

Marek Tomaszewski

Podstawy prawne do zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Szczecin

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 503-512

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAREK TOMASZEWSKI

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny

**PODSTAWY PRAWNE DO ZARZĄDZANIA RYZYKIEM
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA
PRZYKŁADZIE MIASTA SZCZECIN**

Kwestie zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego są ze sobą nierozdzielnie związane. Zarządzanie ryzykiem musi stanowić integralną część audytu wewnętrznego, ponieważ brak zwrócenia uwagi na problem ryzyka powoduje, że audyt wewnętrzny jest niepełny.

Celem audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych jest wspieranie kadry zarządzającej w realizacji zadań, poprzez systematyczną ocenę istniejących systemów kontroli. Odpowiedzialność za funkcjonujący w jednostkach samorządu terytorialnego (jst) system kontroli spoczywa na kierowniku tej jednostki. Podstawowa różnica między tradycyjną kontrolą wewnętrzną a audytem wewnętrznym polega na tym, że audyt wewnętrzny koncentruje się przede wszystkim na analizie ryzyka, która powinna być wykorzystywana jako narzędzie do planowania i wspomaganie zarządzania jednostką.

Kwestie audytu wewnętrznego oraz zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym po raz pierwszy zostały uregulowane przepisami prawnymi w roku 2001. Artykuł 1 pkt 4 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie Ustawy o finansach publicznych, Ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Ustawy o działach administracji rządowej

oraz Ustawy o służbie cywilnej¹ dodał do obowiązującej wówczas Ustawy o finansach publicznych nowy rozdział pod tytułem „Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych”. Wprowadzone zmiany zaczęły obowiązywać z dniem 1 stycznia 2002 r. Należy nadmienić, że kwestie zarządzania ryzykiem i audyt wewnętrzny są ze sobą nierozzerwalnie związane.

Artykuł 35a ust. 1 zmienionej Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU 1998, nr 155, poz. 1014, z późn. zm.) wprowadził pojęcie kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów, która dotyczyła procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Artykuł 35c ustawy zdefiniował pojęcie audytu wewnętrznego jako ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Artykuł 35f ust. 4 omawianej ustawy nałożył na audytorów wewnętrznych obowiązek sporządzenia rocznego planu audytu, zawierającego analizę obszarów ryzyka w zakresie gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi, tematy audytu wewnętrznego, proponowany harmonogram realizacji audytu wewnętrznego, planowane obszary, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² zastąpiła Ustawę o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. Artykuł 48 ust. 1 ustawy zmodyfikował pojęcie audytu wewnętrznego, definiując go jako ogół działań obejmujących³:

1) niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów;

2) czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki.

¹ DzU 2001, nr 102, poz. 1116.

² DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

³ Art. 48 ust. 1 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

Nie zmieniły się natomiast zapisy dotyczące założeń planu rocznego w zakresie analizy obszarów ryzyka.

Nowa Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁴, która zastąpiła Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r., wprowadziła pojęcie kontroli zarządczej w miejsce dotychczasowego terminu kontroli finansowej⁵. Praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej wskazywała, że była ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem. Zamierzeniem projektodawcy było natomiast objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki⁶. Zgodnie z art. 68 ust. 1 nowej Ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych w celu zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest między innymi zapewnienie skuteczności i efektywności działania oraz zarządzanie ryzykiem. Artykuł 69 ust. 1 wprowadził zapis o odpowiedzialności kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Nowa ustawa zmieniła również definicję audytu wewnętrznego. Zgodnie z art. 272 ust. 1 audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej⁷.

Kwestia zarządzania ryzykiem poruszona jest także w Międzynarodowych Standardach Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego. Zgodnie z tymi standardami zarządzanie ryzykiem stanowi proces identyfikacji, oceny, zarządzania i kontroli potencjalnych zdarzeń lub sytuacji zmierzających do dostarczenia racjonalnego zapewnienia, że cele organizacji zostaną zrealizowane⁸. To właśnie audyt wewnętrzny musi ocenić skuteczność zarzą-

⁴ DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

⁵ Art. 68 ust. 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

⁶ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/\\$file/1181-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/$file/1181-uzas.doc), s. 25.

⁷ Art. 272 ust. 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych, op.cit.

⁸ Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, s. 20, Załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Finansów nr 2, poz. 12.

dzania ryzykiem. Audyt ten powinien również przyczynić się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem i procesów kontroli. W tym celu audytor powinien udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy cele organizacji są wewnętrznie zgodne i czy wspierają misję podmiotu?

2. Czy istotne odmiany ryzyka zostały prawidłowo zidentyfikowane i ocenione?

3. Czy wybrano odpowiednie działania w odpowiedzi na występowanie określonych odmian ryzyka?

4. Czy informacje o ryzyku są prawidłowo identyfikowane i przekazywane do odpowiednich komórek odpowiedzialnych za realizację zadania?

Kolejnymi regulacjami prawnymi, które dotyczą kwestii zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym, są Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych i Karta audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Początki tych dokumentów sięgają roku 2003⁹. W chwili obecnej obowiązują Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych i Karta audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych z roku 2006¹⁰. Zgodnie ze wstępem do Kodeksu audytora wewnętrznego podstawą, na której opiera się praca audytora wewnętrznego jest zaufanie do przeprowadzanej przez niego oceny procesów zarządzania ryzykiem, systemu kontroli wewnętrznej i zarządzania jednostką sektora finansów publicznych.

Najnowszym aktem prawnym regulującym kwestię audytu wewnętrznego i zarządzania ryzykiem jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i udokumentowania audytu wewnętrznego¹¹. Rozporządzenie to określa szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego, a w szczególności:

⁹ Komunikat nr 7/KF/2003 Ministra Finansów z dnia 2 kwietnia 2003 r. w sprawie: Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 2003 r., nr 5, poz. 32.

¹⁰ Komunikat nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie: Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 3 sierpnia 2006 r., nr 6, poz. 70.

¹¹ DzU 2010, nr 21, poz. 108.

- 1) sposób sporządzania oraz elementy planu audytu, w tym analiza ryzyka wpływającego na cel i zadania jednostki,
- 2) sposób dokumentowania przebiegu oraz wyników audytu, w tym zauważalnych obszarów ryzyka,
- 3) sposób sporządzania i elementy wyników audytu wewnętrznego, w tym dokumentacja ryzyka,
- 4) sposób sporządzania oraz elementy sprawozdania z wykonania planu audytu,
- 5) tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego zleconego.

Z kolei na szczeblu lokalnym niektóre jst, takie jak Szczecin czy Kraków, kwestię zarządzania ryzykiem zaczęły regulować zarządzeniem Prezydenta Miasta od 2003 r.

W Szczecinie kwestia zarządzania ryzykiem została uregulowana po raz pierwszy w Zarządzeniu nr 688/03 Prezydenta Miasta Szczecina. Zgodnie z wyżej wymienionym zarządzeniem wprowadzono procedury i zasady prowadzenia audytu wewnętrznego, które zostały zawarte w Statucie audytu wewnętrznego oraz w Księdze procedur audytu wewnętrznego. Konieczność wprowadzenia Statutu i Księgi procedur bezpośrednio wynika z Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego¹².

W chwili obecnej, to jest stan na pierwszą połowę roku 2010, kwestia audytu wewnętrznego i zarządzania ryzykiem w mieście uregulowana jest w Zarządzeniu nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 30 maja 2007 r. Podobnie jak w poprzednim zarządzeniu, w skład nowego zarządzenia wchodzi dwa załączniki, tj. Statut audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin oraz Księga procedur audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin.

Zgodnie ze Statutem audytu wewnętrznego, pierwszym z wymienionych celów audytu wewnętrznego jest identyfikacja i analiza ryzyka związanego z działalnością Gminy Miasto Szczecin, a w szczególności ocena efektywności zarządzania ryzykiem oraz ocena systemu kontroli wewnętrznej¹³. Audytorzy wewnętrzeni powinni w swojej pracy wykazywać się starannością i umiejętnością, uwzględniając między innymi odpowiedniość i skuteczność pro-

¹² Standard Atrybutów nr 1000 – cel, uprawnienia i odpowiedzialność, Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego..., op.cit., s. 3.

¹³ § 2, pkt 1 Statutu audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 30 maja 2007 r.

cesów zarządzania ryzykiem. Audytor wewnętrzny powinien być wyczulony na znaczące ryzyko, które może negatywnie wpłynąć na realizację celów organizacji, jej operacje oraz zasoby.

Z kolei Księga procedur audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin stanowi zbiór zasad i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin. Rozdział 2 tej księgi dotyczy oceny ryzyka. Zgodnie z § 6 księgi, audyt powinien być wykonywany w sposób planowy i powinien obejmować dokonywanie analizy ryzyka. Kolejny paragraf mówi, że analiza potrzeb audytu jest prowadzona i weryfikowana na bieżąco, z uwzględnieniem czynników wpływających na funkcjonowanie miasta, w tym w szczególności¹⁴:

- 1) na zmianę oceny ryzyka i jego istotności,
- 2) na zmianę poziomu ryzyka akceptowalnego przez kierownika jednostki.

W celu przygotowania planu audytu wewnętrznego, należy dokonać analizy obszarów ryzyka w zakresie działania miasta, biorąc pod uwagę w szczególności¹⁵:

- 1) cele i zadania miasta,
- 2) przepisy prawne dotyczące działania miasta,
- 3) wyniki wcześniej przeprowadzonych audytów lub kontroli,
- 4) wyniki wcześniej dokonanej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli, w tym kontroli finansowej,
- 5) wewnętrzne i zewnętrzne czynniki ryzyka mające wpływ na realizację celów miasta,
- 6) uwagi pracowników jednostki,
- 7) liczbę, rodzaj i wartość dokonywanych operacji finansowych,
- 8) możliwość dysponowania przez miasto środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów dawcy,
- 9) liczbę i kwalifikacje pracowników jednostki,
- 10) działania jednostki, które mogą wpływać na opinię publiczną,
- 11) sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z wykonania budżetu.

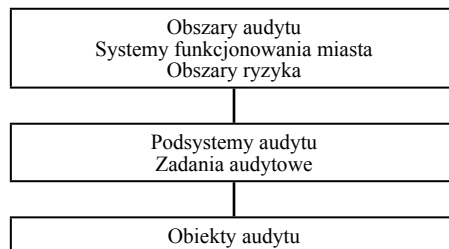
¹⁴ § 7 pkt 3 i 4 Księgi procedur audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 30 maja 2007 r.

¹⁵ § 8 Księgi procedur audytu wewnętrznego..., op.cit., s. 2.

Proces analizy obszarów ryzyka powinien odbywać się na podstawie udokumentowanej oceny ryzyka, przeprowadzanej przynajmniej raz w roku. Przy przygotowywaniu planu audytu wewnętrznego należy ustalić kolejność badania obszarów ryzyka, biorąc pod uwagę stopień ich ważności oraz czynniki organizacyjne, do których można zaliczyć¹⁶:

- 1) czas niezbędny do przeprowadzenia audytu i czynności okołaudytowych,
- 2) czas przeznaczony na szkolenie osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z przeprowadzeniem audytu wewnętrznego,
- 3) dostępne zasoby ludzkie i rzeczowe,
- 4) rezerwę czasową na nieprzewidziane zadania,
- 5) szacunkowe koszty przeprowadzenia audytu wewnętrznego.

W ramach obszarów audytu należy wyodrębnić wszystkie możliwe systemy, obejmujące podstawowe funkcje miasta. Systemy te stanowią obszary ryzyka, natomiast w ramach obszarów wyodrębniono zadania audytowe, a w tych z kolei obiekty audytu. Podział obszarów działalności jst przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Podział obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie § 10 Księgi procedur audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin, Zarządzenie nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecina, s. 3.

Wyodrębnione w Gminie Miasto Szczecin obszary ryzyka (obszary audytu) przedstawia rysunek 2.

Jak wynika z rysunku 2 obszary ryzyka zostały podzielone na obszary związane z działalnością podstawową i obszary związane z działalnością wspomagającą. Działalność podstawowa to ta, która wynika z art. 7 Ustawy

¹⁶ § 9 Księgi procedur audytu wewnętrznego..., op.cit., s. 3.

o samorządzie gminnym¹⁷. Z kolei działalność wspomagająca to działalność nakierowana na wewnętrzne sprawy urzędu, dzięki którym możliwe jest realizowanie zadań podstawowych.



Rysunek 2. Obszary ryzyka związane z działalnością podstawową i wspomagającą, występujące w Gminie Miasto Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie Planu Audytu na rok 2010 w Gminie Miasto Szczecin.

Podsumowując, należy stwierdzić, że kwestia audytu i zarządzania ryzykiem uregulowana jest zarówno na szczeblu centralnym, czyli w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, jak również na szczeblu lokalnym – w zarządzeniach prezydentów, burmistrzów i wójtów. Minister finansów określił, uwzględniając powszechnie stosowane standardy audytu

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

wewnętrzne opracowane przez *The Institute of Internal Auditors* (IIA), „Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego” IIA jako „Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”. Opracowane przez Ministerstwo Finansów „Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” nie stanowią przepisów prawa powszechnego, natomiast winny być traktowane jako wskazówki w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Ponadto regulacje w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem znajdują się w „Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych” oraz w Kodeksie etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Literatura

- Komunikat nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie: Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 3 sierpnia 2006 r., nr 9, poz. 70.
- Komunikat nr 23/2009 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2009 r., nr 15, poz. 84.
- Księga procedur audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 30 maja 2007 r.
- Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Finansów, nr 2, poz. 12.
- [orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/\\$file/1181-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/$file/1181-uzas.doc).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i udokumentowania audytu wewnętrznego, DzU 2010, nr 21, poz. 108.
- Statut audytu wewnętrznego w Gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 30 maja 2007 r.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie Ustawy o finansach publicznych, Ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Ustawy o działaniach administracji rządowej oraz Ustawy o służbie cywilnej, DzU 2001, nr 102, poz. 1116.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

**DIE VORSCHTIFTEN DER RISIKOVERWALTUNG
IN DEM ÖFFENTLICHEREN BEREICH (BIESPIEL STADT SZCZECIN)**

Zusammenfassung

Die Vorschriften innerhalb der Frage des Inneraudit und der Risikoverwaltung in dem öffentlichen Bereich wurden im Jahr 2001 geschaffen. Wir haben viele Vorschriften, die die Frage der Risikoverwaltung in dem öffentlichen Bereich ordnen. Inneraudit hat viele Aufgaben, aber zur hochwertigen Aufgabe können wir das Stützen die Leitungangestellte. Inneraudit untersucht und beurteilt systematisch das Prüfungssystem. Inneraudit konzentriert sich auf die Risikoanalyse, die soll als Instrumentem zur Planung und zur Verwaltung benutzen.

Übersetzt von Marek Tomaszewski