

kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny

w jednostkach samorządu terytorialnego



Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, Aldona Kamela-Sowińska
Ryszard Żółtowski, Joanna Klak, Aleksandra Szyba
Katarzyna Młynarczyk, Marta Witkowska, Agnieszka Luma



Oficyna

a Wolters Kluwer business

kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego

**Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, Aldona Kamela-Sowińska
Ryszard Żółtowski, Joanna Klak, Aleksandra Szyba
Katarzyna Młynarczyk, Marta Witkowska, Agnieszka Luma**

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Warszawa 2015



Oficyna
a Wolters Kluwer business

Stan prawny na dzień 30 maja 2015 r.

Monografia powstała w ramach projektu naukowego nr 51102–142 „Kierunki rozwoju sprawozdawczości i analizy finansowej oraz kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych” realizowanego w 2014 r. w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

Recenzent

Dr hab. Jolanta Chluska, prof. PCz

Koordinacja merytoryczna

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Łamanie

Violet Design

Projekt graficzny okładki

Barbara Widlak

Zdjęcie wykorzystane na okładce

©*Max Krasnov-Fotolia.com*

.....
: Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
: im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
: w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
: A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

Szanujmy prawo i własność.
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

Copyright by Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9533-5

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Paw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział 1. Funkcje oraz zadania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego <i>(Elżbieta Izabela Szczepankiewicz)</i>	15
1.1. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego	17
1.2. Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego	19
1.3. Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego	34
1.4. Kontrola zarządcza a audyt wewnętrzny – podsumowanie charakteru i zadań	47
Literatura	54
Rozdział 2. Audyt śledczy w jednostkach sektora finansów publicznych <i>(Aldona Kamela-Sowińska)</i>	61
2.1. Pojęcie obrotu gospodarczego i jego ochrony	62
2.2. Oszustwo jako przestępstwo	63
2.3. Korupcja	72
2.4. Pojęcie audytu śledczego	75
2.5. Audyt śledczy a audyt wewnętrzny i zewnętrzny	78
2.6. Zakres audytu śledczego	81
2.7. Obszary usług audytu śledczego	82
2.8. Techniki służące wykrywaniu oszustw gospodarczych	83
2.9. Wybrane techniki służące wykrywaniu oszustw księgowych	85
Literatura	87

Rozdział 3. Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny jako instrumenty zmniejszające naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zamówieniach publicznych <i>(Ryszard Żółtowski)</i>	91
3.1. Ogólna problematyka zamówień publicznych w związku z praktyką i rygorem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego	92
3.2. Cele, zasady i znaczenie kontroli zarządczej w nadzorowaniu dyscypliny finansów publicznych	101
3.3. Rola audytu wewnętrznego i jego znaczenie dla spójności systemu kontroli oraz dyscypliny finansów publicznych w zamówieniach publicznych	105
Literatura	111
Rozdział 4. Organizacja systemu kontroli zarządczej w urzędzie marszałkowskim <i>(Joanna Klak)</i>	116
4.1. Cele kontroli zarządczej w urzędzie marszałkowskim	117
4.2. Odpowiedzialność za wdrożenie i zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w urzędzie marszałkowskim	119
4.3. System kontroli zarządczej w jednostce na przykładzie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	120
Literatura	144
Rozdział 5. Organizacja audytu wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim <i>(Aleksandra Szyba)</i>	148
5.1. Rola i zadania audytu wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim	149
5.2. Regulacje w zakresie audytu wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim	154
5.3. Organizacja komórki audytu wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim	157
5.4. Metodyka audytu wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim	161
Literatura	180
Rozdział 6. Zarządzanie ryzykiem jako przedmiot audytu wewnętrznego w starostwie powiatowym <i>(Katarzyna Młynarczyk)</i>	184
6.1. Starostwo powiatowe jako podmiot narażony na ryzyko	185
6.2. Cele, rodzaje i funkcje audytu wewnętrznego w starostwie powiatowym	194

6.3. Audyt wewnętrzny jako narzędzie kontroli ryzyka działalności jednostki na przykładzie Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim	200
Literatura	219
Rozdział 7. Funkcjonowanie kontroli zarządczej i rola audytu wewnętrznego w urzędzie miasta i gminy <i>(Marta Witkowska)</i>	223
7.1. Regulacje dotyczące kontroli zarządczej w urzędzie miasta i gminy	225
7.2. Organizacja urzędu miasta i gminy oraz proces wdrażania systemu kontroli zarządczej w urzędzie	226
7.3. Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspierające funkcjonowanie kontroli zarządczej w urzędzie miasta i gminy	235
7.4. Ocena wpływu kontroli zarządczej na działalność urzędu miasta i gminy	240
Literatura	249
Rozdział 8. Kontrola zarządcza w samorządowych instytucjach kultury <i>(Agnieszka Luma)</i>	253
8.1. Specyfika funkcjonowania instytucji kultury w sektorze publicznym	254
8.2. Regulacje dotyczące działalności i kontroli zarządczej w instytucjach kultury	256
8.3. Cele i zadania kontroli zarządczej w instytucjach kultury	258
8.4. Organizacja systemu kontroli zarządczej w samorządowych instytucjach kultury na przykładzie biblioteki	262
Literatura	281

Wprowadzenie

Doświadczenia z zakresu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego są nadal bardzo rzadko prezentowane w literaturze w sposób kompleksowy. Liczne artykuły pojawiające się w ostatnich latach zarówno w czasopismach naukowych, jak i specjalistycznych dotyczą zazwyczaj ogólnie rozumianych jednostek sektora finansów publicznych. Tylko nieliczne opracowania z zakresu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego dotyczą jednostek funkcjonujących na poszczególnych szczeblach sektora samorządowego. Są to jednak najczęściej artykuły o bardzo wąskiej tematyce, odnoszące się do konkretnych problemów występujących w tych jednostkach.

Niniejsza monografia powstała w ramach projektu naukowego nr 51102-142 „Kierunki rozwoju sprawozdawczości i analizy finansowej oraz kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych” realizowanego w 2014 r. w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu przez prof. zw. dr hab. Aldonę Kamełę-Sowińską i dr Elżbietę Izabelę Szczepankiewicz we współpracy z praktykami z wielu jednostek sektora rządowego i samorządowego.

Celem niniejszej monografii jest kompleksowe zaprezentowanie zagadnień dotyczących organizacji systemów kontroli zarządczej i realizacji skutecznego audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Rozdział pierwszy monografii stanowi teoretyczne wprowadzenie do kwestii praktycznych, które zaprezentowano w rozdziałach od trzeciego do ósmego. W rozdziałach tych praktycy przedstawiają aspekty realizacji kontroli zarządczej i prowadzenia audytu wewnętrznego w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego, czyli urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy i wybranych jednostkach samorządowych. Rozdział drugi i trzeci obejmują zagadnienia, które dotyczą wszystkich jednostek w sektorze finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. W każdym rozdziale autorzy starają się odpowiedzieć na postawione we wstępie pytania związane z tematyką danego rozdziału.

Jak należy realizować zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi? Czym jest kontrola zarządcza? Jaką rolę pełni audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego? Próbę odpowiedzi na te pytania podejmuje *dr Elżbieta Izabela Szczepankiewicz* w pierwszym rozdziale monografii. W jego pierwszej części Autorka wyjaśnia istotę zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Drugą część poświęca zagadnieniom dotyczącym podstawowych zasad organizacji kontroli zarządczej w jednostkach należących do sektora samorządowego. W trzeciej prezentuje podstawowe regulacje i zasady prowadzenia audytu wewnętrznego w sektorze samorządowym. Czwarta część podsumowuje charakter oraz zadania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego jako elementów kontroli finansów publicznych.

Czym zajmuje się audyt śledczy i czy jest wykorzystywany w Polsce? Na te pytania odpowiada *prof. Aldona Kamela-Sowińska*. Autorka przybliży audytorom wewnętrznym w polskim sektorze finansów publicznych i innym osobom zainteresowanym tą tematyką dotychczasową wiedzę i doświadczenie światowe w zakresie audytu śledczego i możliwości jego wykorzystania do zwalczania oszustw, korupcji i łapownictwa w sektorze finansów publicznych. Autorka przytacza definicje takich pojęć jak: obrót gospodarczy i jego ochrona, oszustwo, korupcja i audyt śledczy. Następnie porównuje audyt śledczy z audytem wewnętrznym i zewnętrznym. Omawia również zakres i obszary usług audytu śledczego oraz wskazuje techniki służące wykrywaniu oszustw gospodarczych, w tym wybrane techniki wykrywania oszustw księgowych.

Czy kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny powinny być traktowane jako instrumenty zmniejszające naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zamówieniach publicznych? *Ryszard Żółtowski* przybliży ogólną problematykę zamówień publicznych w związku z praktyką funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Autor wskazuje cele, zasady i znaczenie kontroli zarządczej w nadzorowaniu dyscypliny finansowej. Omawia również rolę audytu wewnętrznego i jego znaczenie dla spójności systemu kontroli oraz zachowania dyscypliny finansów publicznych w zamówieniach publicznych. Zdaniem Autora jednym z ważnych celów kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego powinno być usprawnienie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego między innymi w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych przy realizacji zamówień publicznych.

Jak powinna być zorganizowana skuteczna kontrola zarządcza w urzędach marszałkowskich? Odpowiedź na to pytanie stała się celem czwartego rozdziału, którego autorką jest *Joanna Klak*. Autorka prezentuje szczegółowe rozwiązania w zakresie kontroli zarządczej, które mogą funkcjonować w urzędach marszałkowskich. Przedstawia je na przykładzie systemu kontroli zarządczej wdrożonego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego

w Poznaniu. Autorka przytacza definicję kontroli zarządczej przyjętą w Urzędzie Marszałkowskim oraz wskazuje cele, którym ma ona służyć. Na podstawie istniejących regulacji prawnych przedstawia, kto jest odpowiedzialny za zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w urzędzie marszałkowskim oraz w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Następnie omawia konkretne rozwiązania funkcjonujące w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu. Przedstawia je w podziale na pięć elementów składowych systemu kontroli zarządczej, które zostały wyznaczone standardami w tym zakresie dla sektora finansów publicznych.

Audyt wewnętrzny w urzędach marszałkowskich to temat piątego rozdziału. Jakie są cele audytu wewnętrznego i w jaki sposób wnosi on do jednostki wartość dodaną? W rozdziale tym *Aleksandra Szyba* prezentuje praktyczne rozwiązania dotyczące audytu wewnętrznego, które mogą być przyjęte w urzędach marszałkowskich. W pierwszej części rozdziału Autorka przedstawia rolę oraz zadania, jakie powinien realizować audyt wewnętrzny w urzędach marszałkowskich. W drugiej części rozdziału prezentuje podstawowe regulacje w zakresie audytu wewnętrznego przyjmowane w tych urzędach. Następnie charakteryzuje organizację komórki audytu wewnętrznego, opierając się na przykładzie rozwiązań przyjętych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu. Przedstawia profil działalności Biura Audytu Wewnętrznego oraz metodykę przeprowadzania audytu wewnętrznego według zarządzeń obowiązujących w tym urzędzie.

Identyfikacja ryzyka w działalności starostwa powiatowego i postępowanie z ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego to trudny temat. Czy można minimalizować albo wyeliminować zjawisko ryzyka w starostwie powiatowym? Jaka jest w tym rola audytu wewnętrznego w starostwie powiatowym? Próbę odpowiedzi na te pytania podejmuje *Katarzyna Młynarczyk* w rozdziale szóstym. W pierwszej części rozdziału Autorka przedstawia istotę funkcjonowania starostwa powiatowego jako jednostki samorządu terytorialnego, wskazując jego specyficzne zadania i ryzyko działalności. Drugą część poświęca celom, rodzajom i zadaniom audytu wewnętrznego w starostwie powiatowym. Trzecia część rozdziału stanowi analizę sprawozdań audytu wewnętrznego w działalności Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim za lata 2009–2013. Autorka podejmuje próbę oceny skuteczności przeprowadzonego audytu wewnętrznego jako instrumentu wspomagającego kontrolę ryzyka w starostwie powiatowym oraz w jego jednostkach organizacyjnych i podległych jednostkach samorządowych.

Jakie praktyczne rozwiązania przyjmuje się w zakresie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminy i jakie błędy można popełnić przy jej wdrażaniu? Odpowiedź na to pytanie stała się celem siódmego rozdziału. *Marta Witkowska* stara się przedstawić w tym rozdziale zasady

funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie urzędów miasta i gminy. Wskazuje, że analogiczne rozwiązania stosowane są zazwyczaj w urzędach miasta oraz urzędach gmin. Autorka pokazuje również rolę audytu wewnętrznego jako narzędzia wspierającego funkcjonowanie kontroli zarządczej w przykładowych urzędach miasta i gminy. W ostatniej części rozdziału przedstawia również najczęściej popełniane błędy w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w niektórych jednostkach tego typu.

Od dnia 1 stycznia 2010 r., zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, obowiązek wprowadzenia kontroli zarządczej dotyczy także wielu innych – poza omawianymi powyżej – jednostek w samorządach terytorialnych. Wśród jednostek samorządowych, które wprowadziły rozwiązania dotyczące kontroli zarządczej, wymienić można instytucje kultury. Przykładowe rozwiązania w samorządowych instytucjach kultury prezentuje *Agnieszka Luma* w rozdziale ósmym. Autorka omawia specyfikę funkcjonowania instytucji kultury w sektorze publicznym i ryzyka dotyczące ich działalności. Dalej przedstawia regulacje dotyczące działalności oraz cele i zadania kontroli zarządczej w tych instytucjach. Wskazuje sposób organizacji systemu kontroli zarządczej w samorządowych instytucjach kultury na przykładzie biblioteki. Charakteryzuje również przyjętą dokumentację kontroli zarządczej w bibliotece i przedstawia wybrane obszary kontroli zarządczej w tego typu instytucji.

Szczególne podziękowania kierujemy do Autorów rozdziałów 3–8, którzy jako praktycy, często zajmujący stanowiska kierownicze, lub jako specjaliści w działach zajmujących się szeroko rozumianą kontrolą w jednostkach samorządu terytorialnego zechcieli podzielić się z Czytelnikami swoimi uwagami na temat praktycznych aspektów funkcjonowania kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w tych jednostkach. Doktor Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, jako wykładowca i praktyk w zakresie audytu wewnętrznego, podjęła się opracowania koncepcji i wstępów oraz redakcji merytorycznej tych rozdziałów. Celem przeprowadzonej redakcji merytorycznej było między innymi uniknięcie powtórzeń w treści rozdziałów opracowywanych przez różnych autorów. Pewnych powtórzeń nie można było jednak uniknąć bez szkody dla tych rozdziałów. Są one niezbędne ze względu na specyfikę powtarzalnych tematów prezentowanych w odniesieniu do kolejnych jednostek samorządu terytorialnego, jednak dołożono wszelkich starań, aby powtórzenia te zostały ograniczone do niezbędnego minimum.

Monografia, zdaniem autorów, może stanowić użyteczne źródło wiedzy teoretycznej i praktycznej dla osób zainteresowanych doskonaleniem systemu kontroli zarządczej oraz funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego, a także innych jednostkach sektora finansów publicznych. Z opracowania mogą korzystać zarówno kierownicy jednostek,

księgowi, audytorzy wewnętrzni, kontrolerzy, jak i biegli rewidenci. Publikacja polecana jest również słuchaczom studiów podyplomowych z zakresu finansów publicznych, rachunkowości budżetowej, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Stanowić ona będzie także przydatne źródło informacji dla studentów pierwszego i drugiego stopnia na kierunkach związanych z szeroko rozumianymi finansami publicznymi oraz innych osób, które interesują się tą tematyką. Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 30 maja 2015 r.

Prof. Aldona Kamela-Sowińska i dr Elżbieta Izabela Szczepankiewicz

Funkcje oraz zadania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz¹

*Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła obowiązek przekształcenia systemów kontroli finansowej we wszystkich jednostkach z sektora finansów publicznych w systemy kontroli zarządczej. Proces wprowadzenia kontroli zarządczej opartej na aktualnych koncepcjach i standardach międzynarodowych oraz ciągłe doskonalenie audytu wewnętrznego w znaczącym stopniu miał przybliżyć polskie jednostki sektora finansów publicznych do unijnej koncepcji nowego modelu zarządzania sektorem finansów publicznych, znanego pod nazwą **New Public Management**.*

Podstawową misją New Public Management jest zwiększenie skuteczności i efektywności, a tym samym wzrost sprawności działania sektora finansów publicznych². Nowa filozofia zarządzania finansami publicznymi wskazuje, że kierownik jednostki powinien być zorientowany na ustanowienie i realizację misji, strategicznych celów i zadań jednostki oraz przywiązywać szczególną wagę do wyników ich realizacji, a nie tylko prawidłowego, ale jednak biurokratycznego, realizowania dochodów i wydatków publicznych. Oznacza to odejście

¹ Dr Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, Katedra Rachunkowości, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, certyfikowany audytor wewnętrzny, wykładowca i kierownik studiów podyplomowych w zakresie rachunkowości budżetowej, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

² T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 125.

od tradycyjnego modelu zarządzania jednostkami w tym sektorze w kierunku zarządzania strategicznego i zadaniowego³.

Zaadaptowanie w polskim sektorze finansów publicznych, w tym w jednostkach sektora samorządowego, nowego modelu zarządzania i kontroli finansów publicznych wymaga niewątpliwie przyjęcia nowego sposobu myślenia. Wielu autorów prezentuje różne spojrzenia na ten problem⁴. Wielu z nich podkreśla, że wymaga to skoncentrowania się na nowoczesnych metodach wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania i na sprawnym zarządzaniu zadaniami publicznymi w jednostkach. Wymaga też użycia narzędzi stosownych do realizacji budżetu zadaniowego oraz orientacji na wyniki (performance budget) lub na efekty (result-oriented budget), a także stosowania mierników określających stopień realizacji celów i zadań⁵.

Zmiana podejścia do zarządzania jednostkami w sektorze finansów publicznych wymaga również nowoczesnych i skutecznych narzędzi kontroli finansów publicznych. Wyrazem tego jest wspomniane wyżej przekształcenie w 2010 r. systemów kontroli finansowej w systemy kontroli zarządczej, mające obejmować wszystkie obszary działalności w jednostkach, a nie tylko sferę finansów. Standardy kontroli zarządczej ogłoszone dla jednostek sektora finansów publicznych promują wdrażanie we wszystkich jednostkach jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego ze współczesnymi światowymi standardami i modelami kontroli wewnętrznej. W pewnym zakresie uwzględniają one założenia nowego podejścia do zarządzania jednostką sektora

³ Na temat budżetów zadaniowych szerzej: M. Kowalczyk, *Budżet zadaniowy – zasady kalkulacji kosztów wykonywanych zadań*, Studia Oeconomica Posnaniensia, vol. 1, no. 4 (253), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2013, s. 34–47; *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 33 i 130; M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania* (w:) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

⁴ Szerzej zagadnienia te prezentują: H. Buk, *Nowoczesne zarządzanie finansami. Planowanie i kontrola*, C.H. Beck, Warszawa 2006; B.R. Kuc, *Kontrola i audyt w sektorze publicznym, kierunki zmian*, PTM, Warszawa 2007; E.I. Szczepankiewicz, *Implementation of management control standards in local government entities (bodies)* (w:) *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Urbańczyk, W. Skoczylas, Zeszyty Naukowe nr 687 (Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 48), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 247–258; P. Bednarek, *Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle regulacji prawnych i teorii naukowych* (w:) *Realizacja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Zeszyty Naukowe nr 718 (Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 53), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012, s. 21–32.

⁵ Szerzej w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005; T. Lubińska, *Budżet a finanse...*, op. cit.; B. Piasny, *Praktyczne aspekty zarządzania jednostką sektora finansów publicznych* (w:) *Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami*, red. E. Sławińska-Tomtała, InfoBeck, Warszawa 2013.

finansów publicznych według koncepcji New Public Management. Standardy kontroli zarządczej wymagają zaprojektowania i wdrożenia w jednostce odpowiednich regulacji wewnętrznych, uwzględniających misję, specyficzne cele i zadania, które dana jednostka realizuje, i warunki, w jakich ona funkcjonuje. Regulacje wewnętrzne wraz z niezależnym i obiektywnym audytem wewnętrznym stanowią o skuteczności systemu kontroli zarządczej w danej jednostce. Zatem i ciągle proces doskonalenia funkcji audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych ma szczególne znaczenie dla realizacji koncepcji New Public Management. W ujęciu makro finansów publicznych audyt wewnętrzny stał się istotnym elementem systemu kontroli finansów publicznych w Polsce. W ujęciu mikro staje się istotnym elementem kontroli zarządczej w pojedynczej jednostce sektora finansów publicznych.

Realizacja koncepcji New Public Management w jednostce samorządu terytorialnego wymaga zastanowienia się nad udzieleniem odpowiedzi na następujące pytania: Jak należy realizować zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi? Czym jest kontrola zarządcza? Jaką rolę pełni audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego? Aby odpowiedzieć na te pytania, niniejszy rozdział podzielono na cztery części. W pierwszej części rozdziału wyjaśniono istotę zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi w tych jednostkach. Druga część została poświęcona istocie i podstawowym zasadom organizacji kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Omówiono główne cele i zadania kontroli zarządczej według ustawy o finansach publicznych. Wskazano także zasady organizacji systemu kontroli zarządczej według standardów kontroli zarządczej ogłoszonych dla jednostek sektora finansów publicznych. Trzecia część prezentuje podstawowe regulacje i zasady prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Wyjaśniono cele i zadania audytu wewnętrznego w tych jednostkach według ustawy o finansach publicznych oraz według standardów audytu wewnętrznego ogłoszonych dla sektora finansów publicznych. Podsumowaniem rozdziału jest wskazanie podobieństw i różnic pomiędzy kontrolą zarządczą a audytem wewnętrznym.

1.1. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego

W ustawie o finansach publicznych⁶ z 2009 r. w dziale I „Zasady finansów publicznych” znalazły się między innymi przepisy na temat stosowania zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Treść tych zasad wynika z przepisów zawartych w rozdziale 4 działu I zatytu-

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Publikacja w sposób kompleksowy prezentuje teoretyczne i praktyczne zagadnienia dotyczące organizacji systemów kontroli zarządczej i realizacji skutecznego audytu wewnętrznego w jednostkach na różnych poziomach sektora samorządowego, czyli w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gmin oraz nadzorowanych i podległych jednostkach samorządowych.

W książce udzielono odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak należy realizować zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego?
- Jakie są cele i zadania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego według obecnie obowiązujących regulacji?
- Jaką rolę odgrywają audytorzy wewnętrzni w jednostkach samorządu terytorialnego oraz jakie wymogi ich dotyczą?
- Co należy rozumieć pod pojęciem audytu śledczego i co jest jego przedmiotem?
- Jakie są zadania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego przy realizacji zamówień publicznych?
- Jak należy zorganizować system kontroli zarządczej w urzędzie marszałkowskim, starostwie powiatowym, urzędzie gminy oraz nadzorowanych i podległych jednostkach samorządowych?
- Jakie cele i zadania realizuje audyt wewnętrzny w tych jednostkach?

Autorzy publikacji to pracownicy naukowcy i praktycy zatrudnieni w jednostkach sektora finansów publicznych, będący absolwentami specjalności lub studiów podyplomowych z zakresu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Książka polecana jest kadrze kierowniczej i specjalistom w jednostkach samorządu terytorialnego oraz innych jednostkach sektora finansów publicznych, w szczególności skarbnikom, księgowym, audytorom wewnętrznym, kontrolerom, a także biegłym rewidentom. Będzie przydatna również słuchaczom studiów podyplomowych z zakresu finansów publicznych, rachunkowości budżetowej, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, a także studentom pierwszego i drugiego stopnia na specjalnościach związanych z szeroko rozumianymi finansami publicznymi.

Zamówienia:

tel. 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl



9 788326 495335 W01P01

ISBN 978-83-264-9533-5



9 788326 495335

Cena 99 zł (w tym 5% VAT)



Oficyna

a Wolters Kluwer business