

OPK.170.1.2011

## W y t y c z n e

### w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Powiecie Włocławskim.

Na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.<sup>1</sup>) oraz Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84) ustala się wytyczne w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Powiecie Włocławskim, zwane dalej „Wytycznymi”.

#### Rozdział I Przepisy ogólne

§ 1. 1. Wytyczne określają podstawowe **zalecenia i procedury** w sprawie sposobu organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Powiecie Włocławskim, zwanym dalej „powiatem”, w ramach jego aktywności i działalności w realizacji celów i zadań wynikających z przepisów prawa. Ponieważ powiat, jako jednostka samorządu terytorialnego, swoją aktywność i działalność w realizacji celów i zadań opiera na aktywności i działalności jednostek organizacyjnych powiatu i starostwa - bezpośrednio uczestniczących w tych procesach, oznacza to, że zalecenia zawarte w Wytycznych kierowane są do jednostek organizacyjnych powiatu i starostwa.

2. Zalecenia i procedury określone w Wytycznych stanowią obowiązujący standard postępowania i mogą być zmieniane lub usuwane z urzędu jedynie przez starostę.

3. Zmiana lub usunięcie zalecenia lub procedury możliwa jest wyłącznie ze względu na dezaktualizację wobec wyznaczonego celu lub zadania lub też nadmierną kosztowność stosowania, co w takim przypadku wymaga zastąpienia usuniętego zalecenia lub procedury nową, pozbawioną tej wady.

4. Zmiana lub uchylenie Wytycznych możliwe jest w przypadku ich dezaktualizacji na skutek zmian wewnętrznych (np. zmian statutu powiatu, regulaminu organizacyjnego starostwa) oraz zewnętrznych (np. zmiany przepisów).

§ 2. Ilekroć w Wytycznych jest mowa o:

- 1) ustawie o finansach publicznych – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);
- 2) organach powiatu – należy przez to rozumieć Radę Powiatu we Włocławku i Zarząd Powiatu we Włocławku;
- 3) staroście – należy przez to rozumieć Starostę Włocławskiego;
- 4) starostwie – należy przez to rozumieć Starostwo Powiatowe we Włocławku;
- 5) jednostkach organizacyjnych powiatu – należy przez to rozumieć powiatowe jednostki organizacyjne utworzone przez powiat;

<sup>1</sup> Zmiany ustawy zostały ogłoszone w 2010 r. w Dz. U. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578, Nr 257, poz. 1726.



- 6) kontroli zarządczej – należy przez to rozumieć kontrolę zarządczą o jakiej mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych;
- 7) jednostce – należy przez to rozumieć starostwo i jednostkę organizacyjną powiatu;
- 8) I poziom kontroli zarządczej – należy przez to rozumieć kontrolę zarządczą funkcjonującą na poziomie starostwa i każdej z osobna jednostki organizacyjnej powiatu;
- 9) II poziom kontroli zarządczej – należy przez to rozumieć kontrolę zarządczą funkcjonującą na poziomie powiatu (w starostwie i jednostkach organizacyjnych powiatu);
- 10) kontroli zarządczej w powiecie – należy przez to rozumieć II poziom kontroli zarządczej;
- 11) osobach zarządzających – należy przez to rozumieć w przypadku:
  - a) starostwa – starostę, wicestarostę, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, naczelników wydziałów i pracowników zajmujących samodzielne stanowiska pracy nie wchodzące w skład wydziałów,
  - b) jednostek organizacyjnych powiatu – dyrektora, zastępcę dyrektora, głównego księgowego, kierowników wyodrębnionych komórek organizacyjnych i pracowników zajmujących samodzielne stanowiska pracy nie wchodzące w skład wyodrębnionych komórek organizacyjnych.

**§ 3. 1. Kontrolę zarządczą w powiecie stanowi ogół działań podejmowanych przez jednostki we wszystkich obszarach ich działalności i aktywności, inicjowanych i wykonywanych w ramach realizacji misji powiatu oraz sformułowanych celów i zadań powiatu, określonych w przepisach prawa, które konieczne są dla zapewnienia realizacji tych zadań w sposób zgodny z prawem, skuteczny i efektywny, oszczędny oraz terminowy.**

2. Misja powiatu została określona oraz jego główne cele i zadania zostały wyznaczone i określone w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.<sup>2</sup>), zwanej dalej „ustawą ustrojową” i dotyczą one zapewnienia przez powiat, poprzez działalność i aktywność jednostek, dostarczenia usług publicznych w zakresie zadań własnych wynikających z ustawy ustrojowej oraz w zakresie zadań zleconych powiatowi odrębnymi ustawami, **w następujących głównych obszarach:**

- 1) zarządzania budżetem;
- 2) zapewnienia i utrzymanie infrastruktury społecznej w szczególności w sferze edukacji społecznej, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, promocji i ochrony zdrowia, aktywizacji zawodowej i ochrony rynku pracy;
- 3) zapewnienia i utrzymanie ładu przestrzennego poprzez właściwą realizację zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej;
- 4) zapewnienia i utrzymanie infrastruktury technicznej, w szczególności dróg zarządzanych przez powiat;
- 5) utrzymania porządku publicznego
- 6) zapewnienia interesantom sprawnej.

3. Należy przyjąć, że celem i zadaniem wspólnym dla wszystkich innych celów i zadań powiatu realizowanych w jednostkach jest zapewnienie mieszkańcom powiatu i innym interesantom właściwej obsługi i realizacji usług na poziomie nie niższym niż określonym w obowiązujących standardach, kodeksach i innych przepisach szczególnych.

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego zostały ogłoszone w Dz.U. z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 167, poz. 1759, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 793, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675.



4. Wyznaczanie celów i zadań w poszczególnych jednostkach powinno zatem koncentrować się wokół celów i zadań określonych w ust. 2 i 3.

§ 4. 1. Kierownik każdej jednostki organizacyjnej powiatu powinien określić sposób organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej zawierający, między innymi, procedury i zalecenia dotyczące jej organizacji i funkcjonowania sformułowane na bazie jasno określonej **misji jednostki** oraz określonych dla niej celów i zadań. Misja, tak jak w przypadku powiatu, może wynikać wprost z ustawy regulującej działanie danej jednostki organizacyjnej powiatu, statutu lub regulaminu nadanego jej przez właściwy organ powiatu. Może też stanowić krótki opis, który w bardzo ogólny sposób powinien wskazywać, w szczególności:

- 1) powody, dla których jednostka organizacyjna powiatu została utworzona;
- 2) charakter prowadzonej przez nią działalności;
- 3) podmioty, którym ma służyć.

2. Cele i zadania określone w dokumencie, o którym mowa w ust. 1, powinny uwzględniać zalecenie określone w § 3 ust. 4

3. Sposób organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w starostwie określa starosta.

§ 5. Działania podejmowane w ramach realizacji kontroli zarządczej, niezależnie od poziomu jej wykonywania, dotyczyć powinny w szczególności:

- 1) ustalenia stanu obowiązującego wynikającego, odpowiednio dla powiatu, starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu, z przepisów prawa oraz statutów, regulaminów organizacyjnych, uchwał organów powiatu, zarządzeń, a także instrukcji, wytycznych i procedur wynikających z innych dokumentów;
- 2) ustalenia stanu rzeczywistego, będącego następstwem, między innymi, kontroli wykonywania stanu obowiązującego, a także innych narzędzi prowadzenia monitoringu;
- 3) konfrontacji stanu rzeczywistego ze stanem obowiązującym w badanym okresie;
- 4) wyjaśnienia przyczyn odchyień ustalonych w wyniku konfrontacji między stanem rzeczywistym i stanem obowiązującym;
- 5) podejmowania czynności władczych ze strony właściwej osoby zarządzającej (decyzji) mających na celu doprowadzenie do zgodności stanu rzeczywistego z obowiązującym.

§ 6. 1. Adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w:

- 1) **starostwie**, w ramach I poziomu kontroli zarządczej, zapewnia starosta w ramach kompetencji wynikających dla starosty, jako: kierownika starostwa, organu administracji publicznej i organu jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) oraz zwierzchnika służbowego lub odrębnego podmiotu sprawującego na mocy przepisów prawa oraz uchwał organów powiatu funkcje nadzorcze i kontrolne;
- 2) **jednostce organizacyjnej powiatu**, w ramach I poziomu kontroli zarządczej, zapewnia kierownik tej jednostki w ramach kompetencji wynikających dla kierownika z przepisów prawa i uchwał organów powiatu;
- 3) **w powiecie (jednostce samorządu terytorialnego)**, w ramach II poziomu kontroli zarządczej, zapewnia starosta w ramach kompetencji wynikających dla starosty z przepisów prawa i uchwał organów powiatu.

2. Doradztwo na rzecz starosty w zakresie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w powiecie oraz audytu wewnętrznego świadczy Audytor wewnętrzny, do zadań którego należy dokonywanie systematycznej oceny tego funkcjonowania i identyfikacji jego słabości, a także



przedstawianie propozycji usprawnień oraz wyrażanie opinii we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w powiecie i audytu wewnętrznego.

3. Obowiązki koordynatora kontroli zarządczej w powiecie, w szczególności w zakresie upowszechniania standardów kontroli zarządczej, procedur i wytycznych wynikających z przepisów, o których mowa w ust. 1, oraz wnioskowania i przygotowywania projektów zmian Wytycznych we współpracy z Audytorem wewnętrznym, wykonują:

- 1) **skarbnik powiatu** we wszystkich jej elementach związanych z wyznaczaniem celów i zadań w ramach działalności i aktywności starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu dotyczących:
    - a) planowania i realizacji budżetu powiatu,
    - b) działalności finansowo-księgowej,
    - c) gospodarowania mieniem powiatu;
  - 2) **sekretarz powiatu** we wszystkich jej elementach związanych z wyznaczaniem celów i zadań w ramach działalności i aktywności starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu dotyczących obszarów nie wymienionych w pkt 1,
- zwani dalej „koordynatorami kontroli zarządczej w powiecie”.

4. Koordynatorzy wykonują zadania określone w ust. 3 przy pomocy wydziału właściwego, w świetle Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego we Włocławku, w sprawach prowadzenia kontroli dotyczących organizacji i funkcjonowania starostwa oraz koordynacji działalności kontrolnej.

§ 7. 1. Podstawowym narzędziem monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań w ramach kontroli zarządczej powinna być kontrola polegająca na ustaleniu stanu rzeczywistego wobec stanu obowiązującego, wynikającego z przepisów prawa, statutów, regulaminów organizacyjnych oraz wewnętrznych aktów normatywnych (uchwał organów powiatu, zarządzeń), a także instrukcji, wytycznych i procedur ustalonych w innych dokumentach.

2. Kontrola, w zależności od usytuowania podmiotu kontrolującego wobec podmiotu kontrolowanego, dzieli się na:

- 1) kontrolę wewnętrzną, realizowaną w ramach I poziom kontroli zarządczej, w ramach:
  - a) kontroli funkcjonalnej, wykonywanej przez osoby zarządzające w ramach ich uprawnień i kompetencji wynikających z zajmowanego stanowiska,
  - b) kontroli instytucjonalnej, wykonywanej przez istniejące, wyodrębnione stanowiska lub komórki organizacyjne do spraw kontroli;
- 2) zewnętrzną, realizowaną w ramach II poziom kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych powiatu przez pracowników starostwa lub innych jednostek działających z umocowania starosty.

3. W każdej jednostce powinny zostać opracowane zasady określające sposób planowania i wykonywania kontroli wewnętrznych, a w starostwie dodatkowo sposób planowania i wykonywania kontroli zewnętrznych realizowanych przez pracowników starostwa w ramach II poziomu kontroli zarządczej.

§ 8. W procesie monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań w ramach kontroli zarządczej, oprócz kontroli, powinny być uwzględniane również inne narzędzia dostarczające osobom zarządzającym zobiektywizowanych informacji o stanie tej realizacji. Do narzędzi tych, w zależności od zakresy zadań realizowanych w danej jednostce, należy zaliczać, w szczególności:

- 1) analiza wyników kontroli zewnętrznych realizowanych w jednostce przez ustawowo umocowane organy administracji publicznej, inspekcje, straże i inne organy kontrolne;



- 2) ilość oraz analiza wszczętych przez odpowiednie organy nadzorcze postępowań nadzorczych w sprawach o stwierdzenie nieważności uchwał organów powiatu oraz ilość uchylonych uchwał;
- 3) analizę ilości i zakresu merytorycznego odwołań od decyzji administracyjnych;
- 4) analizę ilości i zakresu merytorycznego zażaleń od postanowień wydawanych w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych;
- 5) analizę ilości i zakresu merytorycznego uchylonych decyzji administracyjnych przez organ drugiej instancji i sąd administracyjny w ramach postępowania skargowego;
- 6) analizę występujących długotrwale wakatów na stanowiskach merytorycznych bezpośrednio uczestniczących w realizacji zadań jednostki;
- 7) analizę ilości i zakresu merytorycznego skarg i wniosków składanych na działalność jednostki i jej pracowników;
- 8) analizę ilości i zakresu merytorycznego odwołań od postępowań w ramach zamówień publicznych;
- 9) ilość i podstawa udzielonych kar porządkowych;
- 10) analizę wyników rekrutacji i nauczania (wskaźniki promocji, egzaminów dojrzałości – matur);

## Rozdział II

### Cele kontroli zarządczej

§ 9. 1. Zasadniczym celem kontroli zarządczej w powiecie, na każdym jej poziomie, jest zapewnienie skutecznej i zgodnej z przepisami prawa działalności powiatu (starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu) w wypełnianiu jego misji oraz w realizacji celów i zadań. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe tylko i wyłącznie wówczas, gdy na każdym poziomie aktywności i działalności powiatu (starostwo i jednostki organizacyjne powiatu) w realizacji ich ustawowych, statutowych lub regulaminowych zadań zostanie zbudowany odpowiedni **system kontroli zarządczej**, rozumiany jako zespół, który tworzą: zalecenia i procedury stosowane przez wszystkich pracowników starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu, w sposób zapewniający skuteczną i zgodną z przepisami prawa działalność powiatu w wypełnianiu jego misji oraz w realizacji celów i zadań.

2. System kontroli zarządczej w powiecie, na każdym poziomie jej funkcjonowania, powinien obejmować więc zalecenia i procedury tworzące system wyznaczania celów i zadań oraz system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań, co powinno stanowić najistotniejszy element kontroli zarządczej.

3. Niezależnie od poziomu wykonywanej kontroli zarządczej należy zadbać aby w każdym ich systemie monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań zostały ustalone procedury przeprowadzania kontroli oraz stosowania innych narzędzi monitorowania realizacji celów i zadań powiatu oraz poszczególnych jednostek, służących zapewnieniu powiatowi i poszczególnym jednostkom, w szczególności:

- 1) zgodności działalności i aktywności powiatu i poszczególnych jednostek z przepisami powszechnie obowiązującego prawa oraz przepisami i procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności pracy powiatu i poszczególnych jednostek;
- 3) wiarygodności sprawozdań, raportów i informacji dotyczących wszystkich aspektów działalności i aktywności powiatu i poszczególnych jednostek, w tym finansowej;
- 4) ochrony wszelkich zasobów, w szczególności tych prawnie chronionych, wykorzystywanych w powiecie przez starostwo i jednostki organizacyjne powiatu, w związku z wykonywanymi zadaniami;



- 5) przestrzegania i promowania w jednostkach zasad etycznego postępowania, w tym wynikających z wprowadzonych kodeksów etyki lub do przestrzegania których zobowiązują odrębne przepisy;
- 6) skuteczności i efektywności przepływu informacji wewnątrz jednostek starostwa, między starostwem i jednostkami organizacyjnymi powiatu oraz między innymi podmiotami z otoczenia zewnętrznego, które na podstawie posiadanych uprawnień mogą korzystać z zasobów i informacji będących w posiadaniu jednostek;
- 7) zarządzania ryzykiem w sposób skutecznie ograniczający prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, które mogą spowodować zagrożenie dla realizacji wyznaczonych celów i zadań powiatu i jednostek.

4. Należy zadbać aby, w ramach budowanego systemu kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach, na etapie wyznaczania celów i zadań oraz ich monitorowania, zapewnić aktywny w tym udział wszystkim pracownikom tych jednostek, głównie poprzez wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w ramach realizowanych przez nich zadań oraz poprzez zaangażowanie ich w proces identyfikacji i ograniczenia ryzyk występujących podczas realizacji tych zadań.

### **Rozdział III** **System kontroli zarządczej**

**§ 10. 1. System kontroli zarządczej w powiecie, niezależnie od poziomu jej wykonywania, stanowić powinien zintegrowany zbiór zaleceń i procedur odnoszących się do wyznaczonych celów i zadań oraz monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.**

2. Na każdym poziomie wykonywania kontroli zarządczej zbiór zaleceń i procedur powinien być określony dla poniższych **elementów tej kontroli:**

- 1) środowisko wewnętrzne;
- 2) zarządzanie ryzykiem;
- 3) mechanizmy kontroli;
- 4) informacja i komunikacja;
- 5) monitorowanie i ocena.

3. Ustalanie zaleceń i procedur w ramach poszczególnych elementów kontroli zarządczej należy do zadań i obowiązków osób zarządzających w granicach posiadanych przez nich uprawnień i kompetencji, podejmowanych i realizowanych w szczególności w podczas opracowywania projektów wewnętrznych aktów normatywnych, instrukcji, wytycznych oraz szczegółowych procedur ustalanych w innych dokumentach, a także ich zatwierdzania.

### **Rozdział IV** **Standardy kontroli zarządczej** **Zalecenia i procedury dla poszczególnych elementów kontroli zarządczej**

#### **Oddział 1** **Środowisko wewnętrzne**

**§ 11.** Na prawidłowe ukształtowanie środowiska wewnętrznego, które oddziałuje w zasadniczy sposób na jakość kontroli zarządczej, atmosferę panującą w starostwie i jednostkach organizacyjnych powiatu i jej kulturę organizacyjną, mają wpływ:

- 1) przestrzeganie wartości etycznych w jednostce;
- 2) kompetencje zawodowe pracowników jednostki;



- 3) struktura organizacyjna jednostki;
- 4) właściwe delegowanie uprawnień w jednostce.

§ 12. Zalecenia i procedury kontroli zarządczej w obrębie przestrzegania wartości etycznych w jednostce powinny koncentrować się na zapewnieniu świadomości istnienia kodeksu wartości etycznych przyjętych w jednostce i obowiązku jego przestrzegania przy podejmowaniu decyzji oraz przy codziennym wykonywaniu powierzonych zadań przez osoby zarządzające i pozostałych pracowników. Przy konstruowaniu procedur i zaleceń w tym obrębie osoby zarządzające powinny zatem uwzględniać to, że:

- 1) etyka jest podstawowym motorem działań i postaw wszystkich pracowników każdej jednostki;
- 2) każde działanie pracowników każdej jednostki odnosi się do ludzi i skierowane jest na nich bezpośrednio (np. prowadzenie postępowań administracyjnych; przeprowadzanie konkursów; bezpośrednia obsługa interesantów; praca nauczyciela z uczniami; praca opiekuna w domu pomocy społecznej; praca wychowawcy w placówce opiekuńczo-wychowawczej; wykazywanie należytej staranności zawodowej na każdym stanowisku pracy) lub pośrednio (prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych; sprawdzanie kompletności dokumentów; sporządzanie sprawozdań z działalności; gospodarowanie majątkiem) i z tego powodu należy oceniać je w kategoriach etyki z uwzględnieniem norm przyjętych w odpowiednich kodeksach etyki lub wynikających z przepisów prawa;
- 3) w jednostkach akceptowane są tylko takie zachowania pracowników wobec innych ludzi, sytuacji, zjawisk i podmiotów, które są nienagane oraz oceniane jako etyczne w rozumieniu obowiązujących kodeksów etyki i przepisów prawa regulujących te kwestie oraz w powszechnej opinii;
- 4) należy zwracać uwagę, aby w każdej jednostce, każdy pracownik wykonywał swoje obowiązki zawodowe według właściwych dla niego zasad etycznych wynikających z odpowiednich kodeksach etyki lub przepisów prawa;
- 5) przestrzeganie w jednostkach zasad etycznych jest obowiązkiem każdego pracownika w każdej jednostce, a odpowiedzialność za ich przestrzeganie ciąży przede wszystkim na osobach zarządzających, które same wzorowo przestrzegając tych zasad powinny skutecznie oddziaływać na etyczne zachowania pozostałych pracowników jednostki;
- 6) pomocą w podnoszeniu świadomości etycznej pracowników mogą być odpowiednie programy szkolenia podnoszące kwestie ciągłego rozwijania wiedzy.

§ 13. Na jakość usług publicznych świadczonych przez jednostki w powiecie wpływają w znacznym stopniu kompetencje zawodowe pracowników, które odgrywają kluczową rolę w profesjonalnym prowadzeniu spraw i realizacji zadań. Dlatego też dla właściwego ukształtowania środowiska wewnętrznego koniecznym jest, by:

- 1) kierownicy jednostek bezwzględnie przestrzegali zasady, aby osoby zarządzające i pozostali pracownicy jednostki posiadali odpowiednią wiedzę, umiejętności, doświadczenie, predyspozycje i postawę etyczną, które pozwolą skutecznie i efektywnie realizować powierzone im zadania na zajmowanych stanowiskach;
- 2) zasady (regulaminy) wynagradzania, premiowania i nagradzania; procedury i zasady dokonywania ocen pracowników; awansowania, rozwoju kompetencji zawodowych; niezbędne szkolenia itp. były powszechnie obowiązujące i znane wszystkim pracownikom jednostki oraz jednakowo wobec nich stosowane.
- 3) proces zatrudniania pracowników był w pełni transparentny i uczciwy oraz odbywał się w sposób zapewniający przestrzeganie wszystkich obowiązujących w tym zakresie przepisów



wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.<sup>3</sup>) oraz szczególnych regulacji i procedur wewnętrznych, gwarantujących wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko;

**§ 14.** Właściwe ukształtowanie, adekwatnej dla rodzaju i zakresu realizowanych zadań i prowadzonych spraw, struktury organizacyjnej jednostki wymaga, by:

- 1) była ona odpowiednia do celów i zadań jednostki oraz opisana szczegółowo w statutach, regulaminach organizacyjnych jednostek i regulaminach wewnętrznych poszczególnych komórek organizacyjnych, opracowanych i wprowadzonych w życie w sposób określony przepisami prawa, odpowiednio aktualizowanych stosownie do zmieniających się celów i zadań jednostki;
- 2) statuty i regulaminy w sposób jasny, spójny i przejrzysty określały kompetencje, uprawnienia i odpowiedzialność organów i osób zarządzających, zakres zadań i kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy nie wchodzących w skład tych komórek oraz zakresy obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności i podległości poszczególnych pracowników.

**§ 15.** W procesie delegowania uprawnień, który warunkuje sprawne, skuteczne i efektywne zarządzanie, prowadzenie spraw i realizację zadań, należy kierować się następującymi zasadami:

- 1) zakres, sposób i możliwość delegowania uprawnień poszczególnym osobom zarządzającym innym pracownikom muszą być zgodne z przepisami prawa, odpowiednie do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i częstotliwości podejmowania decyzji, ryzyka z nimi związanego oraz zakresu ponoszonej odpowiedzialności;
- 2) zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji o charakterze bieżącym, natomiast uprawnienia do podejmowania decyzji o charakterze strategicznym powinny pozostawać w rękach kierownika jednostki i jego zastępcy;
- 3) powierzanie uprawnień lub obowiązków dokonywane jest każdorazowo w formie pisemnej, a ich przyjęcie dla swej ważności i skuteczności wymaga potwierdzenia podpisem przez osobę przyjmującą.

## **Oddział 2 Zarządzanie ryzykiem**

**§ 16.** 1. Zarządzanie ryzykiem jest nieodłącznym elementem zarządzania działalnością jednostki i należy do odpowiedzialności jej ścisłego kierownictwa.

2. Ryzykiem jest zdarzenie o określonym prawdopodobieństwie, którego wystąpienie może mieć negatywny wpływ na realizację założonych celów i zadań powiatu i jednostek koncentrujących się wokół określonych ich misji.

3. Ryzyko może się ujawnić w trakcie realizacji celów i zadań związanych w szczególności z:

- 1) zapewnieniem dostępności usług publicznych;
- 2) zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców i zapewnieniem im prawidłowej obsługi;
- 3) w procesach zarządzania, infrastrukturą techniczną i społeczną, majątkiem powiatu, jego zasobami itp.

4. Ryzyko w powiecie może być identyfikowane:

- 1) na II poziomie kontroli zarządczej, w szczególności przez:
  - a) organy powiatu w ramach wykonywanej funkcji nadzorczej i kontrolnej,

<sup>3</sup> Zmiana ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 229, poz. 1494.



- b) radnych i członków zarządu powiatu w ramach ich aktywności i działalności wynikających z wykonywania mandatu radnego lub członka zarządu powiatu;
  - c) pracowników starostwa uczestniczących w wykonywaniu działalności kontrolnej w jednostkach organizacyjnych powiatu;
- 2) na I poziomie kontroli zarządczej przez:
- a) kierowników jednostek organizacyjnych,
  - b) każdego z pracowników jednostek,
  - c) osób korzystających z usług dostarczanych i zabezpieczanych przez powiat,
  - d) mieszkańców powiatu,
  - e) inwestorów,
  - f) przypadkowych osób.

5. Przed formułowaniem zaleceń i procedur związanych z tym elementem zarządzania ryzykiem w ramach realizacji celów i zadań powiatu należy w pierwszej kolejności zidentyfikować te obszary aktywności i działalności jednostki, w których ryzyko może występować. Informacji w tej sprawie dostarczają w szczególności:

- 1) skargi, wnioski, zażalenia – liczba zażaleń, na kogo i do kogo są kierowane (osoby, komórki organizacyjne), skuteczność ich rozpatrywania;
- 2) sprawozdania okresowe – analiza trendów, porównanie wyników w czasie;
- 3) raporty z audytu i kontroli – skuteczność wykorzystywania ustaleń i zaleceń;
- 4) szkody ubezpieczeniowe – statystyki odszkodowań, koszty ubezpieczeń, tendencje w tym zakresie, adekwatność zakresu polis ubezpieczeniowych do zagrożeń, wykorzystanie wniosków z postępowań odszkodowawczych;
- 5) ewidencja wypadków, rejestry odstępstw od procedur – tendencje i problemy, skuteczność reakcji;
- 6) wystarczalność budżetu i utrzymanie płynności finansowej – równowaga budżetowa, stopień wykonania budżetów, wpływ budżetu na jakość i dostępność świadczonych usług;
- 7) uczestnictwo w programach i projektach, i problemy z tym związane – harmonogramy, budżety projektów, zasoby, wykonawcy, partnerzy;
- 8) wystąpienie niekorzystnych zdarzeń w jednostkach współpracujących;
- 9) dające się przewidzieć zmiany, np. demograficzne – mające wpływ na organizację świadczenia usług oświatowych czy planowany i realizowany rozwój przestrzenny – mający wpływ na zapotrzebowanie na niezbędną publiczną infrastrukturę techniczną i społeczną;
- 10) doniesienia medialne, dyskusje, artykuły prasowe.

6. Przy formułowaniu zaleceń i procedur związanych z zarządzaniem ryzykiem należy w szczególności zwrócić uwagę na poniższe przykłady możliwego do zidentyfikowania ryzyka w działalności powiatu:

- 1) nieobsadzone stanowiska;
- 2) brak skłonności pracowników do uczenia się i rozwoju;
- 3) rotacja pracowników;
- 4) rosnący poziom skarg i działań dyscyplinarnych;
- 5) wykrywalność oszustw, marnotrawstwa i reakcja na te zjawiska;
- 6) brak monitorowania osiągnięcia celów i realizacji zadań;
- 7) niejasne planowanie albo brak planowania;
- 8) brak postępu w osiąganiu standardów świadczonych usług;
- 9) zła reputacja w środowisku wyrażająca się niekorzystnymi doniesieniami prasowymi;
- 10) liczba odwołań od decyzji administracyjnych i zażaleń od postanowień, w tym liczba uchylonych w ramach II instancji decyzji administracyjnych;
- 11) rosnąca liczba pozwów sądowych, w tym liczba spraw przegranych;



- 12) zaniechania w zakresie jawności i przejrzystości (transparentności) procedur, np.: w zakresie obsadzania wolnych stanowisk, udzielania zamówień publicznych, dostępu do informacji publicznej;
- 13) nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych;
- 14) zachwianie płynności finansowej;
- 15) rosnące, w tym w szczególności nieplanowe, zadłużenie;
- 16) błędy w dysponowaniu środkami pieniężnymi i błędy rachunkowe;
- 17) rosnący poziom niewyegzekwowanych należności;
- 18) nieadekwatne do kompetencji pracowników delegowanie uprawnień;
- 19) niestabilność wykorzystywanych systemów informatycznych.

§ 17. 1. W każdej jednostce powinien zostać wdrożony i kontynuowany w sposób ciągły oraz odpowiednio dokumentowany proces zarządzania ryzykiem, który ma służyć zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów jednostki oraz planowanego poziomu realizacji zadań.

2. Zarządzanie ryzykiem w jednostkach ma przyczynić się do poprawy we wszystkich obszarach zarządzania jednostką oraz ograniczyć ewentualne skutki zdarzeń **do akceptowalnego poziomu**, w szczególności w zakresie:

- 1) skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami;
- 2) zapewnienia ochrony majątku powiatu;
- 3) efektywności finansowej;
- 4) ochrony wizerunku jednostki.

3. Przy bieżącym określaniu celów i zadań oraz monitorowaniu i ocenie ich realizacji, przy ustalaniu sposobów monitorowania i pomiaru wyników, zjawisk i zdarzeń oraz stworzeniu odpowiedniego systemu wewnętrznych informacji zarządczych, uwzględniając odniesienie do kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności, przy wyznaczaniu komórek i osób odpowiedzialnych za ich wykonanie – należy mieć na uwadze, że:

- 1) zadania, cele i mierniki ich realizacji, kluczowe z punktu widzenia realizacji zadań i celów powiatu, ustala starosta w drodze odpowiednich zarządzeń, instrukcji i wytycznych;
- 2) zadania, cele i mierniki ich realizacji w jednostce ustala jej kierownik w drodze odpowiednich zarządzeń, instrukcji i wytycznych;
- 3) zadania, cele i mierniki ich realizacji, w układzie konkretnych zadań powiatu, w tym starostwa i poszczególnych jednostek organizacyjnych powiatu oraz odpowiadające im wydatki w danym roku budżetowym i w perspektywie kolejnych lat, określane są corocznie w uchwale budżetowej oraz wieloletniej prognozie finansowej;
- 4) monitorowanie realizacji zadań i celów zapewniają:
  - a) roczne plany kontroli ustalone dla kontroli wewnętrznych planowanych w starostwie i jednostkach organizacyjnych powiatu odpowiednio przez starostę i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz plan kontroli zewnętrznych realizowany przez pracowników starostwa w jednostkach organizacyjnych powiatu ustalany przez starostę,
  - b) protokoły i sprawozdania z kontroli wewnętrznych prowadzonych w starostwie oraz kontroli zewnętrznych prowadzonych przez pracowników starostwa w jednostkach organizacyjnych powiatu,
  - c) roczne sprawozdania z realizacji planów, o których mowa w ppkt a sporządzane przez naczelnika wydziału, o którym mowa w § 6 ust. 4 pod nadzorem koordynatorów kontroli zarządczej w powiecie,
  - d) protokoły z kontroli przeprowadzanych w jednostkach przez podmioty zewnętrzne uprawnione do prowadzenia kontroli na podstawie przepisów prawa;



- 5) monitorowanie i ocenę realizacji zadań i celów powiatu zapewniają również:
- a) okresowe informacje z wykonania budżetu powiatu sporządzane w szczególności określonej w ustawie o finansach publicznych;
  - b) sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu oraz roczne sprawozdanie finansowe Samodzielnego Publicznego Zespołu Przychodni Specjalistycznych we Włocławku, które powinno zawierać: omówienie realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym realizacji założonych celów; zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację poszczególnych zadań; zestawienie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia ich realizacji.

§ 18. 1. Celem analizy ryzyka i prewencji w zakresie ryzyka jest wszechstronna ocena występujących czynników ryzyka zmierzająca do oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz wpływu (skutku, strat), jaki będzie miało ewentualne wystąpienie tego zdarzenia w jednostce.

2. W procesie analizy ryzyka należy, przede wszystkim, zapewnić udziału osób kompetentnych merytorycznie w analizowanych obszarach ryzyka i w sposobach jego pomiaru. Kierownicy jednostek powinni zadbać, by proces ten był odpowiednio dokumentowany, w szczególności poprzez utworzenie rejestru ryzyk dla wyznaczonych celów i zadań.

§ 19. Reakcja na ryzyko, to następstwo przeprowadzonej analizy ryzyka, związane z przyjęciem właściwej, dla danego poziomu ryzyka, postawy, która przejawia się uznaniem danego poziomu ryzyka za:

- 1) akceptowany;
- 2) wymagający działań prewencyjnych rozciągniętych w czasie;
- 3) wymagający niezwłocznych działań mających na celu zminimalizowanie skutków ryzyka o bardzo wysokim prawdopodobieństwie i eliminowanie potencjalnych, innych czynników ryzyka, które mogą pojawiać się jako następstwo faktu realizacji danego ryzyka;
- 4) wymagający wycofania się z realizacji określonych działań, o ile realizacja ta nie jest obligatoryjna, lub przekazania innej jednostce w dziale lub poza działem.

### **Oddział 3** **Mechanizmy kontroli**

§ 20. Mechanizmy kontroli, które stanowią kolejny nieodłączny element zarządzania w powiecie i w ramach każdej jednostki, powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Dlatego wszelkie zalecenia i procedury dotyczące tego elementu kontroli zarządczej, niezależnie od jej poziomu, powinny koncentrować się na zapewnieniu:

- 1) udokumentowania systemu kontroli zarządczej;
- 2) nadzoru;
- 3) ciągłości działalności;
- 4) ochronie zasobów;
- 5) szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych;
- 6) mechanizmów kontroli dotyczących systemów informatycznych.

§ 21. System kontroli zarządczej musi być udokumentowany w sposób przejrzysty, umożliwiający identyfikowanie stosowanych **zaleceń i procedur** oraz innych dokumentów, jak również osób odpowiedzialnych za nadzór nad ich stosowaniem.



§ 22. Celem nadzoru nad wykonaniem zadań jest zapewnienie ich skutecznej i efektywnej oraz oszczędnej realizacji.

§ 23. Ciągłość działalności powiatu i każdej jednostki zapewniana jest w drodze stosowania rozwiązań proceduralnych związanych zasadniczo z zarządzaniem ryzykiem w kluczowych obszarach, które umożliwiają śledzenie zagrożeń kontynuacji działania powiat, jako jednostki samorządu terytorialnego, oraz każdej jego jednostki.

§ 24. Ochrona zasobów realizowana jest poprzez autoryzację dostępu do tych zasobów i odpowiednią ich ochronę w sensie organizacyjnym i technicznym. Odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki powinna być powierzana osobom zarządzającym i pracownikom na zasadach określonych w obowiązujących przepisach, a jej przyjęcie dla swej ważności i skuteczności wymaga potwierdzenia podpisem przez osobę przyjmującą.

§ 25. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych muszą zapewniać możliwość: rzetelnego i pełnego dokumentowania i rejestrowania operacji finansowych i gospodarczych, zatwierdzania (autoryzacji) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione, podziału kluczowych obowiązków, weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

§ 26. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych muszą zapewniać bezpieczeństwo ich funkcjonowania, ochronę elektronicznych baz danych i ochronę praw licencyjnych.

#### **Oddział 4 Informacja i komunikacja**

§ 27. 1. Informacja i komunikacja determinują sprawny obieg, selekcję i wykorzystanie właściwych (wiarygodnych) informacji oraz mają znaczenie dla ryzyka związanego z terminowością i trafnością podejmowanych decyzji.

2. Zalecenia i procedury w tym elemencie kontroli zarządczej powinny koncentrować się na zapewnieniu:

- 1) bieżącej informacji;
- 2) komunikacji wewnętrznej;
- 3) komunikacji zewnętrznej.

§ 28. Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić dostępność do bieżącej informacji, której potrzeba posiadania została zidentyfikowana.

§ 29. Należy zapewnić mechanizmy sprawnej technicznie i organizacyjnie komunikacji wewnętrznej wykorzystywanej w powiecie pomiędzy wszystkim jego jednostkami.

§ 30. Należy zapewnić sprawną technicznie i organizacyjnie oraz zgodną z prawem komunikację zewnętrzną powiatu i jego wszystkich jednostek.



## Oddział 5 Monitorowanie i ocena

§ 31. 1. System kontroli zarządczej w powiecie, we wszystkich jego jednostkach podlega bieżącemu monitorowaniu i ocenie, która jest warunkiem uznawania systemu kontroli zarządczej za skuteczny i efektywny.

2. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej w tym jej elemencie powinny zatem koncentrować się **na zapewnieniu:**

- 1) monitorowania systemu kontroli zarządczej;
- 2) samooceny;
- 3) audytu wewnętrznego;
- 4) uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej .

§ 32. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej jest mechanizmem oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej przez kierownika jednostki i inne osoby zarządzające, z wykorzystaniem do tego wszystkich narzędzi stosowanych do jej wykonywania.

§ 33. Samoocena to obowiązek przeprowadzania przez osoby zarządzające i innych pracowników jednostek samooceny. Powinna ona być prowadzona po zakończeniu każdego roku w celu identyfikacji wszelkich wad istniejącego systemu.

§ 34. Zapewnienie audytu wewnętrznego należy rozumieć jako współpracę przy monitorowaniu systemu kontroli zarządczej przez Audytora wewnętrznego.

## Rozdział V Przepisy końcowe

§ 35. Kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu, każdy w swoim zakresie, zobowiązani są do składania staroście do dnia 15 lutego każdego roku pisemnych informacji o stanie kontroli zarządczej w kierowanej jednostce w roku minionym. Informacja powinna być przygotowana na podstawie materiałów źródłowych (t.j. wyników monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań oraz przeprowadzonych kontroli) i stanowić samoocenę wyrażającą stopień i zakres realizowanej kontroli zarządczej.

  
**STAROSTA**  
*Kazimierz Kaca*