

Jak sobie radzić z ryzykiem w szkole

O rozwiązaniach prawnych
w finansach publicznych
– bez paniki

© by Antoni Jeżowski, 2014



Ustawa o finansach publicznych

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych (...) jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Uofp, art. 53 ust. 1

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

Uondfp, art. 5 ust. 2



Ustawa o finansach publicznych

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy



Ustawa o finansach publicznych

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- ➔ Zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi
- ➔ Skuteczności i efektywności działania
- ➔ Wiarygodność sprawozdań
- ➔ Ochrona zasobów
- ➔ Przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania
- ➔ Efektywność i skuteczność przepływu informacji
- ➔ Zarządzanie ryzykiem



Ustawa o finansach publicznych

Wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce poprzedniego terminu – kontrola finansowa.

Usystematyzowano przepisy dotyczące tej kontroli i jej koordynacji w jednostkach sektora finansów publicznych, zamieszczono je w nowym odrębnym rozdziale.



Ustawa o finansach publicznych

Poprzednia praktyka związana przepisami o kontroli finansowej pokazała, iż była ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki publicznej.

Zamierzeniem projektodawcy było objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki.



Ustawa o finansach publicznych

Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.



Ustawa o finansach publicznych

System kontroli zarządczej funkcjonuje na dwóch poziomach:

- ➔ system kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej), za który odpowiedzialność ponosi minister kierujący działem administracji rządowej;
- ➔ system kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach (I poziom kontroli zarządczej), za który odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki.



Ustawa o finansach publicznych

W przypadku gmin, powiatów i województw samorządowych jest to odpowiednio poziom jednostki samorządu terytorialnego (II poziom kontroli zarządczej) oraz poziom poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządu (I poziom kontroli zarządczej).

Ocena kontroli zarządczej na poziomie gminy, powiatu i województwa prowadzona jest przez komórkę audytu wewnętrznego zorganizowaną w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim.



Ustawa o finansach publicznych

Jednym z podstawowych aspektów kierowania jednostką jest planowanie jej działalności.

Kontrola zarządcza jest w założeniu narzędziem obejmującym także zagadnienie formułowania celów i zadań, a następnie sprawdzeniem ich realizacji zgodnie z założonymi kryteriami.



Ustawa o finansach publicznych

Kontrola zarządcza to narzędzie, które nie tylko obliguje kierownika jednostki do dbania o rzeczywiste (nie tylko formalne) realizowanie obowiązków z zakresu zarządzania jednostką, ale także jest elementem odpowiedzialnego i jawnego gospodarowania środkami publicznymi wobec obywateli i podatników.



Ustawa o finansach publicznych

Wprowadzenie formalnego obowiązku wyznaczania celów i przygotowywania planów zadań dla działu oraz dla jednostek sektora finansów publicznych, a także sporządzanie sprawozdań z wykonania tych planów jest warunkiem *sine qua non* właściwego zarządzania jednostką, czyli w konsekwencji **efektywnego wykorzystania środków publicznych**.



Ustawa o finansach publicznych

Nowym istotnym elementem mającym wpłynąć na zwiększenie odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi jest obowiązek corocznego składania oświadczeń przez kierowników jednostek o stanie kontroli zarządczej.

Wzór oświadczenia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów.



Akty prawne wykonawcze

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FINANSÓW z dnia 2 grudnia 2010 r.

w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej
DzU 2010, nr 238, poz. 1581

Na podstawie art. 70 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.
o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240, ze zm.) zarządza
się, co następuje:

§ 1. Określa się wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej,
stanowiący załącznik do rozporządzenia.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie
14 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Finansów: w z. L. Kotecki



Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej

.....¹⁾

za rok

(rok, za który składane jest oświadczenie)

Dział I²⁾

Jako osoba odpowiedzialna za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, tj. działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a w szczególności dla zapewnienia:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem,

oświadczam, że w kierowanym/kierowanych przeze mnie dziale/działach administracji rządowej³⁾/w kierowanej przeze mnie jednostce sektora finansów publicznych*

.....
(nazwa/nazwy działu/działów administracji rządowej/nazwa jednostki sektora finansów publicznych*)

Część A⁴⁾

☐ w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Część B⁵⁾

☐ w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej wraz z planowanymi działaniami, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, zostały opisane w dziale II oświadczenia.

Część C⁶⁾

☐ nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej wraz z planowanymi działaniami, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, zostały opisane w dziale II oświadczenia.

Część D

Niniejsze oświadczenie opiera się na mojej ocenie i informacjach dostępnych w czasie sporządzania niniejszego oświadczenia pochodzących z:⁷⁾

- ☐ monitoringu realizacji celów i zadań,
- ☐ samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸⁾,
- ☐ procesu zarządzania ryzykiem,
- ☐ audytu wewnętrznego,
- ☐ kontroli wewnętrznych,
- ☐ kontroli zewnętrznych,
- ☐ innych źródeł informacji:

Jednocześnie oświadczam, że nie są mi znane inne fakty lub okoliczności, które mogłyby wpłynąć na treść niniejszego oświadczenia.

.....
(miejscowość, data)

.....
(podpis ministra/kierownika jednostki)



Dział II⁹⁾

1. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w roku ubiegłym.

Należy opisać przyczyny złożenia zastrzeżeń w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej, np. istotną słabość kontroli zarządczej, istotną nieprawidłowość w funkcjonowaniu jednostki sektora finansów publicznych albo działu administracji rządowej, istotny cel lub zadanie, które nie zostały zrealizowane, niewystarczający monitoring kontroli zarządczej, wraz z podaniem, jeżeli to możliwe, elementu, którego zastrzeżenia dotyczą, w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji lub zarządzania ryzykiem.

2. Planowane działania, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.

Należy opisać kluczowe działania, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w odniesieniu do złożonych zastrzeżeń, wraz z podaniem terminu ich realizacji.

Dział III¹⁰⁾

Działania, które zostały podjęte w ubiegłym roku w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.

1. Działania, które zostały zaplanowane na rok, którego dotyczy oświadczenie:

Należy opisać najistotniejsze działania, jakie zostały podjęte w roku, którego dotyczy niniejsze oświadczenie w odniesieniu do planowanych działań wskazanych w dziale II oświadczenia za rok poprzedzający rok, którego dotyczy niniejsze oświadczenie. W oświadczeniu za rok 2010 nie wypełnia się tego punktu.

2. Pozostałe działania:

Należy opisać najistotniejsze działania, niezaplanowane w oświadczeniu za rok poprzedzający rok, którego dotyczy niniejsze oświadczenie, jeżeli takie działania zostały podjęte.

Objaśnienia:

- ¹⁾ Należy podać nazwę ministra, ustaloną przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 42, poz. 337, Nr 98, poz. 817, Nr 157, poz. 1241 i Nr 161, poz. 1277 oraz z 2010 r. Nr 57, poz. 354), a w przypadku gdy oświadczenie sporządzane jest przez kierownika jednostki, nazwę pełnionej przez niego funkcji.
- ²⁾ W dziale I, w zależności od wyników oceny stanu kontroli zarządczej, wypełnia się tylko jedną część z części A albo B, albo C przez zaznaczenie znakiem „X” odpowiedniego wiersza. Pozostałe dwie części wykreśla się. Część D wypełnia się niezależnie od wyników oceny stanu kontroli zarządczej.
- ³⁾ Minister kierujący więcej niż jednym działem administracji rządowej składa jedno oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w zakresie wszystkich kierowanych przez niego działów, obejmujące również urząd obsługujący ministra. Oświadczenie nie obejmuje jednostek, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020 i Nr 238, poz. 1578).
- ⁴⁾ Część A wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza w wystarczającym stopniu zapewniła łącznie wszystkie następujące elementy: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem.
- ⁵⁾ Część B wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza nie zapewniła w wystarczającym stopniu jednego lub więcej z wymienionych elementów: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji lub zarządzania ryzykiem, z zastrzeżeniem przypisu 6.
- ⁶⁾ Część C wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza nie zapewniła w wystarczającym stopniu żadnego z wymienionych elementów: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.
- ⁷⁾ Znakiem „X” zaznaczyć odpowiednie wiersze. W przypadku zaznaczenia punktu „innych źródeł informacji” należy je wymienić.
- ⁸⁾ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszone przez Ministra Finansów na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- ⁹⁾ Dział II sporządzany jest w przypadku, gdy w dziale I niniejszego oświadczenia zaznaczono część B albo C.
- ¹⁰⁾ Dział III sporządzany jest w przypadku, gdy w dziale I oświadczenia za rok poprzedzający rok, którego dotyczy niniejsze oświadczenie, była zaznaczona część B albo C lub gdy w roku, którego dotyczy niniejsze oświadczenie, były podejmowane inne niezaplanowane działania mające na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej.



Akty prawne wykonawcze

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FINANSÓW z dnia 29 września 2010 r.

w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego
wykonania

Na podstawie art. 70 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.
o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240, ze zm.)
zarządza się, co następuje:



Plan działalności

1)

na rok

dla działu/działów administracji rządowej: 2)

CZĘŚĆ A: Najważniejsze cele do realizacji w roku

(w tej części planu należy wskazać nie więcej niż pięć najważniejszych celów przyjętych przez ministra/kierownika jednostki do realizacji w zakresie jego właściwości)

Lp.	Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu ³⁾		Najważniejsze zadania służące realizacji celu ⁴⁾	Odniesienie do dokumentu o charakterze strategicznym ⁵⁾
		nazwa	planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy plan		
1	2	3	4	5	6
1				1. 2. ...	
2					
3					
4					
5					

CZĘŚĆ B: Cele priorytetowe wynikające z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w roku

(w tej części planu należy wymienić cele zadań w budżecie państwa w układzie zadaniowym, w ramach części budżetowych, których dysponentem jest minister, wskazanych jako priorytetowe na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na rok, którego dotyczy plan, wraz z przypisanymi im miernikami oraz podzadaniami służącymi realizacji tych celów. Nie należy wymieniać celów uprzednio wskazanych w części A)

Lp.	Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu ³⁾		Podzadania budżetowe służące realizacji celu ⁶⁾
		nazwa	planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy plan	
1	2	3	4	5
1				1. 2. ...
2				
...				

CZĘŚĆ C: Inne cele przyjęte do realizacji w roku

(w tej części planu należy wskazać cele przyjęte do realizacji, które nie zostały wymienione w części A lub B)

Lp.	Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu ³⁾		Najważniejsze zadania służące realizacji celu ⁴⁾
		nazwa	planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy plan	
1	2	3	4	5
1				1. 2. ...
2				
...				

(data)

(podpis ministra/kierownika jednostki)

¹⁾ Należy podać nazwę ministra, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra, a w przypadku gdy plan jest sporządzany przez kierownika jednostki — nazwę jednostki.

²⁾ Należy wypełnić tylko w przypadku, gdy plan jest sporządzany przez ministra, podając nazwy wszystkich działów administracji rządowej przez niego kierowanych.

³⁾ Należy podać co najmniej jeden miernik. W przypadku gdy cel jest ujęty w budżecie zadaniowym na rok, którego dotyczy plan, należy podać przypisane celowi mierniki wskazane w tym dokumencie.

⁴⁾ W przypadku gdy wskazany cel jest ujęty w budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok, którego dotyczy plan, należy podać wszystkie podzadania budżetowe wymienione w tym dokumencie służące realizacji tego celu.

⁵⁾ Jeżeli potrzeba realizacji wskazanego celu wynika z dokumentu o charakterze strategicznym, należy podać jego nazwę.

⁶⁾ Należy wskazać wszystkie podzadania budżetowe służące realizacji poszczególnych celów wymienionych w kolumnie 2.

Sprawozdanie z wykonania planu działalności

.....¹⁾

za rok

dla działu/działów administracji rządowej:²⁾

CZĘŚĆ A: Realizacja najważniejszych celów w roku

(w tej części sprawozdania należy wymienić cele wskazane w części A planu na rok, którego dotyczy sprawozdanie)

Lp.	Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu ³⁾			Najważniejsze planowane zadania służące realizacji celu ⁴⁾	Najważniejsze podjęte zadania służące realizacji celu ⁵⁾
		nazwa	planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie	osiągnięta wartość na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie		
1	2	3	4	5	6	7
1						1. 2. ...
2						
3						
4						
5						

CZĘŚĆ B: Realizacja celów priorytetowych wynikających z budżetu państwa w układzie zadaniowym w roku

(w tej części sprawozdania należy wymienić cele wskazane w części B planu na rok, którego dotyczy sprawozdanie. Nie należy wymienić celów uprzednio wskazanych w części A)

Lp.	Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu ³⁾			Planowane podzadania budżetowe służące realizacji celu ⁴⁾	Podjęte podzadania budżetowe służące realizacji celu ⁵⁾
		nazwa	planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie	osiągnięta wartość na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie		
1	2	3	4	5	6	7
1						1. 2. ...
2						
...						

CZĘŚĆ C: Realizacja innych celów w roku

(w tej części sprawozdania należy wymienić cele wskazane w części C planu na rok, którego dotyczy sprawozdanie)

Lp.	Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu ³⁾			Najważniejsze planowane zadania służące realizacji celu ⁴⁾	Najważniejsze podjęte zadania służące realizacji celu ⁵⁾
		nazwa	planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie	osiągnięta wartość na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie		
1	2	3	4	5	6	7
1						1. 2. ...
2						
...						

CZĘŚĆ D: Informacja dotycząca realizacji celów objętych planem działalności na rok

(należy krótko opisać najważniejsze przyczyny, które wpłynęły na niezrealizowanie celów, wystąpienie istotnych różnic w planowanych i osiągniętych wartościach mierników lub podjęcie innych niż planowane zadań służących realizacji celów)

¹⁾ Należy podać nazwę ministra, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra, a w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzane przez kierownika jednostki – nazwę jednostki.

²⁾ Należy wypełnić tylko w przypadku, gdy sprawozdanie jest sporządzane przez ministra, podając nazwy wszystkich działów administracji rządowej przez niego kierowanych.

³⁾ Należy podać co najmniej jeden miernik. W przypadku gdy cel jest ujęty w budżecie zadaniowym na rok, którego dotyczy sprawozdanie, należy podać przypisane celowi mierniki wskazane w tym dokumencie.

⁴⁾ Należy wpisać zadania służące realizacji celu wymienione w kolumnie 5 w poszczególnych częściach planu na rok, którego dotyczy sprawozdanie.

⁵⁾ W przypadku gdy wskazany cel był ujęty w budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok, którego dotyczy sprawozdanie, należy podać wszystkie podjęte podzadania budżetowe służące realizacji tego celu.

Audyt wewnętrzny

Audyt wewnętrzny jest działalnością **niezależną i obiektywną**, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę **kontroli zarządczej** oraz czynności doradcze.

Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce.



Audyty wewnętrzne

W jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego komórkę audytu wewnętrznego tworzy się w urzędzie tej jednostki. Działalnością wieloosobowej komórki audytu wewnętrznego kieruje audytor wewnętrzny, zwany dalej „kierownikiem komórki audytu wewnętrznego”.



Audyt wewnętrzny

W jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

Kierownik komórki audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki.



Audyt wewnętrzny

Plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, udostępnianą na wniosek, informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Do przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego, w tym w jej jednostkach organizacyjnych, audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego upoważnia odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego.



Dziękuję za uwagę