

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu

Aleksandra Trambowicz*

Streszczenie: *Cel* – wskazanie zasad funkcjonowania oraz efektów wdrożenia kontroli zarządczej. *Metodologia badania* – analiza źródeł literaturowych, aktów prawnych i regulacji wewnętrznych badanej jednostki. *Wynik* – zaprezentowano arkusz identyfikacji ryzyka i kryteria oceny ryzyka. *Oryginalność/wartość* – przedstawiono oryginalne rozwiązania w zakresie kontroli zarządczej opracowane dla Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Słowa kluczowe: ryzyko, arkusz identyfikacji ryzyka, ocena ryzyka

Wprowadzenie

Ustalenie, czy zamierzenia działalności są jednoznacznie określone, jest najistotniejszym kryterium dla kontroli zarządczej. Kontrola bowiem zakłada istnienie celu. Cele są jednoznaczne wtedy, gdy członkowie organizacji dojdą do porozumienia albo gdy zostaną one narzucone przez centralny organ władzy lub przez dominującą koalicję. Kontrola zarządcza zakłada, że rezultat działalności jest możliwy do określenia, jak również porównania z założonymi zadaniami, a także że informacja może zostać zastosowana w celu przekierowania wysiłków do tych obszarów działalności jednostki, które są istotne (Winiarska 2012: 16). Realizację założonego celu wspomaga identyfikacja i ocena ryzyka działalności. Na potrzeby napisania artykułu wykorzystano źródła literaturowe, akty prawne i regulacje wewnętrzne badanej jednostki, dokonując identyfikacji czynników wyznaczających funkcjonowanie kontroli zarządczej

1. Regulacje wewnętrzne w zakresie kontroli zarządczej

Rada Powiatu w Kołobrzegu uchwaliła Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego (Uchwała nr XX/141/2012 Rady Powiatu w Kołobrzegu 2012). Zgodnie z Regulaminem Starostwo realizuje zadania własne powiatu określone ustawami, Statutem Powiatu, uchwałami Rady oraz Zarządu oraz zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd powiatowy na podstawie przepisów szczególnych, a także przyjęte w drodze poro-

* mgr Aleksandra Trambowicz, absolwentka studiów podyplomowych „Audyt i Kontrola Wewnętrzna w Usprawnianiu Zarządzania” na Uniwersytecie Szczecińskim, e-mail: e-mail: olatrambowicz@gmail.com.

zumień zawartych z właściwymi organami. W celu realizacji zadań w Starostwie utworzono następujące komórki organizacyjne:

- a) Wydziały: Organizacji i Spraw Społecznych, Finansów i Budżetu, Inwestycji i Zamówień Publicznych, Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, Ochrony Środowiska, Budownictwa, Komunikacji, Edukacji i Kultury;
- b) Biura: Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obywatelskich, Kadr, Rady i Zarządu Powiatu, Rzecznika Prasowego;
- c) Samodzielne stanowiska pracy: Archiwum Zakładowe, Audytor Wewnętrzny, Powiatowy Rzecznik Konsumentów, Przewodniczący Powiatowego Zespołu do spraw Orzekania Niepełnosprawności, Pełnomocnik do spraw Ochrony Informacji Niejawnej.

Kierownikiem Starostwa i zwierzchnikiem służbowym pracowników Starostwa jest starosta. Kieruje on pracą Starostwa przy pomocy wicestarosty, etatowego członka Zarządu, sekretarza i skarbnika. W drodze zarządzenia (Zarządzenie nr 42/2015 Starosty Kołobrzeskiego) starosta ustalił podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, natomiast zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracowników zostały ustalone w zakresach czynności. Zarządzeniem Starosty Kołobrzeskiego ustalono również system kontroli zarządczej funkcjonujący w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu (Zarządzenie nr 26/2012 Starosty Kołobrzeskiego).

Kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych przez kierownictwo jednostki i jej pracowników dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Realizowana jest przez wszystkie komórki organizacyjne i przez wszystkich pracowników z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 68 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.) oraz pod kątem spełniania wymogów standardów kontroli zarządczej określonych w komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 23... 2009). Dokumentację systemu kontroli zarządczej tworzą obowiązujące procedury wewnętrzne, regulaminy, zarządzenia, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz inne dokumenty wewnętrzne. Podstawą do uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej są wyniki monitorowania, samooceny systemu oraz przeprowadzonych kontroli i audytów.

W celu realizacji kontroli zarządczej powołany został zespół, w którego skład wchodzi (Zarządzenie nr 26/2012 Starosty Kołobrzeskiego):

- sekretarz Powiatu – przewodniczący zespołu,
- skarbnik Powiatu – członek zespołu,
- naczelnik wydziału organizacji i spraw społecznych – członek zespołu.

Powołany zespół zobowiązany jest do koordynacji działań związanych z systemem kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie:

- a) proponowania i opracowywania dokumentów niezbędnych dla funkcjonowania systemu kontroli zarządczej;

- b) prowadzenia ewidencji procedur, instrukcji i regulaminów w powiązaniu z poszczególnymi standardami kontroli zarządczej na zasadach określonych w odrębnym zarządzeniu Starosty Kołobrzeskiego;
- c) koordynacji procesu zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu uregulowanego odrębnym zarządzeniem Starosty Kołobrzeskiego;
- d) przeprowadzenia co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez pracowników Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu na podstawie formularza samooceny wprowadzonego w odrębnym zarządzeniu Starosty Kołobrzeskiego.

Regulacje wewnętrzne w zakresie kontroli zarządczej opisuje również Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego. Starosta zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, którą sprawuje za pośrednictwem posiadanych mechanizmów między innymi z udziałem kierowników komórek organizacyjnych i upoważnionych pracowników zobowiązanych do bieżącego nadzorowania, kontrolowania i monitorowania osiągniętych celów w obszarze działalności komórek organizacyjnych i na podstawie przydzielonych im obowiązków. Kontrola zarządcza obejmuje ocenę (Uchwała nr XX/141/2012 Rady Powiatu w Kołobrzegu):

- działalności zgodnie z przepisami prawa,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań finansowych,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zarządzeniem Starosty ustalono wzór rejestru procedur kontroli zarządczej. Rejestr prowadzony jest w postaci elektronicznej przez Zespół do spraw Koordynacji Kontroli Zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu. Projekt procedury kontroli zarządczej przygotowuje kierownik merytorycznie właściwej komórki organizacyjnej, a następnie przekazuje go przewodniczącemu Zespołu do spraw Koordynacji Kontroli Zarządczej. Zespół do spraw Koordynacji Kontroli Zarządczej może zdecydować o konsultacji projektu procedury kontroli zarządczej. Po zaopiniowaniu projektu przez Zespół do spraw Koordynacji Kontroli Zarządczej jest on przekazywany do zatwierdzenia w formie właściwego dokumentu (np. zarządzenia Starosty Kołobrzeskiego, uchwały Rady Powiatu, uchwały Zarządu Powiatu, pisemnej procedury systemowej Systemu Zarządzania Jakością). Nadzór nad wykonaniem zarządzenia sprawuje sekretarz Powiatu (Zarządzenie nr 77/2012 Starosty Kołobrzeskiego). Rejestr procedur kontroli zarządczej zawiera:

- liczbę porządkową,
- standard kontroli zarządczej,
- nazwę dokumentu,
- zakres przedmiotowy,
- datę rozpoczęcia obowiązywania,
- datę zakończenia obowiązywania,
- uwagi dotyczące obowiązywania (dokument uchylono/zmieniono).

W rejestrze zapisano 62 pozycje procedur kontroli zarządczej. W uwagach na bieżąco odnotowywane są zmiany dotyczące danej procedury. Rejestr zawiera informację o procedurach od 2012 roku.

2. Rola audytu wewnętrznego we wdrożeniu kontroli zarządczej

Zgodnie z art. 272 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.) „audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze”. Ocena kontroli zarządczej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności. Przez adekwatność kontroli zarządczej należy rozumieć zgodność z zasadami określonymi w obowiązujących aktach prawnych, instrukcjach, wytycznych i regulaminach wprowadzonych przez kierownika jednostki, dokładnie odpowiadającą założonym celom kontroli zarządczej. Skuteczność kontroli zarządczej to postępowanie kończące się wydaniem rekomendacji bądź zaleceń. Kontrola zarządcza musi zabezpieczać jednostkę przed wystąpieniem określonego ryzyka. Efektywność kontroli zarządczej powinna powodować osiągnięcie przez organizację założonych celów oraz ograniczać ryzyko przy wykorzystaniu najmniejszych możliwych nakładów.

Rola audytora wewnętrznego w procesie wdrażania kontroli zarządczej przy przestrzeganiu wymogu niezależności i obiektywizmu powinna ograniczać się tylko do czynności doradczych. Może on brać udział w procesie samooceny. Zakres działalności doradczej audytora wewnętrznego należy rozpatrywać w odniesieniu do wskazówek Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego (Komunikat nr 8... 2010). Według Standardu 2110 *Ład organizacyjny* audyt wewnętrzny musi ocenić procesy kształtujące ład organizacyjny i przedstawić stosowne zalecenia i usprawnienia tych procesów tak, by osiągnięte były następujące cele:

- a) promowanie odpowiednich zasad etyki i wartości w organizacji;
- b) zapewnienie skutecznego zarządzania efektywnością działań organizacji i odpowiedzialności za wyniki;
- c) przekazanie informacji o rodzajach ryzyka i kontroli do odpowiednich obszarów organizacji;
- d) koordynowanie działań i przekazywanie informacji pomiędzy radą, audytorami zewnętrznymi i wewnętrznymi oraz kierownictwem;
- e) ustalanie planu działania audytu wewnętrznego związanego z wdrożeniem systemu kontroli zarządczej w perspektywie rocznej: cel, zadania, termin realizacji i sposób realizacji.

Rola audytora wewnętrznego to także przeprowadzanie szkoleń, udzielanie merytorycznego wsparcia osobom koordynującym i przeprowadzającym samoocenę oraz dostarczanie wiedzy z zakresu samooceny. W celu realizacji procesu audytu wewnętrznego w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu została opracowana *Księga Procedur Audytu Wewnętrznego*

Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu – Standard 2040 Zasady i procedury międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego.

Audytor wewnętrzny w Starostwie systematycznie ocenia funkcjonowanie kontroli zarządczej. Przykładowo przedstawiono wyniki audytu wewnętrznego *Ocena stopnia przygotowania jednostki do wymogów ustawy o finansach publicznych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej* przeprowadzonego w jednostce organizacyjnej Powiatu Kołobrzесьkiego. Celem przeprowadzenia zadania audytowego było niezależne zbadanie stopnia przygotowania jednostki do wymogów ustawy o finansach publicznych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej mające na celu usprawnienie systemu kontroli zarządczej i przysporzenie wartości dodanej. W wyniku przeprowadzonego badania Staroście Kołobrzесьkiemu została przedstawiona obiektywna i niezależna ocena w zakresie funkcjonującego systemu.

Ustalenia stanu faktycznego:

Obszar: środowisko wewnętrzne jednostki

Kryteria oceny obszaru: struktura organizacyjna, delegowanie uprawnień.

Zidentyfikowany problem:

- a) brak wprowadzenia w drodze zarządzenia sposobu dokonywania okresowej oceny, okresu, za który jest sporządzana ocena, kryteriów, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skali ocen;
- b) brak określenia w Statucie jednostki zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki (samodzielnych stanowisk) oraz zakresu podległości pracowników.

Analiza ryzyka: ryzyko niskie, problem ma charakter systemowy.

Analiza przyczyn i skutków:

- a) brak wprowadzenia w drodze zarządzenia sposobu dokonywania okresowej oceny, okresu, za który jest sporządzana ocena, kryteriów, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skali ocen stanowi niezgodność z wymogami określonymi przez przepisy prawa oraz powoduje brak świadomości wśród pracowników własnych obowiązków w zakresie obowiązywania ustalonych zasad i procedur;
- b) brak określenia w Statucie zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki (samodzielnych stanowisk) oraz zakresu podległości pracowników może rodzić ryzyko nieefektywnej, nieskutecznej i nieterminowej realizacji procesów oraz nieefektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Rekomendacje:

- a) wprowadzić w drodze zarządzenia sposób dokonywania okresowej oceny, okres, za który jest sporządzana ocena, kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen – zgodnie z art. 28 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych;
- b) w Statucie jednostki określić zadania, uprawnienia i odpowiedzialność wszystkich komórek organizacyjnych (samodzielnych stanowisk) funkcjonujących w jednostce.

Ocena obszaru: obszar wymaga wzmocnienia poprzez wprowadzenie w drodze zarządzenia sposobu dokonywania okresowej oceny, okresu, za który jest sporządzana ocena, kryteriów,

na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skali ocen (zgodnie z art. 28 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych) oraz wprowadzenie w Statucie jednostki zadań, uprawnień i odpowiedzialności wszystkich komórek organizacyjnych (samodzielnych stanowisk) funkcjonujących w jednostce.

Obszar: cele i zarządzanie ryzykiem

Kryteria oceny obszaru: określenie misji, celów i zadań w horyzoncie krótko-, średnio- i długoterminowym, monitorowanie, ocena i realizacja, identyfikacja ryzyka, jego analiza i reakcja na ryzyko.

Zidentyfikowany problem: w jednostce nie opracowano zasad dokonywania identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i reakcji na ryzyko.

Analiza ryzyka: ryzyko średnie, problem ma charakter systemowy.

Analiza przyczyn i skutków: brak realizacji wymogu dokumentowania identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko rodzi nieefektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej.

Rekomendacje: opracować zasady identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i reakcji na ryzyko.

Ocena obszaru: obszar wymaga wzmocnienia poprzez wprowadzenie zasad identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i reakcji na ryzyko jako procesu odrębnego od bieżącej działalności w celu ograniczenia ryzyka utraty istotnego źródła informacji będącego elementem systemu kontroli zarządczej, a także ograniczenia ryzyka nieefektywnego realizowania procesów.

Obszar: mechanizmy kontroli

Kryteria oceny obszaru: dokumentowanie poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, nadzór, ciągłość działań, ochrona zasobów, mechanizmy kontroli operacji finansowych, gospodarczych i informatycznych.

Zidentyfikowany problem:

- a) w jednostce brak jest wytycznych w zakresie organizacji i działania archiwum oraz zasad przekazywania i pobierania dokumentów z archiwum;
- b) brak wprowadzenia w jednostce „Polityki bezpieczeństwa” i „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym do przetwarzania danych osobowych”;
- c) pracownicy jednostki nie otrzymali upoważnienia od administratora danych do przetwarzania danych osobowych;
- d) słabość nadzoru nad kontrolą dowodów księgowych;
- e) brak ujęcia wartości gruntów w informacji z wykonania budżetu za 2010 roku.

Analiza ryzyka: ryzyko średnie, problem ma charakter systemowy.

Analiza przyczyn i skutków:

- a) brak wytycznych w zakresie organizacji i działania archiwum oraz zasad przekazywania i pobierania dokumentów może rodzić ryzyko niedostatecznej ochrony posiadanych zasobów oraz brak przypisanej odpowiedzialności za zapewnienie ochrony zasobów w jednostce;
- b) brak wprowadzenia „Polityki bezpieczeństwa” i „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym do przetwarzania danych osobowych” stanowi niezgodność z wymogami określonymi przez przepisy prawa oraz powoduje brak świadomości

wśród pracowników obowiązków w zakresie ochrony zasobów informatycznych oraz przestrzegania ustalonych zasad i procedur. W jednostce nie funkcjonuje procedura przekazywania upoważnień dla pracowników jednostki do przetwarzania danych osobowych, co może spowodować, iż dostęp do danych mogą mieć osoby do tego nieuprawnione;

- c) nierzetelne weryfikowanie dowodów księgowych może rodzić ryzyko powstania błędów w ewidencji księgowej;
- d) brak ujęcia wartości gruntów w informacji z realizacji budżetu za 2010 rok rodzi ryzyko prowadzenia nierzetelnej ewidencji w jednostce.

Rekomendacje:

- a) wprowadzić wytyczne w zakresie organizacji i działania archiwum oraz zasad przekazywania i pobierania dokumentów;
- b) wprowadzić „Politykę bezpieczeństwa” i „Instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych”, uwzględniając zapisy ustawy o ochronie danych osobowych z 29 sierpnia 1997 roku (DzU z 2014 r., nr 133, poz. 1182, 1662) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (DzU nr 100, poz. 1024);
- c) przekazać pracownikom jednostki upoważnienie do przetwarzania danych osobowych;
- d) wzmocnić nadzór nad kontrolą dowodów księgowych;
- e) wprowadzić do ewidencji jednostki grunty będące w jej posiadaniu.

Ocena obszaru: funkcjonowanie systemu informatycznego należy wzmocnić poprzez wprowadzenie „Polityki bezpieczeństwa” i „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych” oraz przekazać pracownikom jednostki upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. Należy prowadzić ścisły nadzór nad obiegiem dokumentów księgowo-finansowych oraz nad sporządzaniem sprawozdań z wykonania budżetu. Należy wprowadzić uregulowania wewnętrzne w zakresie funkcjonowania archiwum zakładowego.

Obszar: informacja i komunikacja

Kryteria oceny obszaru: formy komunikacji i dostępność bieżącej informacji, efektywność i skuteczność komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.

Obszar: monitorowanie i ocena.

Kryteria oceny obszaru: monitorowanie sposobu funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, przeprowadzenie samooceny stanu kontroli zarządczej.

Zidentyfikowany problem: brak złożenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Analiza przyczyn i skutków: brak złożenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej może rodzić ryzyko utraty istotnego źródła informacji będącego elementem systemu kontroli zarządczej, a także może powodować ryzyko nieefektywnego realizowania celów i zadań jed-

nostki, jak również nieskuteczności działań zarządczych.

Rekomendacje: złożyć oświadczenie o stanie kontroli zarządczej.

Ocena obszaru: obszar wymaga wzmocnienia o uzupełnienie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Dla ułatwienia rozpoznawania rodzajów ryzyka opracowano arkusz identyfikacji ryzyka (załącznik nr 1). Sprecyzowano również zasady oceny ryzyka (załącznik nr 2).

3. Działania podjęte w zakresie zarządzania ryzykiem

Zespół do spraw kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu sporządził plan zarządzania ryzykiem, który zatwierdził Starosta Kołobrzegi. Plan zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu prezentuje tabela 1. Zostały w niej wyszczególnione: opis ryzyka, przyczyna, skutki ryzyka, właściciel ryzyka, poziom istotności ryzyka oraz sposób postępowania z ryzykiem dla poszczególnych celów i zadań. Plan zarządzania ryzykiem został opracowany na podstawie załączników nr 1 i 2.

Tabela 1

Plan zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu

Lp.	Cel – zadanie	Opis ryzyka, przyczyna i skutek ryzyka	Właściciel ryzyka	Poziom istotności ryzyka (wysokie, średnie)	Sposób postępowania z ryzykiem
1	2	3	4	5	6
1.	Sprzedaż Ośrodka Wczasowego	Ryzyko finansowe: brak możliwości wykonania planu dochodów opartych na sprzedaży nieruchomości Ryzyko prawne: stan prawny nieruchomości utrudnia planowanie jej zbycia Skutki finansowe: pewne Skutki prawne: prawie pewne	naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami	Wysokie	Działanie
2.	Realizacja dochodów Skarbu Państwa	Ryzyko finansowe: wysoki poziom zadłużenia Ryzyko organizacyjne: okresowy zwiększony napływ dokumentów wymagających przetworzenia Skutki finansowe: średnio prawdopodobne Skutki organizacyjne: mało prawdopodobne	naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu	Średnie	Działanie

1	2	3	4	5	6
3.	Koordinacja postępowania komórek organizacyjnych w sprawach zamówień publicznych	Ryzyko finansowe: nieprawidłowe szacowanie wartości zamówienia Ryzyko organizacyjne: brak zaangażowania pracowników, okresowy zwiększony napływ dokumentów wymagających przetworzenia Ryzyko prawne: niejednolite orzecznictwo, ograniczenia czasowe wynikające z przepisów, sfalszowanie dokumentów Skutki finansowe: średnio prawdopodobne Skutki prawne: średnio prawdopodobne	inspektor ds. zamówień publicznych	Średnie	Bieżące monitorowanie
4.	Realizacja zadań Wydziału Organizacji i Spraw Społecznych	Ryzyko finansowe: brak środków finansowych, plan finansowy nieadekwatny do potrzeb Ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa: awaria systemu informatycznego, brak zasilania energetycznego Skutki finansowe: prawie pewne Zagrożenie bezpieczeństwa: pewne	naczelnik Wydziału Organizacji i Spraw Społecznych	Średnie	Bieżące monitorowanie
5.	Ewidencja i dotowanie szkół i placówek prowadzonych przez inne podmioty	Ryzyko finansowe: obowiązek wypłaty odszkodowań Ryzyko prawne: niespójność przepisów, niekorzystne dla Starostwa rozstrzygnięcia sądowe Skutki finansowe: prawie pewne	naczelnik Wydziału Edukacji i Kultury	Średnie	Bieżące monitorowanie
6.	Odpłatne udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa	Ryzyko finansowe: nieadekwatne planowanie dochodów Ryzyko prawne: niejednolite orzecznictwo Skutki finansowe: prawie pewne Skutki prawne: prawie pewne	naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami	Średnie	Bieżące monitorowanie

Źródło: opracowanie własne Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Na podstawie określonych Kart Procesów Głównych Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu dokonano oceny skuteczności i efektywności procesów systemu zarządzania jakością. Stosując zawarte w kartach procesów wskaźniki i mierniki, procesy oceniono jako skuteczne, a arkusze oceny skuteczności i efektywności procesów systemu zarządzania jakością opracowane przez osoby odpowiedzialne za procesy nie zawierały propozycji dotyczących nowych wskaźników (mierników) procesów. Decyzje wydawane są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zapisami zawartymi w dokumentacji systemu zarządzania jakością. Podejmowane działania są zgodne z wymaganiami i oczekiwaniami interesantów.

Dla potrzeb oceny realizacji celów i zadań w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu zostały określone mierniki, które zaprezentowano w tabelach 2–5. W tabeli 6 oceniono skuteczność i efektywność procesów zarządzania jakością w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami.

Tabela 2

Mierniki i wskaźniki celów oraz zadań dla celu 1

CEL 1: Podnoszenie świadomości o służebnej roli Starostwa oraz uzupełnianie i doskonalenie kwalifikacji i umiejętności pracowników				
Zadania	Realizujący	Termin realizacji	Miernik/wskaźnik	Potrzebne środki
Szkolenia kadry pracowniczej	Sekretarz Powiatu Pełnomocnik Starosty ds. SZJ Pracownicy	Praca ciągła	Realizacja planu szkoleń. Liczba szkoleń i ocena ich skuteczności. Oczekiwane: 100%	Środki bieżące
Ocena pracowników	Kierownicy komórek organizacyjnych	Praca ciągła	Realizacja według procedury Oczekiwane: 100%	Środki bieżące
Doprowadzenie do wdrożenia normy ISO	Pełnomocnik Starosty ds. SZJ Zespół ds. SZJ	Listopad 2012	Wdrożenie normy ISO. Oczekiwane: zachowanie terminu	Środki bieżące
Przydzielanie zadań i weryfikacja ich realizacji w ramach zespołu ds. SZJ	Pełnomocnik Starosty ds. SZJ	Praca ciągła	Realizacja zadań. Oczekiwane: 100%	Środki bieżące

Źródło: opracowanie własne Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Tabela 3

Mierniki i wskaźniki celów oraz zadań dla celu 2

CEL 2: Stale uwzględnianie w pracy Starostwa oczekiwań i wniosków interesantów m.in. poprzez monitorowanie zadowolenia interesanta, badanie i analizowanie potrzeb mieszkańców				
Zadania	Realizujący	Termin realizacji	Miernik/wskaźnik	Potrzebne środki
Badanie opinii interesantów za pomocą ankiet	Pełnomocnik Starosty ds. SZJ	Praca ciągła	Analiza ankiet. Działania wynikające z badań. Oczekiwane: 100% skuteczności.	Środki bieżące
Rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących Starostwa	Starosta Kołobrzesci Sekretarz Powiatu	Praca ciągła	Weryfikacja liczby skarg, kontrola ich załatwiania. Oczekiwane: 0% skarg.	Środki bieżące
Monitoring opinii o pracy Starostwa w lokalnych mediach i prasie	Rzecznik Prasowy	Praca ciągła	Sprawozdania minimum 1 raz na kwartał.	Środki bieżące

Źródło: opracowanie własne Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Tabela 4

Mierniki i wskaźniki celów oraz zadań dla celu 3

CEL 3: Tworzenie i dbałość o pozytywny wizerunek Starostwa				
Zadania	Realizujący	Termin realizacji	Miernik/wskaźnik	Potrzebne środki
Aktualizacja baz danych stron internetowych Starostwa	Sekretarz Powiatu Informatyk	Praca ciągła	Częstotliwość aktualizacji strony. Zawsze aktualna.	Środki bieżące
Informowanie lokalnych mediów o ważnych wydarzeniach z życia Starostwa	Rzecznik prasowy	Praca ciągła	Ilość przekazywanych do mediów informacji. Oczekiwane: na czas.	Środki bieżące
Opracowanie Strategii Promocji Powiatu Kołobrzесьkiego na lata 2012–2020	Inspektor Wydziału Inwestycji i Rozwoju	III kwartał	Przyjęcie Strategii. Oczekiwane: na czas.	Środki bieżące

Źródło: opracowanie własne Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Tabela 5

Mierniki i wskaźniki celów oraz zadań dla celu 4

CEL 4: Zapewnienie i doskonalenie właściwego i skutecznego systemu przepływu informacji o sposobie załatwiania spraw w Starostwie				
Zadania	Realizujący	Termin realizacji	Miernik/wskaźnik	Potrzebne środki
Kontrola właściwego funkcjonowaniem sieci teleinformatycznej oraz oprogramowania w Starostwie	Informatyk	Praca ciągła	Liczba awarii zgłaszanych przez pracowników. Oczekiwane: 0%	Środki bieżące
Aktualizacja strony BIP	Sekretarz Powiatu Informatyk	Praca ciągła	Liczba aktualizacji. Oczekiwane: na czas.	Środki bieżące
Bieżące aktualizowanie kart usług oraz ich eksponowanie na stronie BIP i w siedzibie Starostwa, w miejscu dostępnym dla interesantów	Kierownicy komórek organizacyjnych Informatyk	Praca ciągła	Aktualizacja i wyeksponowanie kart. Liczba aktualizacji. Oczekiwane: w 100% aktualne.	Środki bieżące

Źródło: opracowanie własne Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Tabela 6

Ocena skuteczności i efektywności procesów

Ocena skuteczności i efektywności procesów systemu zarządzania jakością				
Kierownik komórki organizacyjnej/stanowisko samodzielne: Wydział Gospodarki Nieruchomościami				
Numer i nazwa procesu	Miary skuteczności (miernik)	Przyjęte kryteria oceny skuteczności procesu (wskaźnik)	Ocena skuteczności procesu Czy w procesie osiągnięto zaplanowane wyniki (skuteczny/nieskuteczny)	Ocena efektywności procesu, uwagi do prawidłowości opisu procesu i jego realizacji (dane do doskonalenia)
	Liczba wydanych decyzji, zaświadczeń	Oczekiwanie 100%	3653	
	Liczba decyzji wydanych bez zbędnej zwłoki	Oczekiwanie 100%	99,81% skuteczny	
	Liczba decyzji wydanych w terminie	Oczekiwanie 100%	99,81% skuteczny	
	Liczba decyzji wydanych do ponownego rozpatrzenia	Oczekiwanie 0%	0,03% skuteczny	
	Liczba decyzji uchylonych	Oczekiwanie 0%	0,14% skuteczny	

Źródło: opracowanie własne Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Uwagi końcowe

Kontrola zarządcza to narzędzie, za pomocą którego w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu realizowane są cele i zadania wynikające z przepisów prawa, statutu i zawartych porozumień. W celu realizacji prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej wyznaczone zostały osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację standardów kontroli zarządczej. Ustalono system zarządzania ryzykiem i jego monitorowania. Ocena systemu kontroli zarządczej dokonywana jest także za pomocą kwestionariusza kontroli zarządczej. Zatrudniony w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu audytor wewnętrzny poprzez wykonywanie zadań audytowych i czynności doradczych ocenia skuteczność, adekwatność i efektywność kontroli zarządczej. Wyniki oceny przedstawiane są Staroście Kołobrzeskemu w sprawozdaniach wraz z rekomendacjami. W bieżący sposób monitorowane są realizacje procesów oraz cele i zadania poprzez ustalone mierniki.

Starosta Kołobrzesci składa corocznie oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni, w którym opierając się na ocenie i informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznej, informuje, że w kierowanej jed-

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

Wprowadzone działania są zgodne z przyjętą praktyką w sektorze finansów publicznych i zapewniają prawidłowe funkcjonowanie Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Literatura

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 15, poz. 84).
- Komunikat nr 8 Ministra Finansów z 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 5, poz. 23).
- Uchwała nr XX/141/2012 Rady Powiatu w Kołobrzegu z 19 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U z 2014 r., poz. 1202).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Winiarska K. (2012), *Teoretyczne aspekty kontroli zarządczej*, w: *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zarządzenie nr 26/2012 Starosty Kołobrzесьkiego z 10 kwietnia 2012 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu.
- Zarządzenie nr 77/2012 Starosty Kołobrzесьkiego z 27 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad rejestrowania procedur kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu.
- Zarządzenie nr 42/2015 Starosty Kołobrzесьkiego z 12 maja 2015 r. w sprawie ustalenia ilości etatów oraz wewnętrznego podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu.

FUNCTIONING OF MANAGEMENT CONTROL IN DISTRICT GOVERNOR'S OFFICE OF THE KOŁOBRZEG DISTRICT

Abstract: *Purpose* – presentation of the effects of the management control implementation. *Design/methodology/approach* – literature on the subject, legal acts and internal regulations of the examined entity were used. *Findings* – the paper presents the risk identification sheet and criteria of risk assessment. *Originality/value* – the article contains original solutions of management control prepared for the District Governor's Office of the Kołobrzeg District.

Keywords: risk, risk identification sheet, risk assessment

Cytowanie

A. Trambowicz (2015). *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 413–425; www.wneiz.pl/frfu.

Załącznik nr 1

Arkusz identyfikacji ryzyka

Cel – zadanie		
Właściciel ryzyka		
PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA RYZYKA		
Lp.	Ocena w pkt¹	Czynnik ryzyka
Kategoria ryzyka: finansowe		
		błędna ocena celowości wydatków
		brak środków finansowych
		wysoki poziom zadłużenia
		plan finansowy nieadekwatny do potrzeb
		nieadekwatne planowanie dochodów
		przekroczenie planowanych wydatków
		nieprawidłowe szacowanie potrzeb do projektu budżetu
		nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych
		nieprawidłowości w sprawozdaniach
		brak kontroli operacji finansowych
		nieprawidłowe szacowanie wartości zamówienia
		niestosowanie zasad dokonywania zakupów do kwoty 14 tys. euro
		błędy w projektach umów związanych z udzielaniem zamówień publicznych
		niewłaściwie przygotowany SIWZ
		niewywiązanie się z umowy przez oferenta
		nieprawidłowe odbiory ilościowe i jakościowe przedmiotu zamówienia
		nieterminowa realizacja zobowiązań
		obowiązek wypłaty odszkodowań
		niespełnianie wymagań przez oferentów
		wykorzystywanie zasobów ludzkich i finansowych na działania nienależące do zadań powiatu
		inne: wymienić jakie
Kategoria ryzyka: organizacyjne		
		brak lub błędne procedury wewnętrzne
		niewłaściwe mechanizmy komunikacji zewnętrznej
		brak nadzoru lub niewłaściwie wykonywany nadzór
		Brak lub niewłaściwe określenie zakresu obowiązków
		brak lub niewłaściwe określenie zakresu odpowiedzialności
		brak samokontroli pracowników

		brak lub niewłaściwe szkolenia
		brak zastępstwa
		nierównomierne obciążenie pracą
		niewystarczająca wiedza, umiejętności i predyspozycje pracownika
		wysoka rotacja pracowników
		brak zaangażowania pracownika
		niewywiązywanie się z powierzonego zakresu obowiązków
		niewystarczająca liczba etatów w stosunku do realizowanych zadań
		brak obsady na kluczowych stanowiskach
		absencja pracownika spowodowana chorobą
		okresowy zwiększony napływ dokumentów wymagających przetworzenia
		struktura organizacyjna nieadekwatna do wykonywanych zadań
		niewystarczające mechanizmy kontrolne
		błędy w oprogramowaniu informatycznym
		brak aktualnego oprogramowania lub oprogramowanie niedostosowane do potrzeb
		brak odpowiedniego sprzętu lub narzędzi pracy
		inne: wymienić jakie
Kategoria ryzyka: prawne		
		brak regulacji prawnych
		częsta zmiana przepisów
		niejednolite orzecznictwo
		niespójność przepisów
		ograniczenia czasowe wynikające z przepisów
		sfalszowanie dokumentu
		nieprzestrzeganie przepisów
		nieprzestrzeganie procedur i przepisów wewnętrznych
		niekorzystne dla Starostwa rozstrzygnięcia sądów
		niekorzystne wyniki kontroli zewnętrznych
		inne: wymienić jakie
Kategoria ryzyka: zagrożenie bezpieczeństwa		
		kradzież, włamanie
		pożar
		zalanie wodą
		awaria systemu informatycznego
		brak łączności
		brak zasilania elektrycznego
		brak lub niewystarczające programy antywirusowe

		złe zabezpieczenia fizyczne obiektu
		niewłaściwe warunki środowiskowe w archiwum lub serwerowni
		niedostateczna ochrona danych osobowych
		niedostateczna ochrona informacji niejawnych
		nieuprawnione ujawnianie informacji prawnie chronionych
		zagrożenia dla zdrowia pracowników na stanowisku pracy (bhp)
		zagrożenie bezpieczeństwa klientów Starostwa
		inne: wymienić jakie
Kategoria ryzyka: społeczne i wizerunkowe		
		brak lub niewystarczająca współpraca z samorządami lokalnymi
		brak lub niewystarczająca współpraca z organizacjami pozarządowymi
		brak lub niewystarczająca współpraca z organami administracji rządowej
		negatywne postrzeganie Starostwa przez klientów
		skargi klientów
		negatywne informacje w mediach
		kadencyjność samorządu terytorialnego
		realizacja zadań nienależących do zadań powiatu
		naruszenie kodeksu etycznego przez pracowników Starostwa
		inne: wymienić jakie

¹ W kolumnie nr 2 należy wpisać punktację dotyczącą prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka z załącznika nr 2 do Zarządzenia. Jeżeli dane zagrożenie nie wystąpi, należy wpisać 0.

SKUTKI WYSTĄPIENIA RYZYKA		
Lp.	Ocena w pkt ²	Rodzaj skutków
		finansowe
		organizacyjne
		prawne
		zagrożenie bezpieczeństwa
		społeczne i wizerunkowe
SZACOWANIE RYZYKA		
Skutki wystąpienia ryzyka ³ (skala 1–4)	Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka ⁴ (skala 1–4)	Poziom istotności ryzyka ⁵ (skala 1–16)
POZIOM RYZYKA⁶:		

² Należy wpisać punktację dla każdego z rodzajów skutku osobno na podstawie załącznika nr 2 do Zarządzenia. Jeśli dany rodzaj skutku nie występuje, wpisać 0.

³ Wpisać maksymalną wartość wymienioną w tabeli dotyczącej oceny punktowej skutków.

⁴ Wpisać maksymalną wartość ustaloną w ocenie punktowej dla któregoś z czynników ryzyka.

⁵ Iloczyn punktacji dla skutków i prawdopodobieństwa.

⁶ NISKIE – dla poziomu istotności od 1 do 4

ŚREDNIE – dla poziomu istotności od 5 do 8

WYSOKIE – dla poziomu istotności od 9 do 16

data i podpisy właściciela ryzyka oraz kierującego komórką organizacyjną

Załącznik nr 2

Arkusz oceny ryzyka oraz ustalenia jego skutków

1. Zasady oceny stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka

Opis	Prawdopodobieństwo	Punktacja
mało prawdopodobne	1–30%	1
średnio prawdopodobne	31–70 %	2
Prawie pewne	71–99%	3
Pewne	100%	4

2. Zasady oceny skutku wystąpienia ryzyka

Skutki					Punktacja
Finansowe	Organizacyjne	Prawne	Zagrożenie bezpieczeństwa	Společne i wizerunkowe	
Nieznaczne straty finansowe do 3 tys. zł.	Krótkotrwałe zakłócenia w realizacji zadań.	Sporadycznie występujące i mało istotne naruszenia wewnętrznych procedur i zarządzeń.	Brak wpływu na bezpieczeństwo pracowników lub klientów. Nieistotny wpływ informacji. Nieistotne straty spowodowane brakiem ciągłości działania.	Sporadyczne negatywne informacje w mediach lokalnych dotyczące spraw o nieistotnym znaczeniu.	1
Średnie straty finansowe do 100 tys. zł.	Zakłócenia w działalności – brak realizacji kilku zadań.	Istotne naruszenia procedur wewnętrznych i zarządzeń.	Niewielki wpływ na bezpieczeństwo pracowników lub klientów. Powtarzające się przypadki wpływu informacji ze Starostwa. Średnie straty spowodowane brakiem ciągłości działania powyżej jednego dnia.	Dość częste negatywne informacje w mediach lokalnych, w tym sporadycznie dotyczące spraw istotnych.	2

Poważne straty finansowe do 500 tys. zł.	Brak realizacji celów operacyjnych.	Niewielkie naruszenia przepisów obowiązujących aktów prawnych powodujące zakłócenia w prawidłowej realizacji niektórych zadań.	Zagrożenie bezpieczeństwa pracowników i klientów. Poważny wypływ informacji o istotnym znaczeniu ze Starostwa. Poważne straty spowodowane brakiem ciągłości funkcjonowania Starostwa powyżej 5 dni.	Częste negatywne informacje w mediach lokalnych lub sporadyczne w ogólnopolskich, dotyczące spraw o istotnym znaczeniu.	3
Katastrofalne straty finansowe powyżej 500 tys. zł.	Brak realizacji celów strategicznych.	Poważne naruszenia prawa skutkujące odpowiedzialnością karną i materialną.	Naruszenie bezpieczeństwa pracowników lub klientów (ujemne konsekwencje dla ich życia i zdrowia). Wpływ wszystkich informacji, w tym wszystkich danych klientów Starostwa. Brak funkcjonowania Starostwa – brak ciągłości działania powyżej 10 dni.	Negatywna kampania w mediach lokalnych i krajowych dotycząca funkcjonowania Starostwa. Wiele powtarzających się informacji.	4

Starosta określił wzór dokumentu w celu zaproponowania działania zaradczego dla ryzyka wysokiego.

Proponowane działania zaradcze dla ryzyka wysokiego

Cel – zadanie		
Właściciel ryzyka		
Skutki wystąpienia ryzyka (skala 1–4)	Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka (skala 1–4)	Poziom istotności ryzyka (skala 1–16)

Proponowany sposób postępowania z ryzykiem:

--

Proponowane działania zaradcze:

.....
data i podpisy właściciela ryzyka oraz kierownika komórki organizacyjnej

Opinia Zespołu ds. Koordynacji Kontroli Zarządczej:

.....
data podpisy członków Zespołu ds. Koordynacji Kontroli Zarządczej