

ZASADY KONTROLI ZARZĄDCZEJ W GMINNYCH JEDNOSTKACH ORGANIZACYJNYCH

Rozdział I **Przepisy ogólne**

§1. Ustalenia niniejszego dokumentu dotyczą:

- 1) sposobu organizacji i zasad wykonywania kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych,
- 2) ustalenia zasad oceny prawidłowości funkcjonowania standardów kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych.

§2. Celem niniejszych zasad jest uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych, będących jednostkami sektora finansów publicznych.

§3. Kontrola zarządcza stwarza podstawy efektywnego zarządzania, dostarcza niezbędnych informacji do podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem, sygnalizuje naruszenie prawa, zaniedbania i nieprawidłowości.

§4. Terminologia:

- 1) Urząd Miasta – Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle,
- 2) Gmina - Gmina Kędzierzyn-Koźle,
- 3) Prezydent Miasta - Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle,
- 4) osoba upoważniona – osoba upoważniona przez Prezydenta Miasta do weryfikacji prawidłowości funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce oraz sporządzenia i przedłożenia na tę okoliczność Prezydentowi Miasta stosownej informacji,

§5. Kompetencje i odpowiedzialność.

1. Kierownik gminnej jednostki organizacyjnej ponosi odpowiedzialność za nadzorowanie i kontrolowanie procesów zachodzących w kierowanej jednostce w sposób dający Prezydentowi Miasta racjonalne zapewnienie, że:

- 1) działania podległej jednostki pozostają w zgodzie z przepisami prawa, zasadami przyjętymi w jednostce (procedurami) oraz ze standardami kontroli zarządczej,
- 2) zasoby są zużywane oszczędnie, a usługi świadczone są na odpowiednim poziomie,
- 3) sporządzane są plany jednostki z uwzględnieniem celów i zadań, plany te są monitorowane, a w konsekwencji osiągnęte zamierzone rezultaty,
- 4) dane i informacje publikowane lub udostępniane wewnętrznie czy na zewnątrz są monitorowane, a w konsekwencji osiągnęte zamierzone rezultaty,
- 5) zasoby organizacji (włączając w to pracowników, systemy, dane, informacje i reputacje) są dostatecznie zabezpieczone (nadzorowane),
- 6) w jednostce przestrzegano i promowano zasady etycznego postępowania,
- 7) ryzyka związane z realizacją zadań są na bieżąco identyfikowane i monitorowane celem ciągłej poprawy procesów.

2. Osoba upoważniona jest uprawniona do weryfikacji prawidłowości funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce oraz sporządzenia i przedłożenia na tę okoliczność Prezydentowi Miasta informacji, iż oświadczenie kierownika jednostki organizacyjnej o stanie kontroli zarządczej w jednostce jest zgodne ze stanem faktycznym.

Rozdział II **System kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych**

§6. Kierownik każdej gminnej jednostki organizacyjnej zobowiązany jest do:

- 1) zorganizowania w kierowanej jednostce adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej uwzględniającej ogłoszone przez Ministra Finansów standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

- 2) aktualizacji wewnętrznych procedur i innych regulacji wewnętrznych, które składają się na system kontroli zarządczej,
- 3) stosowania takich narzędzi nadzorowania i kontrolowania, które pozwolą osiągnąć cele kontroli zarządczej,
- 4) identyfikowania i oceny ryzyka niepowodzenia (nieprawidłowości, straty itp.) związanego z konkretnym obszarem działań; celem realizacji tego obowiązku kierujący gminną jednostką organizacyjną zobowiązany jest do przygotowania i wdrożenia procedury zarządzania ryzykiem,
- 5) zapewnienia skuteczności wykonywania kontroli zarządczej i dbałości o ciągłą poprawę realizowanych przez jednostkę procesów.

Rozdział III

Formułowanie oceny kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych

§7. Podstawą do dokonania oceny prawidłowości funkcjonowania kontroli zarządczej w podległej jednostce organizacyjnej są standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wydane w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

§8. Na podstawie w/w standardów dokonuje się oceny:

1. W obszarze Środowisko wewnętrzne:

1) Przestrzeganie wartości etycznych:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać się dowodami wskazującymi na świadomość wartości etycznych kierownika jednostki i podległych mu pracowników oraz ich przestrzeganie w trakcie wykonywanych zadań,
- b) ocenie podlegać powinny wszelkie regulacje dotyczące etycznego postępowania pracowników przyjęte w jednostce jako obowiązujące, należy również ocenić codzienną praktykę przestrzegania wartości etycznych;

2) Kompetencje zawodowe:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że:
 - pracownicy w niej zatrudnieni posiadają odpowiednią wiedzę, umiejętności i doświadczenie do wykonywanych zadań,
 - zapewniony jest rozwój kompetencji zawodowych pracowników,
 - proces zatrudniania pracowników jest sformalizowany i zapewnione są transparentne reguły naboru na dane stanowisko pracy;
- b) ocenie podlegać powinny dokumenty potwierdzające spełnienie powyższych warunków;

3) Struktura organizacyjna:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że zapewnia realizację przyjętych zadań, oraz że określono zadania, uprawnienia dla poszczególnych komórek i samodzielnych stanowisk,
- b) ocenie podlegać powinien Regulamin Organizacyjny lub inny dokument go zastępujący, a także sporządzone na piśmie dokumenty określające zakres obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień poszczególnych pracowników;

4) Delegowanie uprawnień:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że określono formalne zasady delegowania uprawnień,
- b) ocenie podlegać powinny wszelkie dokumenty, z których wynikają uprawnienia, upoważnienia, pełnomocnictwa;

2. W obszarze Cele i zarządzanie ryzykiem:

1) Misja:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że wprowadziła do stosowania dokument opisujący cel istnienia jednostki;

2) Określenie celów i zadań jednostki, monitorowanie ich realizacji:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że:
 - określiła w perspektywie co najmniej rocznego działania cele i zadania do realizacji,
 - w usystematyzowany sposób monitoruje ich realizację;
- b) ocenie podlegać powinny wszelkie dokumenty o charakterze sprawozdawczym dotyczące stopnia realizacji celów i zadań;

3) Identyfikacja i analiza ryzyka, w tym reakcja na ryzyko:

- a) gminna jednostka organizacyjna powinna wykazać, że:
 - systematycznie, nie rzadziej niż raz do roku dokonuje identyfikacji ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych,

- analizuje prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka a w następstwie analizy podejmuje działania zmierzające do zmniejszenia skutków wystąpienia ryzyka,
- zasady i tryb zarządzania ryzykiem dla gminnej jednostki organizacyjnej są wdrożone przepisami prawa wewnętrznego;
- b) ocenie podlegać powinny dokumenty stanowiące analizę zagrożeń związanych z realizacją przyjętych celów i zadań, ewentualne plany zapobiegawcze w tym obszarze oraz dokumentacja regulująca zasady i tryb zarządzania ryzykiem;

3. W obszarze Mechanizmy kontroli:

1) Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że prowadzi ewidencję i aktualizuje dokumentację systemu kontroli zarządczej,
- b) oceną powinno się objąć wszelkiego rodzaju dokumenty regulujące postępowanie wewnętrzne jednostki organizacyjnej doprecyzowujące ogólnie obowiązujące regulacje prawne, tj. polityki, procedury, instrukcje, zarządzenia itp., dokumenty te powinny być spójne i dostępne dla wszystkich osób, dla których są niezbędne;

2) Nadzór, ciągłość działalności:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że w ramach sprawowanych funkcji kierowniczych prowadzony jest stały nadzór nad prawidłową realizacją przyjętych celów i zadań, oraz że zapewnia się funkcjonowanie formalnych procedur służących utrzymaniu ciągłości działania jednostki w tym systemu zastępstw,
- b) ocenie podlegać powinny wszelkie dowody sprawowania nadzoru, powierzania zastępstw oraz potwierdzające wdrożenie mechanizmów techniczno-informatycznych zapewniających ciągłość działania użytkowanych systemów;

3) Ochrona zasobów:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że zasoby jednostki podlegają odpowiedzialnej ochronie pod kątem właściwego ich wykorzystania, oraz że dostęp do zasobów mają osoby którym udzielono odpowiednich upoważnień,
- b) ocenie podlegać powinny dokumenty opisujące zasady dostępu do baz danych, zasobów informatycznych, danych osobowych;

4) Mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych oraz systemów informatycznych:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że wprowadzone zostały stałe, systematyczne mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych, gospodarczych oraz systemów informatycznych,
- b) ocenie podlegać powinny:
 - dokumenty potwierdzające stosowanie narzędzi nadzorowania i kontrolowania, które zachęcają i wymagają od podległych pracowników wykonywania swoich obowiązków, w taki sposób, aby osiągnąć cele kontroli zarządczej,
 - protokoły/raporty z kontroli, zalecenia pokontrolne;

4. W obszarze informacja i komunikacja:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, iż:
 - zapewniono wszystkim pracownikom dostęp do niezbędnych informacji i danych, w szczególności, że w jednostce informacje są gromadzone, weryfikowane i odpowiednio przekazywane do zainteresowanych pracowników,
 - zasady udostępniania informacji publicznej określono zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie;
- b) ocenie podlegać powinny: rejestry skarg, raporty pokontrolne, informacje zawarte w BIP, dokumenty potwierdzające prawidłową dystrybucję aktów wewnętrznego zarządzania, zasady dostępu do informacji prawnej, tryb i zasady podpisywania pism i obiegu dokumentów oraz zasady udostępniania informacji publicznej;

5. W obszarze Monitorowanie i ocena:

1) Monitorowanie systemu kontroli zarządczej:

- a) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że prowadzone są działania mające na celu bieżące monitorowanie skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, zgodnie z zakresem zadań i kompetencji, a w razie ujawnienia słabości lub problemów zmierzające do zastosowania środków mających na celu rozwiązanie problemu i usprawnienie systemu kontroli zarządczej;

2) Samoocena:

- a) samoocena kontroli zarządczej, zwana dalej samooceną, to proces, w którym dokonywana jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki. Jest to narzędzie, które w stosunkowo krótkim czasie może dać ogólny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej. Samoocena może mieć

szczególne znaczenie w przypadku tych jednostek, które nie dysponują innymi narzędziami oceny kontroli zarządczej, np. audytem wewnętrznym, lub w których zasoby audytorskie można uznać za niewystarczające. Dzięki samoocenie można uzyskać informacje o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w szczególności w tych obszarach, w których nie było żadnych działań audytorskich czy kontrolnych. W stosunku do jednostek organizacyjnych Gminy Kędzierzyn-Koźle wyniki samooceny stanowią jedno ze źródeł wiedzy o funkcjonowaniu kontroli zarządczej,

b) gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że pracownicy jednostki co najmniej raz w roku dokonują oceny przyjętych zasad kontroli zarządczej w celu poprawy jej efektywności i skuteczności. Wyniki samooceny należy opracować w formie pisemnej. Zbiorczy raport z samooceny powinien zawierać informacje wg załącznika nr 1 do niniejszego dokumentu,

c) w ramach samooceny prowadzonej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych należy dokonać oceny poszczególnych obszarów kontroli zarządczej według przyjętej 5 stopniowej skali ocen, stanowiącej załącznik nr 2 do niniejszego dokumentu. Kwantyfikacja ocen przedstawia się następująco:

- ocena 1 – Wyraźne nieprzestrzeganie wymogów. Ocena skrajnie negatywna. Wymagane są natychmiastowe działania naprawcze ze strony kierownictwa jednostki,
- ocena 2 – Niedostateczna. Ocena negatywna. Wymagane są natychmiastowe działania naprawcze ze strony kierownictwa jednostki,
- ocena 3 – Dostateczna. Ocena pozytywna. Działania naprawcze powinny nastąpić w czasie określonym przez kierownictwo jednostki,
- ocena 4 – Dobra. Ocena jednoznacznie pozytywna. Ewentualne działania udoskonalające powinny nastąpić w czasie określonym przez kierownictwo jednostki,
- ocena 5 – Najlepsza praktyka. Ocena krańcowo pozytywna. Nie ma potrzeby podejmowania działań naprawczych;

3) audyt wewnętrzny:

a) na warunkach określonych w ustawie o finansach publicznych oraz stosownych przepisach wykonawczych w gminnej jednostce organizacyjnej może być przeprowadzony audyt wewnętrzny. Audyt wewnętrzny ma na celu dokonanie niezależnej i obiektywnej oceny dotyczącej adekwatności, skuteczności i efektywności mechanizmów kontroli zarządczej w jednostce,

b) audytor wewnętrzny, w szczególności wspiera Prezydenta Miasta poprzez:

- rozpoznanie i ocenę znaczących zagrożeń ryzykiem,
- usprawnianie systemów zarządzania ryzykiem i kontroli,
- monitorowanie i ocenianie skuteczności systemu kontroli zarządczej,
- ocenianie zagrożeń związanych z governance (ładem organizacyjnym) oraz działalnością operacyjną.

§9. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej.

1. Gminna jednostka organizacyjna winna wykazać, że prowadzi działania, których efektem jest potwierdzenie stanu kontroli zarządczej za poprzedni rok, oraz że co najmniej raz w roku, przeprowadzana jest formalna ocena systemu kontroli zarządczej, będąca podstawą do wydania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Należy przy tym pamiętać, iż samoocena nie może być uznawana za substytut innych narzędzi oceny kontroli zarządczej, a raczej powinna być uważana jako jedno z narzędzi stosowanych w ramach monitoringu kontroli zarządczej.

2. Dokonując oceny stanu kontroli zarządczej oprócz samooceny, należy korzystać również z wielu źródeł informacji, zarówno tych, które są wbudowane w system kontroli zarządczej oraz tych, które dostarczają niezależnej oceny funkcjonowania jednostki, w szczególności pochodzących z:

- 1) monitoringu realizacji celów i zadań,
- 2) systemu zarządzania ryzykiem (jeżeli istnieje sformalizowany system),
- 3) audytu wewnętrznego,
- 4) kontroli wewnętrznej,
- 5) kontroli i audytów zewnętrznych,
- 6) skarg i wniosków.

Wszystkie wyżej wymienione źródła mogą dostarczać informacji o zidentyfikowanych słabościach systemu kontroli zarządczej i stanowić podstawę do podpisania przez kierownika jednostki organizacyjnej oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Jeżeli są one dostępne w momencie sporządzania oświadczenia, powinny zostać uwzględnione.

3. W terminie do końca stycznia każdego roku kierownicy wszystkich gminnych jednostek organizacyjnych przekazują Prezydentowi Miasta za pośrednictwem głównego specjalisty ds. kontroli zarządczej oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w obszarze, za który odpowiadają wraz z informacją o przeprowadzonych w danym roku kontrolach zewnętrznych. Oświadczenie odnosi się do zdarzeń dla minionego roku budżetowego.

4. Przy sporządzaniu oświadczeń należy uwzględnić wyniki dokonanej samooceny systemu kontroli zarządczej oraz oceny realizacji założonych na dany rok celów i zadań.

5. Ogólną zasadą przy sporządzaniu oświadczenia o stanie kontroli zarządczej jest to, że w przypadku braku stwierdzonych istotnych, z punktu widzenia kierownika jednostki, nieprawidłowości lub słabości kontroli zarządczej w każdej z siedmiu kategorii celów kontroli zarządczej (tj. zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochrona zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji, zarządzanie ryzykiem) oświadczenie powinno stwierdzać, że w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

6. W przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości lub słabości kontroli zarządczej w przynajmniej jednej kategorii, oświadczenie powinno stwierdzać, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Natomiast w przypadku, gdy istotne nieprawidłowości dotyczą wszystkich siedmiu kategorii należy stwierdzić, że nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W przypadku wystąpienia zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej, osoba podpisująca oświadczenie o stanie kontroli zarządczej zobowiązana jest do określenia działań naprawczych. Należy zaznaczyć, że wskazanie zastrzeżeń oraz działań, jakie zostaną podjęte w odpowiedzi na stwierdzone zastrzeżenia nie ma na celu wskazania negatywnych zjawisk, jakie miały miejsce w jednostce w ubiegłym roku. Złożenie zastrzeżeń ma na celu dokonanie rzetelnej oceny kontroli zarządczej oraz systematyczne, planowe usprawnianie jej działania i powinno być odczytywane jako wyraz odpowiedzialnego i rzetelnego podejścia kierownika jednostki do oświadczenia.

7. Główny specjalista ds. kontroli zarządczej przygotowuje zbiorcze zestawienie złożonych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych i przekazuje je Prezydentowi Miasta – w terminie do końca lutego każdego roku. Egzemplarz zbiorczego zestawienia oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przekazuje się audytorowi wewnętrznemu Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle, celem ewentualnego wykorzystania danych przy opracowywaniu planu audytu wewnętrznego.

§10. Sporządzona przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej ocena adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej zawarta w złożonym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej może podlegać okresowej weryfikacji dokonywanej przez upoważnioną osobę w oparciu o wyniki audytu i przeprowadzonych kontroli w trakcie roku.

Postanowienia końcowe

§11. Niniejsze zasady stanowią wytyczne dla kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do opracowania własnych procedur kontroli zarządczej przy uwzględnieniu specyfiki jednostki i jej potrzeb.