

Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego z perspektywy Ministerstwa Finansów

Monika Kos, radca ministra
Departament Polityki Wydatkowej
Warszawa, 13 stycznia 2015 r.

Program prezentacji

Jak Ministerstwo Finansów rozumie kontrolę zarządczą (KZ)?

Jak kierownicy JST oceniają własną znajomość i stosowanie przepisów prawa w zakresie KZ?

Jakie najczęstsze bariery i błędy dot. KZ zostały zidentyfikowane przez Ministerstwo Finansów?

Jakie są podstawowe wskazówki dot. funkcjonowania KZ?

Czym jest kontrola zarządcza?

KONTEKST

Kontrola zarządcza to:

- wyraz odchodzenia w sektorze publicznym od administrowania zasobami będącymi w dyspozycji jednostki na rzecz działalności nakierowanej na **osiągnięcie rezultatów (w tym zadowolenie klientów)**;
- podkreślenie **znaczenia jasno określonych celów dla procesu zarządzania organizacją**;
- wzmocnienie indywidualnej **odpowiedzialności kierownika** jednostki (rozliczalności publicznej);
- świadomość i **zaangażowanie wszystkich pracowników**.

Czym jest kontrola zarządcza?

PRZEPISY

- Kontrola zarządcza to **wszystkie działania służące zapewnieniu realizacji celów i zadań jednostki.**
- Działania te muszą być **legalne, efektywne, oszczędne i terminowe.**
- To również **systemowe rozwiązania** przyjęte w jednostce, służące zapewnieniu, że jej działalność jest zgodna z ww. kryteriami oraz z kryteriami: rzetelności (m.in. sprawozdań finansowych), gospodarności (ochrona zasobów), jawności (odpowiedni przepływ informacji) a także zasadami etycznego postępowania (więcej niż legalność), świadomego zarządzania ryzykiem, itd.

Wymogi te wynikają z ustawy o finansach publicznych (ufp) i obowiązują wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, w tym JST.

Czym jest kontrola zarządcza?

PRAKTYKA

- To funkcjonujący w jednostce **system zarządzania**;
- **to konkretne działania** odnoszące się do konkretnych sytuacji w jednostce;
- **nie oznacza konieczności tworzenia od podstaw systemu zarządzania**, czy tym bardziej nowych komórek organizacyjnych;
- ma stanowić **motywację do przeglądu** wypracowanych w jednostce rozwiązań zarządczych oraz podjęcia działań w celu ich usystematyzowania i niekiedy udoskonalenia oraz zintegrowania istniejących już systemów;

Ogólny charakter przepisów pozwala na przyjęcie rozwiązań najbardziej odpowiednich dla danej jednostki, przy zachowaniu ogólnych zasad wynikających z przepisów prawa, standardów i dobrych praktyk.

Odpowiedzialność w administracji

Przepisy ustawy o finansach publicznych różnicują zakres obowiązków osób odpowiedzialnych za KZ w ramach działu administracji rządowej i w JST:

Na administrację rządową ustawa (art.70 ust.1, 3 i 4) nakłada obowiązek:

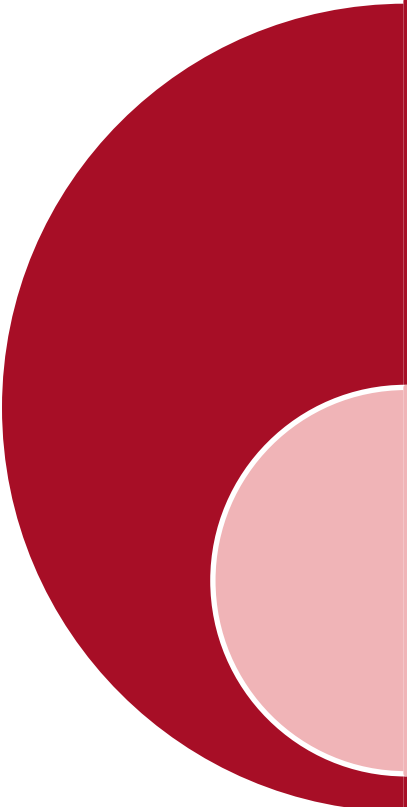
- sporządzania planu działalności
- sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności
- sporządzania oświadczenia o stanie KZ w zakresie kierowanych przez siebie działów (ministerstwa i jednostki w dziale)
- minister ma prawo do zobowiązania kierownika każdej jednostki w dziale do sporządzenia ww. dokumentów

Administracja samorządowa może wykorzystywać rozwiązania i narzędzia stworzone dla administracji rządowej (np. wzory ww. dokumentów).

Odpowiedzialność w JST

Wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu (*starosta/marszałek województwa*)

są odpowiedzialni za zapewnienie systemu kontroli zarządczej odpowiednio:



jednostce samorządu terytorialnego –
gminie, powiecie i województwie
samorządowym (**II poziom kontroli
zarządczej**).

w urzędzie gminy, urzędzie miasta,
starostwie powiatowym lub urzędzie
marszałkowskim (**I poziom kontroli
zarządczej**)

Standardy kontroli zarządczej

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych prezentują spójny i jednolity model KZ, opisujący kluczowe obszary zarządzania organizacją, który umożliwia monitorowanie i ocenę działalności tej organizacji. Ich ogólny charakter pozwala uwzględnić specyfikę zadań organizacji.

Zostały one przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom KZ:

Środowisko
wewnętrzne

Cele i zarządzanie
ryzykiem

Mechanizmy
kontroli

Informacja i
komunikacja

Monitorowanie i
ocena

Standardy kontroli zarządczej

- Każdy ze standardów występuje we wszystkich obszarach działalności/komórkach organizacyjnych w jednostce,
 - każdy z nich może być oceniony pod względem kryteriów adekwatności, efektywności i skuteczności
- ...zapewnienie funkcjonowania **adekwatnej, skutecznej i efektywnej** kontroli zarządczej.....



Standardy nie są przepisami prawa, ale są rozwinięciem przepisów ufp, dlatego należy czytać je łącznie.

Ocena kontroli zarządczej

- Monitorowanie i ocena KZ są kluczowe dla jej prawidłowego funkcjonowania.
- Katalog źródeł informacji o stanie KZ nie może mieć zamkniętego charakteru. Powinien on być stale rozbudowywany, aktualizowany i sprawdzany przez osoby dokonujące oceny.
- Liczba tych źródeł powinna być proporcjonalna do wielkości jednostki, w tym: liczby zatrudnionych osób, liczby zadań, struktury organizacyjnej.



Ocena kontroli zarządczej

Z praktyki administracji wynika, że do najważniejszych źródeł informacji nt. oceny KZ należą:

- samoocena,
- monitoring realizacji celów i zadań,
- system zarządzania ryzykiem,
- **audyt wewnętrzny**
- kontrola wewnętrzna,
- audyt ISO
- kontrole i audyty zewnętrzne (np. NIK, RIO).

Bardzo przydatnym jest sporządzenie **Mapy zapewnienia**, która pokazuje czy wszystkie obszary zostały objęte oceną i które ze źródeł informacji (zapewnienia) obejmuje dany obszar.

Narzędzie wspierające kierownika

- **Audyt wewnętrzny** to jeden z elementów kontroli zarządczej i narzędzi wspierających kierownika w osiągnięciu celów i realizowaniu zadań jednostki.



Efektywne wykorzystanie audytu

Efektywne wykorzystanie audytu wewnętrznego zależy przede wszystkim od kierownika jednostki:

1. Świadomość czego może oczekiwać od audytora i to egzekwować, szczególnie w przypadku gdy audyt jest realizowany przez **usługodawcę zewnętrznego**.
2. Zapewnienie niezależności audytu, dostępu do informacji i odpowiednich zasobów.
3. Wykorzystanie efektów pracy audytora.

Samocena wybranych aspektów KZ w JST

Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego
przez MF w 2012 r.

w oparciu o 2561 nadesłanych ankiet (na 2809 rozesłanych)

W ankietach deklarowano:

- znajomość przepisów – **98,8%**
- zrozumienie obowiązków wynikających z przepisów – **96,7%**
- przeprowadzenie samooceny KZ – **54,5%** (z czego 84% deklarowało wprowadzenie usprawnień na podstawie jej wyników)
- wyznaczenie celów strategicznych dla – **78,8%** gmin, powiatów lub województw (z czego 22% kierowników, którzy deklarowali zrozumienie KZ nie wyznaczyło celów)
- uzyskanie wsparcia w rozumieniu i stosowaniu przepisów oraz standardów KZ od audytu wewnętrznego - **93%** (spośród jednostek, w których audyt funkcjonuje).

Bariery dot. kontroli zarządczej

- Naturalny opór przeciwko zmianom
- brak dobrych praktyk i dzielenia się wiedzą dotyczącą skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej w urzędach
- brak precyzyjnych oczekiwań dotyczących efektywności działania
- zróżnicowane często błędne postrzeganie kontroli zarządczej:
 - ✓ czy jest to kontrola inspekcyjna?
 - ✓ czy jest to kontrola wewnętrzna?
 - ✓ czy jest to kontrola instytucjonalna?

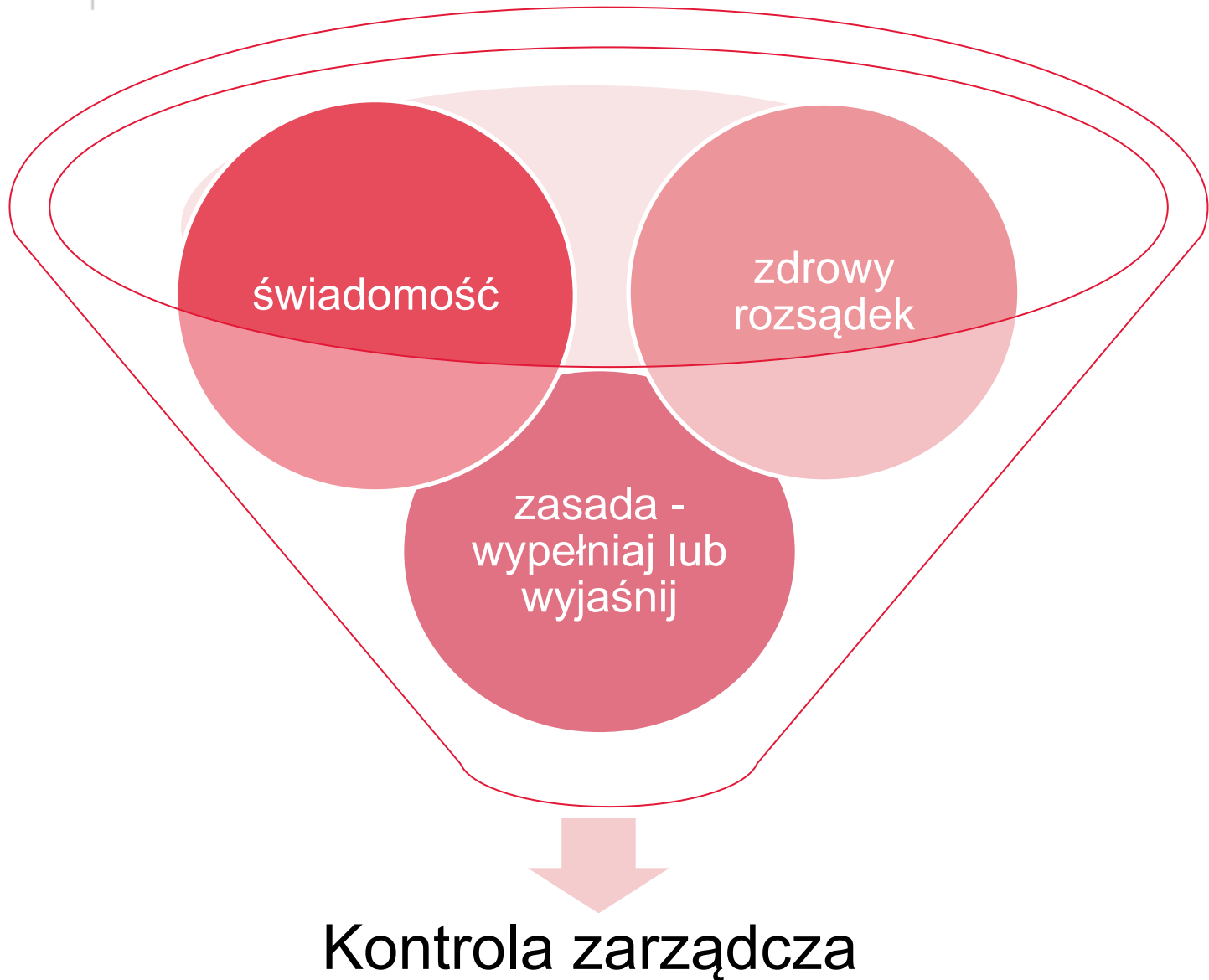
Najczęstsze błędy dot. KZ

- Ograniczenie się do tworzenia nowych, martwych regulacji wewnętrznych (nie przestrzeganych od początku lub nie aktualizowanych),
- utożsamianie kontroli zarządczej z koniecznością „wdrażania” nowych procedur i tworzenia odrębnych struktur organizacyjnych,
- powierzenie obowiązków dot. KZ jednej wybranej komórce lub osobie i brak zaangażowania kierownictwa oraz pozostałych pracowników,
- przyjmowanie rozwiązań nieadekwatnych dla jednostki (np. zbyt skomplikowanych),
- tworzenie w ramach kontroli zarządczej nowych, dodatkowych rozwiązań zamiast korzystania z narzędzi i systemów, które już funkcjonują w jednostce,
- traktowanie KZ jako systemu funkcjonującego w oderwaniu od bieżącej działalności jednostki,
- tworzenie systemów zarządzania ryzykiem bez powiązania z celami i zadaniami jednostki lub w oparciu o niewłaściwie określone cele i mierniki.

Praktyczne wskazówki

- Tworzyć nowe procedury tylko tam gdzie to niezbędne, w połączeniu z innymi regulacjami wewnętrznymi,
- regularnie oceniać i w miarę potrzeby aktualizować /usprawniać przyjęte rozwiązania i dokumentację,
- przygotować pracowników do wdrażanych zmian i odpowiednio ich angażować, wspierając proces z poziomu kierownictwa,
- dostosowywać przyjęte rozwiązania do potrzeb i możliwości jednostki (w zależności od wielkości, zasobów, struktury, poziomu dojrzałości),
- wykorzystywać i integrować istniejące systemy i narzędzia służące usprawnieniu zarządzania (a zatem również wypełnianiu standardów KZ),
- oceniać KZ poprzez sprawność i efektywność funkcjonowania obszarów jednostki, a nie jako odrębny system,
- zacząć budowanie systemowego zarządzania ryzykiem od określenia celów i zadań jednostki oraz mierników ich realizacji, a następnie przystąpić do analizy ryzyka i projektowania mechanizmów kontrolnych.

Warunki podstawowe



Publikacje MF

Zachęcamy do zapoznania się z publikacjami nt. KZ wydanymi przez Ministerstwo Finansów.

Dostępne na stronie:

[www.mf.gov.pl/Działalność/Finanse Publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym/](http://www.mf.gov.pl/Działalność/Finanse_Publiczne/Kontrola_zarządcza_i_audyt_wewnętrzny/Kontrola_zarządcza_w_sektorze_publicznym/)

W szczególności zachęcamy do lektury *Biuletynu Kontroli zarządczej w JST* oraz do dzielenia się swoimi doświadczeniami na łamach naszego Wydawnictwa.

Kontakt: RedakcjaDA@mf.gov.pl tel. (22) 694 52 80

Dziękuję za uwagę

koordynacjaKZ@mf.gov.pl