

BIULETYN
MINISTERSTWA FINANSÓW
Nr 2 (22)/2017
PR 19353

**KONTROLA ZARZĄDCZA
W JEDNOSTKACH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

SPIS TREŚCI:

<i>SŁOWO WSTĘPNE</i>	<i>2</i>
<i>MODEL TRZECH LINII OBRONY W SEKTORZE PUBLICZNYM</i>	<i>3</i>
<i>NADUŻYCIA W SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – POKUSA DLA KLIENTA, WYZWANIE DLA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH</i>	<i>6</i>
<i>PUBLIKACJE NA STRONIE INTERNETOWEJ MINISTERSTWA FINANSÓW</i>	<i>14</i>
<i>OD REDAKCJI</i>	<i>17</i>

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail:

RedakcjaBKZ@mf.gov.pl

www.mf.gov.pl

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

DEPARTAMENT POLITYKI WYDATKOWEJ

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2017 R.

Szanowni Państwo,

w tym numerze *Biuletynu* przedstawiamy model trzech linii obrony przed ryzykiem nieosiągnięcia celów jednostki oraz praktyczne rozwiązania dotyczące postępowania z ryzykiem nadużyć na przykładzie rozwiązań stosowanych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

W pierwszym artykule zwracamy uwagę na znaczenie właściwego podziału ról w odniesieniu do zarządzania ryzykiem i kontroli. Model zaprezentowany w artykule wyjaśnia relacje pomiędzy poszczególnymi rolami oraz podział odpowiedzialności. Wskazane zostały również korzyści ze stosowania modelu oraz warunki niezbędne dla jego prawidłowego funkcjonowania.

Kolejna publikacja zawiera opis systemowego podejścia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do przeciwdziałania nadużyciom. W artykule zwrócono uwagę na konsekwencje nadużyć oraz znaczenie zarządzania ryzykiem nadużyć. Znajdą w nim Państwo również informacje na temat konkretnych rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć, stanowiących praktyczne zastosowanie modelu trzech linii obrony.

Mam nadzieję, że lektura prezentowanych artykułów zainspiruje Państwa do dalszego usprawniania działalności Państwa jednostek. Działania te nie zawsze muszą wiązać się z wdrożeniem nowych rozwiązań – najczęściej oznaczają modyfikację już istniejących.

Jak zawsze zachęcam Państwa do zapoznania się z publikacjami dostępnymi na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Szczególnie polecam interesujące materiały dotyczące zarządzania ryzykiem, które zostały zaprezentowane podczas spotkania komitetów audytu sektora publicznego.

Z okazji nadchodzącego Nowego Roku składam Państwu najlepsze życzenia sukcesów, szczęścia i pomyślności w pracy zawodowej oraz życiu osobistym.

Katarzyna Szarkowska

Redaktor Naczelny

MODEL TRZECH LINII OBRONY W SEKTORZE PUBLICZNYM

Realizacja wyzwań stojących niezmiennie przed jednostkami sektora finansów publicznych wymaga sprawnego zarządzania, w tym efektywnego wykorzystania zasobów. W dążeniu do optymalizacji działania jednostek kluczowe znaczenie ma prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej. Jednym z istotnych jej aspektów jest jasny podział ról i przypisanie odpowiedzialności oraz ich zakomunikowanie wszystkim pracownikom jednostki.

Każdy pracownik, realizując swoje zadania, ma wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Jednak dla zapewnienia osiągnięcia jej celów konieczne jest skuteczne zarządzanie ryzykiem i kontrola. Wymaga to z kolei wyodrębnienia specyficznych ról i podziału obowiązków w tym zakresie.

W artykule przedstawiamy **Model Trzech Linii Obrony**¹, zwany dalej *Modelem*, który pozwala na lepsze zrozumienie zarządzania ryzykiem i kontroli oraz opisuje, w jaki sposób konkretne zadania w tym zakresie mogą być realizowane w jednostce, niezależnie od jej wielkości i struktury. *Model* został opracowany, aby pomóc we wzmacnianiu istniejących systemów zarządzania poprzez wyraźne zdefiniowanie ról tzw. linii obrony i obowiązków wyznaczonych poszczególnym liniom w ramach kontroli zarządczej.

Zgodnie z podstawowym założeniem *Modelu*, do skutecznego zarządzania ryzykiem i efektywnej kontroli konieczne są trzy tzw. linie obrony, funkcjonujące w jednostce pod nadzorem kierownika jednostki.

Pierwsza linia obrony odpowiada za zarządzanie ryzykiem i kontrolę (**zarządzanie**). Druga linia obrony – za monitorowanie ryzyka i kontroli w celu wspierania pierwszej linii obrony i kierownika jednostki (**wewnętrzny monitoring i nadzór**).

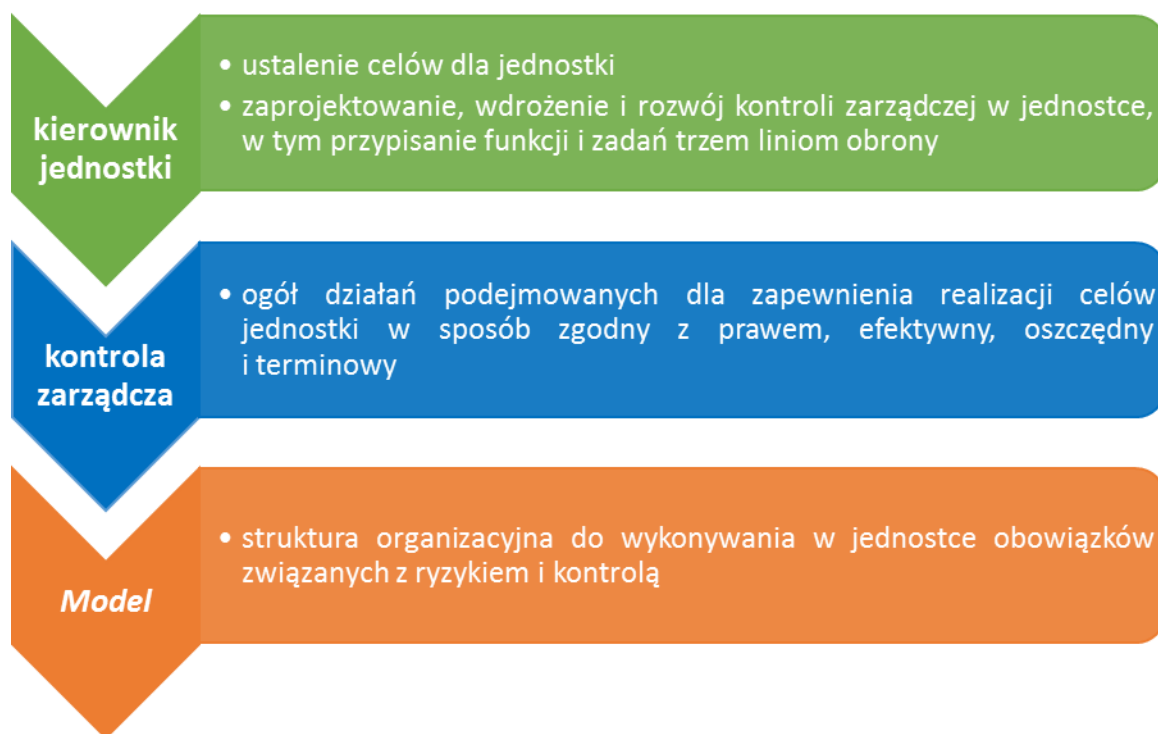
Natomiast trzecia linia obrony odpowiada za dostarczanie kierownikowi jednostki niezależnego zapewnienia dotyczącego skuteczności zarządzania ryzykiem i kontroli w jednostce (**audyt wewnętrzny**).

¹ Model trzech Linii Obrony został opracowany przez Instytut przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (the IIA) oraz Instytut Dyrektorów (the IoD), przedstawiony w opracowaniu pt.: „Trzy linie obrony w efektywnym zarządzaniu ryzykiem i kontroli” (ang. The Three Lines of Defence in Effective Risk Management and Control). Link do publikacji:

<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>

Polskie opracowanie pt. „Wykorzystanie COSO w trzech liniach obrony”, opracowane przez Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska na zlecenie COSO, dostępne jest na stronie: https://www.iiia.org.pl/sites/default/files/iiia_coso_2016_www_0.pdf.

ZALEŻNOŚCI POMIĘDZY CELAMI, KONTROLĄ ZARZĄDCZĄ I MODELEM



Źródło: Opracowanie własne

ROLA KIEROWNIKA JEDNOSTKI

Kierownik jednostki pełni kluczową rolę w *Modelu*, jest także odpowiedzialny i rozliczany za ustanowienie, rozwój i ocenę kontroli zarządczej w jednostce. Dlatego też kierownik jednostki nie może być częścią żadnej z trzech linii obrony. Ponosi natomiast odpowiedzialność za określenie celów jednostki, zdefiniowanie ogólnej strategii pozwalającej jej osiągnąć te cele oraz ustanowienie struktury organizacyjnej wspierającej osiąganie celów. W szczególności kierownik jednostki powinien zapewnić jasny podział ról i obowiązków związanych z zarządzaniem ryzykiem, co ma umożliwić rozliczalność oraz zapobiec powielaniu się obowiązków i odpowiedzialności.

Kierownik jednostki musi też wspierać silny ład organizacyjny, kontrolę i zarządzanie ryzykiem. Ponadto, kierownik ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za działania pierwszej i drugiej linii obrony, a jego zaangażowanie decyduje o powodzeniu funkcjonowania jednostki zgodnie z *Modelem*. Jednocześnie kierownik zapewnia warunki do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego (trzecia linia obrony).

ZARZĄDZANIE

Pierwsza linia obrony powinna opierać się na właścicielach procesów – kierownikach komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowiskach pracy, w których działalności mogą wystąpić ryzyka. Osoby wchodzące w skład pierwszej linii obrony – jako właściciele ryzyk, powinny odpowiadać także za zaprojektowanie mechanizmów kontrolnych oraz ich wdrożenie w odpowiedzi na ryzyka zidentyfikowane w trakcie swoich działań, a także zarządzać tymi ryzykami.

WEWNĘTRZNY MONITORING I NADZÓR

Druga linia obrony powinna dostarczać kierownikowi jednostki i osobom z pierwszej linii obrony zapewnienia, że system zarządzania ryzykami i kontrola w jednostce są skuteczne. Osoby wchodzące w skład drugiej linii obrony powinny także wpływać na doskonalenie procesów zarządzania ryzykiem i kontroli oraz na bieżąco monitorować pierwszą linię obrony. Druga linia obrony powinna być oddzielona od pierwszej i nadzorowana przez kierownika jednostki. Druga linia to w istocie funkcja zarządcza i/lub nadzorcza.

AUDYT WEWNĘTRZNY

Trzecia linia powinna dostarczać kierownikowi jednostki niezależnego zapewnienia, że działania pierwszej i drugiej linii są zgodne z jego oczekiwaniami. W związku z tym audytor wewnętrzny nie powinien być włączany w działalność operacyjną i/lub zarządczą, aby zapewniać obiektywizm i niezależność działalności audytu wewnętrznego oraz jego wyników. Jednocześnie audytor sprawozdaje bezpośrednio kierownikowi jednostki i pełni funkcję zapewniającą.

Role oraz odpowiedzialność za kontrolę zarządczą w jednostce

Poziom	Odpowiedzialność	Rola
	kierownik jednostki	zaprojektowanie i wdrożenie zasad systemu zarządzania i kontroli w jednostce oraz nadzór nad jego funkcjonowaniem
I linia obrony <i>/zarządzanie/</i>	kierownicy komórek organizacyjnych/samodzielne stanowiska pracy	realizacja wdrożonych zasad systemu zarządzania i kontroli oraz bieżące monitorowanie jego skuteczności
II linia obrony <i>/monitorowanie i nadzór/</i>	pracownicy/komórki odpowiedzialne za poszczególne procedury i zadania (np. ABI, pełnomocnik ds. informacji niejawnych, radca prawny, instytucjonalna kontrola wewnętrzna)	monitorowanie systemu zarządzania i kontroli (np. procedury kontroli operacji finansowo-księgowych, bezpieczeństwa, zarządzania ryzykiem, jakości, instytucjonalna kontrola wewnętrzna itp.)
III linia obrony <i>/niezależne zapewnienie/</i>	audytor wewnętrzny	ocena funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli – niezależne oraz obiektywne zapewnienie dla kierownika jednostki

Źródło: Opracowanie własne.

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych powinna być regularnie oceniana i doskonalona. Dotyczy to również jednostek, w których nie jest prowadzony audyt wewnętrzny (nie ma trzeciej linii obrony) lub druga linia obrony działa w ograniczonym zakresie (np. nie ma komórki instytucjonalnej kontroli wewnętrznej). W takiej sytuacji kierownik jednostki powinien pozyskiwać informacje dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej z innych dostępnych źródeł (np. samoocena, wyniki kontroli zewnętrznych, sprawozdawczość). Dotyczy to w szczególności małych jednostek, w których kierownik bezpośrednio nadzoruje jej działalność. Dlatego zadania poszczególnych linii obrony mogą się różnić w zależności od wielkości, struktury i dojrzałości organizacyjnej jednostki.

Opracowanie: Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów

NADUŻYCIA W SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – POKUSA DLA KLIENTA, WYZWANIE DLA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Ryzyko oszustw i nadużyć dotyczy każdej organizacji, ale ma ono szczególne znaczenie w jednostkach sektora finansów publicznych. Z jednej strony chodzi o odpowiedzialność za gospodarowanie środkami publicznymi, z drugiej zaś o podkreślenie i uzmysłowienie, że środki publiczne mogą stanowić pokusę do nadużyć i osiągnięcia nienależnych korzyści.

Oszustwa i nadużycia, choć nie powinny, spotykają się niekiedy ze społecznym przyzwoleniem, a działania na granicy prawa niektórzy traktują jako przedsiębiorczość. Należy podkreślić, że ich skutki dotyczą nie tylko naszych wspólnych finansów, ale również łamią zasady współżycia społecznego.

Próby nadużyć diagnozujemy również w obszarze ubezpieczeń społecznych. Dotyczą one np.: wyłudzenia świadczeń czy unikania opłacania składek. Wobec rosnącej skali takich przypadków i pojawiających się nowych mechanizmów oszustw, w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych² wdrażamy wielowymiarowe rozwiązania budowane na fundamencie, jakim jest proces zarządzania ryzykiem.

Zarówno oszustwa, jak i nadużycia finansowe mogą dotyczyć środowiska zewnętrznego lub wewnętrznego. W tym drugim kontekście mieszczą się nadużycia i działania korupcyjne, które odnieść należy do pracowników jednostki. Z powodu ograniczonych ram niniejszego artykułu, zawarte w nim informacje będą się koncentrować na zagrożeniach występujących na styku Zakładu i klienta.

² Dalej jako: Zakład lub ZUS.

ZUS, CZYLI ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA WSPÓLNE FINANSE I REALIZACJĘ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH



**ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH**

Zakład Ubezpieczeń Społecznych to jedna z największych polskich oraz europejskich instytucji finansowych. Zajmując się gromadzeniem składek na ubezpieczenia społeczne oraz dystrybucją świadczeń dysponuje środkami, które stanowią blisko 60% budżetu państwa. Funkcja ubezpieczeniowa pełniona przez tę państwową jednostkę organizacyjną odgrywa kluczową rolę w życiu społecznym, ale niejednokrotnie bywa również przedmiotem nadużyć (wewnątrz i na zewnątrz organizacji).

Ubezpieczenia społeczne zapewniają bezpieczeństwo socjalne osobom, które z powodu pewnych zdarzeń losowych nie mogą utrzymać się z własnej pracy. Oczywiście wypłata świadczeń dokonywana jest na zasadach ściśle określonych w przepisach prawa, podobnie jak obowiązek opłacania składek, z których finansowane są świadczenia. Obsługując około 24,5 mln klientów, Zakład nierzadko mierzy się z sytuacjami, które wypaczają istotę ubezpieczeń społecznych, a motywowane są chęcią uzyskania korzyści w drodze wyłudzenia świadczeń lub uniknięcia obowiązku opłacania składek.

NADUŻYCIE TO NIE BŁĄD, TO ZAMIAR

Walka z nadużyciami bywa niezwykle trudna, o czym decyduje kilka czynników. Nadużycia dokonywane są celowo, a obok zamiaru uzyskania korzyści cechuje je to, że popełniane są w sposób utrudniający ich wykrycie. W takich sytuacjach często dochodzi do pozorowania rzeczywistości, celowego wprowadzania w błąd lub zatajania informacji. To dlatego skuteczne identyfikowanie i diagnozowanie zjawisk nadużyć wymaga analizy bardzo dużych zakresów informacji – jeśli to konieczne, również tych wykraczających poza zbiory Zakładu.

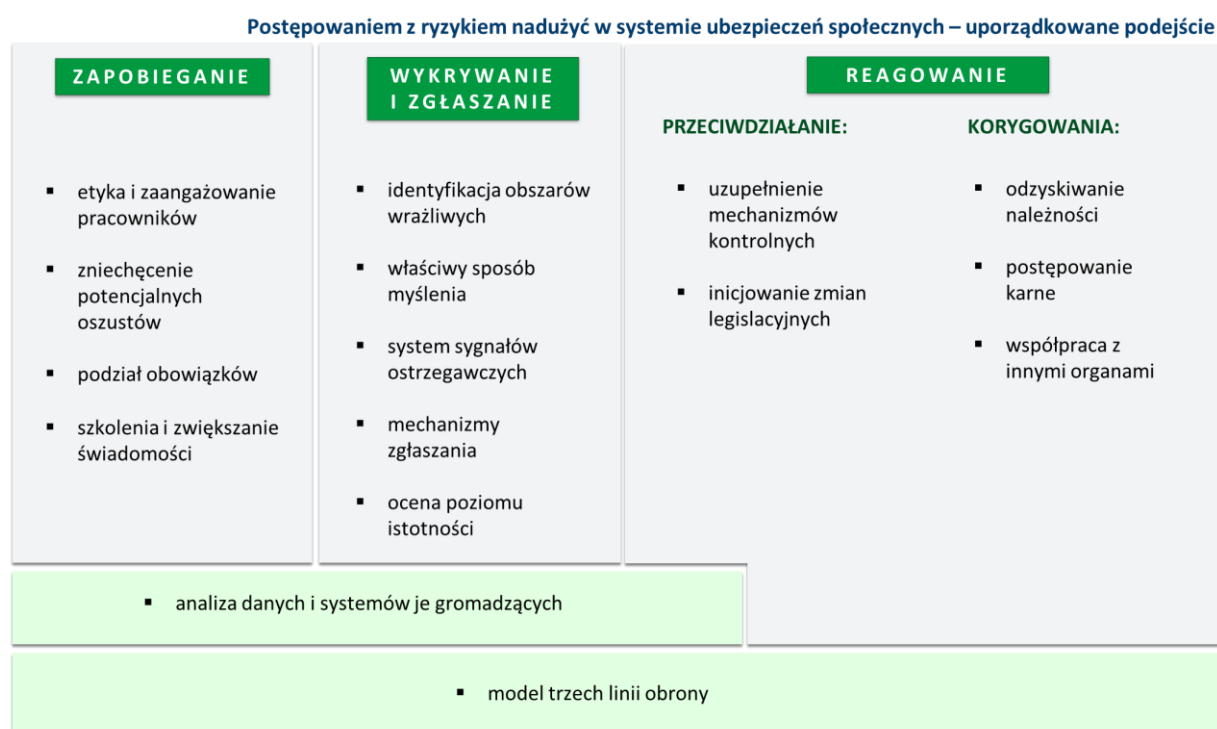
Wystąpienie ryzyka nadużyć nie zawsze jest równoznaczne z prawdopodobieństwem naruszenia przepisów prawa, czy wręcz podejrzeniem popełnienia przestępstwa. Zjawiska te nierzadko mieszczą się w granicach uprawnień lub polegają na wykorzystaniu luk w przepisach prawa jako dogodnych okoliczności do osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści, głównie finansowych.

Ważnym czynnikiem w zwalczaniu nadużyć jest poznanie tzw. mechanizmu racjonalizacji zachowań i to nie tylko przez osoby, które się ich dopuszczają, ale również przez społeczeństwo. W związku z tym należy dążyć do tego abyśmy wszyscy rozumieli, że takie zachowania odbywają się kosztem innych obywateli i nie mogą być tłumaczone rekompensatą za niekorzystne przepisy.

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM NADUŻYĆ – ZADANIE TRUDNE, ALE NIE NIEMOŻLIWE

Tendencja wzrostowa niepokojących praktyk oraz skala tych zjawisk stała się przyczyną wzmocnienia metod przeciwdziałających nadużyciom oraz budowy ujednoliconego podejścia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Przyjęte w ZUS rozwiązania udokumentowano w formie matrycy i zaprezentowano na poniższym rysunku.

Rysunek 1. Postępowanie z ryzykiem nadużyć w systemie ubezpieczeń społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji Europejskiej: *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*, June 2014

Inspiracją do stworzenia takiej matrycy było opracowanie zatytułowane „*Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych*”. Powyższy dokument stanowi wytyczne, które Komisja Europejska przygotowała dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy, ale ich zastosowanie wydaje się zasadne we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych.

Dwa najważniejsze elementy ww. podejścia, tj. „*wykrywanie i zgłaszanie*” oraz „*reagowanie*”, odnoszą się do skutecznego wykrywania nadużyć oraz proponowania i wdrażania rozwiązań prowadzących do efektywnego zwalczania i korygowania nadużyć, a w tym odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych świadczeń lub nieuiszczonych składek.

Trzeci element, „*zapobieganie*”, nawiązuje do zasady, że „*lepiej zapobiegać niż leczyć*”, zwłaszcza w sytuacji kiedy udowodnienie nadużyć często możliwe jest dopiero na drodze sądowej, a zwrot środków finansowych stanowi długotrwały proces.

Ważną częścią prezentowanego podejścia są działania analityczne odnoszące się do konkretnych zdarzeń, które są źródłem informacji o aktualnej ekspozycji na ryzyko i wzmacniają narzędzia wykrywania zagrożeń. Diagnoza przyczyn i uwarunkowań ryzyka tworzy system sygnałów ostrzegawczych, co dodatkowo wspiera działania zapobiegające.

U podstaw przyjętego podejścia leży model trzech linii obrony, a rolę pomocniczą wobec wszystkich działań pełni proces zarządzania ryzykiem.

A MOŻE AUDYT POMOŻE?

Uporządkowanie podejścia do ryzyka nadużyć nie tylko wytycza strategiczne kierunki postępowania z nim, ale również stanowi ramy do oceny funkcjonowania kontroli zarządczej. W tym celu, kolejne elementy omawianego podejścia rozwijane są w punkty

swoistej *check listy*, według której odbywa się potwierdzenie pełnego podejścia do zarządzania ryzykiem nadużyć w danym obszarze.

Trudno nie dostrzec, że w ten etap naturalnie wpisuje się funkcja audytu wewnętrznego. Oczywiście odpowiedzialność i nadzór nad działaniami związanymi z zarządzaniem ryzykiem nadużyć ponosi kierownictwo jednostki, jednak to audyt powinien zapewnić, że stosowane rozwiązania w tym zakresie działają w sposób, który umożliwia osiągnięcie celów.

Rolę audytu wewnętrznego w odniesieniu do oszustw kształtują również standardy audytu, zgodnie z którymi audytorzy wewnętrzni muszą mieć wystarczającą wiedzę pozwalającą na oszacowanie ryzyka oszustwa oraz ocenę sposobu zarządzania tym ryzykiem w organizacji³.

Skuteczność audytu wewnętrznego potwierdza dopasowanie prowadzonych działań do potrzeb organizacji. Ważną rolą audytu, a tym samym wsparciem dla zarządu i kadry kierowniczej, jest świadczenie usług doradczych, które są realizowane m.in. poprzez ocenę funkcjonujących mechanizmów i dostarczanie informacji o projektowanych rozwiązaniach.

Należy w tym zakresie dążyć do realnego wsparcia systemów zarządzania w obszarach, które tego wymagają. Wpisując się w tę rolę i jednocześnie wykorzystując szeroką wiedzę o organizacji, komórka audytu funkcjonująca w ZUS bierze aktywny udział we wspomaganiu zarządzania ryzykiem, a tym samym wspomaga zarządzanie ryzykiem nadużyć.

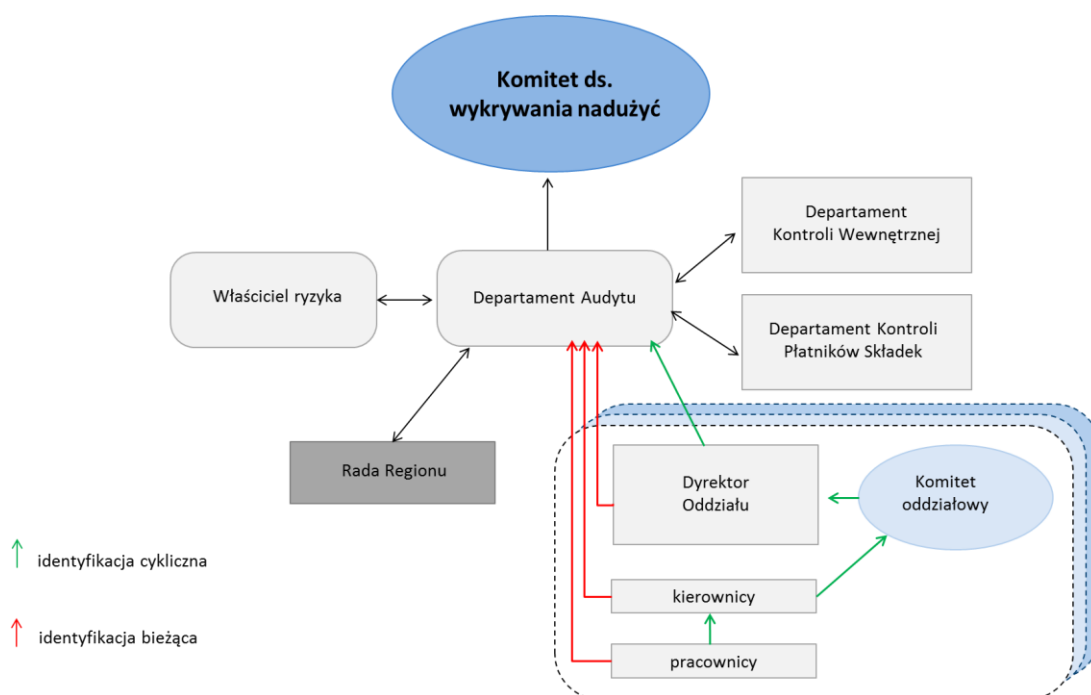
JAK SIĘ TO ROBI W ZUS?

Potencjalne nadużycia rozpatrywane są w kategoriach zagrożenia, a w związku z tym podlegają zarządzaniu analogicznie do innych rodzajów ryzyka występujących w ZUS. Do ich analizy wykorzystywane są obowiązujące w Zakładzie zasady zarządzania ryzykiem, a proces zintegrowany jest z podejściem do ryzyk wpływających na działalność Zakładu.

Niektóre narzędzia i rozwiązania zostały zaprojektowane lub dostosowane do specyfiki ryzyk nadużyć. Co ciekawe, wiele pomysłów dedykowanych nadużyciom z powodzeniem znajduje zastosowanie w odniesieniu do ryzyk o innych profilach, co pozwala systematycznie usprawniać i integrować cały system zarządzania ryzykiem. Warto zaznaczyć, że największym wyzwaniem w tym zakresie, obok różnorodności i stopnia skomplikowania zadań, jest wielkość i struktura organizacyjna Zakładu.

³ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2016 r. poz. 28).

Rysunek 2. Przebieg etapu identyfikacji ryzyk nadużyć w ZUS



Źródło: Opracowanie własne.

Monitorowanie i rekomendowanie działań związanych z zarządzaniem ryzykiem nadużyć odbywa się na poziomie centrali Zakładu i jest realizowane przez Komitet ds. wykrywania nadużyć w systemie ubezpieczeń społecznych. System analizy ryzyka uzupełniają oddziałowe Komitety ds. jakości, sprawności i efektywności pracy. Komitety zostały powołane w każdym oddziale Zakładu, a będąc częścią struktury zarządzania ryzykiem, stanowią bezpośrednie wsparcie dla dyrektora oddziału w zarządzaniu ryzykiem. Komitety projektują konkretne rozwiązania ograniczające ryzyka, które mogą mieć miejsce na etapie realizacji statutowych zadań ZUS.

W celu zapewnienia skutecznej współpracy i harmonizowania działań między oddziałami i centralą Zakładu, zostało powołanych czterech Pełnomocników ds. uszczelniania Funduszy. Pełnomocnikom powierzono koordynowanie przepływu informacji o ryzykach pomiędzy oddziałami Zakładu oraz organizowanie prac polegających na rozpoznaniu kluczowych ryzyk i proponowaniu działań zaradczych.

Choć wymienieni na końcu, to należy podkreślić, że kluczową rolę w zarządzaniu ryzykiem nadużyć, ale i innymi rodzajami ryzyk, odgrywają pracownicy Zakładu.

SUKCES TKWI W SZCZEGÓŁACH... A SZCZEGÓLNIE W ZAANGAŻOWANIU PRACOWNIKÓW

Zbudowanie aktywnego podejścia do zwalczania nadużyć nie jest możliwe bez udziału pracowników i to na każdym szczeblu organizacji. To pracownicy realizując powierzone zadania spotykają się ze zdarzeniami, które mogą doprowadzić do negatywnych skutków w działalności Zakładu. Są oni zobowiązani do informowania o takich sytuacjach swoich przełożonych, co buduje również odpowiednie środowisko wewnętrzne.

W związku z tym, ważnym punktem we wdrożonym podejściu jest działalność szkoleniowa i informacyjna. Kluczowe znaczenie mają również systematyczne komunikaty zarządu zawierające deklarację braku tolerancji dla nadużyć oraz oczekiwanie od pracowników zaangażowania w przeciwdziałanie nadużyciom.



Pierwszym krokiem, do którego z powodzeniem wykorzystano zaangażowanie pracowników Zakładu, było zebranie informacji o możliwych nadużyciach w systemie ubezpieczeń społecznych i identyfikacja mechanizmów ich działania. Przeprowadzenie identyfikacji ryzyk na poziomie całego Zakładu pozwoliło zdiagnozować i opisać kilkadziesiąt ryzyk i nieprawidłowości.

Trzeba podkreślić, że jest to jeden z najważniejszych – jeśli nie najważniejszy – etap zarządzania ryzykiem. Od momentu uświadomienia i zakomunikowania ryzyka możliwe jest wdrożenie systemowych reakcji i przeciwdziałanie nieprawidłowościom w wymiarze ogólnym, a nie tylko jednostkowym.

LEPIEJ ZAPOBIEGAĆ, CZYLI DOBRZE SKROJONY SYSTEM WCZESNEGO OSTRZEGANIA

Zidentyfikowane i zaewidencjonowane w rejestrze ryzyka można usystematyzować w dwie podstawowe grupy zagadnień. Pierwsza dotyczy wyłudzenia lub celowego zawyżenia wysokości świadczeń poprzez m.in.:

- pozorowanie wystąpienia okoliczności/tytułu do ubezpieczeń (a w efekcie prawa do świadczeń),
- fikcyjne kreowanie postanowień w umowie o pracę,
- symulowanie wystąpienia lub przedstawianie fałszywych dokumentów potwierdzających wystąpienie zdarzeń ubezpieczeniowych uprawniających do przyznania i wypłaty świadczeń,
- celowe nieprzekazywanie lub zatajanie informacji wpływającej na uprawnienia.

Druga grupa ryzyk jest związana z unikaniem opłacania składek poprzez m.in.:

- zamierzone niezgłoszenie do ubezpieczeń społecznych,
- kreowanie okoliczności uprawniających do ograniczenia kosztów działalności w części narzutu składek na ubezpieczenia społeczne i pochodnych,
- umyślne ustalanie nieprawidłowej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie,
- kreowanie zapisów lub dokonywanie korekt na koncie płatnika składek niezgodnych ze stanem rzeczywistym,
- podejmowanie działań mających na celu uniemożliwienie dochodzenia nieopłaconych należności z tytułu składek,
- finansowanie prowadzonej działalności z wypłacanych świadczeń lub dokonanie nieprawidłowych rozliczeń z tego tytułu.

Rejestr ryzyk, obok narzędzia do ewidencji zagrożeń i przebiegu zarządzania ryzykiem, jest przede wszystkim narzędziem do budowy systemu wczesnego ostrzegania. Z tego powodu, szczególną uwagę przy identyfikowaniu potencjalnych nadużyć przywiązuje się do zdiagnozowania czynników, które mogą generować ryzyko. Czynniki te są podstawą do

określenia listy przesłanek, które ułatwiają pracownikom rozpoznawanie sytuacji wymagających reakcji i wpływają na właściwy sposób myślenia o zjawiskach niepożądanych.

RYZIKO DUŻE, CZY MAŁE – OTO JEST PYTANIE

Z listy potencjalnych nadużyć wpisanych do rejestru, z uwzględnieniem zasady istotności, typowane są ryzyka wymagające głębszej analizy. W tych przypadkach zakładana jest tzw. Karta ryzyka, w której gromadzone są szczegółowe informacje o przebiegu procesu zarządzania, tj. opis narzędzi do badania ryzyka i eksploracji dostępnych źródeł danych.

Zagadnienie to jest największym wyzwaniem dla Zakładu w całym procesie zarządzania ryzykiem. Wymaga zaprojektowania kluczowych wskaźników ryzyka⁴, a co ważniejsze – zasilenia ich w odpowiednie dane, tak aby otrzymany wynik i jego interpretacja mogły dostarczyć użytecznej i właściwej informacji zarządczej. Zasadnicze wsparcie w tym zakresie odgrywa audyt wewnętrzny, który realizując funkcję doradczą proponuje warianty możliwych rozwiązań i ewentualne narzędzia ich realizacji.

Po informacje o wynikach wymiarowania i analizy ryzyk należy sięgnąć na etapie decydowania o sposobie rozwiązywania problemów potencjalnych nadużyć. Skoro wdrożenie dodatkowych mechanizmów kontroli, a właściwie korzyści z nich wynikające, nie powinny przekraczać ogólnych kosztów nowych rozwiązań, to każda reakcja na ryzyko powinna być poprzedzona rzeczywistą wyceną potencjalnego zagrożenia. Choć takie podejście nie zawsze jest priorytetowe.

Skutki materializacji ryzyk należy bowiem rozważać również poza wymiarem ekonomicznym. W związku z tym, celem wdrażanych przez Zakład działań jest, obok uszczelniania funduszy, także wyrównywanie szans przedsiębiorców oraz ochrona interesów ubezpieczonych.

NIE TYLKO TRZEBA, ALE I WARTO...

Przykładu takich działań można szukać choćby w reakcji na proceder nieuczciwego outsourcingu pracowniczego. Nieprawidłowe praktyki dotyczą firm, które pod pozorem przeniesienia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy⁵, przekazują swoich pracowników do innego podmiotu. Dotychczasowy pracodawca, motywowany chęcią zmniejszenia swoich kosztów uznaje, że wraz z pracownikami przekazuje również obowiązek opłacania składek. W efekcie, zamiast odprowadzać do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wymagane należności, płaci honorarium firmie zewnętrznej. I nawet jeśli podmiot pokryje zobowiązania ubezpieczeniowe to nie jest on właściwym płatnikiem składek. Co oznacza, że zgodnie z obowiązującym prawem wpłacone przez niego składki uznane zostają jako nadpłata, za to na koncie właściwego pracodawcy rośnie zadłużenie.

Skutki takich działań oraz ich skala wymagały wdrożenia reakcji, które wzmocnią narzędzia monitorujące przepływ ubezpieczonych w zależności od przyczyny wyrejestrowań. Niezbędne były również rozwiązania, które w efekcie ograniczą zagrożenia z perspektywy klientów Zakładu.

⁴ Ang. Key Risk Indicator – KRI

⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.).

Z jednej strony ma to znaczenie w kontekście zabezpieczenia interesów ubezpieczonych, w tym wysokości ich przyszłych świadczeń. Z drugiej – ma na celu zmniejszenie skutków dotyczących przedsiębiorców oszukanych przez podmioty oferujące takie usługi i w efekcie narażonych na konieczność zapłacenia zaległych składek.

Pierwszym i zarazem zasadniczym krokiem, o który zabiegał Zakład, było wprowadzenie zmiany legislacyjnej polegającej na konieczności wskazywania specjalnego kodu wyrejestrowania ubezpieczonych, który wyszczególni przypadki przejścia zakładu pracy do innego pracodawcy. Ta zmiana umożliwia niejako sprawdzenie losów wyrejestrowanych ubezpieczonych oraz umożliwia wykluczenie sytuacji nadużywania art. 23¹ Kodeksu Pracy.

Wprowadzenie nowego kodu wyrejestrowania, choć wydaje się niewielką modyfikacją, wymagało nowelizacji przepisów prawa. Bywa, że również w innych przypadkach ryzyk nadużyć, zmiany legislacyjne to najskuteczniejsza, a czasami jedyna możliwa droga do przeciwdziałania nieuczciwej aktywności. Szczególnie jest to widoczne, gdy czynniki ryzyka wskazują na szerokorozumiane wady lub niespójność obowiązujących przepisów prawa.

Niemniej jednak rozwiązań wiodących do efektywnego zwalczania nadużyć należy przede wszystkim szukać wewnątrz organizacji. Często okazuje się, że właściwym sposobem jest modyfikacja istniejących mechanizmów kontroli lub zaimplementowanie nowych rozwiązań. Takie rozwiązania sprowadzają się do usprawnienia kontroli zarządczej i są kolejnym obszarem, w którym pomoc może zapewnić audyt wewnętrzny.

Przykładem takiego wsparcia było dokonanie oceny możliwości Zakładu w skutecznym prowadzeniu kontroli wykorzystania przez ubezpieczonych zasiłków chorobowych. W wyniku zrealizowanego zadania audytowego wskazano możliwości doskonalenia mechanizmów poprzez odpowiednią analizę relacji pomiędzy danymi dostępnymi w dokumentacji rozliczeniowej przekazywanej przez płatników składek.

Tak zaprojektowana, a co ważniejsze wdrożona, kontrola zwiększyła skuteczność sprawowanego nadzoru, a tym samym skorygowała skutki popełnionych nadużyć, które w okresie tylko jednego kwartału można wycenić na blisko 7 mln zł.

Na koniec niniejszych rozważań trzeba podkreślić, że wszystkie opisane wyżej działania to nie tylko świadectwo odpowiedzialnego kierowania jednostką, ale i sygnał dla potencjalnych oszustów oraz dowód braku tolerancji dla jakichkolwiek nieuczciwych praktyk. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dostrzega wagę tych działań i w sposób systemowy buduje podejście do zwalczania ryzyk nadużyć.



Opracowanie: Anna Krysztofowicz, naczelnik Wydziału Analizy Ryzyka w Departamencie Audytu oraz Ewa Wygonna, dyrektor Departamentu Audytu – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

PUBLIKACJE NA STRONIE INTERNETOWEJ MINISTERSTWA FINANSÓW

Zachęcamy do zapoznania się z materiałami przygotowanymi przez Departament Polityki Wydatkowej opublikowanymi na stronie internetowej Ministerstwa Finansów <http://www.mf.gov.pl>.

SPOTKANIE KIEROWNIKÓW KOMÓREK AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W MINISTERSTWACH

2 października br. w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie kierowników komórek audytu wewnętrznego w ministerstwach.

Celem spotkania była wymiana doświadczeń dotyczących realizacji zadań związanych z działalnością komitetów audytu.

Głównymi tematami poruszonymi podczas spotkania była obsługa organizacyjna komitetów audytu oraz współpraca z komórkami audytu wewnętrznego w dziale/działach w zakresie zadań komitetów audytu.



Informacja o spotkaniu dostępna jest w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Aktualności](#).

SPOTKANIE KOMITETÓW AUDYTU SEKTORA PUBLICZNEGO

18 października br. w Ministerstwie Finansów odbyło się coroczne spotkanie komitetów audytu. Podczas spotkania przedstawiono:

- główne wnioski wynikające z podsumowania sprawozdań komitetów audytów z realizacji zadań w 2016 r.,
- kluczowe zagadnienia dotyczące zarządzania ryzykiem, istotne z perspektywy komitetów audytu,
- rozwiązania w zakresie zarządzania ryzykiem wypracowane w ministerstwie i działach nadzorowanych przez Ministra Sportu i Turystyki.



W ramach dyskusji z udziałem uczestników spotkania podjęto zagadnienia dotyczące:

- znaczenia otoczenia prawnego jako ryzyka, szczególnie w odniesieniu do

jednostek o niestandardowym charakterze działalności,

- zarządzania ryzykiem jako sposobu zabezpieczenia interesu jednostki (zarówno z perspektywy pracownika, bezpośredniego przełożonego, jak również kierującego jednostką oraz służb kontrolnych),
- efektywnego wykorzystywania zasobów audytu wewnętrznego w jednostkach w dziale,
- trudności z zatrudnieniem audytorów wewnętrznych w administracji, wynikających m.in. z niewystarczającej liczby osób z uprawnieniami.

Materiały ze spotkania dostępne są w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/ Komitety audytu w sektorze publicznym/Spotkania komitetów audytu.](#)

SPOTKANIE AUDYTORÓW WEWNĘTRZNYCH JSFP

30 listopada 2017 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych.

W trakcie spotkania podsumowano realizację audytu wewnętrznego zleconego⁶ w zakresie ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. Przedstawiono także dobre praktyki zidentyfikowane na podstawie materiałów przekazanych przez audytorów wewnętrznych do Ministerstwa Finansów.



Dobre praktyki przedstawili audytorzy wewnętrzni z:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych,
- Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego,
- Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych,

⁶ Na podstawie art. 292 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

- Ministerstwa Sprawiedliwości,
- Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- Komendy Głównej Straży Granicznej,
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie,
- Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie.

Materiały ze spotkania dostępne są w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Spotkania audytorów](#).

NOWE WZORY INFORMACJI O PROWADZENIU AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Departament Polityki Wydatkowej opracował nowy wzór informacji o rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach⁷. Przypominamy, że w przypadku powstania obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce, kierownik jednostki powinien poinformować Ministra Rozwoju i Finansów o rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego niezwłocznie po zatrudnieniu audytora wewnętrznego lub podpisaniu umowy z usługodawcą.

Departament Polityki Wydatkowej zwraca się również z prośbą do jednostek o przekazywanie informacji o zakończeniu prowadzenia audytu wewnętrznego, na formularzu, którego wzór został określony przez Ministerstwo Finansów.

Informacje te są zbierane przez Ministerstwo Finansów w celach koordynacyjnych.

Nowe wzory „*Informacji kierownika jednostki o rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego*” oraz „*Informacji kierownika jednostki o zakończeniu prowadzenia audytu wewnętrznego*”, a także wskazówki dotyczące sposobu przesłania zgłoszenia zostały opublikowane na stronie Internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Sprawozdawczość jednostek](#).

⁷ O których mowa w art. 274 ust. 2-6 ustawy.



Szczęśliwego Nowego Roku

życzy

Redakcja Biuletynu

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

Zachęcamy do dzielenia się własnymi dobrymi praktykami, których publikacja pozwoli innym jednostkom usprawniać systemy kontroli zarządczej. Będziemy wdzięczni za wszystkie Państwa sugestie, propozycje i uwagi dotyczące *Biuletynu*.

Informujemy, że artykuły zewnętrzne są wyrazem opinii ich autorów.

MINISTERSTWO FINANSÓW; ŚWİĘTOKRZYSKA 12; 00-960 WARSZAWA

WYDAWCA: MINISTER FINANSÓW

REDAKTOR NACZELNY – Katarzyna Szarkowska, dyrektor Departamentu
Polityki Wydatkowej MF

REDAKTOR PROWADZĄCY – Monika Kos, radca ministra w Departamencie
Polityki Wydatkowej MF

REDAKCJA: Wydział Standardów Zarządzania w Sektorze Publicznym
Departament Polityki Wydatkowej MF

KONTAKT:

tel.: 22 694 42 42, fax: 22 694 47 41

e-mail: RedakcjaBKZ@mf.gov.pl lub Sekretariat.PW@mf.gov.pl