Ministerstwo Finansów

BIULETYN Nr 2 (7)/2013

KONTROLA ZARZĄDCZA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

SPIS TREŚCI:

Strony:

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, LIPIEC 2013

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce siódmy numer Biuletynu poświęconego kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej jako jst).

W dzisiejszych czasach coraz większe znaczenie w prawidłowym i sprawnym działaniu organizacji odgrywają systemy informatyczne. Kierownictwo i pracownicy jednostek wykorzystują coraz bardziej wyspecjalizowane narzędzia informatyczne, które wspomagają osiąganie celów i realizację zadań. Przykład wykorzystania narzędzia informatycznego w usprawnianiu systemu zarządzania jednostką przedstawia artykuł opisujący doświadczenie Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Gdańskim. Zastosowanie systemu informatycznego pomogło w uporządkowaniu istniejących procedur i ich dostosowaniu do wymogów wynikających z przepisów dotyczących kontroli zarządczej oraz usprawniło wprowadzenie nowych rozwiązań w życie.

Proponuję zapoznanie się z opracowaniem Pana Krzysztofa Radeckiego na temat zarządzania ryzykiem, w którym opisany został przykład praktycznego wprowadzenia *Polityki zarządzania ryzykiem* w jednostce.

Biuletyn zawiera omówienie wyników ankiet skierowanych przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznym (dalej jako Departament DA) do zarządów jst i jednostek organizacyjnych jst w zakresie planowania działalności, monitoringu realizacji celów i zadań, zarządzania ryzykiem oraz działalności audytu wewnętrznego. Wyniki ankiet pozwalają ocenić, jak samorządy realizują standardy kontroli zarządczej w tym zakresie oraz gdzie obserwujemy obszary wymagające dalszej pracy i usprawnień.

Wprowadzenie złożonych systemów informatycznych wiąże się jednak z nowymi zagrożeniami. Zagadnieniem coraz częściej podejmowanym w ostatnim czasie stało się zapewnienie właściwego zarządzania systemem bezpieczeństwa informacji, także w systemach informatycznych. W tym numerze zachęcam do zapoznania się z oficjalnym stanowiskiem Departamentu DA odnośnie audytu wewnętrznego bezpieczeństwa informacji. Jednocześnie polecam lekturę notatek ze spotkań audytorów wewnętrznych, poświęconych tej problematyce.

W celu uporządkowania i ułatwienia dostępu odbiorcom informacji publikowanych **na stronie internetowej Ministerstwa Finansów** zostały dokonane **zmiany w zakładce *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym*** (ścieżka dostępu: Ministerstwo Finansów/Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym). W zakładce tej znajdą Państwo nowe działy, w tym: *Standardy i inne komunikaty Ministra Finansów; Bazę wiedzy; Analizy, oceny i publikacje* oraz zakładkę *Biuletyn Kontrola Zarządcza w jst*, w której zostały zamieszczone wszystkie poprzednie numery Biuletynu.

Życząc interesującej lektury liczę na dalsze zainteresowanie Biuletynem. Zachęcam do dzielenia się z nami uwagami, komentarzami i propozycjami zagadnień do kolejnych publikacji. Oczekujemy na Państwa e-maile pod adresem: redakcja.DA@mofnet.gov.pl

Agnieszka Giebel
Dyrektor Departamentu
Audytu Sektora Finansów Publicznych
Ministerstwa Finansów

ANNA ŻURAWSKA – FIAŁEK, SEKRETARZ GMINY, URZĄD MIEJSKI W NOWYM DWORZE GDAŃSKIM

Najpierw krótko o naszej gminie. Miasto i Gmina Nowy Dwór Gdański położona jest między ramionami dwóch dużych rzek Wisły i Nogatu, w powiecie nowodworskim, na terenie województwa pomorskiego. Gmina obejmuje obszar 213 km², który zamieszkuje około 18 tysięcy osób. Nowy Dwór Gdański z racji swojego położenia w centrum Żuław Wiślanych nazwany jest "Stolicą Żuław". W mieście znajdują się instytucje ważne dla regionu oraz Starostwo Powiatowe.

W Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim (dalej jako Urząd) łącznie z kierownictwem pracuje 64 pracowników. Funkcjonuje 10 komórek organizacyjnych, łącznie z Urzędem Stanu Cywilnego oraz Strażą Miejską.

Przepisy w zakresie kontroli zarządczej wprowadzone w 2010 r. ustawą o finansach publicznych nie wzbudziły naszego entuzjazmu. Chyba zresztą podobnie jak w wielu innych gminach. Przepisy były bardzo ogólne i tak na dobrą sprawę nie bardzo wiedzieliśmy co robić. Najistotniejsze było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: co tak naprawdę w naszej sytuacji zmieniły nowe przepisy i czy musimy wprowadzać jakieś nowe procedury i instrukcje?

Braliśmy oczywiście udział w szkoleniach z tego zakresu, ale nie zawsze były one satysfakcjonujące i nie mogliśmy uzyskać odpowiedzi na pytania, które sobie stawialiśmy. Zresztą niektórzy wykładowcy, zamiast nas uspokoić, mocno nas zaniepokoili, strasząc stosami dokumentów, które powinniśmy wprowadzić w Urzędzie w związku z kontrolą zarządczą, „bo na pewno RIO i NIK będą to kontrolować". Nie byliśmy co prawda objęci kontrolą prowadzoną w 2010 r. przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku w gminach na terenie m.in. województwa pomorskiego, ale atmosfera zaniepokojenia powoli nam się udzielała.

Inni z kolei stawiali kontrolę zarządczą w jednym rzędzie z typowym postępowaniem kontrolnym, np. obok kontroli kompleksowej, doraźnej, problemowej pojawiała się jeszcze kontrola zarządcza i absurdalne propozycje, aby kierownicy referatów po każdej „kontroli zarządczej" sporządzali z niej protokół.

Jednak mimo tych początkowych trudności, z czasem kontrola zarządcza zaczęła stopniowo tracić na tajemniczości. Przełom nastąpił wówczas, kiedy zrozumieliśmy, że kontrola zarządcza nie oznacza zupełnie nowego obowiązku i bezwzględnej konieczności tworzenia kolejnych procedur, ale obejmuje wiele działań, które już w Urzędzie były prowadzone jeszcze przed wejściem w życie tych przepisów.

Zrozumieliśmy też, że tych przepisów nie da się tak łatwo „odhaczyć" poprzez jakieś jednorazowe zarządzenie burmistrza. Skoro burmistrz ma zapewnić funkcjonowanie efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie i Gminie, to znaczy, że jest to działanie, które musi być prowadzone cały czas.

Zaczęliśmy traktować nowe przepisy nie jako zagrożenie, ale jako szansę na stopniowe usprawnienie działalności naszego Urzędu. Zrozumieliśmy, że wejście w życie tych przepisów,

to jedna z wielu inicjatyw służących podnoszeniu efektywności funkcjonowania sektora publicznego i że z tej drogi raczej nie będzie odwrotu.

Nie chcieliśmy przyjmować nowych zarządzeń, które nie będą miały żadnego znaczenia w działalności Urzędu, tylko dla świętego spokoju i późniejszych kontroli. Zaczęliśmy szukać rozwiązania, które pomoże nam na stałe poradzić sobie z kwestią kontroli zarządczej i jednocześnie nie będzie wymagało zbyt dużo nakładu czasu od kierownictwa i pracowników.

Główne problemy, które chcieliśmy rozsądnie rozwiązać były następujące:

1) Jak sensownie uregulować kwestie kontroli zarządczej w Urzędzie i Gminie, nie tworząc niepotrzebnych dodatkowych obowiązków dla kierowników referatów i kierowników jednostek organizacyjnych?
2) Czy powinniśmy tworzyć plany działalności, określać cele i mierniki do każdego zadania wykonywanego przez Urząd i jednostki organizacyjne?
3) Jak wdrożyć zarządzanie ryzykiem, które wydawało nam się bardzo skomplikowane?

Uregulowanie kwestii kontroli zarządczej

Jednocześnie z pogłębianiem wiedzy na temat kontroli zarządczej zaczęliśmy szukać wsparcia informatycznego – być może ktoś już te problemy rozwiązał i nie musimy wyważać otwartych drzwi. Udało nam się znaleźć rozwiązanie, które spełniło nasze oczekiwania. Jest to rozwiązanie informatyczne, oferowane razem ze wsparciem technicznym i co było dla nas bardzo istotne, także ze wsparciem merytorycznym uznanych ekspertów w zakresie kontroli zarządczej.

Znalezienie powyższego rozwiązania nie uwolniło nas jednak od podjęcia decyzji w sprawie kształtu kontroli zarządczej w naszej Gminie, ale ułatwiło i usprawniło wprowadzenie tych rozwiązań w życie.

Rozwiązanie to nie wymagało żadnej instalacji ani zakupu dodatkowych serwerów czy innych urządzeń, co zdecydowanie upraszczało sam proces wdrożenia. Dostęp do systemu kontroli zarządczej ma każdy pracownik, który posiada na swoim stanowisku dostęp do Internetu. Każdy pracownik, począwszy od Burmistrza Pana Jacka Michalskiego, otrzymał indywidualne konto z hasłem. Każdy pracownik, który ma dostęp do systemu, przeszedł tzw. e-szkolenie z obsługi systemu, co bardzo ułatwiło wdrożenie systemu.

System e-kontroli zarządczej ma kilka modułów. Jednym z nich jest baza wiedzy, w której znaleźliśmy przykłady wszystkich najważniejszych regulacji wewnętrznych, które powinny funkcjonować w Urzędzie. W przypadku braku pewnych procedur mogliśmy skorzystać z tych wzorów i po niezbędnym dostosowaniu do specyfiki naszego Urzędu, przyjąć je do stosowania. W innych przypadkach mogliśmy porównać obowiązujące w Urzędzie procedury oraz zarządzenia i upewnić się, że są poprawne.

Dzięki dokumentom w bazie wiedzy rozwiązaliśmy nasz pierwszy problem. Wykorzystaliśmy projekt zarządzenia wewnętrznego w sprawie kontroli zarządczej, przygotowany przez ekspertów merytorycznych, i po niewielkich poprawkach w celu dostosowania do naszego Urzędu wprowadziliśmy w życie. Przyjęte przez Burmistrza zarządzenie skupia się przede wszystkim na konkretnych obowiązkach, które wynikają dla kierowników komórek organizacyjnych Urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych z przyjętego systemu kontroli zarządczej. Jest to dokument dosyć krótki, co jest jego istotną zaletą.

Pierwsze zadanie w ramach wdrażania systemu kontroli zarządczej było najłatwiejsze – do firmy, u której zamówiliśmy system informatyczny, wysłaliśmy wszystkie wewnętrzne zarządzenia i procedury, które obowiązują w Urzędzie. Jednostki organizacyjne zrobiły to samo. Dokumenty te zostały umieszczone w bazie danych systemu w układzie odpowiadającym standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, czyli w 5 grupach standardów: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena – i przypisane do poszczególnych standardów.

W ten sposób niejako automatycznie został jednocześnie sporządzony opis systemu kontroli zarządczej w jego warstwie formalnej. W przypadku jakiejkolwiek kontroli ten opis, odpowiednio uporządkowany, można przedstawić kontrolującym, co najważniejsze, bez żadnej dodatkowej pracy. Oczywiście te regulacje musimy na bieżąco aktualizować, aby nie stały się tylko archiwum. Każdy pracownik ma dostęp poprzez system do zbioru aktualnych regulacji. Poniżej przykład zestawienia naszych wewnętrznych zarządzeń w obszarze mechanizmy kontroli.

Id	Nazwa	Wersja	Właściciel	Stan	
9 / 9	Procedura Kontroli Gospodarowania Mieniem	22/11/2007		Opublikowane	
10 / 10	Zarządzenie w sprawie procedur kontroli, gromadzenia i zwrotu środków publicznych	22/11/2007		Opublikowane	
11 / 11	Procedury kontroli oraz przeprowadzania wst.oceny celowości zaciągania zob. fin. i dok. wydatków	22/11/2007		Opublikowane	
12 / 12	Zarz. w spr. przeciwdziałaniu wpr. do obr. fin. wart. maj. pochodzący z nielegalnych (...)	19/08/2004		Opublikowane	
13 / 13	Instrukcja obiegu i archiwizowania dokumentów finansowo księgowych	17/05/2005		Opublikowane	
14 / 14	Polityka rachunkowości	31/12/2010		Opublikowane	
19 / 19	Instrukcja archiwalna	29/10/2009		Opublikowane	
25 / 25	Zarządzenie 559 w sprawie dokumentacji i warunków stosowanych w celu ochrony danych osobowych	08/10/2009		Opublikowane	
26 / 26	Zarządzenie 224 w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji majątku	23/12/2011		Opublikowane	
29 / 29	Zarządzenie 585 w sprawie użytkowania sprzętu informatycznego oraz oprogramowania komputerowego	16/11/2009		Opublikowane	
30 / 30	Zarządzenie 76 w sprawie powołania komisji przetargowej	19/04/2011		Opublikowane	
39 / 41	Zarządzenie Burmistrza - Ustalenie stawki za 1 km	1.0		Opublikowane	
44 / 47	Regulamin udzielania zamówień publicznych do kwoty 14000Euro - zarz. 192 i 237/2008	17/04/2008		Opublikowane	

Monitorowanie realizacji celów i zadań wynikających z planu działalności

Nowe obowiązki, które zdecydowaliśmy się wprowadzić to: plan działalności, monitorowanie i samoocena kontroli zarządczej oraz cząstkowe oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Oprócz monitorowania funkcjonowania kontroli zarządczej, co jest stałym obowiązkiem kierowników komórek i jednostek organizacyjnych, pozostałe obowiązki realizowane są raz w roku. Uznaliśmy je za potrzebne, a przy tym niezbyt uciążliwe w skali Urzędu i jednostek organizacyjnych.

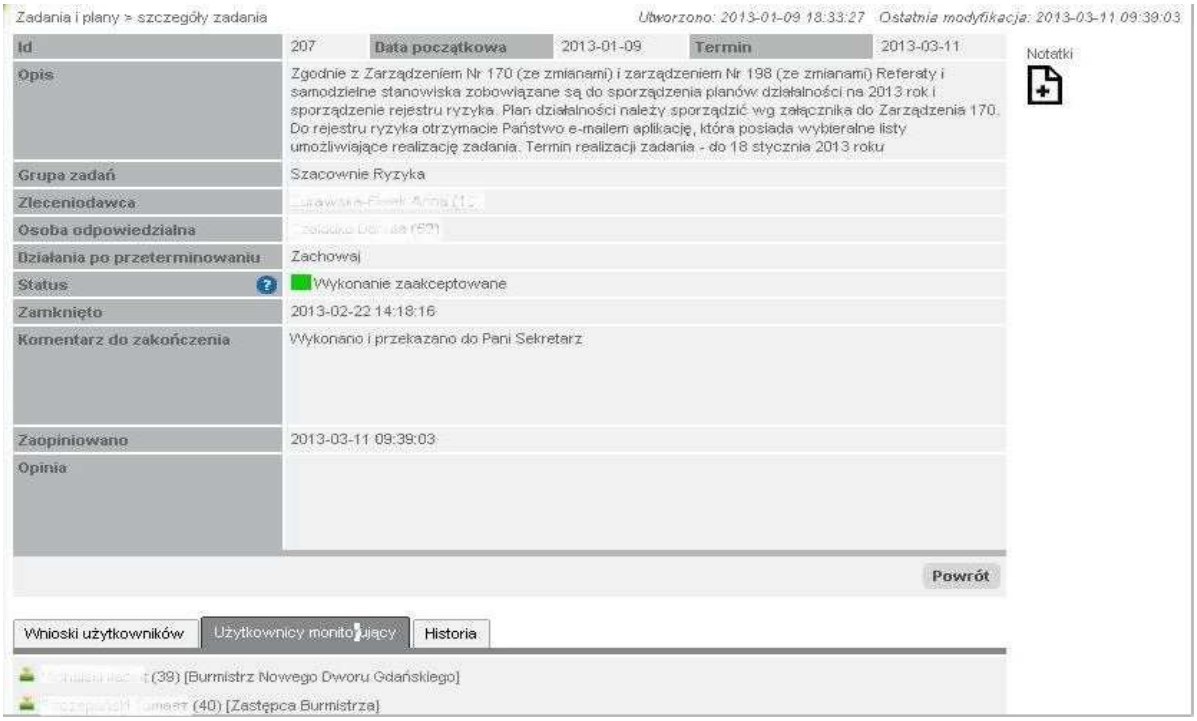
Uznaliśmy, że kluczowym elementem w systemie kontroli zarządczej jest wyznaczanie celów i zadań oraz monitorowanie ich realizacji. Dlatego zdecydowaliśmy się na tworzenie corocznego planu działalności Urzędu oraz zostały do tego zobowiązane jednostki organizacyjne. Plan działalności obejmuje tylko najważniejsze cele do realizacji w danym roku. W naszej ocenie, aby taki dokument miał wartość użytkową dla zarządzających, nie może dotyczyć wszystkich obszarów, w których administracja wykonuje swoje zadania, a tylko tych, na które chcemy zwrócić uwagę w danym roku. Na przykład w roku 2012 w planie działalności umieściliśmy tylko 6 najważniejszych celów i staraliśmy się unikać planowania działalności rutynowo wykonywanej przez jednostki samorządowe. W przypadku planu działalności zdecydowaliśmy się także na wykorzystanie wzorów zaoferowanych w systemie e-kontroli zarządczej. Nasz drugi problem udało nam się zatem rozwiązać, zachowując prostotę i nie tworząc na siłę dokumentów, które nie mają znaczenia w działalności jednostki, a wymagałyby dużo pracy i wysiłku.

Zlecanie i monitorowanie zadań jest bardzo ułatwione dzięki wdrożonemu systemowi informatycznemu. W chwili zlecenia zadania pracownicy automatycznie otrzymują e-mail i wtedy dopiero muszą się w systemie zalogować i sprawdzić, co jest do wykonania. Po wykonaniu zadania odnotowują to w systemie i od razu mam na bieżąco podgląd stanu

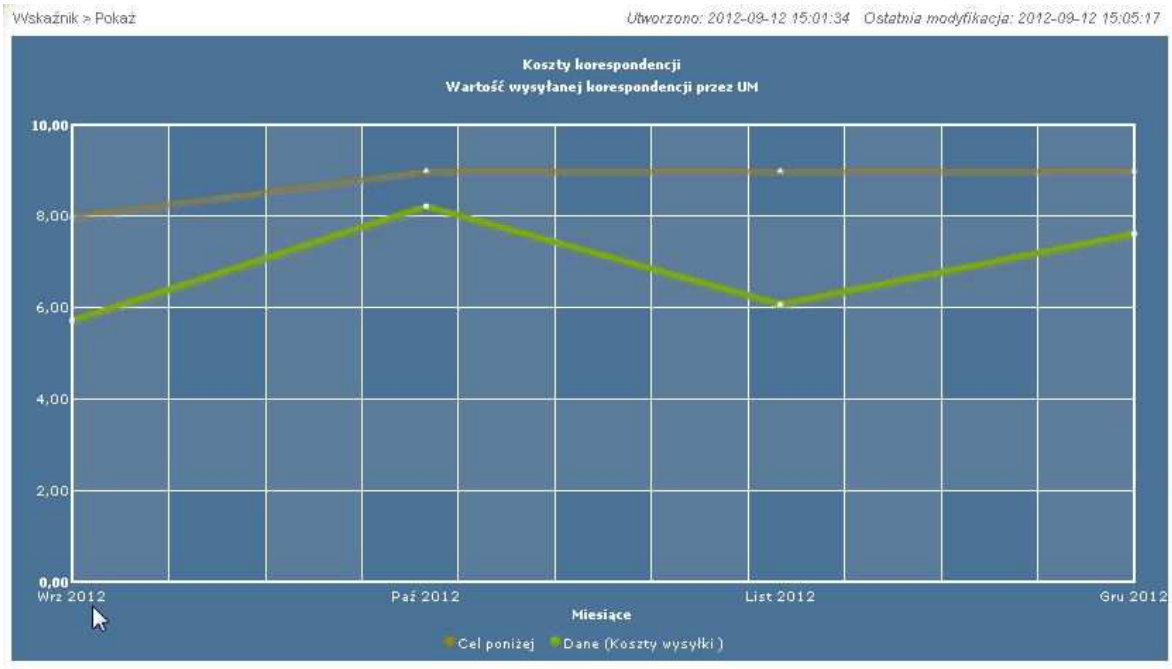
wykonania danego zadania przez wszystkich, którym zostało ono zlecone, bez zbędnego robienia zestawień, tabel, itp. Najważniejsze jest to, że pracownicy też o tym wiedzą, że widzę wszystko na bieżąco, kto wykonał punktualnie, kto się spóźnił, a kto jeszcze nie zrobił. Z mojego punktu widzenia, najważniejsze jest to, że żadne zadanie nie zginie u pracowników na biurku w stosie papierów, bo wszystkie są zarejestrowane w systemie. Poniżej prezentuję przykład funkcjonalności systemu w zakresie zlecania i monitorowania zadań.

Id	Termin	Opis	Grupa zadań	Zleceniodawca	Osoba odpowiedzialna	Status	
38	2012-12-20	Proszę o informacje dotyczącą ewentualnych te	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
204	2012-12-20	prosze o potwierdzenie wejscia do systemu. N	Zadania Bieżące			Wycofano	
183	2012-12-21	Proszę o uregulowanie - rozliczenie w kadrach	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
100	2012-12-28	Na dzień 8 listopada b.roku planowane jest z	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
108	2012-12-28	Na dzień 8 listopada b.roku planowane jest z	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
151	2012-12-28	Proszę o uregulowanie - rozliczenie w kadrach	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
202	2012-12-28	Proszę o informację zwrotna dotyczącą projekt	Realizacja Celów			Wykonanie zaakceptowane	
1	2012-12-31	Zmniejszenie wskaźnika zadłużenia Gminy	Realizacja Celów			Wykonanie zaakceptowane	
24	2012-12-31	Wdrożenie nowej gospodarki odpadami w Gminie	Realizacja Celów			Wykonanie zaakceptowane	
168	2013-01-14	Proszę o uregulowanie - rozliczenie w kadrach	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
172	2013-01-14	Proszę o uregulowanie - rozliczenie w kadrach	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
184	2013-01-14	Proszę o uregulowanie - rozliczenie w kadrach	Zadania Bieżące			Wykonanie zaakceptowane	
208	2013-01-17	Zgodnie z Zarządzeniem Nr 170 (ze zmianami) i	Szacownie Ryzyka			Wykonanie zaakceptowane	
205	2013-01-18	Zgodnie z Zarządzeniem Nr 170 (ze zmianami) i	Szacownie Ryzyka			Wykonanie zaakceptowane	
206	2013-01-18	Zgodnie z Zarządzeniem Nr 170 (ze zmianami) i	Szacownie Ryzyka			Wykonanie zaakceptowane	

Najtrudniej było przekonać pracowników do korzystania z tego systemu, co ma miejsce chyba zawsze jak wprowadza się jakieś nowe rozwiązania albo zmiany – przyzwyczajenie było tu ogromną przeszkodą. Ale w naszym przypadku wzięłam to na siebie. Wyznaczam pracownikom zadania poprzez system e-kontroli zarządczej i nie mają wyjścia – muszą w tym systemie pracować. Jest to bardzo wygodne w przypadku zlecania zadań kilku komórkom organizacyjnym lub jednostkom organizacyjnym. Dzięki tej formie zlecenia zadania wszyscy zobowiązani otrzymują informację co jest do zrobienia, w jakim terminie i na jakim formularzu. Podgląd stanu realizacji danego zadania mogą mieć, oprócz osoby zlecającej, również inne osoby. Poniżej przedstawiam przykład zadania dotyczącego planu działalności i rejestru ryzyka na 2013 r., zlecił je Sekretarz (czyli autor niniejszego artykułu – przyp. red.), a podgląd do niego mieli Burmistrz i Zastępca Burmistrza.

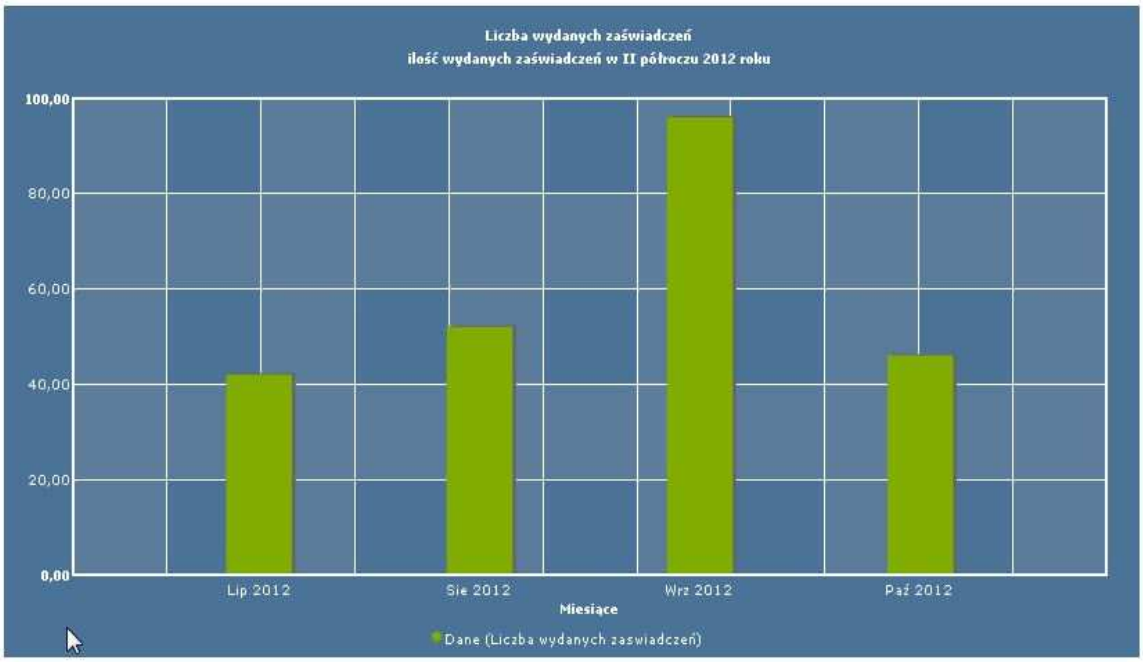


Mówi się, że to czego nie mierzymy, nie będzie wykonane. Dlatego zdecydowaliśmy się na stopniowe wprowadzanie mierników w działalności Urzędu. Zaczęliśmy od istotniejszych obszarów, również po to, aby się tych kwestii nauczyć. W tym przypadku także wspomógł nas system. Możemy wyznaczyć wielkość docelową danego wskaźnika i wielkość osiąganą oraz na bieżąco monitorować jak kształtuje się ich wykonanie. Jest to bardzo użyteczne narzędzie zarządcze. Poniżej przykład raportu dla wskaźnika koszt korespondencji w ujęciu miesięcznym, na którym od razu widać to co najważniejsze: rzeczywiste wydatki są niższe od zaplanowanych wielkości. Oczywiście te dane były w Urzędzie już wcześniej, ale teoretyczna dostępność danych, a rzeczywisty, szybki dostęp do nich w odpowiedniej, czytelnej formie to dwie różne sprawy.



W ten sam sposób zaczynamy monitorować na przykład koszt oświetlenia ulicznego – będzie to wskaźnik obliczany w ujęciu rocznym.

A poniżej jeszcze jeden przykład wskaźnika, który nie ma z góry założonej wartości docelowej, a jedynie pokazuje poziom wykonania w obszarze: wydawanie zaświadczeń. Na automatycznie generowanym wykresie bardzo dobrze widać okresy, w których następuje spiętrzenie pracy.



Wskaźniki wprowadzamy stopniowo, aby dać wszystkim, też osobom zarządzającym, czas na oswojenie się z tym narzędziem. Kwestia mierników nie jest łatwym zagadnieniem i w przypadku niektórych obszarów, tak naprawdę trudno określić dobry miernik, który byłby użyteczny dla osób zarządzających i jednocześnie nie wymuszał kosztownego, też pod względem czasu pracy, gromadzenia danych.

Wdrożenie zarządzania ryzykiem

Nasz trzeci problem, czyli zarządzanie ryzykiem, rozwiązaliśmy w podobnym duchu jak kwestię planu działalności. Zdecydowaliśmy się na identyfikację i dalszą analizę tylko najistotniejszych ryzyk. Dzięki temu nasz rejestr ryzyka może zmieścić się na 2 stronach kartki A4. W tym przypadku, opracowując procedury zarządzania ryzykiem i rejestru ryzyka, także wykorzystaliśmy wzory udostępnione w systemie e-kontroli zarządczej.

Krótkie podsumowanie

Podsumowując, wdrożenie przepisów w zakresie kontroli zarządczej w naszym przypadku nie było tak uciążliwe, jak początkowo się spodziewaliśmy. Co najważniejsze, udało nam się uniknąć zbędnej tzw. papierologii, a przy okazji usprawniliśmy zarządzanie Urzędem.

Kluczowym czynnikiem w naszym przypadku było zrozumienie istoty kontroli zarządczej, a znalezienie odpowiedniego narzędzia było dla nas dużym ułatwieniem.

Anna Żurawska – Fiałek w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim pracuje od listopada 1988 roku – w Referacie organizacyjnym – większość czasu na stanowisku związanym z obsługą Rady Miejskiej, Komisji, Burmistrza. Od czerwca 2008 roku pełni funkcje Sekretarza Gminy Nowy Dwór Gdański. Wykształcenie wyższe mgr na Uniwersytecie Gdańskim - Wydział Prawa i Administracji. Mieszka w Nowym Dworze Gdańskim.

MODELOWE PODEJŚCIE DO ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W JST NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIASTA O ŚREDNIEJ WIELKOŚCI POD WZGLĘDEM LICZBY MIESZKAŃCÓW

KRZYSZTOF RADECKI, CGAP®

Prezentowany materiał powstał na podstawie własnych opracowań z prowadzonych szkoleń, konferencji, praktycznych warsztatów oraz czynności doradczych realizowanych dla różnych jednostek sektora finansów publicznych – z wykorzystaniem również wiedzy i sugestii w zakresie zarządzania ryzykiem, zawartej w publikacji Ministerstwa Finansów z 2007 r. pt. „Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym - podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce".

Zaprezentowane poniżej praktyczne rozwiązania były przedmiotem prac konsultingowych, w których uczestniczyłem na zlecenie jednego z Urzędów Miast w 2010 r. oraz zostały pozytywnie przyjęte przez kierownictwo Urzędu.

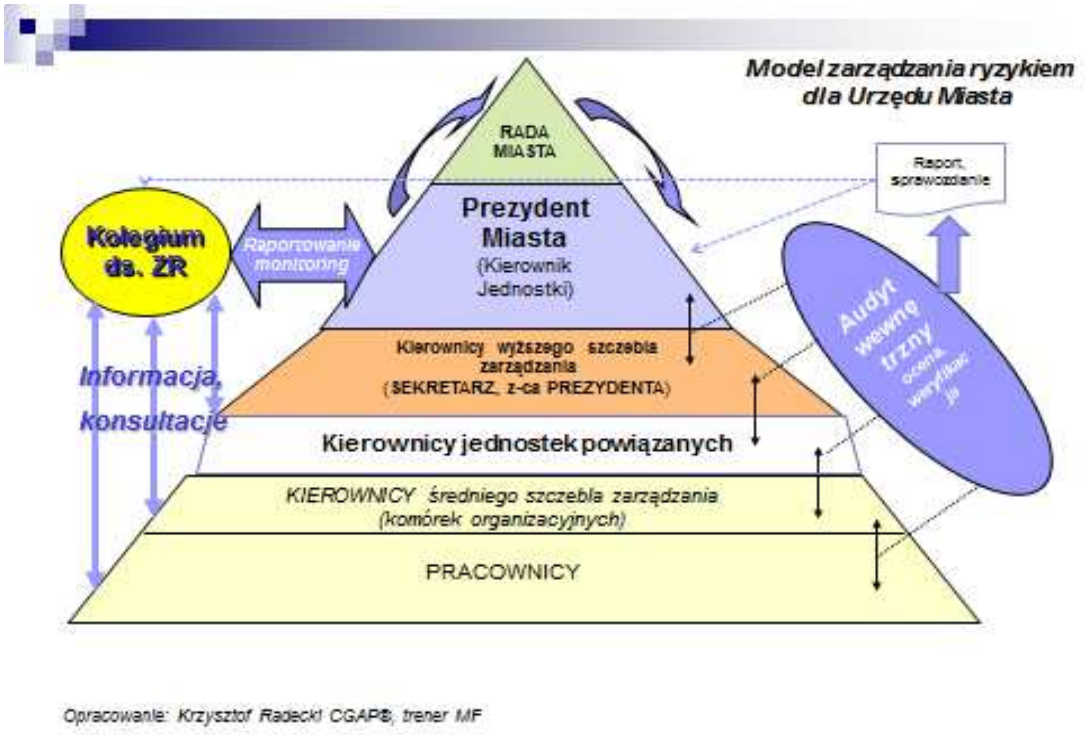
Oczywiście jest to jedna z możliwych dróg postępowania w procesie wdrożenia spójnego modelu zarządzania ryzykiem w jednostce. Jednak jak się okazało w praktyce, jest to dość uniwersalny model, który można zaadoptować dla potrzeb różnych jednostek sektora publicznego. Kilka słów refleksji na ten temat pozwoliłem sobie zamieścić w podsumowaniu tego artykułu.

Modelowe rozwiązanie w zakresie zarządzania ryzykiem

Każde modelowe rozwiązanie, tym bardziej dotyczące tak istotnej problematyki, jaką jest zarządzanie ryzykiem, w kontekście skutecznej i efektywnie sprawowanej kontroli zarządczej, wymaga zachowania funkcjonalności organizacyjnej, a także kompletności i czytelności przypisania ról poszczególnym uczestnikom tego procesu.

Z uwagi na charakter tej publikacji, która ma przede wszystkim dać prostą i czytelną wskazówkę w zakresie budowy modelu zarządzania ryzykiem dla kierowników jst, skupiłem się w swoich rozważaniach na najistotniejszych zagadnieniach, które najczęściej decydują o powodzeniu wdrożenia konkretnych rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem w jednostce.

W pierwszej kolejności należałoby przyjąć schemat funkcjonalny modelu zarządzania ryzykiem w jst. Przykład modelu wdrożonego w Urzędzie Miasta (dalej: UM) przedstawiono poniżej na rys. nr 1.



Rys. nr 1. Schemat funkcjonalny modelu zarządzania ryzykiem w kontekście przyjętego systemu kontroli zarządczej.

Jak przedstawiono na rys. nr 1 - system oceny ryzyka ma układ piramidy. Zaczynając od jej podstawy, najważniejsi są w nim pracownicy, następnie kierownicy średniego szczebla (komórek organizacyjnych UM), kierownicy jednostek powiązanych UM (np. dyrektorzy szkół etc.), kierownicy wyższego szczebla (z-cy Prezydenta, Sekretarz Miasta), Prezydent Miasta oraz w trybie nadzoru – Rada Miasta. Istotnym elementem systemu jest Kolegium ds. zarządzania ryzykiem (dalej: Kolegium ds. ZR), które zbiera raporty, arkusze oceny ryzyka, analizuje je i przekazuje do kierownictwa UM (Prezydenta). Elementem systemu jest również audyt wewnętrzny, który weryfikuje w ramach bieżących działań stan oceny ryzyka i kontroli zarządczej, czego wyrazem są opinie i sprawozdania, adresowane do kierownictwa, ale także do Kolegium ds. ZR.

W celu wprowadzenia w organizacji (np. jst), spójnego modelu zarządzania ryzykiem – należałoby rozważyć podjęcie następujących działań:

1. Przyjęcie w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej ramowej *Polityki zarządzania ryzykiem*;
2. Określenie w niej ról poszczególnych kierowników pionów i komórek organizacyjnych oraz pracowników;
3. Przyjęcie usystematyzowanego modelu analizy i oceny ryzyka w jednostce *(w tym arkuszy oceny ryzyka oraz sposobu i formy prowadzenia rejestru ryzyk jst wraz z wyznaczaniem tzw. Profilu ryzyka jednostki – tj. akceptowalnego poziomu ryzyka, zarówno w stosunku do ryzyk strategicznych, jak i operacyjnych*);
4. Określenie zasad współpracy, komunikacji i raportowania w procesie analizy i zarządzania ryzykiem;
5. Powołanie w jednostce „ciała kolegialnego" np. Kolegium ds. ZR, w składzie 3-5 osób, które będzie koordynować proces zarządzania ryzykiem i wspierać kierownika jednostki

w tym zakresie oraz którego zadaniem jest monitorowanie, analizowanie i wnioskowanie w zakresie oceny ryzyka w jednostce, bezpośrednio do kierownika jednostki oraz wsparcie w zakresie zarządzania ryzykiem w jednostce - zarówno na poziomie wyższego, jak i średniego szczebla zarządzania;

6. Precyzyjne określenie regulaminu pracy Kolegium ds. ZR oraz wybranie jego Przewodniczącego *(poprzez stosowne zarządzenie Prezydenta Miasta w tym zakresie);*
7. Rozpoczęcie procesu testowania i wdrażania modelu zarządzania ryzykiem w jednostce *(wraz z cyklem szkoleń w tym zakresie dla kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla zarządzania).*

Polityka zarządzania ryzykiem

Przyjęcie modelu zarządzania ryzykiem, wiąże się z koniecznością opisania w systemie kontroli zarządczej tzw. *Polityki zarządzania ryzykiem*, która jest swoistym uzupełnieniem schematu przedstawionego na rys. nr 1 o zapisy dotyczące ról poszczególnych osób w organizacji, w ramach przyjętego modelu zarządzania ryzykiem.

W *Polityce zarządzania ryzykiem* istotną rolę odgrywa: kierownik jednostki, Kolegium ds. ZR, Przewodniczący Kolegium ds. ZR oraz kierownictwo średniego szczebla zarządzania.

Przykład zapisów dotyczących odpowiedzialności i ról ww. uczestników przedstawiam poniżej.

<u>Kierownik jednostki odpowiada za:</u>

- ✓ uzgodnienie polityki zarządzania ryzykiem oraz jej przegląd;
- ✓ uzgodnienie i monitorowanie działań związanych z okresowymi i rocznymi raportami dotyczącymi zarządzania ryzykiem;
- ✓ składanie raportów dotyczących tych działań przed właściwym organem zwierzchnim (*Radą Miasta*);
- ✓ weryfikację istotnych zagadnień dotyczących zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym, na które organizacja jest narażona;
- ✓ uzgodnienie zakresu zadań i obowiązków oraz programu działań Kolegium ds. ZR w jednostce;
- ✓ uzgodnienie zasobów udostępnianych w związku z zarządzaniem ryzykiem;
- ✓ wyznaczenie przedstawicieli kierownictwa wyższego szczebla jednostki w Kolegium ds. ZR.

<u>Kolegium ds. ZR, dysponujące odrębnym zakresem zadań i obowiązków, odpowiada za:</u>

- ✓ przygotowanie zakresu zadań i obowiązków dotyczących wykonywanych czynności we współpracy z kierownikiem jednostki/kierownictwem wyższego szczebla zarządzania;
- ✓ ułatwienie podejmowania inicjatyw z zakresu zarządzania ryzykiem oraz ich przegląd na poziomie strategicznym i operacyjnym;
- ✓ składanie raportów dot. inicjatyw i czynności z zakresu zarządzania ryzykiem oraz ich wyników;
- ✓ podnoszenie świadomości problematyki zarządzania ryzykiem w jednostce;
- ✓ doroczny przegląd zakresu polityki zarządzania ryzykiem w celu zapewnienia jego aktualności i stosowności do potrzeb organizacji.

Przewodniczącym Kolegium ds. ZR powinien być przedstawiciel kierownika jednostki – członek kierownictwa wyższego szczebla zarządzania (np. *Sekretarz Miasta, Z-ca Prezydenta*).

Wyznaczony kierownik wyższego szczebla zarządzania (Przewodniczący Kolegium ds. ZR) odpowiada za:

- ✓ nadzorowanie funkcji zarządzania ryzykiem;
- ✓ doradztwo dotyczące członkostwa w Kolegium ds. ZR (*tj. propozycje w zakresie składu osobowego Kolegium ds. ZR oraz zadań przypisanych jego członkom*) we współpracy z kierownikiem jednostki oraz doradztwo dotyczące adekwatności dostępnych zasobów organizacyjnych w zakresie zarządzania ryzykiem;
- ✓ informowanie kierownika jednostki oraz kierownictwa wyższego szczebla zarządzania o wynikach prac Kolegium ds. ZR;
- ✓ pełnienie roli głównej osoby kontaktowej w priorytetowych kwestiach związanych z zarządzaniem ryzykiem;
- ✓ przedkładanie okresowych raportów kierownikowi jednostki/kierownictwu wyższego szczebla zarządzania w kwestii działań dot. zarządzania ryzykiem w jednostce;
- ✓ przedkładanie rocznego raportu w kwestii działań dot. zarządzania ryzykiem w jednostce - kierownikowi jednostki/kierownictwu wyższego szczebla zarządzania.

Kierownictwo średniego szczebla zarządzania (komórek organizacyjnych) odpowiada za:

- ✓ identyfikację i ocenę ryzyka na poziomie operacyjnym oraz składanie raportów dot. ryzyka przy wykorzystaniu sformalizowanych arkuszy oceny ryzyka;
- ✓ określenie skutków wynikających z identyfikacji i oceny ryzyka na poziomie operacyjnym;
- ✓ zapewnienie zgodności działań w zakresie zarządzania ryzykiem z zakresem obowiązującej polityki zarządzania ryzykiem w jednostce;
- ✓ współpracę i utrzymywanie kontaktów z Kolegium ds. ZR przy wykonywaniu czynności dot. zarządzania ryzykiem;
- ✓ zapewnienie, by usługodawcy/dostawcy (pracownicy i wykonawcy) byli świadomi wagi procesu zarządzania ryzykiem oraz mechanizmów włączania problemów dotyczących ryzyka do formalnych procesów;
- ✓ zdefiniowanie potrzeb szkoleniowych dotyczących: identyfikacji, oceny i zarządzania ryzykiem.

Szczególne zadania kierownika jednostki i audytu wewnętrznego w procesie zarządzania ryzykiem:

- ✓ Kierownik jednostki, we współpracy z Kolegium ds. ZR, określa jakie działania zostaną podjęte w procesie zarządzania ryzykiem, informuje osoby odpowiedzialne za realizację zadań obarczonych znacznym ryzykiem o działaniach, jakie są zobowiązane podjąć w celu ograniczenia ryzyka.
- ✓ Audytor wewnętrzny dokonuje sformalizowanej oceny działania ustanowionych mechanizmów kontrolnych w ramach prowadzonych planowych zadań audytowych.
- ✓ Audytor wewnętrzny powinien sporządzać roczny raport z oceny działania systemu zarządzania ryzykiem w organizacji, który powinien zawierać m.in.: informację o stwierdzonych słabościach w ustanowionych mechanizmach kontrolnych, nowych, potencjalnych ryzykach zidentyfikowanych w ramach przeprowadzonych zadań, zagregowanych wynikach kontroli zewnętrznych lub innych przeglądów dokonywanych w jednostce, a także o innych problemach związanych z zarządzania ryzykiem

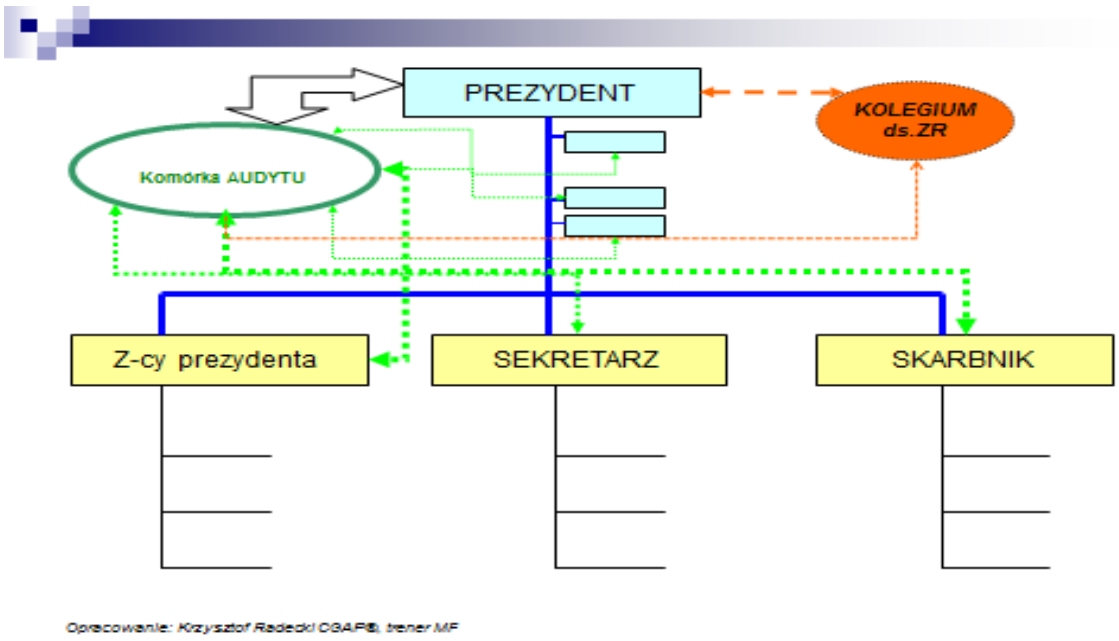
w organizacji. Adresatem takiego raportu powinien być kierownik jednostki i Przewodniczący Kolegium ds. ZR.

Niezwykle ważne jest odpowiednie umiejscowienie w strukturze organizacyjnej zarówno komórki audytu UM, jak i Kolegium ds. ZR.

Od tego zależy zarówno obiektywizm, jak i niezależność działań audytu wewnętrznego oraz Kolegium ds. ZR, a także skuteczność działań w zakresie monitorowania i doskonalenia zarządzania ryzykiem w jednostce.

Będzie to także miało istotny wpływ na stymulacje działań w zakresie realizacji celów i zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

Przykład poprawnego schematu organizacyjnego, który dobrze odzwierciedla niezależność organizacyjną i zasadę zachowania obiektywizmu oceny, przedstawiono poniżej na rys. nr 2.



Rys. nr 2. Przykładowy schemat organizacyjny UM.

Podsumowanie

W tym miejscu należałoby zadać kilka istotnych pytań, jakie na pewno nurtują każdego kierownika jednostki:

1. Gdzie ten model zarządzania ryzykiem został przyjęty i jest skutecznie stosowany?
2. Czy są jakieś realne ograniczenia stosowania tego modelu?
3. Jakie prace należałoby podjąć, aby skutecznie wdrożyć prezentowany model zarządzania ryzykiem?

Odpowiadając na pierwsze pytanie - uniwersalne podejście do modelu zarządzania ryzykiem prezentowane w tym artykule polega na uwzględnieniu w strukturze zarządzania ryzykiem w jednostce tzw. „ciała kolegialnego". To „ciało kolegialne" (przykładowo: Kolegium ds. ZR, Komisja ds. zarządzania ryzykiem, Zespół ds. zarządzania ryzykiem) powinno mieć wewnętrzny regulamin działania, który należy upowszechnić wśród wszystkich pracowników jednostki.

Dzięki takiemu podejściu, ten model zarządzania ryzykiem skutecznie przyjął się m.in. w:

- jednostkach budżetowych (tj. np.: sądach powszechnych, jednostce Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego),
- jednostkach samorządowych (tj. np.: SPZOZ dla których organem założycielskim są Organy Samorządowe, Powiatowym Urzędzie Pracy, jednostce podległej Urzędowi Wojewódzkiemu).

Odnosząc się do drugiego pytania - nie ma realnych ograniczeń stosowania tego modelu, pod warunkiem, że będzie on skorelowany (wkomponowany) w istniejący model organizacyjny jednostki. Model ten nie może istnieć w oderwaniu od struktury organizacyjnej jednostki.

Udzielając odpowiedzi na pytanie trzecie - aby skutecznie wdrożyć prezentowany model zarządzania ryzykiem należałoby:

- dokonać przeglądu struktury organizacyjnej jednostki,
- określić jakie kluczowe stanowiska organizacyjne powinny być zaangażowane w proces zarządzania ryzykiem w jednostce,
- opracować i wdrożyć regulamin pracy tzw. „ciała kolegialnego", wspierającego kierownika jednostki w procesie zarządzania ryzykiem,
- opracować i wdrożyć kompleksowy model zarządzania ryzykiem w jednostce w oparciu o ww. założenia (w tym przyjętą *Politykę zarządzania ryzykiem* w jednostce).

Reasumując, należałoby podkreślić, że twórcze podejście do problematyki modelu zarządzania ryzykiem w jednostce wymaga zaangażowania w tym procesie zarówno kierownictwa wyższego, jak i średniego szczebla zarządzania jednostki oraz ewentualnego wsparcia konsultantów zewnętrznych.

KRZYSZTOF RADECKI, CGAP®, audytor wewnętrzny w Sądzie Okręgowym w Łodzi, trener Ministerstwa Finansów, Członek SAW IIA Polska, posiadający wieloletnie doświadczenie w zarządzaniu w instytucjach finansowych oraz doradztwie w zakresie zarządzania w sektorze publicznym, w tym również jst.

WYNIKI BADANIA WYBRANYCH ZAGADNIEŃ FUNKCJONOWANIA KONTROLI ZARZĄDCZEJ W JST W 2012 ROKU

W lutym 2013 r. Departament DA Ministerstwa Finansów przeprowadził wśród 48 jst oraz 144 jednostek organizacyjnych jst badanie ankietowe, dotyczące wybranych obszarów funkcjonowania kontroli zarządczej w 2012 roku. Pytania ankietowe obejmowały zagadnienia z zakresu: planowania działalności, monitoringu realizacji celów i zadań, zarządzania ryzykiem oraz działalności audytu wewnętrznego. Zapytano również o ocenę informacji na temat kontroli zarządczej, publikowanych przez Departament DA Ministerstwa Finansów w ramach działalności koordynacyjnej.

Przygotowano dwie ankiety. Pierwsza została przesłana do wypełnienia przez wybranych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przewodniczących zarządów powiatów i województw (dalej jako zarządy jst), odpowiedzialnych zarówno za II poziom kontroli zarządczej w jst, jak i za jej I poziom w urzędach ich obsługujących (dalej jako urząd jst). Druga ankieta miała charakter uzupełniający i została wysłana do kierowników 3 jednostek organizacyjnych z każdej z wybranych jst, realizujących zadania z zakresu oświaty, pomocy społecznej i kultury. Łącznie uzyskano **139** odpowiedzi, w tym **41** ankiet wypełnionych przez **zarządy jst** (odpowiedzi udzieliło 85% respondentów do których skierowano ankietę) oraz **98**

ankiet wypełnionych przez **kierowników jednostek organizacyjnych jst** (odpowiedzi udzieliło 68% respondentów do których skierowano ankietę).

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie obligują zarządów jst do sporządzania rocznych planów działalności dla jst i sprawozdań z ich wykonania, tak jak ma to miejsce w przypadku ministrów kierujących działami administracji rządowej. Standardy kontroli zarządczej[1] uznają jednak system wyznaczania celów i zadań dla jednostek organizacyjnych jst oraz system monitorowania ich realizacji za istotniejsze elementy kontroli zarządczej w jednostce.

W badaniu przyjęto założenie, że niezależnie od ww. regulacji, planowanie działalności odbywa się zarówno w jst, jak i jednostkach organizacyjnych jst (np. podczas tworzenia budżetu jst, czy planów rzeczowo-finansowych) oraz uznano, że kluczowym warunkiem funkcjonowania skutecznego systemu wyznaczania celów i zadań dla jednostek organizacyjnych jst, o którym mowa w standardach kontroli zarządczej, jest spójność istniejących procesów planowania na I i II poziomie kontroli zarządczej. Pytania ankiety zostały zatem sformułowane w taki sposób, aby zbadać istniejące procesy planowania i monitorowania realizacji planów obu poziomów oraz istniejące między nimi relacje.

I poziom kontroli zarządczej

Odpowiedzi ankietowanych wskazują, że **w 88 jednostkach organizacyjnych jst i urzędach jst, na 139 (63%), sporządzono plan działalności na 2012 r. wyznaczający cele z określeniem mierników ich realizacji**. W grupie jednostek organizacyjnych jst najmniej planów działalności sporządzono w gminnych jednostkach pomocy społecznej (29%). Wśród urzędów jst w 30 na 41 (73%) sporządzono plan działalności na rok 2012, przy czym 26 planów zawierało mierzalne cele.

Tylko jeden zarząd jst wskazał, że w urzędzie jst nie zarządzało się ryzykiem**. Zarządy 36 jst podały, że zarządzanie ryzykiem odbywało się w sposób udokumentowany.**

Z odpowiedzi wynika, że wśród 34 urzędów jst, w których funkcjonował audyt wewnętrzny, aż w 33 (97%) działalność audytu wspierała kierownictwo w rozumieniu i stosowaniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz standardów kontroli zarządczej. Tylko w przypadku jednej gminy wskazano, że audyt nie wspierał kierownictwa w tym obszarze.

Z odpowiedzi ankietowanych zarządów jst, udzielonych na pytanie o zaangażowanie audytu wewnętrznego w procesy zarządzania ryzykiem, wynika jednak, że istnieje trudność w odróżnianiu, bądź rozdzielaniu zadań audytu wewnętrznego od zarządzania ryzykiem.

Należy podkreślić, że zarządzanie ryzykiem jest ważnym elementem zarządzania jst i jej urzędem. Jest to zespół działań nakierowanych na zapobieganie wystąpieniu ryzyka bądź minimalizację jego negatywnych skutków w odniesieniu do realizacji celów i zadań. Za zarządzanie jst i jej urzędem, w tym za zarządzanie ryzykiem, odpowiada zarząd jst, tzn. zarząd jest właściwym podmiotem do podejmowania decyzji zarządczych, zaś audyt wewnętrzny, pełniąc rolę doradczo-oceniającą, dostarcza zarządowi jst wyniki niezależnej oceny kontroli zarządczej, w tym oceny skuteczności zarządzania ryzykiem. Przeprowadzanie systematycznej oceny kontroli zarządczej, to podstawowa funkcja audytu wewnętrznego, przypisana mu w ustawie o finansach publicznych[2].

[1] Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

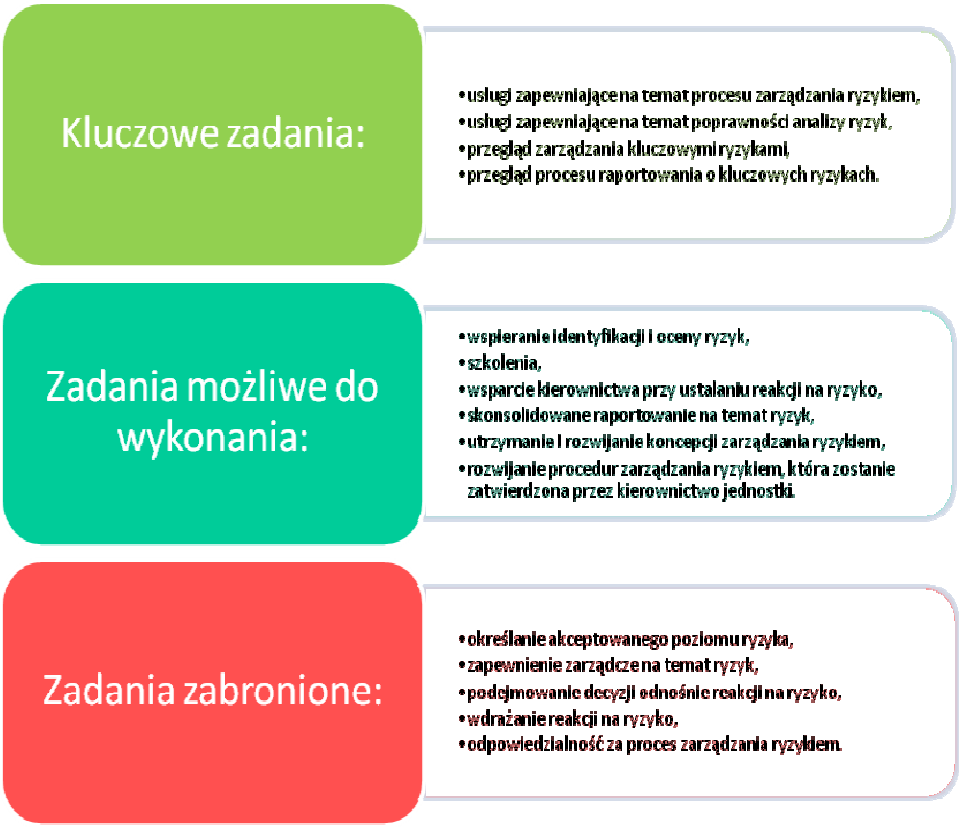
[2] Art. 272 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

Analiza ryzyka przeprowadzana przez audyt wewnętrzny na potrzeby sporządzenia planu audytu nie powinna być utożsamiana z analizą i oceną ryzyka prowadzoną w ramach zarządzania ryzykiem w jednostce. Analiza ryzyka audytora wewnętrznego ma na celu dokonanie właściwego doboru zadań audytowych i nie służy w sposób bezpośredni do podejmowania decyzji zarządczych przez kierownictwo jednostki.

Zaangażowanie audytora wewnętrznego w zarządzanie ryzykiem ma charakter wspierający kierownictwo, a przydatne wskazówki w tym zakresie wskazano w punkcie 10.6. „Audyt wewnętrzny" *Szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*[3]:

Zgodnie ze Standardem 2120 Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego (dalej Standardy audytu wewnętrznego) audyt wewnętrzny musi oceniać skuteczność i przyczyniać się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem. Audyt wewnętrzny poza swoją kluczową rolą, tj. dostarczaniem zapewnienia w zakresie zarządzania ryzykiem, może wykonywać również inne zadania, zaprezentowane na schemacie (...). Charakter roli i odpowiedzialności audytu wewnętrznego w ramach systemu zarządzania ryzykiem powinien zostać zdefiniowany w zatwierdzonej karcie audytu wewnętrznego.

Zadania audytu wewnętrznego w systemie zarządzania ryzykiem



W przypadku wykonywania przez audyt wewnętrzny innych zadań niż wskazane jako kluczowe (tj. zadań możliwych do wykonania), powinien on zastosować określone zabezpieczenia, np. traktując

[3] Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56)

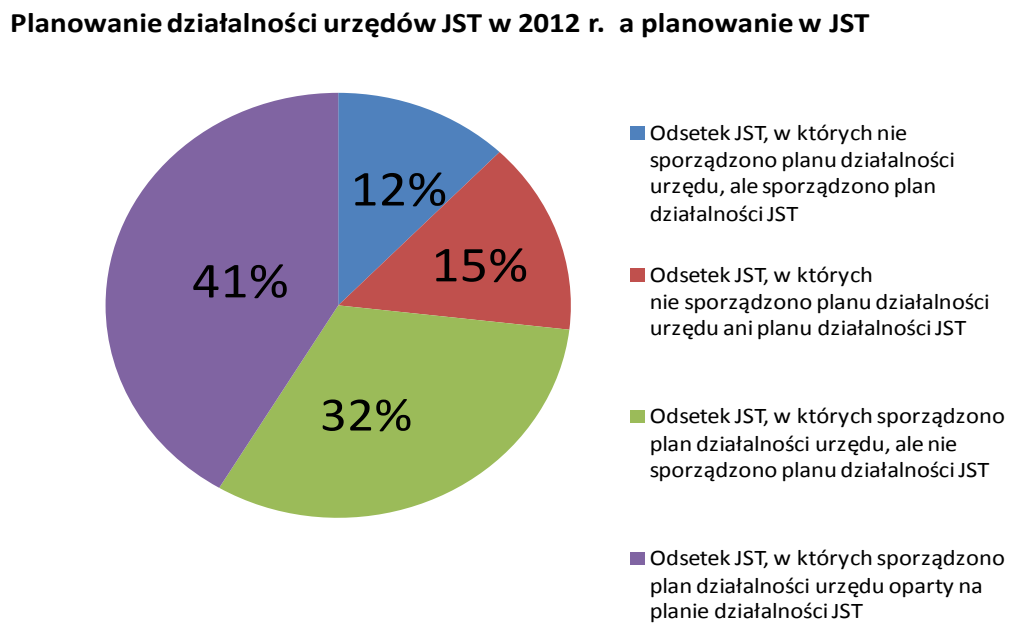
takie zadania jak usługi doradcze i w związku z tym zastosować odpowiednie Standardy audytu wewnętrznego (dla usług doradczych). W ten sposób audyt wewnętrzny zapewni niezależność i obiektywność swoich działań o charakterze zapewniającym. Te działania zabezpieczające to m. in.:

- *precyzyjne określenie, że to kierownik jednostki jest odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem w jednostce, a audytor wewnętrzny nie zarządza żadnym z ryzyk w imieniu kierownictwa jednostki (odpowiedzialność kierownictwa za zarządzanie ryzykiem jest jasno określona),*
- *zakres działań i odpowiedzialność audytu wewnętrznego w systemie zarządzania ryzykiem powinny być określone w karcie audytu zaakceptowanej przez kierownika jednostki,*
- *przyjęcie zasady, że audytor wewnętrzny nie może sam bądź w zastępstwie kierownictwa jednostki podejmować decyzji dotyczących zarządzania ryzykiem, powinien natomiast służyć radą oraz wspierać kierownictwo jednostki przy podejmowaniu decyzji,*
- *przyjęcie zasady, że każda czynność w zarządzaniu ryzykiem, poza zadaniami zapewniającymi, jest zaliczana do czynności doradczych, podczas których stosowane są odpowiednie Standardy audytu wewnętrznego,*
- *jednoznaczne określenie, np. w karcie audytu, że w przypadku powierzenia audytorom określonych ról w systemie zarządzania ryzykiem, audytor wewnętrzny nie może dostarczać obiektywnego zapewnienia dotyczącego elementów procesu zarządzania ryzykiem, za który jest odpowiedzialny (takie zapewnienie powinno być wydane przez niezależną wykwalifikowaną jednostkę zewnętrzną).*

Audytorzy wewnętrzni powinni wykorzystywać informacje pochodzące z systemu zarządzania ryzykiem zarówno na etapie planowania rocznego, jak i przygotowywania i przeprowadzania konkretnych zadań audytowych. Na swoje potrzeby audytorzy dokonują jednak własnej i niezależnej oceny ryzyka, której nie można utożsamiać z analizą ryzyka prowadzoną w ramach systemu zarządzania ryzykiem w jednostce. Zarządzanie ryzykiem ma charakter całościowy i powinno dotyczyć całej jednostki, w tym komórki audytu wewnętrznego. Zarządzanie ryzykiem w komórce audytu wewnętrznego jest elementem programu zapewnienia i poprawy jakości.

II poziom kontroli zarządczej

Pozytywnym sygnałem jest zadeklarowana przez zarządy jst praktyka wiązania planów działalności urzędów jst na 2012 r. z dokumentami planistycznymi (również o dłuższym niż rok horyzoncie czasowym), obejmującymi całość działalności samorządu. Najczęściej wskazywanym przez zarządy jst dokumentem planistycznym obejmującym całą działalność jst (dalej jako plan jst) były strategie. **53% (22 na 41) ankietowanych zarządów jst zadeklarowało, że istniał plan jst obejmujący 2012 r.** Najniższy wskaźnik planowania rocznego działalności urzędu jst powiązanego z planem jst zanotowano w urzędach gmin (2 na 10), a najwyższy w grupie starostw powiatowych (8 na 15), podobnie jak w urzędach marszałkowskich (7 na 16). Statystykę sporządzania planów w urzędach jst i ich powiązań z planami działalności jst obrazuje poniższy wykres.



80% zarządów jst wskazuje, że jednostki organizacyjne jst mają swobodę wyznaczania swoich celów i zadań. Opinię tę podzielają niemal wszystkie badane jednostki organizacyjne jst.
Biorąc pod uwagę, że:

- 62% jednostek organizacyjnych jst wskazało, że zarządy jst zobowiązały je do planowania działalności,
- 52% wskazało, że zostało zobowiązanych do przekazania tych planów zarządom jst,
- 65% było zobligowanych do okresowego raportowania nt. realizacji planu

można wnioskować, że **procesy planowania i monitorowania na II poziomie kontroli zarządczej nie są we wszystkich jst skoordynowane i spójne**. W zakresie koordynacji zarządzania ryzykiem w jst 71% (29 na 41) zarządów jst wskazało, że wszystkie jednostki organizacyjne zostały zobowiązane do dokumentowania faktu zarządzania ryzykiem. Kierownicy 45% ankietowanych jednostek organizacyjnych jst wskazali, że zostali zobowiązani przez zarządy jst do okresowego informowania na temat ryzyk.

Ocena publikacji Ministerstwa Finansów

Ankiety zawierały również pytania o ocenę strony internetowej Ministerstwa Finansów w części poświęconej kontroli zarządczej. Z badania wynika, że 91% ankietowanych uznało, że treści publikowane na tej stronie są dla nich przydatne. Jednocześnie ankietowani sformułowali oczekiwania dotyczące zakresu tematycznego dalszych publikacji z zakresu kontroli zarządczej. Znalazły się wśród nich, m.in. opracowania zawierające praktyczne przykłady z zakresu kontroli zarządczej, materiały skierowane do grup jednostek prowadzących określony rodzaj działalności, a także dostosowane do potrzeb małych jednostek oraz opracowania dotyczące zarządzania ryzykiem.

Wyniki przeprowadzonej ankiety zostaną uwzględnione w działalności Ministerstwa Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

AUDYT BEZPIECZEŃSTWA INFORMACJI

W ostatnich miesiącach tematem, który budzi wiele wątpliwości, zarówno po stronie kierowników jednostek, jak i po stronie audytorów wewnętrznych jest kwestia audytu wewnętrznego bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia*

w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych[4] (dalej jako *rozporządzenie KRI)*. *Rozporządzenie KRI* weszło w życie 31 maja 2012 r., a zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w *ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*[5] *(*dalej jako *ustawa)*.

W § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia KRI* kierownictwo podmiotu publicznego, poza wyjątkami przewidzianymi w art. 2 ust. 3 i 4 *ustawy*, zostało zobowiązane do zapewnienia audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok. Wątpliwości, z którymi zwracano się również do Departamentu DA dotyczyły m.in. tego kto powinien audyt wewnętrzny bezpieczeństwa informacji przeprowadzać. Czy audyt ten powinien przeprowadzać audytor wewnętrzny prowadzący audyt wewnętrzny na postawie przepisów ustawy o finansach publicznych, czy też może wykonywać go inna osoba lub zespół w ramach organizacji? Departament DA podjął współpracę z Departamentem Informatyzacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, aby wypracować wspólne stanowisko w przedmiotowej sprawie. Prezentuje ono dwa sposoby wywiązania się z obowiązku zapewnienia okresowego audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji. Stanowisko zostało opublikowane 26 kwietnia 2013 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (szczegóły w ramce). Ponadto, Departament DA opracował wytyczne dotyczące prowadzenia audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji w przypadku powierzenia tego zadania komórce audytu wewnętrznego, z którymi można się zapoznać pod tym samym adresem internetowym.

Prezentując powyższe stanowisko Departament DA pragnie zwrócić Państwa uwagę na zagadnienie bezpieczeństwa informacji regulowane przez *ustawę* oraz *rozporządzenie KRI,* bowiem jest to jeden z aspektów skutecznej, efektywnej i adekwatnej kontroli zarządczej funkcjonującej w jednostce, a mechanizmy ustanawiane w ramach zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa informacji są jedną z grup mechanizmów wymienionych w *Standardach kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych*[6]*.*

Należy zaznaczyć, że podmiotem właściwym w zakresie udzielania odpowiedzi na pytania związane z interpretacją przepisów *ustawy* oraz *rozporządzenia KRI*, w tym na pytania związane z obszarem bezpieczeństwa informacji, zakresem audytu wewnętrznego oraz kryteriami, jakie należy stosować przy ocenie tego obszaru, jest Departament Informatyzacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Natomiast Departament DA jest właściwym w zakresie udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy w zakresie audytu wewnętrznego.

Szczegółowe informacje w zakładce

Ministerstwo Finansów/Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny/Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Metodyka i dobre praktyki/Metodyka

[4] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. *w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* (Dz. U. z 2012 r., poz. 526)

[5] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

[6] Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84)

INTERESUJĄCE PUBLIKACJE NA STRONIE INTERNETOWEJ MINISTERSTWA FINANSÓW

Nawiązując do opublikowanej w niniejszym Biuletynie informacji, dotyczącej przeprowadzania audytu wewnętrznego bezpieczeństwa informacji, szczególnie polecamy Państwu lekturę notatek ze spotkań audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych (dalej jako jsfp) poświęconych temu zagadnieniu, które odbyły się w Ministerstwie Finansów. Mogą Państwo znaleźć w nich wiele praktycznych wskazówek, dotyczących procesu przygotowywania i przeprowadzania audytu bezpieczeństwa informacji.

Pierwsza notatka z XXXIV spotkania audytorów wewnętrznych, które odbyło się w dniu 26 marca 2013 r., przedstawia problematykę uwarunkowań regulacyjnych oraz zakresu i technik przeprowadzania audytu bezpieczeństwa informacji. Prelegenci zwrócili w szczególności uwagę na kwestie obowiązków kierowników jednostek w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz roli audytorów wewnętrznych. Na spotkaniu przekazano także informacje na temat zakresu audytu bezpieczeństwa informacji, na który składa się audyt procedur, audyt licencji oraz audyt infrastruktury informatycznej.

Druga publikacja przedstawia zagadnienia poruszone na XXXVI całodziennym spotkaniu audytorów wewnętrznych jsfp, które odbyło się w dniu 22 maja 2013 r. Spotkanie zostało poświęcone zagadnieniom dotyczącym standardów zarządzania usługami i bezpieczeństwem teleinformatycznym w kontekście obowiązków wynikających z *rozporządzenia KRI* i kontroli zarządczej.

Na spotkaniu omówiono szczegółowe kwestie wynikające z interpretacji wspólnego stanowiska w sprawie *rozporządzenia KRI*, które zostało wypracowane przez Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Pierwszą część spotkania poświęcono zagadnieniom dotyczącym wymogom norm ISO serii 27000, normy ISO 22301 - bezpieczeństwo informacji i ciągłość działania oraz normy ISO 20000 - zarządzanie usługami IT. Podczas drugiej sesji wyjaśniono kwestię powiązania norm ISO z *KRI* i kontrolą zarządczą oraz rolę audytu wewnętrznego we wdrażaniu wymogów *rozporządzenia KRI*. Na zakończenie spotkania miała miejsce dyskusja, w trakcie której udzielono odpowiedzi na pytania uczestników spotkania oraz przekazano wiele porad dotyczących przeprowadzania audytu wewnętrznego bezpieczeństwa informacji, istotnych z punktu widzenia kierownika jednostki oraz audytora wewnętrznego. Przebieg dyskusji został zilustrowany w załączniku do notatki.

Ponadto zachęcamy do lektury notatki, która wprawdzie nie dotyczy problematyki kontroli zarządczej, ale wzbudza duże zainteresowanie na stronie internetowej i może usprawnić pracę kierownika jednostki. Na XXXV spotkaniu audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych w dnia 25 kwietnia 2013 r. podjęto temat dotyczący dostępu do informacji publicznej w świetle orzecznictwa. Interpretacja i stosowanie przepisów, dotyczących dostępu do informacji publicznej budzi wiele wątpliwości, które wynikają m.in. z niejednoznaczności zawartych w nich sformułowań.

Prelegent poświęcił szczególną uwagę najczęstszym problemom, jakie pojawiają się podczas stosowania przepisów w zakresie dostępu do informacji publicznej. Podczas prezentacji zostały przedstawione szczegółowe zagadnienia dotyczące zasad dostępu do informacji publicznej, szczególnych trybów jej udostępniania, zakresu uprawnień, informacji przetworzonej oraz ograniczeń dostępu do niej.

Szczegółowe informacje w zakładce

Ministerstwo Finansów/Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny/Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Szkolenia

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