny charakter relacji prawnych pomiędzy usługodawcą i moją jednostką, niż w przypadku zatrudnienia audytora wewnętrznego.

¹³ Art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz.114 ze zm.)



Decyzja zatem, jakie rozwiązanie należy wybrać, nie jest oczywista. Jakie jeszcze inne kwestie powinienem rozważyć, aby zagwarantować rzetelne prowadzenie audytu wewnętrznego w mojej jednostce oraz spełnienie moich oczekiwań formułowanych wobec audytu wewnętrznego?

Przede wszystkim już na poziomie decyzji o powoływaniu funkcji audytu muszę zastanowić się nad oczekiwaną przeze mnie dostępnością audytora (rozumianą zarówno jako czas, który audytor ma spędzić na miejscu w jednostce, jak również jego dostępność drogą mailową lub telefoniczną) oraz minimalną liczbą zadań w roku. Wymiar czasu spędzonego w jednostce powinien zapewnić audytorowi możliwość poznania specyfiki jednostki (w tym podstaw i zasad jej funkcjonowania) oraz zbudowania odpowiednich relacji, opartych na zaufaniu i współpracy z audytowanymi. Kwestie te mają znaczenie zarówno w przypadku komórki audytu wewnętrznego (przy określaniu wymiaru etatu zatrudnienia audytora, jak i oczekiwań formułowanych wobec usługodawcy w tym zakresie).

Czas, który audytor/usługodawca spędzi w jednostce powinien zagwarantować rzetelne i obiektywne prowadzenie zadań audytowych, w tym możliwość zapoznania się z niezbędnymi informacjami (poprzez analizę dokumentów, rozmowy z kierownictwem i pracownikami).

O ile wiele kwestii związanych z prowadzeniem audytu wewnętrznego w przypadku zatrudnienia audytora wewnętrznego w jednostce może zostać rozstrzygniętych już po jego zatrudnieniu, w przypadku usługodawcy większość oczekiwań musi być już określone na etapie uruchamiania procesu wyłaniania usługodawcy oraz oczywiście zawarte w umowie.

Kryteria wyboru usługodawcy

Szczegółowe oczekiwania, jakie mam wobec usługodawcy, powinny znaleźć odzwierciedlenie w kryteriach wyboru postępowania o zamówienia publiczne i zostać podane do wiadomości potencjalnym oferentom. Możliwość zapoznania się z nimi przez oferentów pozwoli im na rzetelne wyliczenie faktycznych kosztów oraz przygotowanie realnych ofert, zaś osobom przeprowadzającym zamówienie na wybór najlepszej z nich w oparciu nie tylko o cenę. Kryteria te mogą obejmować m.in.:

- oczekiwaną dostępność audytora, np. określoną w liczbie dni roboczy, kiedy audytor będzie w jednostce;
- minimalną liczbę zadań audytowych w roku (w tym sprawdzających i doradczych);
- zakres zaangażowania się audytora w system kontroli zarządczej (np. wsparcie kierownika jednostki w zakresie przygotowania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej lub zarządzania ryzykiem);
- kryteria pozacenowe, w tym kwalifikacje i doświadczenie (np. certyfikaty, ilość zrealizowanych zadań), oczekiwana liczba osób w zespołach realizujących zadania, także wymóg zachowania ciągłości (szczególnie w przypadku firm) współpracy z jednym audytorem lub zespołem audytorów;
- szczególne wymogi wynikające z przepisów prawa mających zastosowanie do jednostki (np. posiadanie niezbędnych certyfikatów dostępu do informacji niejawnych lub też konieczność spełnienia innych wymagań prawnych).

Jasne określenie kryteriów wyboru wymusza na oferentach przygotowanie oferty o odpowiednim poziomie szczegółowości. To pomoże nie tylko w wyborze najlepszej oferty, ale również, po wyłonieniu usługodawcy, w przygotowaniu odpowiedniej umowy.

Umowa z usługodawcą

Umowa, którą zawieram jako kierownik jednostki z usługodawcą, powinna zgodnie z przepisami prawa być zawarta na okres co najmniej roku. Dokument ten powinien doprecyzowywać



kwestie dotyczące budżetu czasu i budżetu finansowego oraz inne zagadnienia metodyczne i organizacyjne. Umowa powinna jasno określać, czego oczekuję od audytora i w jaki sposób będą egzekwowane obopólnie przyjęte zobowiązania.

Podstawową kwestią, która powinna być ujęta w umowie, to oczywiście zapewnienie działania audytu wewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. W tym zakresie umowa z usługodawcą powinna określać:

- **Obowiązek stosowania przez audytora wewnętrznego standardów audytu wewnętrznego**¹⁴ oraz metodyki audytu określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego¹⁵.
- **Zasady przygotowania planu audytu**, który powinien być podstawą działalności audytora. Plan powinien być przygotowany w uzgodnieniu ze mną i oprócz profesjonalnego osądu audytora uwzględniać moje priorytety na dany rok. To bardzo ważna gwarancja, że audyt wewnętrzny dostarczy mi wartościowych informacji, takich jakich potrzebuję i jakie pozwolą mi lepiej zarządzać.
- **Zakres prowadzenia audytu wewnętrznego**, który powinien jasno gwarantować, że każda komórka urzędu, każda jednostka organizacyjna będzie mogła być poddana audytowi, a nawet więcej – że audytor będzie miał obowiązek objąć ją swoją analizą ryzyka.
- **Zasady dostępu do dokumentów i osób w jednostce**, ponieważ pełen dostęp do niezbędnych informacji pozwala audytorowi na przeprowadzenie rzetelnych badań oraz wydanie rzetelnej oceny.
- **Zasady postępowania z dokumentami**, w tym także w formie elektronicznej, wytworzonymi dla celów prowadzenia audytu wewnętrznego (określające m.in. miejsce przechowywania dokumentacji podczas nieobecności audytora w jednostce, wymóg prowadzenia akt stałych i bieżących oraz protokolarne rozliczenie się z nich po rozwiązaniu umowy) oraz zobowiązanie usługodawcy do zapewnienia ochrony tych dokumentów przed nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Wskazane byłoby również umieszczenie w umowie zapisów odnoszących się do kryteriów ujętych w procesie wyboru usługodawcy oraz regulujących inne kwestie organizacyjne, w tym:

- dostępność audytora;
- sposób realizacji planu audytu na dany rok, jeżeli ten już został przygotowany dla jednostki np. przez poprzedniego usługodawcę oraz sposób zlecenia/uzgodnienia zadań pozaplanowych;
- minimalna liczba zadań w roku (w tym sprawdzających i doradczych);
- zakres zaangażowania się w system kontroli zarządczej;
- czas trwania umowy oraz sposób zapewnienia ciągłości współpracy z jednym audytorem lub zespołem audytorów;

¹⁴ Standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych - Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r., (o których mowa w art. 273 ust. 1 ustawy o finansach publicznych)

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108)



- zasady rozwiązywania umowy w przypadku nienależytego wywiązywania się z umowy.

Przemyslenia wymaga również sposób zobowiązania audytora do sporządzenia sprawozdania z wykonania planu rocznego audytu wewnętrznego lub przekazania wszystkich niezbędnych informacji do jego sporządzenia, w przypadku zmiany usługodawcy. Może warto zastanowić się nad trybem sprawozdawczości w cyklu krótszym niż roczny, np. kwartalny lub półroczny.

Jeśli będę zadowolony z poziomu usług świadczonych przez usługodawcę, mogę w przyszłości rozważyć zawarcie kolejnej umowy na okres dłuższy niż rok¹⁶. Ograniczy to zaangażowanie jednostki w kolejne postępowania o zamówienia publiczne oraz pozwoli usługodawcy lepiej poznać jednostkę.

Podstawową kwestią, o której muszę pamiętać przystępując do realizacji obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w kierowanej przeze mnie jednostce jest więc określenie czego oczekuję od audytora/usługodawcy, poinformowanie go o moich oczekiwaniach i egzekwowanie/ stwarzanie odpowiednich warunków do realizacji określonych zadań. Dobrze przygotowany i przeprowadzony proces wyłonienia audytora wewnętrznego/usługodawcy oraz odpowiednia umowa, w przypadku decyzji o prowadzeniu audytu przez tego drugiego, dostarczy mi jako kierownikowi jednostki gwarancji spełnienia moich oczekiwań.

SPRAWOZDANIE ROCZNE Z FUNKCJONOWANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO I KONTROLI ZARZĄDCZEJ W 2012 ROKU

Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów zostało opublikowane sprawozdanie „**Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 roku**” (zakładka: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Analizy, oceny, publikacje](#)).

Sprawozdanie zawiera wnioski dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego, sformułowane m.in. na podstawie analizy ankiet przeprowadzonych przez Departament DA zarówno w jednostkach administracji rządowej, jak i jst¹⁷. Wyniki badań zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów¹⁸.

W sprawozdaniu nakreślono wyzwania związane z wdrażaniem kontroli zarządczej, jakie po 3 latach od wprowadzenia przepisów stoją przed jednostkami sektora publicznego. Na podstawie badań stwierdzono, że w jst i jednostkach organizacyjnych usprawnienia wymagają przede wszystkim **procesy planowania oraz zarządzania ryzykiem**.

Planowanie w rocznej perspektywie, wymagane przez standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego, w tym samorządu terytorialnego, występuje w większości samorządów, które zostały objęte ankietą. Proces planowania nie jest jednak w wystarczającym stopniu skoordynowany zarówno z planowaniem strategicznym (wieloletnim), jak i rocznym

¹⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2007 nr 223 poz. 1655) daje taką możliwość.

¹⁷ Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień funkcjonowania kontroli zarządczej w 2012 roku oraz Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w ministerstwach i jednostkach w działach z zakresu wybranych zagadnień funkcjonowania kontroli zarządczej w 2012 roku.

¹⁸ zakładka: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Analizy, oceny, publikacje](#).



planowaniem działalności jednostek organizacyjnych. Badanie tzw. kaskadowania celów (przekazywania celów w dół struktury) wykazało, że kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych przeważnie mają niemal pełną swobodę w wyznaczaniu celów i zadań. Może to oznaczać, iż jednostki te nie są włączone w realizację celów wskazanych w planie jst. Może też świadczyć albo o braku realnego wpływu planowania działalności na zarządzanie jst, albo o nikłej roli jednostek podległych w realizacji celów i zadań jst.

Zarządzanie ryzykiem, jako element kontroli zarządczej, jest procesem wspomagającym wyznaczanie odpowiednich celów i ich osiąganie. Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych wskazują na deklaratywne wdrożenie procesów zarządzania ryzykiem w większości badanych jednostek, a nawet ich dokumentowanie. Badanie nie wykazało jednak ścisłego wiązania zarządzania ryzykiem z procesami planowania i monitorowania realizacji celów i zadań, a tylko takie zarządzanie ryzykiem ma szansę stanowić wartość dodaną, nie będąc wyłącznie formalnym wypełnieniem obowiązku. System powiązany to taki, w którym ryzyka identyfikowane są w ścisłym powiązaniu z wyznaczonymi celami.

Sprawozdanie roczne prezentuje także najważniejsze informacje i wnioski dotyczące **funkcjonowania audytu wewnętrznego** w jednostkach sektora publicznego, w tym jst. Ocena systemu audytu wewnętrznego za 2012 r. objęła bloki dotyczące: organizacji komórki audytu wewnętrznego, planowania rocznego, przeprowadzania audytu wewnętrznego, efektywności prowadzenia audytu wewnętrznego oraz zapewnienia wysokiej jakości. Kierownicy jst, w których prowadzi się audyt wewnętrzny, korzystając z informacji zawartych w Sprawozdaniu mogą porównać rozwiązania funkcjonujące w swojej organizacji z praktykami stosowanymi w innych jednostkach. Departament DA przygotowuje także kolejne badanie benchmarkingowe o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych za 2012 r. Informacja o badaniu ukaże się wkrótce na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Zachęcamy także do lektury sprawozdania rocznego **„Działalność Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych w 2012 roku”** (zakładka: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/O Departamencie Audytu Sektora Finansów Publicznych/Sprawozdania z działalności Departamentu](#)). Sprawozdanie przybliży informacje na temat działań Departamentu DA z zakresu koordynacji audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej oraz dodatkowych zadań realizowanych w 2012 roku.

Przedstawione opracowania prezentują bieżące informacje na temat rozwiązań, wyzwań i wniosków dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. Zapraszamy do ich lektury.

OD REDAKCJI

Serdecznie zapraszamy Państwa do lektury publikowanych materiałów i kontaktów z naszym Departamentem. Chętnie służymy Państwu wsparciem merytorycznym.

Prosimy też o dzielenie się własnymi dobrymi praktykami, których publikacja pozwoli innym jednostkom na usprawnienie systemów kontroli zarządczej. Będziemy wdzięczni za wszystkie Państwa sugestie, propozycje i uwagi w sprawie *Biuletynu* oraz zakładki *Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym* na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.



Kierownicy jednostek, którzy **nie wysłali jeszcze zamówienia**, a którzy chcieliby otrzymywać drogą mailową kolejne numery **bezpłatnego** *Biuletynu Kontroli Zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego* mogą przesłać na adres: RedakcjaDA@mofnet.gov.pl maila o tytule **Zamówienie Biuletynu Kontroli Zarządczej**. W treści prosimy o podanie imienia i nazwiska, stanowiska, nazwy jednostki oraz adresu mailowego, na który mają być wysyłane kolejne numery Biuletynu.

Kontakt

tel.: 22 694 30 93

fax: 22 694 33 74

e-mail: RedakcjaDA@mofnet.gov.pl

lub Sekretariat.DA@mofnet.gov.pl