

Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych

I. Wstęp

Charakter standardów

Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, zwane dalej „*Standardami*”, określają podstawowe wymagania odnoszące się do systemów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, zwanych dalej „jednostkami”. *Standardy* stanowią zbiór wskazówek, które kierownicy jednostek powinni wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli finansowej w kierowanych przez siebie jednostkach. Celem *Standardów* jest promowanie wdrażania w jednostkach spójnego i jednolitego modelu kontroli finansowej zgodnego ze współczesnymi standardami i modelami kontroli wewnętrznej, z uwzględnieniem specyficznych zadań, które realizuje dana jednostka i warunków w jakich funkcjonuje.

Zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, kierownik jednostki, ustalając procedury kontroli finansowej, o których mowa w art. 47 ust. 2 ustawy, powinien wziąć pod uwagę niniejsze *Standardy*.

Standardy zostały określone w oparciu o powszechnie uznawane standardy kontroli wewnętrznej. Przy ich opracowywaniu uwzględniono:

- „Standardy kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej” – opracowane przez Komisję Europejską - Dyрекcję Generalną ds. Budżetu,
- „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” oraz „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie” – raporty opracowane przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję *Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO)*,
- „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” – przyjęte w 2004 r. przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli/Audytu (*International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI*).

Standardy przedstawiono w pięciu obszarach odpowiadających pięciu podstawowym elementom systemu kontroli wewnętrznej, tj.:

- środowisko wewnętrzne,
- zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena.

Definicje i pojęcia

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy, kontrola finansowa obejmuje:

- 1) przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
- 2) badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,
- 3) prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur dotyczących procesów, o których mowa w pkt 2.

Takie ujęcie kontroli finansowej nawiązuje do współczesnych koncepcji kontroli wewnętrznej, prezentowanych w wymienionych wyżej powszechnie uznawanych standardach. W celu prawidłowego ukazania relacji pomiędzy kontrolą finansową zdefiniowaną w przepisach ustawy, a kontrolą wewnętrzną określoną w tych dokumentach, poniżej przytoczono definicję kontroli wewnętrznej według „Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” INTOSAI:

„Kontrola wewnętrzna jest integralnym procesem, na który ma wpływ zarząd jednostki oraz jej personel. Jest ona zaprojektowana tak, aby odnosić się do ryzyk i dawać rozsądne zapewnienie, że działania jednostki skierowane na wypełnianie jej misji pomagają jej również w osiągnięciu następujących ogólnych celów:

- prowadzenie uporządkowanej, etycznej, gospodarnej, skutecznej i wydajnej działalności,
- wypełnianie obowiązków związanych z odpowiedzialnością,
- zgodność z prawem i przepisami,
- ochrona zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem i zniszczeniem.

Kontrola wewnętrzna jest procesem dynamicznym i integralnym, który musi być ciągle dostosowywany do zmian w organizacji. Kierownictwo i personel wszystkich szczebli muszą mieć współdziałanie w tym procesie odnoszenia się do ryzyk i dawania rozsądnego zapewnienia o osiągnięciu misji jednostki i jej ogólnych celów”.

Kontrolę finansową należy zatem określić jako część systemu kontroli wewnętrznej w danej jednostce dotyczącą procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Należy też zaznaczyć, że w praktyce wszystkie obszary funkcjonowania jednostki, są zawsze w pewnym stopniu powiązane co najmniej z jednym z powyższych procesów. Pojęcie kontroli finansowej należy zatem utożsamić z pojęciem kontroli wewnętrznej w ujęciu międzynarodowych standardów.

Charakter systemu kontroli finansowej

System kontroli finansowej powinien być wbudowany w strukturę jednostki. Skuteczność kontroli finansowej wymaga, aby zadania z nią związane dotyczyły bieżącej działalności jednostki, tj. stanowiły część codziennych zadań wykonywanych przez pracowników na wszystkich szczeblach organizacyjnych.

System kontroli finansowej nie zamyka się wyłącznie w procedurach, instrukcjach czy zarządzeniach kierownictwa. Skuteczność kontroli finansowej zależy od sposobu, w jaki kierownictwo i pracownicy jednostki wykonują obowiązki z nią związane.

System kontroli finansowej, jako narzędzie wspomagające kierowanie jednostką, z uwagi na ograniczenia swojej skuteczności, nie może dać całkowitej pewności, że cele jednostki zostaną osiągnięte. Jednak pomimo tych ograniczeń, za pomocą skutecznego systemu kontroli finansowej można uzyskać rozsądny stopień pewności, że jednostka osiągnie swoje cele.

II. Standardy kontroli finansowej

A. Środowisko wewnętrzne

Właściwe środowisko wewnętrzne jest fundamentem dla pozostałych elementów kontroli finansowej. *Standardy* w tym zakresie (pkt 1-5) dotyczą systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości. Środowisko wewnętrzne w sposób zasadniczy determinuje jakość kontroli finansowej w jednostce.

1) Uczciwość i inne wartości etyczne

Kierownik jednostki oraz pracownicy, wykonując powierzone im zadania i obowiązki, kierują się osobistą i zawodową uczciwością. Kierownik jednostki poprzez przykład i codzienne decyzje wspiera i promuje przyjęte w jednostce wartości etyczne oraz osobistą i zawodową

uczciwość pracowników. Pracownicy rozumieją, jakie zachowanie i postępowanie jest uważane w jednostce za etyczne. Kierownik jednostki oraz pracownicy są pozytywnie nastawieni do kontroli finansowej i wspierają jej funkcjonowanie.

2) Kompetencje zawodowe

Kierownik jednostki oraz pracownicy posiadają taki poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenia, który pozwala im skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania i obowiązki, a także rozumieć znaczenie systemu kontroli finansowej. Proces zatrudnienia prowadzony jest w taki sposób, który zapewnia wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Kierownik jednostki zapewnia rozwijanie kompetencji zawodowych przez pracowników jednostki.

3) Struktura organizacyjna

Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres sprawozdawczości jest określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Każdemu pracownikowi został przedstawiony na piśmie zakres jego obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

4) Identyfikacja zadań wrażliwych

Zostały zidentyfikowane zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej lub wizerunku jednostki oraz zostały ustanowione odpowiednie środki zaradcze. Zestawienie zadań wrażliwych oraz procedury służące realizacji środków zaradczych zostały określone w formie pisemnej i zapoznano z nimi pracowników.

5) Powierzenie uprawnień

Zakres uprawnień powierzonych poszczególnym pracownikom jest precyzyjnie określony oraz odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji i ryzyka z nimi związanego. Przyjęcie uprawnień jest potwierdzone podpisem pracownika.

B. Zarządzanie ryzykiem

Osiąganie celów każdej jednostki wiąże się z ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki. *Standardy* w obszarze zarządzania ryzykiem (pkt 6-9) wskazują na niezbędne elementy tego procesu.

6) Określanie celów i monitorowanie realizacji zadań

W jednostce sporządza się co najmniej roczny plan pracy jednostki określający poszczególne cele i zadania jednostki, mierzalne wskaźniki lub kryteria ich realizacji, komórki

organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację oraz zasoby, w szczególności osobowe, finansowe, rzeczowe, przeznaczone do ich realizacji. Kierownik jednostki oraz wyznaczeni pracownicy prowadzą bieżącą ocenę (monitoring) realizacji zadań za pomocą wyznaczonych wskaźników lub kryteriów.

7) Identyfikacja ryzyka

Systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, dokonuje się identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z poszczególnymi celami i zadaniami jednostki, dotyczącego zarówno działalności całej jednostki, jak i realizowanych przez jednostkę konkretnych programów, projektów czy zadań. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, identyfikacja ryzyka jest ponawiana.

8) Analiza ryzyka

Zidentyfikowane ryzyka poddawane są analizie mającej na celu określenie możliwych skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka. Kierownik jednostki lub upoważnieni pracownicy określają akceptowany poziom ryzyka.

9) Reakcja na ryzyko i działania zaradcze

Określony został rodzaj reakcji w stosunku do każdego istotnego ryzyka (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Kierownik jednostki lub upoważnieni pracownicy określają działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

C. Mechanizmy kontroli

Standardy w tym zakresie (pkt 10-24) stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów, które mogą funkcjonować w ramach systemu kontroli finansowej, nie tworząc jednak wyczerpującego zbioru. System kontroli finansowej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki. Każdy mechanizm kontrolny funkcjonujący w jednostce powinien stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko, które jednostka zamierza ograniczyć. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści. Wśród mechanizmów kontroli wyodrębniono specyficzną ich grupę dotyczącą systemów informatycznych (pkt 19-24). Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku funkcjonowania systemów informatycznych zastosowanie mogą mieć także ogólne mechanizmy kontroli.

Ogólne mechanizmy kontroli

10) Dokumentowanie systemu kontroli finansowej

System kontroli finansowej jednostki, w szczególności procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa, zakresy obowiązków, jest dokumentowany, a dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla wszystkich pracowników, którym te informacje są niezbędne.

11) Dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych

Wszystkie operacje finansowe i gospodarcze, a także inne znaczące zdarzenia, są rzetelnie dokumentowane, a dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla upoważnionych osób. Dokumentacja jest pełna oraz umożliwia prześledzenie każdej operacji finansowej, gospodarczej lub zdarzenia od samego początku, w trakcie ich trwania i po zakończeniu. Operacje finansowe i gospodarcze i inne znaczące zdarzenia są bezzwłocznie rejestrowane i prawidłowo klasyfikowane.

12) Zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych

Kierownik jednostki lub upoważnieni przez niego pracownicy zatwierdzają wszelkie operacje finansowe i gospodarcze przed ich realizacją. Poszczególne czynności związane z realizacją operacji finansowych lub gospodarczych są wykonywane wyłącznie przez pracowników do tego upoważnionych.

13) Podział obowiązków

Kluczowe obowiązki dotyczące zatwierdzania (autoryzacji), realizacji i rejestrowania (księgowania) operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń są rozdzielone pomiędzy różnych pracowników, z uwzględnieniem obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego jednostki określonych w przepisach prawa. W małych jednostkach, zatrudniających zbyt mało pracowników, aby móc w pełni wdrożyć ten mechanizm kontroli, kierownik jednostki rekompensuje te braki za pomocą innych mechanizmów. Sporządzone jest zestawienie obowiązków, które w danej jednostce muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników.

14) Weryfikacje

Operacje finansowe, gospodarcze i inne istotne zdarzenia są weryfikowane przed i po realizacji, np.: wielkość dostawy jest porównywana z zamówieniem; dane dotyczące dostawy uwidocznione na fakturze porównywane są z danymi dotyczącymi przyjętej dostawy; stan zapasów weryfikowany jest poprzez inwentaryzację.

15) Nadzór

Prowadzony jest właściwy nadzór w ramach hierarchii służbowej, którego celem jest upewnienie się, że zadania jednostki są właściwie realizowane. Właściwy nadzór obejmuje w szczególności:

- jasne komunikowanie obowiązków, zadań i odpowiedzialności każdemu z pracowników i systematyczną ocenę ich pracy w niezbędnym zakresie,
- zatwierdzanie wyników pracy w decydujących momentach w celu uzyskania zapewnienia, że przebiega ona zgodnie z zamierzeniami.

16) Rejestrowanie odstępstw

Wszystkie przypadki, w których ze względu na nadzwyczajne okoliczności odstąpiono od procedur, instrukcji lub wytycznych, są uzasadniane, dokumentowane i zatwierdzane przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika.

17) Ciągłość działalności

Zapewnione są odpowiednie mechanizmy, których celem jest utrzymanie, w każdym czasie i okolicznościach, ciągłości działalności jednostki, w szczególności operacji finansowych i gospodarczych.

18) Ochrona zasobów

Dostęp do zasobów finansowych, materialnych i informacyjnych jednostki mają wyłącznie upoważnione osoby. Zostali wyznaczeni pracownicy odpowiedzialni za zapewnienie ochrony i właściwego wykorzystania zasobów jednostki. Prowadzone są okresowe porównania rzeczywistego stanu zasobów z zapisami w rejestrach (księgach).

Mechanizmy kontroli systemów informatycznych

19) Kontrola dostępu

W jednostce funkcjonują fizyczne lub logiczne mechanizmy kontroli, które ograniczają lub wykrywają nieuprawniony dostęp do zasobów informatycznych (np. sprzętu, systemu, aplikacji, danych) mające na celu ich ochronę przed nieautoryzowanymi zmianami, utratą lub ujawnieniem.

20) Kontrola oprogramowania systemowego

Wdrożono mechanizmy kontroli, które ograniczają i monitorują dostęp do oprogramowania systemowego.

21) Kontrola tworzenia i zmian w aplikacjach

W jednostce funkcjonują mechanizmy kontroli, które zapobiegają działaniom polegającym na wprowadzaniu nieautoryzowanych aplikacji lub zmian w funkcjonujących aplikacjach i wykrywają te działania.

22) Podział obowiązków

Kluczowe obowiązki dotyczące funkcjonowania systemów informatycznych zostały rozdzielone pomiędzy różne osoby, tak aby uniemożliwić nieuprawniony dostęp do zasobów lub danych.

23) Ciągłość działalności

Wdrożono mechanizmy, które w przypadku wystąpienia niespodziewanych zdarzeń zapewniają, że najważniejsze operacje są prowadzone bez przeszkód lub zostaną wznowione oraz, że najważniejsze dane są właściwie chronione.

24) Kontrole aplikacyjne

Poszczególne aplikacje użytkowe wyposażone są w odpowiednie mechanizmy kontroli, których celem jest zapobieganie, wykrywanie i korygowanie błędów związanych z przetwarzaniem i przepływem danych. Aplikacyjne mechanizmy kontroli funkcjonują na etapie wprowadzania i przetwarzania danych, a także generowania informacji z systemu.

D. Informacja i komunikacja

Standardy w obszarze informacji i komunikacji (pkt 25-27) dotyczą zapewnienia wszystkim pracownikom jednostki dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, w szczególności związanych z kontrolą finansową, a także zapewnienia efektywnego systemu komunikacji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. System efektywny to taki, który zapewnia nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwie zrozumienie przez odbiorców.

25) Bieżąca informacja

Kierownik jednostki, kierownicy komórek organizacyjnych oraz pracownicy otrzymują, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe i rzetelne informacje potrzebne do wypełniania obowiązków, w szczególności wynikających z przyjętego systemu kontroli finansowej.

26) Komunikacja wewnętrzna

System komunikacji wewnętrznej gwarantuje, że każdy pracownik rozumie cele systemu kontroli finansowej, sposób jego funkcjonowania, a także swoją rolę i odpowiedzialność w tym systemie. System komunikacji wewnętrznej zapewnia skuteczne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej.

27) Komunikacja zewnętrzna

W jednostce funkcjonuje efektywny system komunikacji z podmiotami zewnętrznymi, które mogą mieć znaczący wpływ na osiąganie celów jednostki, a także inną jej działalność dotyczącą w szczególności wydatkowania lub gromadzenia środków publicznych.

E. Monitorowanie i ocena

Standardy w zakresie monitorowania i oceny (pkt 28-29) wprowadzają zasadę ciągłej oceny systemu kontroli finansowej funkcjonującego w jednostce. Za dokonywanie oceny odpowiedzialny jest kierownik jednostki, który może być w tym zakresie wspierany przez audyt wewnętrzny, dokonujący niezależnej i obiektywnej oceny tego systemu.

28) Monitorowanie systemu kontroli finansowej

Kierownik jednostki w ramach wykonywania bieżących obowiązków monitoruje skuteczność systemu kontroli finansowej i jego poszczególnych elementów. Zidentyfikowane problemy są na bieżąco rozwiązywane. Do bieżącej oceny funkcjonowania kontroli finansowej zobowiązane są także inne osoby pełniące funkcje kierownicze.

29) Ocena systemu kontroli finansowej

Ocena systemu kontroli finansowej może być dokonywana także w drodze odrębnych ocen dokonywanych przez pracowników jednostki (samoocena). W przypadkach określonych w ustawie w jednostkach prowadzona jest również obiektywna i niezależna ocena systemu kontroli finansowej przez audytora wewnętrznego.

UZASADNIENIE

Zadaniem Ministra Finansów – jako organu administracji rządowej właściwego w sprawach koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych – jest m.in. określanie i upowszechnianie standardów kontroli finansowej, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Niniejszy projekt stanowi realizację treści ww. przepisu oraz wykonanie dyspozycji art. 63 ust. 2 ustawy.

Czyniąc zadość wytycznym zawartym w przepisach ustawy niniejsze *Standardy* zostały przygotowane z uwzględnieniem i w oparciu o powszechnie uznawane standardy. Przy opracowywaniu *Standardów* wykorzystano:

- „Standardy kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej” – opracowane przez Komisję Europejską - Dyрекcję Generalną ds. Budżetu,
- „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” oraz „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie” – raporty opracowane przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO),
- „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” – przyjęte w 2004 r. przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli/Audytu (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI).

W projekcie powtórzono w zasadniczej części regulacje zawarte w ogłoszonym komunikatem Nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. *Standardach kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych* (Dz.Urz.Min.Fin. Nr 3, poz. 13).

Zmiany zaproponowane w niniejszym projekcie polegają na:

- dostosowaniu tekstu do przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych,
- uzupełnieniu części dotyczącej mechanizmów kontroli o mechanizmy specyficzne dla systemów informatycznych,
- dodaniu we wstępie części charakteryzującej system kontroli finansowej,
- zmianach redakcyjnych we wstępie i *Standardach*.

Standardy przedstawiono w pięciu obszarach, odpowiadających pięciu podstawowym elementom kontroli wewnętrznej, tj.:

- środowisko wewnętrzne,
- zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena.

System kontroli finansowej w różnych formach jest obecny praktycznie we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych – nie może bez niej funkcjonować żadna organizacja. Celem niniejszego dokumentu jest stworzenie układu odniesienia dla systemów kontroli finansowej funkcjonujących w jednostkach sektora finansów publicznych poprzez sformułowanie katalogu podstawowych zasad na jakich powinien opierać się system kontroli finansowej. *Standardy* będą stanowiły pomoc w ocenie systemów kontroli finansowej przez kierowników jednostek i audytorów wewnętrznych, a także wyznaczą obszary i kierunki zmian lub uzupełnienia tych systemów. *Standardy* będą podlegały zmianom i modyfikacjom wraz ze zmianami warunków, w których działają jednostki oraz rozwojem systemów kontroli finansowej.

Opracowanie i wdrożenie konkretnych procedur kontroli finansowej, zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy, należy do kierownika jednostki. Ustalając procedury kontroli finansowej, kierownik jednostki ma obowiązek uwzględnienia *Standardów* określonych przez Ministra Finansów. Jednak system kontroli finansowej, powinien być zbudowany z uwzględnieniem nie tylko przepisów prawa, ale także specyficznych warunków prawnych, finansowych, organizacyjnych i kadrowych, w jakich funkcjonuje dana jednostka.

Standardy zostały określone w sposób na tyle ogólny, aby pomimo dużej różnorodności warunków w jakich działają jednostki sektora finansów publicznych, umożliwić kierownikom uwzględnienie *Standardów* w danej jednostce.