

Ministerstwo Finansów

Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego

Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych

Warszawa, maj 2007

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| Wprowadzenie | 2 |
| A. Środowisko wewnętrzne | 5 |
| Uczciwość i inne wartości etyczne | 5 |
| Kompetencje zawodowe | 7 |
| Struktura organizacyjna..... | 10 |
| Identyfikacja zadań wrażliwych..... | 11 |
| Powierzenie uprawnień | 13 |
| B. Zarządzanie ryzykiem..... | 15 |
| Monitorowanie realizacji zadań | 15 |
| Identyfikacja ryzyka | 17 |
| Analiza ryzyka..... | 21 |
| Podejmowanie działań zaradczych..... | 22 |
| Zarządzanie zmianą..... | 23 |
| C. Mechanizmy kontroli | 24 |
| Efektywność mechanizmów kontroli | 24 |
| Dokumentowanie systemu kontroli finansowej | 25 |
| Dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych | 26 |
| Zatwierdzanie operacji finansowych..... | 26 |
| Podział obowiązków | 27 |
| Weryfikacje | 28 |
| Nadzór | 28 |
| Rejestrowanie odstępstw | 29 |
| Ciągłość działalności..... | 29 |
| Ograniczenie dostępu do zasobów | 30 |
| Mechanizmy kontroli systemów informatycznych..... | 33 |
| Kontrola dostępu | 33 |
| Kontrola oprogramowania systemowego..... | 33 |
| Kontrola tworzenia i zmian w aplikacjach..... | 34 |
| Podział obowiązków | 35 |
| Ciągłość działalności..... | 36 |
| Kontrole aplikacyjne | 37 |
| D. Informacja i komunikacja | 38 |
| Bieżąca informacja | 38 |
| Komunikacja wewnętrzna | 39 |
| Komunikacja zewnętrzna | 40 |
| E. Monitorowanie i ocena | 43 |
| Monitorowanie systemu kontroli finansowej | 43 |
| Ocena systemu kontroli finansowej | 44 |

Wprowadzenie

Zadaniem kierownika jednostki sektora finansów publicznych jest zapewnienie systemu kontroli finansowej wspomagającego osiągnięcie celów przez tą jednostkę. System kontroli powinien być adekwatny, efektywny i skuteczny, mimo w zasadzie ciągłej zmiany warunków i otoczenia, w których jednostka funkcjonuje. Kierownik jednostki powinien więc stale dokonywać oceny funkcjonującego w jednostce systemu kontroli oraz jego poszczególnych elementów, aby zweryfikować, czy system został dobrze zaprojektowany i czy działa prawidłowo. System kontroli powinien być oceniany m.in. pod względem: skuteczności jego działania, możliwości jego ulepszenia a także przydatności w zapobieganiu nieprawidłowościom, stratom lub złemu zarządzaniu.

Wymóg prowadzenia bieżącej oceny systemu kontroli został przewidziany w określonych przez Ministra Finansów „*Standardach kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*” z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58). Zgodnie ze standardem nr 28, kierownik jednostki powinien monitorować skuteczność systemu kontroli finansowej i jego poszczególnych elementów, a zidentyfikowane problemy powinny być na bieżąco rozwiązywane. W *Standardach* zaleca się także przeprowadzanie przez pracowników jednostki odrębnych ocen systemu kontroli finansowej, zwanych samooceną.

Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów opracował niniejszy dokument w celu ułatwienia kierownikom jednostek wywiązywania się z obowiązków dotyczących monitorowania i oceny kontroli finansowej.

Podstawą do opracowania wytycznych były „*Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*”. Efektywne korzystanie z niniejszego dokumentu wymaga uprzedniego zapoznania się ze *Standardami* i zrozumienia roli kontroli finansowej w jednostce. Wytyczne nie stanowią integralnej części *Standardów kontroli finansowej* – posługiwanie się nimi nie jest obowiązkowe. Stanowią one raczej narzędzie, które może być pomocne w ocenie systemu kontroli w jednostce, w tym w identyfikacji obszarów lub elementów wymagających ulepszeń. Wytyczne powinny być traktowane jako podstawa, którą można i należy modyfikować lub uzupełniać w celu dostosowania ich do specyficznych celów i zadań danej jednostki oraz warunków, w jakich ona działa.

Wytyczne są zbiorem zagadnień, na które należy zwrócić uwagę przy ocenie systemu kontroli finansowej. Zagadnienia te zostały zaprezentowane w grupach nawiązujących do kolejnych standardów kontroli finansowej i zaprezentowane w pięciu częściach odpowiadających kolejnym elementom systemu kontroli finansowej: środowisko wewnętrzne, zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena. W dokumencie przewidziano także miejsce na własne uwagi, komentarze czy notatki.

Wytyczne mogą być wykorzystywane także przez audytorów wewnętrznych, których jednym z głównych zadań jest ocena adekwatności, skuteczności i efektywności systemów zarządzania i kontroli w jednostce. Wytyczne mogą posłużyć jako pomoc w opracowaniu np. list kontrolnych, kwestionariuszy kontroli wewnętrznej czy innych dokumentów roboczych.

Wytyczne zostały opracowane przy wykorzystaniu wielu różnych źródeł, spośród których najważniejsze to:

- „*Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*” z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58),

- opracowania: „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa”¹ oraz „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie”² Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (COSO),
- „Internal Control Management and Evaluation Tool” – dokument opracowany przez General Accounting Office w Stanach Zjednoczonych, sierpień 2001 r.,
- „Federal Information System Controls Audit Manual” - dokument opracowany przez General Accounting Office w Stanach Zjednoczonych, styczeń 1999 r.,
- „Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector” – INTOSAI, 2004 r.,
- „Zarządzanie w służbie cywilnej – poradnik praktyczny” – opracowany przez Urząd Służby Cywilnej,
- przepisy w zakresie finansów publicznych, w szczególności ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

¹ Polskie wydanie: „Kontrola wewnętrzna”, Fundacja Rozwoju Rachunkowości, Warszawa 1999

² tyt. oryg. „Enterprise Risk Management Framework”, COSO 2004

A. Środowisko wewnętrzne

Pierwsza grupa standardów kontroli finansowej opisuje podstawowe warunki, których spełnienie jest istotne dla stworzenia w jednostce właściwego środowiska wewnętrznego. Środowisko wewnętrzne można określić zarówno jako struktury wspierające kontrolę (odpowiednia struktura organizacyjna, właściwe delegowanie uprawnień, świadomość zadań wrażliwych), kwalifikacje pracowników (kompetencje, doświadczenie, szkolenia), jak i postawy kierownictwa i pracowników (uczciwość, akceptacja dla systemu kontroli, przykład dawany przez kierownictwo). Wszystkie te czynniki składają się na atmosferę panującą w jednostce i jej kulturę organizacyjną. Kierownik jednostki powinien dążyć do stworzenia, a także zachęcać pracowników do współtworzenia, w jednostce takiej kultury organizacyjnej, która będzie wspierać osiąganie celów przez jednostkę oraz buduje pozytywny stosunek kierownictwa każdego szczebla i wszystkich pracowników do systemu kontroli finansowej. Powinien też, poprzez swoje działania i bieżące decyzje, ukazywać swoje przywiązanie do dobrego zarządzania oraz promować wysokie standardy pracy i uczciwe postępowanie.

Ukształtowanie w jednostce pozytywnego środowiska kontroli wymaga uwzględnienia wielu czynników. Najważniejsze z nich znalazły swoje miejsce w standardach kontroli finansowej oraz w niniejszym dokumencie. Kierownik jednostki powinien rozważyć każdy z tych czynników oceniając, czy pozytywne środowisko kontroli zostało w jednostce wykreowane. Czynniki, na które należy zwrócić szczególną uwagę zostały wskazane poniżej, z zastrzeżeniem, że w przypadku części jednostek niektóre z tych czynników mogą nie mieć zastosowania. Poniższe zestawienie ma na celu zasygnalizowanie najistotniejszych kwestii i nie jest wyczerpujące, tworzy raczej podstawę do dalszej modyfikacji i uzupełnień.

Uczciwość i inne wartości etyczne

komentarze/uwagi

0. W jednostce wprowadzono kodeks etyczny (kodeks postępowania), specyficzny dla tej jednostki, w którym określono zasady postępowania w sytuacjach wątpliwych etycznie. W szczególności:
- w kodeksie wskazano jakie zachowanie uważane jest za wzorcowe lub jakie zachowanie uważane jest za niewłaściwe w określonych sytuacjach,
 - zapisy kodeksu odnoszą się na przykład do: właściwego wykorzystania zasobów, przyjmowania prezentów, kontaktów ze stronami postępowania, należytej staranności zawodowej,
 - w kodeksie wskazano przypadki konfliktu interesów,
 - zapisy kodeksu są sformułowane w sposób, który można uznać za zrozumiały dla ogółu pracowników,
 - zapisy kodeksu przyjętego w jednostce nie są sprzeczne z zapisami innych kodeksów etyki obowiązujących w jednostce, np. kodeksu etyki służby cywilnej,
 - znajomość kodeksów etyki obowiązujących w jednostce jest okresowo potwierdzana przez pracowników,

- pracownicy rozumieją jakie zachowanie jest właściwe, a jakie niewłaściwe, jakie konsekwencje może spowodować niewłaściwe zachowanie a także jakie działania należy podjąć, jeżeli staną się świadomi niewłaściwego zachowania.
0. W całej jednostce panuje klimat akceptacji dla wartości etycznych:
- najwyższe kierownictwo, poprzez różne środki komunikacji wewnętrznej, a w szczególności poprzez przykład w codziennym wypełnianiu obowiązków, wspiera i promuje uczciwe i etyczne postępowanie,
 - pracownicy odczuwają presję na etyczne postępowanie,
 - kwestie uczciwego i etycznego postępowania poruszane są na naradach najwyższego kierownictwa z kierownikami komórek oraz na spotkaniach kierownictwa z pracownikami,
 - wszystkie ujawnione przypadki nieetycznego postępowania są piętnowane,
 - znaczenie uczciwości i wartości etycznych ma swoje odzwierciedlenie w kryteriach ocen okresowych pracowników.
0. Kierownictwo i pracownicy są pozytywnie nastawieni do kontroli finansowej i wspierają ją. W szczególności:
- najwyższe kierownictwo jednostki demonstruje swoje poparcie dla systemu kontroli finansowej poprzez organizowanie na ten temat szkoleń, konferencji, narad itp.,
 - najwyższe kierownictwo konsekwentnie egzekwuje przestrzeganie procedur kontroli finansowej przez kierowników komórek i innych pracowników,
 - pracownicy przestrzegają zasad kontroli finansowej i podejmują działania na rzecz zwiększenia jej skuteczności,
 - pracownicy mają możliwość zgłaszania kierownictwu sugestii mających na celu poprawę skuteczności kontroli finansowej; sugestie pracowników są rozpatrywane.
0. Postępowanie w imieniu jednostki z innymi podmiotami oraz własnymi pracownikami jest etyczne. W szczególności:
- sprawozdania przekazywane Sejmowi, Ministerstwu Finansów, organom nadzorującym lub opinii publicznej są właściwe i rzetelne,

- kierownik jednostki współpracuje z audytorami wewnętrznymi, kontrolerami Najwyższej Izby Kontroli i innymi audytorami lub kontrolerami; ceni ich uwagi i zalecenia,
 - skargi, uwagi i propozycje pracowników oraz podmiotów zewnętrznych rozpatrywane są w jasny i zrozumiały sposób oraz bez zbędnej zwłoki.
0. Kierownictwo nie tworzy zachęt i pokus do nieetycznego postępowania, a jeżeli takie istnieją - usuwa je. W szczególności:
- kierownictwo ustala realistyczne, osiągalne cele; nie wywiera nadmiernej presji na realizację celów krótkoterminowych,
 - kierownictwo stosuje godziwe i wyważone środki i sposoby motywowania pracowników; unika stosowania bodźców radykalnych,
 - osoby wykonujące podobną pracę otrzymują wynagrodzenie o zbliżonej wysokości,
 - przyznawanie nagród, podwyżek i awansów na wyższe stanowiska jest powiązane z wynikami pracy i osiągnięciami oraz odbywa się według przejrzystych zasad i kryteriów,
 - przyjęte zasady awansowania i nagradzania zostały pracownikom jasno zakomunikowane.
0. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa, kodeksu etyki, regulaminów, procedur lub zasad postępowania przyjętych w jednostce, kierownik jednostki podejmuje odpowiednie kroki.

Kompetencje zawodowe

0. W jednostce zostały określone, na przykład w formie opisu stanowiska, poszczególne zadania wykonywane na każdym stanowisku pracy. Opisy są aktualne i podlegają okresowym przeglądom dokonywanym przez kierowników komórek. Przeglądy opisów są dokonywane także w przypadku zmian organizacyjnych.
0. Na podstawie analizy zadań wykonywanych na każdym stanowisku pracy, został określony zakres wiedzy, umiejętności i doświadczenia, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania tych zadań. W szczególności:
- zakres niezbędnej wiedzy, umiejętności i doświadczenia został podany do wiadomości odpowiednim pracownikom,

- kierownik jednostki może wykazać, że dokłada starań, aby pracownicy wybrani na poszczególne stanowiska posiadali niezbędną wiedzę, umiejętności i doświadczenie.
0. Kierownik jednostki zapewnia pracownikom niezbędne szkolenia, aby wspierać ich w rozwijaniu kompetencji zawodowych. W szczególności:
- został sporządzony odpowiedni plan szkoleń stosownie do uzasadnionych potrzeb wszystkich pracowników,
 - plan szkoleń jest spójny z celami i zadaniami jednostki,
 - w planie szkoleń przewidziane zostały szkolenia o charakterze wprowadzającym dla nowych pracowników (np. służba przygotowawcza),
 - pracownikom, którzy po raz pierwszy obejmują funkcje kierownicze zapewnia się odpowiednie szkolenie w zakresie zarządzania personelem,
 - w planie finansowym jednostki zostały zaplanowane środki na szkolenia w wysokości wystarczającej na realizację planu szkoleń.
0. Każdemu pracownikowi udziela się niezbędnych porad i wskazówek przy wykonywaniu zadań. W szczególności:
- kierownicy każdego szczebla posiadają niezbędne umiejętności zarządzania oraz potrafią doradzać pracownikom i pomagać im efektywnie wykonywać zadania,
 - wyniki pracy są na bieżąco oceniane przez bezpośredniego przełożonego,
 - przełożeni informują pracowników o jakości wykonywania przez nich zadań oraz udzielają konstruktywnych rad i wskazówek służących poprawie.
0. W jednostce prowadzone są okresowe oceny pracowników dotyczące wykonywania przez nich zadań wynikających z zakresu ich obowiązków. W szczególności:
- zostały wprowadzone procedury i zasady dokonywania ocen pracowników,
 - kryteria ocen okresowych są spójne z celami i zadaniami jednostki,
 - oceny okresowe sporządzane są na piśmie a oceniani pracownicy mają możliwość zapoznania się z nimi i odniesienia się do nich,

- oceny wskazują zadania, które pracownik wykonuje dobrze oraz obszary wymagające poprawy,
 - sposób prowadzenia ocen ma na celu nie tylko rozliczanie pracowników z powierzonych zadań, ale również ich wspieranie, rozwój i motywowanie,
 - w przypadku wyników pracy utrzymujących się stale poniżej wymaganego poziomu pracownikowi powierza się inne zadania albo rozwiązuje się stosunek pracy.
0. Kluczowi pracownicy ze średniego i wyższego kierownictwa posiadają umiejętności ogólnego zarządzania poparte doświadczeniem zdobytym w instytucjach administracji publicznej lub podmiotach gospodarczych.
0. Proces zatrudnienia prowadzony jest w taki sposób, aby zapewnić wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. W szczególności:
- zostały wprowadzone procedury i zasady postępowania przy zatrudnianiu pracowników,
 - proces rekrutacji jest jawny i otwarty dla wszystkich, informacje o rozpoczęciu rekrutacji publikowane są na stronie internetowej jednostki, w siedzibie jednostki lub w ogłoszeniu prasowym (biuletyn służby cywilnej),
 - kandydaci do pracy w jednostce informowani są o wymogach dotyczących wykształcenia, umiejętności i doświadczenia koniecznych do pracy na danym stanowisku,
 - wymogi kwalifikacyjne są podobne dla kandydatów mających wykonywać podobne zadania,
 - w procesie zatrudniania stosuje się jednolite zasady selekcji kandydatów uwzględniając w szczególności wykształcenie, doświadczenie, umiejętności i postawę etyczną kandydatów,
 - bezpośredni przełożony przyszłego pracownika bierze udział w procesie rekrutacji na wolne stanowisko,
 - ustalanie wynagrodzenia nowych pracowników odbywa się według przejrzystych zasad.
0. W trakcie procesu rekrutacji dokonuje się sprawdzenia i potwierdzenia podstawowych informacji o kandydatach. W szczególności:
- kandydatury osób, które często zmieniają miejsce pracy lub posiadają luki w zatrudnieniu poddawane są wnikliwej analizie,

- przed zatrudnieniem kandydata, sprawdza się czy jego dane figurują w Krajowym Rejestrze Karnym,
- referencje i opinie o kandydacie są w przypadkach wątpliwych sprawdzane w poprzednich miejscach jego pracy,
- dokumenty potwierdzające wykształcenie i kwalifikacje zawodowe kandydata są w przypadkach wątpliwych weryfikowane.

Struktura organizacyjna

7. Struktura organizacyjna jest adekwatna do wielkości jednostki i charakteru jej działalności. W szczególności:
 - struktura organizacyjna jednostki jest w odpowiednim stopniu zdecentralizowana - stosownie do charakteru działalności,
 - struktura organizacyjna ułatwia przepływ informacji w całej jednostce zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym,
 - zmiany struktury organizacyjnej nie następują zbyt często,
 - o zmianach struktury organizacyjnej informowani są wszyscy pracownicy.
7. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności najwyższego kierownictwa, a także poszczególnych komórek organizacyjnych został określony w jasny, przejrzysty i spójny sposób. W szczególności:
 - został określony w formie pisemnej podział kompetencji (uprawnień i odpowiedzialności) najwyższego kierownictwa,
 - podział kompetencji jest jasny i wskazuje komórki organizacyjne nadzorowane przez poszczególnych członków najwyższego kierownictwa,
 - został określony w formie pisemnej zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych a także zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności ich kierowników (np. regulamin organizacyjny),
 - w przypadku częstych zmian dokumentów określających strukturę organizacyjną jednostki oraz zakres zadań i odpowiedzialności kierownictwa i komórek organizacyjnych, upowszechniane są w jednostce teksty jednolite,
 - kierownicy każdego szczebla zostali poinformowani o swoich obowiązkach i odpowiedzialności i są ich w pełni świadomi,

- każdy pracownik ma dostęp do aktualnego schematu lub regulaminu organizacyjnego jednostki zawierającego zakres obowiązków i odpowiedzialności kierownictwa i poszczególnych komórek organizacyjnych (np. w sekretariacie, poprzez intranet, foldery publiczne).
7. Kierownik jednostki ocenia okresowo strukturę organizacyjną jednostki i podejmuje działania w celu dostosowania jej do zmieniających się warunków.
7. W jednostce funkcjonuje adekwatny i jasny system sprawozdawczości wewnętrznej, który zapewnia kierownictwu każdego szczebla wszystkie informacje potrzebne do wykonywania zadań. Pracownicy są świadomi istniejących relacji i obowiązków sprawozdawczych.
7. W jednostce zatrudniona jest odpowiednia liczba pracowników, w tym na stanowiskach związanych z nadzorem. W szczególności:
- kierownicy każdego szczebla mają czas na wykonywanie swoich obowiązków i zadań wynikających z zakresu ich odpowiedzialności,
 - pracownicy są w stanie wykonać wyznaczone zadania nie pracując regularnie poza normalnymi godzinami pracy,
 - kierownicy nie wykonują zadań przeznaczonych dla więcej niż jednej osoby.

Identyfikacja zadań wrażliwych

0. Zidentyfikowane zostały zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej jednostki. W szczególności:
- zostały poddane analizie obszary działalności jednostki szczególnie podatne na występowanie szkodliwych wpływów, np. udzielanie zamówień publicznych o znacznej wartości, wydawanie decyzji o charakterze uznaniowym, przyznawanie dotacji, nakładanie kar lub grzywien,
 - zostały zidentyfikowane czynniki, które sprzyjają występowaniu szkodliwych wpływów, np. nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika, tworzenie się „kolejki” spraw do załatwienia, brak jasnych zasad podejmowania rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym, brak precyzyjnie

przypisanej odpowiedzialności za podejmowane decyzje,

- zostało sporządzone w formie pisemnej zestawienie zadań wrażliwych,
- pracownicy wykonujący zadania wrażliwe oraz ich przełożeni (nadzorujący) zostali zapoznani z zestawieniem i potwierdzili ten fakt podpisem.

2. Ustanowione zostały, odpowiednie do szacowanego poziomu ryzyka, środki zaradcze mające ograniczyć możliwość występowania szkodliwych wpływów i ich negatywne skutki. W szczególności:

- procedury służące realizacji środków zaradczych zostały określone w formie pisemnej,
- pracownicy wykonujący zadania wrażliwe oraz ich przełożeni (nadzorujący) zostali zapoznani z procedurami i potwierdzili ten fakt podpisem,
- realizacja środków zaradczych (np. rotacja pracowników wykonujących zadania wrażliwe) została zaplanowana w taki sposób, aby nie zakłócić funkcjonowania jednostki,
- w jednostce prowadzi się rejestr osób odwiedzających jednostkę oraz wykaz połączeń wykonywanych z telefonów służbowych i wszyscy pracownicy zostali o tym poinformowani,
- kierownik jednostki rozważył wprowadzenie różnych środków zaradczych, np. zostały określone zasady kontaktów pracowników jednostki z wnioskodawcami, zostały określone jasne zasady ustalania kolejności załatwiania spraw, kolejność i terminy załatwiania spraw są monitorowane, określono jasne i zrozumiałe warunki uzyskania rozstrzygnięć uznaniowych a zainteresowani mają możliwość zapoznania się z tymi warunkami, ustalono zasady i procedury udostępniania określonych informacji podmiotom zewnętrznym, określono jasne procedury załatwiania spraw i wskazano osoby odpowiedzialne za załatwienie danej sprawy, na wybranych stanowiskach wprowadzono zasadę rotacji zatrudnienia, pracownikom zapewnia się szkolenia, instruktaż i wskazówki dotyczące właściwego zachowania się wobec propozycji korupcyjnych.

Powierzenie uprawnień

1. Kierownik jednostki przydziela uprawnienia lub obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub majątkowej odpowiednim pracownikom adekwatnie do celów i zadań jednostki. W szczególności:
 - powierzenie uprawnień lub obowiązków dokonywane jest w drodze pisemnej, np. w formie upoważnienia, pełnomocnictwa, odpowiednich zapisów w regulaminie organizacyjnym,
 - w jednostce prowadzony jest rejestr udzielonych upoważnień i pełnomocnictw,
 - w upoważnieniu precyzyjnie i jednoznacznie określa się zakres przekazywanych uprawnień, np.: rodzaj decyzji, do podejmowania których upoważnia się pracownika; kwotę, do wysokości której pracownik może podejmować decyzje; termin obowiązywania upoważnienia; możliwość przekazania uprawnienia w części lub całości innemu pracownikowi,
 - zakres delegowanych uprawnień lub obowiązków, a także poziom, do którego zostały przekazane jest odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji oraz poziomu ryzyka z nimi związanego,
 - przyjęcie uprawnień lub obowiązków przez pracownika jest potwierdzone jego podpisem,
 - pracownicy, którym powierza się uprawnienia lub obowiązki zostali wybrani rozważnie i dają rękojmię odpowiedzialnego i rzetelnego wykonywania powierzonych zadań; przed podjęciem decyzji kierownik jednostki wziął pod uwagę np. ich wykształcenie, umiejętności, doświadczenie, jak wywiązywali się wcześniej z podobnych obowiązków, czy byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych itp.,
 - uprawnienia lub obowiązki są przekazywane na najniższy akceptowalny poziom, stosownie do szacowanego ryzyka, aby odciążyć wyższe kierownictwo od bieżących decyzji i dać możliwość skupienia się na decyzjach o charakterze strategicznym,
 - kierownik jednostki, stosownie do zakresu delegowanych uprawnień lub obowiązków, wdrożył efektywne mechanizmy monitorowania korzystania z uprawnień i wykonywania obowiązków,
 - o przekazaniu kluczowych uprawnień lub obowiązków zostali poinformowani wszyscy pracownicy.

6. W jednostce został powołany główny księgowy.
W szczególności:
- został określony zakres obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego; zakres jest zgodny z przepisami,
 - główny księgowy jednostki jest świadomy swoich obowiązków uprawnień i odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej, rachunkowości jednostki i kontroli finansowej,
 - głównym księgowym jednostki jest osoba, której wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe są zgodne z wymogami przepisów prawa i daje rękojmię rzetelnego i efektywnego wykonywania zadań,
 - powierzenie głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności nastąpiło w drodze pisemnej; zakres przekazywanych obowiązków i odpowiedzialności został precyzyjnie określony; przyjęcie obowiązków i odpowiedzialności jest potwierdzone podpisem głównego księgowego.
6. Każdy pracownik jest świadomy swoich uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wykonywanej pracy oraz obowiązków związanych z kontrolą finansową.
6. Zakres udzielonych uprawnień lub obowiązków jest odpowiedni do zakresu ponoszonej odpowiedzialności.
W szczególności:
- przyjęciu uprawnień lub obowiązków towarzyszy przyjęcie odpowiedzialności za podejmowane decyzje lub dokonywane czynności,
 - pracownik, który ponosi odpowiedzialność za określone decyzje lub czynności powinien posiadać także uprawnienia do podejmowania tych decyzji czy dokonywania czynności,
 - powierzający uprawnienia lub obowiązki oraz pracownik, który je przyjmuje są świadomi jaką odpowiedzialność ponosi przyjmujący i jakie konsekwencje może mieć dla niego niewłaściwe wykonywanie powierzonych obowiązków,
 - kierownik jednostki jest świadomy, że ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki, niezależnie od stopnia w jakim przekazał uprawnienia i obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki,
 - zapewniona jest równowaga pomiędzy uprawnieniami przekazanymi na niższe poziomy a zaangażowaniem personelu wyższego szczebla.

B. Zarządzanie ryzykiem

Druga grupa standardów kontroli finansowej dotyczy procesu zarządzania ryzykiem. Ryzyko występuje w działalności każdej jednostki. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki.

Niezbędnym warunkiem zarządzania ryzykiem jest określenie jasnych i spójnych celów całej jednostki (cele ogólne) w danym okresie oraz powiązanych z nimi celów poszczególnych komórek organizacyjnych (cele szczegółowe). Dopiero po określeniu celów jednostki możliwa jest identyfikacja ryzyka, które może zagrozić ich osiągnięciu. Każde zidentyfikowane ryzyko powinno zostać poddane analizie pod kątem prawdopodobieństwa wystąpienia i skutków, jakie może spowodować. Następnie kierownictwo jednostki powinno określić swój stosunek do ryzyka, czyli poziom ryzyka akceptowalny w danej sytuacji jednostki, oraz sposób reakcji na każde zidentyfikowane ryzyko. Kolejnym elementem w procesie zarządzania ryzykiem jest wdrożenie zaplanowanych działań oraz ich monitorowanie. Należy podkreślić, że zarządzanie ryzykiem powinno być procesem ciągłym i nie powinno ograniczać się do jednokrotnego przeprowadzenia ww. działań. Zarządzanie ryzykiem, które należy do odpowiedzialności najwyższego kierownictwa i powinno być nieodłącznym elementem zarządzania działalnością jednostki.

Wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem, podobnie jak *standardy kontroli finansowej*, wskazują na niezbędne elementy tego procesu, lecz nie określają obowiązkowej metody zarządzania ryzykiem. W dalszej części niniejszego rozdziału podano także zestawienie czynników sprzyjających powstaniu ryzyka (czynniki ryzyka). Należy jednak podkreślić, że mają one wyłącznie charakter przykładowy i w przypadku każdej jednostki powinno się rozważyć czynniki występujące w jej konkretnej działalności. Poniższe zestawienie ma na celu zasygnalizowanie najistotniejszych kwestii i nie jest wyczerpujące, tworzy raczej podstawę do dalszej modyfikacji i uzupełnień.

Określenie celów i monitorowanie realizacji zadań

komentarze/uwagi

0. Najwyższe kierownictwo ustaliło ogólne cele jednostki co najmniej na bieżący rok. W szczególności:
 - cele ogólne są jasne i zgodne z zadaniami jednostki określonymi przez przepisy prawa, statut lub inne obowiązujące jednostkę regulacje,
 - liczba celów ogólnych jest niewielka, aby kierownictwo mogło skutecznie monitorować ich realizację,
 - cele ogólne są wystarczająco specyficzne dla danej jednostki,
 - został określony termin, w którym poszczególne cele ogólne mają być osiągnięte,
 - cele ogólne są możliwe do osiągnięcia przez daną jednostkę,
 - wszyscy pracownicy znają i rozumieją cele ogólne jednostki.

0. Kierownictwo najwyższego szczebla traktuje cele ogólne jako własne i przyjmuje odpowiedzialność za ich osiągnięcie.

0. Ustalono mierzalne kryteria lub wskaźniki realizacji celów ogólnych. Kierownik jednostki ocenia okresowo stopień realizacji celów ogólnych.
0. Ustalone zostały cele szczegółowe dla poszczególnych komórek organizacyjnych (np. w formie rocznego planu pracy), których realizacja służy osiągnięciu celów ogólnych. W szczególności:
 - cele szczegółowe wynikają z celów ogólnych,
 - poszczególne cele szczegółowe są ze sobą spójne i uzupełniają się,
 - zostały wyznaczone - na właściwym szczeblu zarządzania - osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów szczegółowych,
 - ustalono mierzalne kryteria lub wskaźniki realizacji celów szczegółowych,
 - dokonuje się okresowego przeglądu celów szczegółowych, w celu weryfikacji ich aktualności,
 - kierownicy każdego szczebla są włączeni w ustalanie celów szczegółowych i zaangażowani w ich osiągnięcie,
 - cele zostały ustalone realistycznie, adekwatnie do posiadanych przez jednostkę zasobów.
0. W celu realizacji celów szczegółowych przyjęto roczny plan pracy jednostki zawierający poszczególne cele i zadania, kryteria lub wskaźniki realizacji celów, komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację oraz zasoby (np. osobowe, finansowe, rzeczowe) przeznaczone do ich realizacji.
0. Kierownik jednostki zidentyfikował te cele szczegółowe, które są krytyczne dla osiągnięcia celów ogólnych i regularnie ocenia ich realizację.
0. Osoby odpowiedzialne za osiągnięcie celów szczegółowych monitorują stopień ich realizacji za pomocą mierzalnych wskaźników, mierników lub precyzyjnych kryteriów ustalonych dla każdego celu. W szczególności:
 - ustalone wskaźniki, mierniki i kryteria są okresowo analizowane pod kątem ich adekwatności,
 - zostały określone jasne i zrozumiałe obowiązki sprawozdawcze z realizacji zadań,
 - dane dotyczące rzeczywistej realizacji celów są porównywane z planowanymi wielkościami a różnice są analizowane,
 - w przypadku wystąpienia niespodziewanych wyników lub tendencji prowadzi się ich analizę w celu identyfikacji czynników, które mogą

zagrozić osiągnięciu celów oraz podejmuje się działania zaradcze.

Identyfikacja ryzyka

1. Kierownik jednostki zapewnia przeprowadzanie systematycznej identyfikacji ryzyka. W szczególności:
 - metoda identyfikacji ryzyka jest spójna w całej jednostce,
 - identyfikacja ryzyka prowadzona jest w sposób planowy i systematyczny, nie rzadziej niż raz w roku,
 - najwyższe kierownictwo zaangażowane jest w proces identyfikacji ryzyka,
 - proces identyfikacji ryzyka jest dokumentowany,
 - w razie istotnej zmiany celów jednostki lub warunków, w których funkcjonuje, identyfikacja ryzyka jest ponawiana,
 - sposób, w jaki dokonuje się identyfikacji ryzyka, został zakomunikowany właściwym pracownikom,
 - w procesie identyfikacji ryzyka wykorzystuje się ustalenia audytu wewnętrznego i zewnętrznego, wyniki ocen, kontroli itp.,
2. W celu identyfikacji ryzyka kierownik jednostki może na przykład:
 - wyznaczyć komórkę organizacyjną, której zadaniem jest identyfikacja ryzyka w całej jednostce,
 - powołać zespół, którego celem będzie identyfikacja ryzyka,
 - wykorzystać metodę oddolnej identyfikacji ryzyka, w której identyfikacji ryzyka dokonują pracownicy na każdym szczeblu, a wyniki przekazywane są stopniowo w górę struktury organizacyjnej,
 - organizować narady kierownictwa poświęcone identyfikacji ryzyka.
3. Identyfikuje się zarówno ryzyko dotyczące całej jednostki, jak i ryzyko odnoszące się do każdego istotnego obszaru jej działalności, programu czy projektu.
4. W procesie identyfikacji ryzyka zwraca się szczególną uwagę na kluczowe ryzyka związane z realizacją najważniejszych celów jednostki.

5. Identyfikuje się ryzyko utracenia korzyści związanych z pojawiającymi się szansami, których jednostka może nie wykorzystać (np. pozyskanie środków z Unii Europejskiej).
1. W procesie identyfikacji uwzględnia się ryzyko wynikające ze zmian zachodzących zarówno w samej jednostce, jak i w otoczeniu, w którym ona funkcjonuje.
2. W jednostce prowadzi się identyfikację ryzyka dotyczącego systemów informatycznych. W szczególności rozważane są czynniki związane z:
 - utrzymaniem ciągłości pracy systemów informatycznych, np. zatrzymaniem pracy systemów informatycznych, brak przepływu informacji o błędach w systemach informatycznych,
 - dostępem do zasobów informatycznych jednostki, np. wypływ danych z systemów, włamania do systemów, zafalszowanie danych przy outsourcing'u,
 - wykorzystaniem infrastruktury informatycznej, np. awaria sprzętu, niedopasowanie systemów do bazy sprzętowej, wykorzystywanie nielegalnego oprogramowania,
 - rozwojem i wdrożeniem nowych systemów informatycznych, np. nieuprawnione wdrożenie zmian w oprogramowaniu i bazach danych.
3. W procesie identyfikacji ryzyka rozważane są czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka wynikającego ze źródeł zewnętrznych. W szczególności rozważane są czynniki związane z:
 - infrastrukturą, np. zakłócenia w dostawach energii, przerwy w łączności telefonicznej, w dostępie do Internetu i poczty elektronicznej, zakłócenia w dojazdach pracowników,
 - zewnętrznymi warunkami ekonomicznymi, np. zmiany stóp procentowych, kursów walut lub inflacji, poziom państwowego długu publicznego,
 - zmianami politycznymi, np.: zmiana rządu, zmiana władz samorządowych, zmiany na stanowiskach istotnych dla funkcjonowania jednostki,
 - środowiskiem prawnym, np.: nowe przepisy prawa, zmiana przepisów, brak regulacji prawnej w danym zakresie, skomplikowane lub niejasne przepisy,
 - środowiskiem naturalnym, np.: zanieczyszczenie środowiska, katastrofa ekologiczna, protesty społeczne,

- „siłą wyższą”, np.: pożar, powódź, huragan, trzęsienie ziemi,
 - innymi zagrożeniami zewnętrznymi, np.: działania przestępcze, terroryzm,
 - naciskami zewnętrznymi, np.: presja społeczna, polityczna, naciski grup interesu, działalność lobbingsowa,
 - dostawcami i usługodawcami, np.: niestabilne zaopatrzenie, monopolistyczna pozycja dostawców, częste zmiany dostawców,
 - klientami, np.: zmiany oczekiwań klientów, zmiany popytu na usługi lub produkty jednostki,
 - konkurencją, np.: nowe technologie, nowi konkurenci, zmiany konkurencyjności usług lub produktów.
4. W procesie identyfikacji ryzyka rozważane są czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka o charakterze finansowym. W szczególności rozważane są czynniki związane z:
- wielkością środków finansowych jednostki, np.: zmiany wysokości dochodów, przychodów, środków ze źródeł zagranicznych, środków z Unii Europejskiej, wydatków, rozchodów,
 - płynnością, np.: blokady wydatków, zatory płatnicze, problemy ekonomiczne głównych klientów, wielkość zadłużenia jednostki,
 - inwestycjami, np.: niewłaściwe decyzje inwestycyjne, wzrost kosztów inwestycji, brak źródeł finansowania, opóźnienia w realizacji inwestycji,
 - nieproduktywną stratą środków, np.: oszustwo, kradzież, brak możliwości ubezpieczenia strat, kary umowne, inne kary i grzywny,
 - sprawozdawczością finansową, np.: niedawne zmiany w systemie księgowania, częste zmiany pracowników odpowiedzialnych za sprawozdania.
5. W procesie identyfikacji ryzyka rozważane są czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka wynikającego z charakteru prowadzonej działalności. W szczególności rozważane są czynniki związane z:
- działalnością podstawową jednostki, np.: stopień skomplikowania działalności, niewystarczające kompetencje zawodowe pracowników, niedawne zmiany kluczowych pracowników, brak motywacji u pracowników,
 - przetwarzaniem informacji, np.: nieadekwatność informacji, na podstawie których podejmuje się decyzje, utrata informacji, naruszenie poufności informacji,

- stabilnością działalności jednostki lub zatrudnienia, np.: ograniczenie lub znaczny wzrost zadań jednostki, zmiany procesów operacyjnych, decentralizacja działalności, programów lub projektów,
 - technologią, np.: zakłócenia w działaniu systemów informatycznych, bezpieczeństwo systemów informatycznych, powstanie nowych technologii, wdrażanie nowych technologii,
 - projektami prowadzonymi przez jednostkę, np.: niewłaściwe planowanie projektu, wzrost kosztów realizacji projektu, opóźnienia w realizacji projektu, brak środków na realizację projektu, niepowodzenie projektu,
 - nowymi zadaniami i programami, np.: brak odpowiednich zasobów (środków finansowych, pracowników, wyposażenia, informacji), krótki termin realizacji, konieczność współpracy z innymi podmiotami,
 - innowacyjnością, np.: opór pracowników, brak skłonności do zmian, wdrażanie niesprawdzonych rozwiązań,
 - outsourcingiem, np.: zależność od kontrahentów w realizacji krytycznych celów jednostki, znaczna część zadań zlecona na zewnątrz, niewystarczająca jakość realizacji zadań zleconych innym podmiotom,
 - reputacją jednostki, np.: spadek reputacji na skutek niewłaściwego działania lub zaniedbań pracowników, niewłaściwej realizacji zadań przez jednostkę, złego zarządzania.
6. W procesie identyfikacji ryzyka rozważane są czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka związanego z zarządzaniem. W szczególności rozważane są czynniki związane z:
- jakością zespołu zarządzającego, np.: niewystarczające kwalifikacje kierownictwa, częste zmiany na stanowiskach kierowniczych, zbyt mała liczba osób na stanowiskach kierowniczych,
 - organizacją jednostki, np.: nieadekwatna struktura organizacyjna, brak zakresów obowiązków kierownictwa i pracowników, nieefektywny system przepływu informacji, znaczne zmiany w zakresie odpowiedzialności kierownictwa,
 - zarządzaniem zasobami ludzkimi, np.: niesprawiedliwa praktyka wynagradzania, niskie wynagrodzenia, brak działań motywujących pracowników, nie zapewnianie odpowiednich szkoleń,

niewystarczające możliwości rozwoju zawodowego pracowników, nieefektywna rekrutacja.

7. W procesie identyfikacji ryzyka rozważa się inne czynniki, które mogą zwiększyć ryzyko, w szczególności:
 - niepowodzenia w osiągnięciu celów w przeszłości, np.: niezrealizowanie projektu lub programu, przekroczenie planowanych wydatków lub kosztów, niewykonanie planu dochodów,
 - przypadki nieprawidłowości w przeszłości, np.: nieprawidłowe wydatki, naruszenie lub obejście procedur kontrolnych, naruszenie prawa lub regulacji wewnętrznych,
 - czynniki ryzyka wrodzonego (wewnętrznego), np.: charakter działalności, wielkość jednostki, liczba pracowników, wielkość majątku trwałego, liczba transakcji, wielkość budżetu.

Analiza ryzyka

1. Zidentyfikowane ryzyka poddawane są gruntownej i całościowej analizie, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa i możliwych skutków (znaczenia, wpływu) wystąpienia danego ryzyka. W szczególności:
 - wyniki analizy ryzyka są dokumentowane,
 - w analizę ryzyka zaangażowani są kierownicy odpowiedniego szczebla oraz właściwi pracownicy,
 - każde ryzyko poddane analizie przypisywane jest do odpowiednich celów jednostki,
 - analiza ryzyka obejmuje oszacowanie skutku ryzyka, tj. efektu lub rezultatu wystąpienia danego zdarzenia,
 - skutek ryzyka może być wyrażony jako wartość szacunkowa w przyjętej skali (np.: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski) lub jako wartość liczbowa (np. kwota ewentualnych strat, dodatkowych kosztów lub nie uzyskanych przychodów),
 - analiza ryzyka obejmuje oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia każdego ryzyka (łącznie z oszacowaniem częstotliwości jego występowania),
 - prawdopodobieństwo może być wyrażone jako wartość szacunkowa w przyjętej skali (np.: bardzo wysokie, wysokie, średnie, niskie) lub wartość liczbowa,

- zostały ustalone sposób i kryteria oceny istotności ryzyka (np. ustalono skalę ryzyka: bardzo wysokie, wysokie, średnie, niskie).
2. Kierownik jednostki wyznaczył poziom ryzyka akceptowalnego dla jednostki, czyli stopień ryzyka, jaki jednostka gotowa jest podjąć („apetyt na ryzyko”).
- W szczególności:
- przy określaniu apetytu na ryzyko kierownik jednostki uwzględnił sytuację jednostki, np.: wielkość budżetu, obowiązujące przepisy prawne, wielkość zatrudnienia, znaczenie reputacji jednostki, znaczenie systemów informatycznych, znaczenie realizowanych projektów lub programów itp.,
 - przy określaniu apetytu na ryzyko kierownik jednostki uwzględnił wielkość kosztów ograniczenia danego ryzyka,
 - apetyt na ryzyko jest zróżnicowany w zależności od rodzaju i istotności danego ryzyka.

Reakcja na ryzyko i działania zaradcze

6. Zarządzający określił rodzaj reakcji w stosunku do danego ryzyka (np. przeniesienie, tolerowanie, działanie, wycofanie się). W szczególności:
- zostały zaplanowane i wdrożone odpowiednie działania w stosunku do każdego ryzyka, które nie może być przez jednostkę zaakceptowane, zgodnie z ustalonym rodzajem reakcji,
 - w stosunku do ryzyk, do których jednostka podejmuje działania, zostały wdrożone odpowiednie mechanizmy kontrolne,
 - mechanizmy kontrolne są proporcjonalne do ryzyka, które mają ograniczać, tj. koszty wdrożenia funkcjonowania danego mechanizmu nie są większe niż korzyści uzyskiwane dzięki niemu,
 - kierownik jednostki monitoruje funkcjonowanie procesu zarządzania ryzykiem w jednostce.
7. Dla każdego ryzyka został ustalony „właściciel”, czyli osoba odpowiedzialna za zarządzanie tym ryzykiem. W szczególności:
- „własność” danego ryzyka, stosownie do jego istotności, została określona na odpowiednim szczeblu zarządzania,

- odpowiedzialność za zarządzanie kluczowymi ryzykami – dotyczącym celów krytycznych jednostki – została przyjęta przez najwyższe kierownictwo.

Zarządzanie zmianą

1. W jednostce funkcjonują mechanizmy przewidywania, identyfikacji i reagowania na rutynowe zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka i mogących mieć wpływ na osiągnięcie celów jednostki lub realizację poszczególnych zadań czy programów. W szczególności:
 - każda działalność jednostki, która może być znacząco dotknięta przez zmiany, poddawana jest analizie,
 - rutynowe zmiany poddawane są ustalonym w jednostce procesom identyfikacji i analizy ryzyka,
 - ryzyko wynikające z najbardziej istotnych zmian jest rozpatrywane na odpowiednio wysokim szczeblu zarządzania; rozpatrywany jest całościowy wpływ tych zmian na jednostkę i podejmowane są odpowiednie działania.
2. W jednostce zwraca się szczególną uwagę na zmiany, które mogą mieć znaczący i rozległy wpływ na jednostkę oraz mogą wymagać zaangażowania najwyższego kierownictwa. W szczególności rozważane jest ryzyko związane z:
 - zatrudnianiem nowych pracowników na kluczowych stanowiskach w jednostce,
 - dużą rotacją pracowników w którymkolwiek z obszarów działalności jednostki,
 - zmianą struktury organizacyjnej,
 - zmniejszeniem limitu wydatków lub dostępnych środków,
 - znaczną redukcją zatrudnienia,
 - zmianą siedziby,
 - dzieleniem, łączeniem lub likwidacją jednostki,
 - wprowadzeniem nowego lub modyfikacją istniejącego systemu informatycznego,
 - znacznym wzrostem lub znaczną redukcją działalności w krótkim okresie,
 - wdrażaniem nowej technologii lub zmianą dotychczasowej,
 - rozpoczęciem świadczenia nowych usług lub produkcji nowych produktów,
 - rozpoczęciem działalności w nowej lokalizacji.

C. Mechanizmy kontroli

Trzecia grupa standardów kontroli finansowej dotyczy zagadnień związanych z mechanizmami kontroli finansowej. Mają one zasadnicze znaczenie dla poprawnego zarządzania środkami i mieniem publicznym oraz dla skutecznego i efektywnego osiągnięcia celów instytucji.

Na mechanizmy kontroli finansowej składają się regulaminy, procedury, instrukcje, czynności czy zasady, za pomocą których zarządzający chcą zapewnić, że funkcjonowanie jednostki, a w szczególności gromadzenie i rozdysponowanie środków publicznych oraz gospodarowanie mieniem, będzie przebiegać zgodnie z ich wytycznymi. Mechanizmy kontroli powinny występować w jednostce w zasadzie na wszystkich szczeblach zarządzania i odnosić się do wyników procesu analizy ryzyka - ich celem powinno być ograniczanie zidentyfikowanego ryzyka, którego jednostka nie może zaakceptować.

Mechanizmy kontrolne wprowadzone w poszczególnych jednostkach będą bardzo często się różniły, gdyż jednostki mają swoje specyficzne cele i zadania, funkcjonują w różnych środowiskach, różnią się wielkością i strukturą organizacyjną, mają różne doświadczenia i napotykają różne ryzyko. Nawet w przypadku jednostek, które mają takie same cele i zadania oraz podobne struktury organizacyjne (np. urzędy wojewódzkie, izby skarbowe), mechanizmy kontroli mogą się różnić z powodu odmiennego osądu kierownictwa czy stylu zarządzania. Jednak mimo występujących różnic, wszystkie mechanizmy kontroli powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby wspomagać jednostkę w osiągnięciu wyznaczonych jej celów.

Z uwagi na wielką różnorodność mechanizmów kontroli, które mogą być wprowadzone w jednostkach, przedstawienie ich wszystkich w niniejszym dokumencie byłoby niecelowe. Jednakże można wskazać pewne ogólne zasady, jak też pewne mechanizmy kontroli, które mogą mieć zastosowanie praktycznie w każdej jednostce. Najważniejsze z nich znalazły swoje miejsce w standardach kontroli finansowej oraz w niniejszym dokumencie. Kierownik jednostki powinien je rozważyć oraz ocenić czy w jednostce funkcjonują odpowiednie mechanizmy kontroli.

Mechanizmy i czynności, na które należy zwrócić szczególną uwagę zostały wskazane poniżej, z zastrzeżeniem, że w przypadku części jednostek niektóre z nich mogą nie mieć zastosowania. Poniższe zestawienie ma na celu zasygnalizowanie najistotniejszych kwestii i nie jest wyczerpujące, tworzy raczej podstawę do dalszej modyfikacji i uzupełnień.

Efektywność mechanizmów kontroli

komentarze/uwagi

Mechanizmy kontroli powinny być efektywne, czyli skutecznie ograniczać dane ryzyko przy najmniejszych możliwych kosztach. W szczególności:

- mechanizmy kontroli powinny być adekwatne, tj. skonstruowane w taki sposób, że ich prawidłowe stosowanie zabezpiecza jednostkę (działalność, operację) przed danym ryzykiem,
- mechanizmy kontroli powinny być skuteczne, tj. powinny działać w zamierzony sposób, czyli faktycznie zabezpieczać jednostkę przed wystąpieniem lub skutkami danego ryzyka,
- mechanizmy kontroli powinny być efektywne, tj. powinny ograniczać ryzyko w pożądanym stopniu

przy wykorzystaniu najmniejszych możliwych nakładów; należy dążyć do tego, aby koszty wdrożenia i funkcjonowania danego mechanizmu nie były wyższe niż przewidywane szkody, które mogłyby powstać, gdyby ten mechanizm nie funkcjonował,

- wdrażane mechanizmy są możliwie najprostsze i zrozumiałe dla osób, które mają je stosować,
- mechanizmy kontroli są stosowane konsekwentnie przez wszystkich pracowników zaangażowanych w dany mechanizm; nie są pomijane podczas nieobecności kluczowych pracowników lub w okresie spiętrzenia zadań,
- utrzymywanie mechanizmów kontroli, które nie zabezpieczają jednostki przed żadnym ryzykiem jest niecelowe; mechanizmy takie są likwidowane.

Dokumentowanie systemu kontroli finansowej

Przyjęte zasady funkcjonowania systemu kontroli finansowej jednostki, w szczególności procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa, zakresy obowiązków są rzetelnie dokumentowane i dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla wszystkich pracowników, którym jest niezbędna. W szczególności:

- dokumentacja systemu kontroli finansowej jest prowadzona w formie pisemnej i obejmuje wszystkie procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa, zakresy obowiązków i inne dokumenty związane z systemem kontroli finansowej,
- dokumentacja kontroli finansowej zawiera także opis systemów informatycznych, systemów przetwarzania danych oraz ogólnych i specyficznych kontroli aplikacyjnych związanych z tymi systemami,
- dokumentacja systemu kontroli jest kompletna, rzetelna i aktualna,
- wyznaczono komórkę organizacyjną lub pracownika, który gromadzi wszystkie akty wewnętrzne regulujące funkcjonowanie jednostki,
- dokumentacja systemu kontroli jest łatwo dostępna dla wszystkich upoważnionych pracowników, którym jest niezbędna do wykonywania obowiązków,
- dokumentacja systemu kontroli jest łatwo dostępna w celu badania przez audytorów wewnętrznych, zewnętrznych czy kontrolerów.

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. Operacje finansowe i gospodarcze i inne znaczące zdarzenia są bezzwłocznie rejestrowane i prawidłowo klasyfikowane. W szczególności:

- dokumentacja operacji jest pełna oraz umożliwia prześledzenie każdej operacji finansowej, gospodarczej lub zdarzenia od samego początku, w trakcie ich trwania i po zakończeniu,
- transakcje i zdarzenia są właściwie klasyfikowane i bezzwłocznie rejestrowane,
- klasyfikacja operacji finansowych i gospodarczych i innych zdarzeń spełnia wymogi przepisów o rachunkowości oraz specyficzne wymagania dla jednostek sektora finansów publicznych,
- w jednostce prowadzony jest rejestr umów, zleceń, zamówień itp.; dostęp do rejestru mają wyłącznie upoważnione osoby,
- w jednostce przechowuje się oryginały umów, zleceń, zamówień itp.; dokumenty te są odpowiednio chronione i dostęp do nich mają wyłącznie upoważnione osoby,
- w jednostce przechowuje się pełną dokumentację dotyczącą naboru pracowników i postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Zatwierdzanie operacji finansowych

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

- funkcjonują odpowiednie mechanizmy kontroli, które zapewniają, że podejmowane i realizowane są wyłącznie operacje zatwierdzone przez kierownika jednostki lub upoważnionych pracowników działających w zakresie posiadanego upoważnienia,
- zatwierdzaniu podlegają wszelkie wydatki przed ich dokonaniem oraz wszelkie zobowiązania przed ich zaciągnięciem,

- zatwierdzaniu podlega także rozpoczęcie operacji mogącej skutkować zaciągnięciem zobowiązania lub dokonaniem wydatku, np. wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, złożenie zamówienia u dostawcy, podpisanie umowy, polecenie wyjazdu służbowego,
- poszczególne czynności związane z realizacją operacji finansowej lub gospodarczej są wykonywane wyłącznie przez osoby do tego upoważnione; np. wypisywanie czeków, wypisywanie przelewów, uzgadnianie salda z bankiem, pobieranie gotówki z banku, przyjmowanie gotówki od wpłacających, pobieranie czeków z banku, używanie kart kredytowych, kontaktowanie się z oferentami, odbiór dostaw lub usług,
- upoważnienie do zatwierdzania operacji udzielone pracownikowi przez kierownika jednostki zawiera szczegółowy zakres i warunki zatwierdzania operacji przez tego pracownika,
- zakres i warunki udzielonych pracownikom upoważnień do zatwierdzania operacji są zgodne z wytycznymi zarządzających,
- udzielenie pracownikom upoważnienia do zatwierdzania operacji zostało w jednostce wyraźnie zakomunikowane.

Podział obowiązków

9. Kluczowe obowiązki dotyczące prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń są rozdzielone pomiędzy różne osoby. W szczególności:
- każdą operację finansową lub gospodarczą prowadzą co najmniej dwie osoby, tj. żaden pojedynczy pracownik nie prowadzi wszystkich kluczowych etapów operacji,
 - sporządzono zestawienie obowiązków, które muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników, z uwzględnieniem obowiązków głównego księgowego określonych w przepisach prawa,
 - w małych jednostkach, w których, ze względu na małą liczbę pracowników, nie jest możliwe pełne wprowadzenie podziału obowiązków, zapewnione są inne mechanizmy kontroli, np. rotacja pracowników, ścisły nadzór, kontrola ex post, zapewnienie corocznego korzystania z urlopu

przez pracowników, ograniczone delegowanie uprawnień do zatwierdzania operacji,

- o ile to możliwe, kierownik jednostki systematycznie przekazuje obowiązki w zakresie gospodarki finansowej różnym pracownikom,
- zarządzający jest świadomy, że zmowa może osłabić skuteczność kontroli za pomocą podziału obowiązków lub ją całkowicie wyeliminować; jest szczególnie uważny w tym zakresie i podejmuje działania ograniczające okazje do zmywy.

Weryfikacje

Operacje finansowe, gospodarcze i inne znaczące zdarzenia są weryfikowane przed i po ich wykonaniu, na przykład ilość dostarczonych dóbr jest weryfikowana z ilością dóbr zamówionych, ilość dóbr fakturowanych – z ilością dóbr otrzymanych.

Nadzór

W jednostce prowadzony jest właściwy nadzór w ramach hierarchii służbowej, którego celem jest upewnienie się, że zadania wynikające z przyjętego systemu kontroli finansowej są realizowane. W szczególności:

- przełożeni w jasny sposób komunikują podległym pracownikom zakres ich obowiązków i odpowiedzialności (na piśmie),
- przełożeni upewniają się, że pracownicy właściwie rozumieją swoje obowiązki i odpowiedzialność,
- przełożeni udzielają pracownikom praktycznych porad i wskazówek dotyczących wykonywanej przez nich pracy,
- przełożeni systematycznie dokonują przeglądu wyników i postępów pracy podległych pracowników w koniecznym zakresie,
- przełożeni zapewniają, że praca podległych pracowników przebiega zgodnie z założeniami, np. poprzez akceptację wyników pracy w kluczowych punktach, zatwierdzanie projektów, dokumentów,
- przełożeni, poprzez nadzór, zapewniają, że pracownicy stosują się do procedur i zasad obowiązujących w jednostce oraz wymagań i wytycznych przełożonych,

- w drodze nadzoru wykrywa się i eliminuje błędy, nieporozumienia i nieprawidłową praktykę oraz zapobiega się ich powtarzaniu.

Rejestrowanie odstępstw

Wszystkie przypadki, w których ze względu na nadzwyczajne okoliczności odstąpiono od procedur, instrukcji lub wytycznych dotyczących kontroli finansowej, są uzasadniane, dokumentowane i zatwierdzone przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika. W szczególności:

- o wszystkich przypadkach odstąpienia od ustalonych procedur, instrukcji czy wytycznych informowany jest kierownik jednostki lub inni upoważnieni pracownicy,
- wszystkie przypadki odstąpienia od procedur powinny być poprawnie dokumentowane i przedstawione do zatwierdzenia kierownikowi jednostki lub upoważnionemu pracownikowi,
- w systemie kontroli finansowej istnieją odpowiednie postanowienia dotyczące sposobu postępowania w sytuacjach wyjątkowych.

Ciągłość działalności

1. Zapewnione są odpowiednie mechanizmy w celu utrzymania ciągłości działalności jednostki, w szczególności operacji finansowych i gospodarczych.

W szczególności:

- zidentyfikowano pracowników, którzy z uwagi na swoją szczególną wiedzę, doświadczenie lub umiejętności posiadają kluczowe znaczenie dla prawidłowej działalności jednostki oraz których odejście poważnie zagroziłoby osiągnięciu celów jednostki; określono i wdrożono odpowiednie środki zaradcze,
- urlopy pracownicze są odpowiednio planowane; urlopy są corocznie wykorzystywane przez pracowników; nie dopuszcza się do zaległości w wykorzystywaniu urlopów,
- zostały ustalone zastępstwa pracowników w czasie ich nieobecności,
- zostały określone odpowiednie środki zaradcze w przypadku losowej nieobecności pracowników pełniących kluczowe funkcje w gospodarce finansowej jednostki,

- poważne zmiany organizacyjne i logistyczne, są odpowiednio zaplanowane a ich realizacja jest monitorowana,
- opracowano plan działalności jednostki w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, zagrożenia dla środowiska lub innych nadzwyczajnych okoliczności; plan został zakomunikowany wszystkim pracownikom.

Ograniczenie dostępu do zasobów

1. W jednostce wprowadzono odpowiednie środki ograniczenia i kontroli dostępu do budynków, obiektów i pomieszczeń oraz środki ich ochrony. W szczególności:
 - dostęp osób spoza jednostki do siedziby i innych obiektów jest ograniczony i kontrolowany, np.: przy pomocy pracowników ochrony, poprzez zabezpieczenia techniczne, wprowadzenie identyfikatorów dla pracowników itp.,
 - dostęp pracowników do siedziby, obiektów i pomieszczeń poza godzinami pracy jest ograniczony i kontrolowany,
 - pomieszczenia o istotnym znaczeniu (np. kasa, magazyn, serwerownia, kancelaria tajna, archiwum) są odpowiednio chronione za pomocą zabezpieczeń technicznych a dostęp do nich ograniczony tylko do uprawnionych pracowników i kontrolowany
 - zakres ograniczeń dostępu oraz sposób zabezpieczenia budynków, obiektów i pomieszczeń są odpowiednie do szacowanego ryzyka zagrożeń i nieprawidłowości,
 - sposób ograniczenia dostępu do budynków, obiektów i pomieszczeń oraz ich ochrony jest okresowo oceniany i ulepszany,
 - w budynkach, obiektach i pomieszczeniach wprowadzono zabezpieczenia przeciwpożarowe odpowiednie do szacowanego ryzyka (np. system alarmowy, automatyczne zraszacze),
 - został opracowany plan ochrony budynków, obiektów i zasobów w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, zagrożenia dla środowiska lub innych wyjątkowych okoliczności; plan został zakomunikowany wszystkim pracownikom.
2. W jednostce funkcjonują odpowiednie mechanizmy w celu zapewnienia ochrony zasobów materialnych i ich właściwego wykorzystania. W szczególności:

- zostały wprowadzone i zakomunikowane wszystkim pracownikom zasady i procedury dotyczące gospodarki zasobami jednostki, ich właściwego wykorzystania i ochrony,
- została wprowadzona instrukcja określająca zasady i sposób przeprowadzania w jednostce inwentaryzacji,
- przy określaniu ryzyka związanego z poszczególnymi rodzajami zasobów brana jest pod uwagę m.in. ich wartość, łatwość transportu, możliwość zamiany, atrakcyjność,
- zidentyfikowano zasoby o znaczeniu krytycznym i wdrożono odpowiednie środki ich ochrony,
- pracownicy mają świadomość swojej odpowiedzialności za mienie ogólnodostępne oraz swoich obowiązków w zakresie jego ochrony i właściwego wykorzystania,
- pracownicy mają świadomość swojej odpowiedzialności za inne zasoby powierzone ich ochronie, np.: dokumenty, druki, pieczęcie, oraz swoich obowiązków w zakresie ich ochrony i właściwego wykorzystania,
- wprowadzono odpowiednie środki ochrony zasobów szczególnie narażonych na stratę, kradzież, uszkodzenia lub nieuprawnione użycie,
- pracownicy mają świadomość swojej odpowiedzialności za mienie im powierzone oraz swoich obowiązków w zakresie jego ochrony i właściwego wykorzystania,
- zostały zapewnione odpowiednie środki organizacyjne i techniczne umożliwiające pracownikom zabezpieczenie powierzonego mienia,
- interesy jednostki w związku z powierzeniem pracownikom mienia do osobistego używania, np.: telefonów komórkowych, przenośnych komputerów, samochodów służbowych lub innych urządzeń, zostały w odpowiedni sposób zabezpieczone,
- powierzenie pracownikom mienia do zwrotu lub wyliczenia się nastąpiło w drodze pisemnej i było prawidłowe,
- składniki majątku trwałego są odpowiednio oznakowane,
- prowadzone są okresowe porównania rzeczywistego stanu zasobów z zapisami w księgach i innych rejestrach a różnice są wyjaśniane; częstotliwość porównań jest odpowiednia do ryzyka związanego z daną grupą zasobów,
- pracownicy zostali odpowiednio przeszkoleni w zakresie umiejętności korzystania

- z wyposażenia, w szczególności urządzeń specjalistycznych oraz urządzeń o dużej wartości,
- funkcjonują odpowiednie mechanizmy kontrolne zapewniające właściwe wykorzystanie zasobów; zostały wyznaczone osoby odpowiedzialne za zapewnienie właściwego wykorzystania poszczególnych zasobów jednostki.
3. Zasoby jednostki o szczególnym znaczeniu dla gospodarki finansowej, są odpowiednio chronione a dostęp do nich jest ograniczony do uprawnionych osób i kontrolowany. W szczególności:
- wprowadzono zasady i procedury ochrony zasobów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki finansowej jednostki,
 - zostały wyznaczone osoby odpowiedzialne za środki gotówkowe, karty kredytowe i płatnicze, czek, weksle, gwarancje bankowe, karty wzorów podpisów, pieczęcie urzędowe, faksymile podpisu, urządzenia i dane służące do składania podpisu elektronicznego, druki ścisłego zarachowania itp.,
 - zostały zapewnione odpowiednie środki ochrony, w tym zabezpieczenia techniczne, powyższych zasobów w celu ich bezpiecznego przechowywania i transportu,
 - odpowiedzialność materialna za ww. zasoby została przekazana odpowiednim pracownikom; przekazanie odpowiedzialności nastąpiło w formie pisemnej i w prawidłowy sposób,
 - osoby odpowiedzialne za ww. zasoby zostały zaznajomione z odpowiednimi przepisami i procedurami oraz są świadome swoich obowiązków i odpowiedzialności związanej z ochroną tych zasobów,
 - pracownicy przestrzegają zasad i procedur dotyczących ochrony ww. zasobów,
 - dostęp do dokumentów rachunkowych³ mają tylko osoby upoważnione; zostały wyznaczone osoby odpowiedzialne za ich ochronę oraz wprowadzono odpowiednie środki ochrony,
 - dokumenty rachunkowe są chronione przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnieniem, uszkodzeniem lub zniszczeniem,
 - pozostałe posiadane dokumenty (np.: umowy, licencje, decyzje, zezwolenia, koncesje) są odpo-

³ W niniejszym dokumencie jako dokumenty rachunkowe rozumie się: dokumentację opisującą przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości, księgi rachunkowe (w tym inwentarz), dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe.

wiednio przechowywane i chronione, wyznaczono osoby odpowiedzialne za ich ochronę,

- dokumentacja wytwarzana przez jednostkę jest odpowiednio przechowywana i chroniona.

Mechanizmy kontroli systemów informatycznych

Kontrola dostępu

1. W jednostce wprowadzono fizyczne i logiczne środki ograniczenia dostępu do zasobów informatycznych (oprogramowania, plików, sprzętu itp.) odpowiednie do szacowanego ryzyka nieuprawnionego dostępu.
2. W jednostce przyjęto zasady i procedury przydzielania i cofania dostępu do poszczególnych zasobów (np. danych, sieci, aplikacji, systemów); przydzielenie uprawnień jest dokumentowane; prowadzi się rejestr użytkowników i przydzielonego im dostępu.
3. Dostęp do zasobów informatycznych jednostki mają wyłącznie uprawnione osoby odpowiednio do zakresu przydzielonego dostępu.
4. Wprowadzono fizyczne i logiczne środki zapobiegania i wykrywania nieuprawnionego dostępu do zasobów informatycznych; w przypadku wykrycia nieuprawnionego dostępu wyjaśnia się takie przypadki i podejmuje odpowiednie działania zaradcze.
5. Pracownicy mają świadomość własnych obowiązków w zakresie ochrony zasobów informatycznych oraz przestrzegają ustalonych zasad i procedur.
6. W przypadku wycofania z użytkowania komputerów, dysków, nośników itp. lub zmiany ich przeznaczenia, usuwa się z nich wrażliwe dane i aplikacje.

Kontrola oprogramowania systemowego

1. W jednostce wprowadzono odpowiednie środki kontroli dostępu do oprogramowania systemowego.
W szczególności:
 - wdrożono odpowiednie zasady i procedury ograniczenia dostępu do oprogramowania systemowego,
 - dostęp do poszczególnych komponentów składowych oprogramowania systemowego jest ograniczony do jak najmniejszej liczby

- pracowników, których zadania uzasadniają przyznanie takiego dostępu,
- przydzielenie dostępu do oprogramowania systemowego jest uzasadnione i dokumentowane,
 - dostęp programistów do oprogramowania systemowego i jego zakres jest okresowo poddawany przeglądowi w celu weryfikacji zasadności przyznanego zakresu dostępu w odniesieniu do zakresu obowiązków danego pracownika,
 - wszystkie ścieżki dostępu do oprogramowania systemowego i jego komponentów zostały zidentyfikowane i wprowadzono mechanizmy zapobiegające lub wykrywające nieuprawniony dostęp; korzystanie ze ścieżek dostępu jest monitorowane,
 - wdrożono odpowiednie zasady i mechanizmy, aby zapobiec i wykryć niewłaściwe wykorzystywanie narzędzi dostępnych w oprogramowaniu systemowym,
 - wejścia użytkowników do oprogramowania systemowego i ich działania są monitorowane, widoczne naruszenia są badane i podejmowane są odpowiednie działania zapobiegawcze oraz dyscyplinarne,
 - zmiany (modyfikacje) dokonywane w oprogramowaniu systemowym są kontrolowane, aby zapewnić, że wdrożone będą tylko zatwierdzone i właściwie przetestowane zmiany.

Kontrola tworzenia i zmian w aplikacjach

8. W jednostce funkcjonują mechanizmy kontroli, które zapobiegają działaniom polegającym na wprowadzaniu nieautoryzowanych aplikacji lub zmian w funkcjonujących aplikacjach i wykrywają te działania. W szczególności:
- w jednostce używane są wyłącznie aplikacje zatwierdzone do użytku; wprowadzono jasne zasady i procedury zatwierdzania aplikacji do stosowania w jednostce,
 - wdrożono jasne zasady i procedury wnioskowania, dokonywania i zatwierdzania zmian w aplikacjach używanych w jednostce; proces dokonywania i zatwierdzania zmian jest dokumentowany,
 - zatwierdzania zmian w aplikacjach dokonują osoby odpowiedzialne za ten obszar działalności

- jednostki, który wspomagany jest poprzez te aplikacje,
- w jednostce wprowadzono jasne zasady zabraniające samodzielnego instalowania i używania przez pracowników nieautoryzowanych aplikacji (np. oprogramowania z zasobów Internetu, prywatnego oprogramowania pracowników); wdrożono odpowiednie mechanizmy zapobiegające i wykrywające,
 - w jednostce stosowane jest oprogramowanie antywirusowe,
 - działanie nowych lub zmienionych aplikacji jest testowane przed zatwierdzeniem i wprowadzeniem do użytkowania,
 - wdrożono mechanizmy kontroli, które zapewniają, że nowe lub zmienione oprogramowanie otrzymają wszystkie jednostki, które mają je stosować,
 - w celu zapewnienia, że zatwierdzone aplikacje są chronione przed dokonywaniem nieautoryzowanych zmian lub zniszczeniem kopie oprogramowania przechowywane są w ściśle chronionych bibliotekach; dostęp do bibliotek jest ograniczony; wdrożono mechanizmy, które zapewniają właściwą identyfikację poszczególnych wersji danej aplikacji.

Podział obowiązków

1. Kluczowe obowiązki dotyczące funkcjonowania systemów informatycznych zostały rozdzielone pomiędzy różne osoby, tak aby uniemożliwić nieuprawniony dostęp do zasobów lub danych. W szczególności:
 - żaden pojedynczy pracownik nie może wykonywać wszystkich kluczowych operacji w danym procesie,
 - zakres podziału obowiązków jest uzależniony od wielkości jednostki i ryzyka związanego z jej zasobami i działalnością,
 - zidentyfikowano zadania, których nie powinna wykonywać jedna osoba, i które powinny być przydzielone różnym osobom lub jednostkom organizacyjnym,
 - zostały wdrożone zasady i procedury służące zapewnieniu odpowiedniego podziału obowiązków,

- podział obowiązków jest uzupełniony przez inne mechanizmy kontroli, np. monitorowanie, nadzór, kontrola dostępu;
- opisy stanowisk jasno określają obowiązki pracowników oraz działania, których podejmowanie jest zabronione,
- kierownictwo (przełożeni) dokonują okresowych przeglądów, aby upewnić się, że pracownicy wykonują swoje obowiązki zgodnie z przyjętymi w jednostce zasadami,
- pracownicy i ich przełożeni znają i rozumieją swoje obowiązki oraz działania, których podejmowanie jest zabronione,
- szczegółowe, pisemne procedury, np. w formie podręczników, pomagają pracownikom wykonywać ich obowiązki.

Ciągłość działalności

5. Zapewnione są odpowiednie mechanizmy w celu utrzymania ciągłości działania systemów informatycznych, baz danych i aplikacji. W szczególności:
- w procesie zarządzania ryzykiem uwzględnia się ryzyko związane z zasobami informatycznymi,
 - zidentyfikowano krytyczne operacje i dane, sporządzono ich listę i dokonano hierarchizacji,
 - zidentyfikowane zostały zasoby informatyczne, zarówno sprzętowe, jak i programowe, przy pomocy których prowadzone są krytyczne procesy i operacje,
 - opracowano plan przywracania (wznawiania) krytycznych operacji, jasno wskazujący porządek, w którym przywracane są poszczególne funkcje i operacje,
 - opracowano plan bezpieczeństwa informatycznego; plan jest okresowo oceniany i, jeżeli to konieczne, poprawiany,
 - opracowano plan awaryjny na wypadek poważnych zaburzeń i przerw w poprawnym działaniu sprzętu, systemów, sieci, baz danych i aplikacji; plan awaryjny jest okresowo testowany i, jeżeli to konieczne, poprawiany,
 - zaplanowano i wdrożono odpowiednie środki zaradcze na wypadek przerw w działaniu systemów informatycznych, np.: sporządzanie kopii awaryjnych, przechowywanie kopii awaryjnych poza siedzibą jednostki, szkolenie pracowników, zasilanie awaryjne, czujniki i zabezpieczenia przeciwpożarowe i in.,

- pracownicy zostali odpowiednio przeszkoleni i są świadomi swoich obowiązków w zakresie zapobiegania i reagowania w sytuacjach awaryjnych.

Kontrole aplikacyjne

3. W szczególności:

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

D. Informacja i komunikacja

Czwarta grupa standardów kontroli finansowej obejmuje zagadnienia związane z informacją i komunikacją. Funkcjonowanie efektywnego systemu informacyjnego jest jednym z warunków prawidłowego i efektywnego prowadzenia działalności przez jednostkę. Kierownictwo oraz pracownicy powinni otrzymywać w odpowiedniej formie i czasie właściwe i rzetelne informacje potrzebne im do wypełniania obowiązków, w szczególności wynikających z przyjętego systemu kontroli finansowej. Niezbędny jest także efektywny system komunikacji wewnętrznej, który powinien zapewnić nie tylko przepływ informacji do odpowiednich osób, ale również prawidłowe zrozumienie tych informacji przez odbiorców. Jednostce potrzebne są także efektywne kanały komunikacji z podmiotami zewnętrznymi (np. klientami, dostawcami, administracją rządową i samorządową, organami kontroli), które mają istotny wpływ na funkcjonowanie jednostki i osiąganie przez nią jej celów. Kierownik jednostki powinien na bieżąco monitorować jakość przetwarzanych i przekazywanych informacji oraz systemu ich komunikowania, pod względem przydatności do realizacji celów jednostki i celów kontroli finansowej.

Zbudowanie w jednostce efektywnego systemu informacji i komunikacji wymaga uwzględnienia wielu czynników. Najważniejsze z nich znalazły swoje miejsce w standardach oraz w niniejszym dokumencie. Kierownik jednostki powinien rozważyć każdy z tych czynników i ocenić, czy w jednostce funkcjonuje odpowiedni system informacyjny. Czynniki, na które należy zwrócić szczególną uwagę zostały wskazane poniżej, z zastrzeżeniem, że w przypadku części jednostek niektóre z tych czynników mogą nie mieć zastosowania. Poniższe zestawienie ma na celu zasygnalizowanie najistotniejszych kwestii i nie jest wyczerpujące, tworzy raczej podstawę do dalszej modyfikacji i uzupełnień.

Bieżąca informacja

komentarze/uwagi

1. Najwyższemu kierownictwu przekazywane są wszelkie informacje, które mogą mieć znaczenie dla osiągnięcia celów jednostki. W szczególności:
 - informacje wewnętrzne istotne dla osiągnięcia celów jednostki, zwłaszcza celów krytycznych, są identyfikowane i regularnie przekazywane kierownictwu,
 - informacje zewnętrzne, które mogą mieć znaczenie dla osiągnięcia celów jednostki, w szczególności informacje związane z nowymi przepisami prawa lub innymi regulacjami, zmianami politycznymi i ekonomicznymi, są gromadzone i regularnie przekazywane kierownictwu.
2. Kierownicy na każdym szczeblu zarządzania oraz pracownicy otrzymują we właściwej formie i czasie odpowiednie i rzetelne informacje potrzebne im do wypełniania obowiązków, w szczególności wynikających z przyjętego systemu kontroli finansowej. W szczególności:

- informacje otrzymywane przez kierownictwo i pracowników są odpowiednie, tzn. zakres otrzymywanych informacji jest adekwatny do zadań tych osób i podejmowanych przez nich decyzji,
- informacje otrzymywane przez kierownictwo i pracowników są aktualne, tzn. umożliwiają podjęcie przez nich odpowiednich działań w odpowiednim czasie,
- informacje otrzymywane przez kierownictwo i pracowników są rzetelne, tzn. są zgodne z rzeczywistością,
- informacje otrzymywane przez kierownictwo i pracowników są kompletne, tzn. zawierają wszystkie potrzebne dane i szczegóły,
- informacje dostarczane są w odpowiednim stopniu szczegółowości stosownie do potrzeb kierownictwa i pracowników,
- w zależności od potrzeb odbiorców informacje są odpowiednio agregowane i prezentowane,
- kierownictwo na bieżąco monitoruje jakość przetwarzanych informacji,
- w jednostce funkcjonuje mechanizm identyfikacji nowych potrzeb informacyjnych.

Komunikacja wewnętrzna

1. System komunikacji wewnętrznej zapewnia, że każdy pracownik rozumie cele systemu kontroli finansowej, sposób jego funkcjonowania a także swoją rolę i odpowiedzialność w tym systemie. W szczególności:
 - wyższe kierownictwo wyraźnie zakomunikowało w całej jednostce, że obowiązki związane z kontrolą finansową są ważne i muszą być przez wszystkich poważnie traktowane,
 - pracownikom wyraźnie komunikowane są ich obowiązki,
 - pracownicy rozumieją w jaki sposób ich obowiązki oraz obowiązki innych pracowników oddziałują na siebie,
 - pracownicy znają cele ogólne jednostki oraz cele szczegółowe swojej komórki organizacyjnej oraz rozumieją, w jaki sposób ich obowiązki wpływają na realizację tych celów,
 - pracownicy są informowani, że w przypadku nieoczekiwanego lub nietypowego zdarzenia w wykonywaniu obowiązków, powinni zwrócić uwagę nie tylko na samo zdarzenie, ale także na jego przyczynę, gdyż w ten sposób mogą zostać

zidentyfikowane i poprawione potencjalne słabe strony systemu kontroli, zanim spowodują dalszą szkodę w jednostce,

2. W jednostce zapewniono kanały komunikacji dla przekazywania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach. W szczególności:
 - pracownikom wyraźnie komunikuje się, jakie postępowanie uważane jest w jednostce za etyczne, a jakie za nieetyczne,
 - pracownikom komunikowane są jasno konsekwencje niewłaściwego postępowania,
 - pracownicy mają zapewnioną możliwość komunikacji z osobą na wyższym szczeblu zarządzania bez udziału bezpośredniego przełożonego,
 - przełożeni przejawiają szczerą chęć wysłuchania pracowników,
 - pracownicy są przeświadczeni, że nie spotka ich żadne negatywne traktowanie w przypadku przekazania informacji o niewłaściwym postępowaniu lub obejściu procedur kontroli finansowej przez innego pracownika.

3. W jednostce funkcjonują skuteczne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie całej struktury organizacyjnej. W szczególności:
 - funkcjonują mechanizmy łatwego przepływu informacji wewnątrz jednostki zarówno w kierunku pionowym - w dół i w górę struktury organizacyjnej - jak i poziomym,
 - funkcjonuje dobra komunikacja pomiędzy komórkami i osobami, których działalność jest ze sobą powiązana (np.: kadry i płace, zakupy i finanse),
 - oprócz normalnych kanałów komunikacji, funkcjonują dodatkowe lub nieformalne kanały komunikacji o charakterze awaryjnym,
 - najwyższe kierownictwo na bieżąco informuje kierowników komórek organizacyjnych o stanie realizacji zadań, ryzyku, nowych inicjatywach i innych ważnych zdarzeniach,
 - istnieją mechanizmy przekazywania przez pracowników propozycji ulepszeń działalności; dobre sugestie pracowników są doceniane i nagradzane.

Komunikacja zewnętrzna

1. Kierownik jednostki zapewnia funkcjonowanie efektywnego systemu komunikacji z podmiotami, które

mogą mieć znaczący wpływ na osiąganie celów przez jednostkę, a także inną działalność jednostki dotyczącą w szczególności wydatkowania lub gromadzenia środków publicznych. W szczególności:

- funkcjonują otwarte i efektywne kanały komunikacji z klientami, dostawcami, usługodawcami, ekspertami i innymi podmiotami, które mogą wpłynąć na poprawę jakości produktów, usług lub działalności jednostki,
- wszystkie zewnętrzne podmioty współpracujące z jednostką są wyraźnie informowane o zasadach etycznych obowiązujących w jednostce,
- w jednostce funkcjonują formalne zasady kontaktów pracowników jednostki z przedstawicielami zewnętrznych podmiotów; każdy pracownik zna i rozumie te zasady oraz wie, czy i w jakim zakresie może takie kontakty utrzymywać,
- jednostka w wyraźny sposób komunikuje zewnętrznym podmiotom, jakie mają uprawnienia i obowiązki w zakresie, w którym jednostka prowadzi działalność oraz jaki jest dla nich sposób komunikacji, w szczególności: w jakim trybie i terminie załatwiane są określone sprawy, którzy pracownicy są uprawnieni do kontaktów, w jaki sposób podmiot może przedstawić swoje stanowisko i argumenty itp.,
- jednostka zachęca zewnętrzne podmioty do obustronnej komunikacji, gdyż może być ona dla jednostki źródłem informacji o funkcjonowaniu systemu kontroli finansowej,
- wszelkie skargi, sugestie, wnioski czy zapytania, są zbierane i przekazywane odpowiednim komórkom organizacyjnym,
- informacje przekazywane przez podmioty zewnętrzne są kierowane na odpowiedni szczebel zarządzania,
- komunikacja ze społeczeństwem, parlamentem, administracją rządową, samorządem terytorialnym, organami nadzoru i kontroli, mediami i innymi podmiotami zapewnia tym podmiotom właściwe informacje, stosownie do ich potrzeb, wpływając w ten sposób na lepsze rozumienie przez nich misji jednostki, jej celów i zadań oraz napotykanego ryzyka.

2. Kierownictwo jednostki reaguje terminowo i w odpowiedni sposób na informacje otrzymane od podmiotów zewnętrznych. W szczególności:

- pracownicy nie są obojętni na przekazywane im informacje o problemach dotyczących produktów, usług lub działalności jednostki; informacje te są badane i podejmowane są odpowiednie działania,
 - skargi badają właściwi pracownicy – niezależni od tych, którzy byli pierwotnie zaangażowani w sprawę,
 - została wyznaczona komórka organizacyjna lub stanowisko do załatwiania skarg i wniosków,
 - załatwianie skarg i wniosków jest monitorowane,
 - kierownictwo najwyższego szczebla jest świadome liczby i charakteru skarg.
3. System informacyjny jednostki jest monitorowany i modyfikowany w celu stałego ulepszania adekwatności, rzetelności, aktualności i kompletności przekazywanych i otrzymywanych informacji oraz efektywności środków komunikacji.

E. Monitorowanie i ocena

Piąta grupa standardów kontroli finansowej obejmuje zagadnienia związane z oceną skuteczności systemu kontroli finansowej. Ocena tego systemu lub jego poszczególnych elementów może być prowadzona w drodze monitorowania oraz w drodze odrębnych ocen.

Bieżącą ocenę systemu kontroli finansowej i jego poszczególnych elementów, w ramach swoich obowiązków, powinien prowadzić kierownik jednostki i pracownicy na innych stanowiskach kierowniczych. Może być ona prowadzona w drodze bieżącej obserwacji sposobu funkcjonowania elementów systemu kontroli czy poszczególnych mechanizmów kontrolnych przy wykonywaniu codziennych obowiązków. Bardzo bogatym źródłem wiedzy o jakości i skuteczności systemu kontroli finansowej mogą być wszelkie błędy, pomyłki lub nieprawidłowości zauważone przez kierownictwo i pracowników. System monitorowania kontroli finansowej powinien zapewniać, że zidentyfikowane problemy są na bieżąco rozwiązywane oraz, że wyniki i rekomendacje audytu wewnętrznego lub samooceny są brane pod uwagę przez kierownictwo i szybko rozpatrywane.

Godne polecenia jest prowadzenie odrębnych okresowych ocen systemu kontroli finansowej za pomocą różnych metod samooceny, np. za pomocą kwestionariuszy lub poprzez warsztaty samooceny. Kierownik jednostki powinien być świadomy zalet i ograniczeń metod samooceny.

W przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych, w jednostkach prowadzona jest obiektywna i niezależna ocena systemów kontroli i zarządzania przez audytora wewnętrznego.

Ukształtowanie w jednostce efektywnego systemu monitorowania kontroli finansowej i jej oceny wymaga uwzględnienia wielu czynników. Najważniejsze z nich znalazły swoje miejsce w standardach kontroli finansowej oraz w niniejszym dokumencie. Zarządzający powinni rozważyć każdy z tych czynników oceniając, czy w jednostce funkcjonuje efektywny system monitorowania i oceny kontroli finansowej. Czynniki, na które należy zwrócić szczególną uwagę zostały wskazane poniżej, z zastrzeżeniem, że w przypadku części jednostek niektóre z tych czynników mogą nie mieć zastosowania. Poniższe zestawienie ma na celu zasygnalizowanie najistotniejszych kwestii i nie jest wyczerpujące, tworzy raczej podstawę do dalszej modyfikacji i uzupełnień.

Monitorowanie systemu kontroli finansowej

kommentarze/uwagi

1. Kierownik jednostki w ramach wykonywania bieżących obowiązków monitoruje skuteczność systemu kontroli finansowej i jego poszczególnych elementów. Zidentyfikowane problemy są na bieżąco rozwiązywane. W szczególności:
 - do bieżącej oceny funkcjonowania kontroli finansowej zobowiązane są także inne osoby pełniące w jednostce funkcje kierownicze,
 - kierownictwo rozumie, że skargi klientów mogą wskazywać na potencjalne niedoskonałości w systemie kontroli finansowej; niedoskonałości te są badane, aby odkryć ich przyczyny,
 - skargi dostawców i usługodawców czy oferentów na nieuczciwe postępowanie pracowników jednostki są badane,

- mechanizmy kontrolne, które powinny były zapobiec lub wykryć powstałe problemy, a nie funkcjonują właściwie, są poddawane ocenie,
 - jednostka analizuje wszelkie uwagi kierowane przez organy nadzorujące lub kontrolne mogące wskazywać na niedoskonałości systemu kontroli finansowej.
2. Spotkania z pracownikami są źródłem informacji zwrotnej dla zarządzających, czy kontrola finansowa jest skuteczna. W szczególności:
- wszelkie użyteczne informacje dotyczące kontroli finansowej przekazywane przez pracowników na naradach, szkoleniach, seminariach i innych spotkaniach są wykorzystywane przez kierownictwo w celu identyfikacji wad lub niedoskonałości systemu kontroli,
 - sugestie pracowników dotyczące systemu kontroli finansowej są rozważane przez kierownictwo; w uzasadnionych przypadkach podejmowane są odpowiednie działania,
 - kierownictwo zachęca pracowników do identyfikowania słabości w systemie kontroli finansowej i zgłaszania ich do przełożonych.

Ocena systemu kontroli finansowej

6. W jednostce prowadzony jest regularnie proces samooceny kontroli finansowej. Samoocena może dotyczyć poszczególnych procesów zachodzących w jednostce a także poszczególnych elementów systemu kontroli finansowej. W procesie samooceny biorą udział pracownicy jednostki bezpośrednio zaangażowani w daną działalność.
- zidentyfikowano procesy krytyczne w działalności jednostki, które w pierwszej kolejności powinny być poddane przeglądowi i ocenie; opracowano plan oceny systemu kontroli dla tych procesów,
 - pracownikom biorącym udział w procesie samooceny zapewnia się uprzednie szkolenia w tym zakresie,
 - w przypadku samooceny środowiska wewnętrznego zapewnia się anonimowość udzielanych przez uczestników odpowiedzi i wyrażanych opinii.

7. W przypadkach określonych w ustawie w jednostkach prowadzone jest niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli, w tym procedur kontroli finansowej, przez audytora wewnętrznego.
8. Zakres i częstotliwość oceny elementów systemu kontroli finansowej są odpowiednie dla danej jednostki. W szczególności:
 - audyt wewnętrzny prowadzi się na podstawie rocznego planu audytu opracowanego na podstawie analizy ryzyka,
 - badając poszczególne obszary działalności jednostki, ocenia się wszystkie elementy systemu kontroli finansowej,
 - ocena systemu kontroli finansowej lub jego elementów w danym obszarze działalności jednostki jest rozważana zawsze w przypadku: znacznych zmian w planach działalności jednostki, znacznej zmiany zakresu działania jednostki, znacznych zmian organizacyjnych lub zmian w procesach finansowo–budżetowych albo w procesach przetwarzania informacji finansowo–budżetowej itp.,
 - ocena systemu kontroli finansowej jest prowadzona przez audytorów wewnętrznych posiadających odpowiednie kwalifikacje,
 - w jednostkach, w których znaczna ilość danych, w szczególności finansowych, jest przetwarzana przy pomocy systemów informatycznych, audytor wewnętrzny wykorzystuje techniki komputerowego wspomaganie audytu,
 - proces oceny systemu kontroli finansowej jest poprawnie dokumentowany.
9. Niedoskonałości stwierdzone poprzez audyt wewnętrzny są szybko poprawiane. W szczególności:
 - niedoskonałości mechanizmów kontroli są szybko komunikowane pracownikom bezpośrednio odpowiedzialnym za dane zadanie i ich bezpośrednim przełożonym,
 - informacje o poważnych słabościach i problemach kontroli finansowej są przekazywane najwyższemu kierownictwu.
10. W jednostce funkcjonują odpowiednie mechanizmy w celu zapewnienia szybkiej reakcji na wnioski wynikające z przeprowadzonego audytu wewnętrznego. W szczególności:

- kierownik jednostki i kierownicy audytowanych komórek w krótkim czasie zapoznają się i analizują wyniki audytu wewnętrznego,
- kierownik jednostki i kierownicy audytowanych komórek określają właściwe działania w odpowiedzi na wyniki i zalecenia audytu,
- najwyższe kierownictwo jest regularnie informowane o stanie wdrożenia działań wynikających z uwag i wniosków audytu wewnętrznego.