

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

289

Systemy rachunku kosztów i kontroli zarządczej

Redaktorzy naukowi

Edward Nowak

Maria Nieplowicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: Barbara Cibis
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-381-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Dorota Adamek-Hyska , Zakres kontroli zarządczej przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego ..	13
Anna Balicka , Koopetycja uczelni publicznych.....	22
Aleksandra Banaszekiewicz, Ewa Makowska , Wybrane narzędzie lean manufacturing w teorii i praktyce.....	34
Kinga Bauer , Decyzyjny rachunek kosztów postępowania upadłościowego..	43
Piotr Bednarek , Systemy kontroli zarządczej i ich znaczenie z perspektywy naczelnego kierownictwa przedsiębiorstw działających w Polsce	53
Renata Biadacz , Analiza ryzyka jako element kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego	70
Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka , Pomiar dokonań organizacji w controllingu procesowym	81
Leszek Borowiec , Szacowanie kosztu netto usługi powszechnej na wybranym przykładzie.....	91
Agnieszka Burczyc-Witczak , Cele i zakres kontroli zarządczej na podstawie Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku.....	102
Jolanta Chluska , Rozliczenia międzyokresowe kosztów i przychodów w rachunkowości samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej ...	111
Adam Chmielewski , Implementacja budżetowania zadaniowego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego	120
Anna Maria Chojnacka-Komorowska , Wykorzystanie systemów Business Intelligence w controllingu finansowym	130
Justyna Dyduch , Wykorzystanie dynamicznego kosztu jednostkowego w ocenie efektywności projektów ekologicznych	140
Joanna Dynowska , Plany wdrożenia controllingu w przedsiębiorstwach w świetle badań ankietowych	151
Wojciech Fliegner , Technologia Business Intelligence jako środowisko kontroli zarządczej procesów biznesowych.....	161
Monika Foremna-Pilarska , Modyfikacja rachunku kosztów rzeczywistych na potrzeby budżetowania operacyjnego w przedsiębiorstwie produkcyjnym	171
Anna Glińska , Metody ograniczania ryzyka operacyjnego w zakładach pracy chronionej	181
Renata Gmińska , Nowe koncepcje zarządzania a rachunek kosztów	193

Katarzyna Goldmann, Barbara Bernasińska , Wdrożenie rachunku kosztu działań w Pomorskiej Spółdzielni Mieszkaniowej	203
Beata Gostomczyk , Time Driven Activity Based Costing – przykład zastosowania	217
Elżbieta Jaworska , Orientacja systemów kontroli zarządczej na społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstwa	226
Beata Juralewicz , Wybrane elementy rachunku odpowiedzialności w przedsiębiorstwach regionalnej komunikacji samochodowej	239
Zdzisław Kes , Wybrane zagadnienia kontroli budżetowej	249
Magdalena Kludacz , Zasady rachunku kosztów niemieckich szpitali na potrzeby wyceny świadczeń zdrowotnych	258
Konrad Kochański , Koncepcja budżetowania projektu na przykładzie przedsiębiorstwa budowlanego.....	268
Krzysztof Konstantyn , Koncepcja wprowadzenia rachunku odpowiedzialności do przedsiębiorstw produkujących konstrukcje budowlane.....	280
Zbigniew Korzeb , Koncepcja RAPM (<i>Risk Adjusted Performance Measure</i>) jako zintegrowany model zarządzania ryzykiem i efektywnością w banku komercyjnym	294
Mariola Kotłowska , Zmiana sprzedawcy energii elektrycznej jako sposób redukcji kosztów przedsiębiorstwa.....	304
Marcin Kowalewski , Zarządzanie dokonaniem według koncepcji beyond budgeting	314
Alina Kozarkiewicz , Model biznesu a system rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwie	323
Paweł Kuzdowicz , Rozliczanie świadczeń wzajemnych a rachunek nośników w przedsiębiorstwie	332
Mariusz Lisowski , Rachunek kosztów działań w efektywnym zarządzaniu bankiem.....	343
Sebastian Lotz , Wymiar zarządczy rachunku kosztów docelowych.....	354
Monika Łada , Modelowanie docelowych osiągnięć organizacji	365
Sylwia Łęgowik-Świącik , Instrumentalna rola kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	373
Iwona Majchrzak , Budżetowanie jako narzędzie zarządzania kosztami ochrony środowiska	383
Jarosław Mielcarek , Próba rekonstrukcji podstaw teoretycznych rachunku kosztów docelowych.....	394
Ewelina Młodzik , Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Chojnicach	406
Daria Moskwa-Bęczkowska , Rachunek kosztów publicznych szkół wyższych w Polsce w świetle reformy szkolnictwa wyższego	416
Edward Nowak , Pomiar dokonania przedsiębiorstwa jako zadanie rachunkowości	427

Marta Nowak , Praca w controllingu a przybierane role grupowe. Analiza wyników badań empirycznych	438
Agnieszka Nózka , Zarządzanie projektami inwestycyjnymi realizowanymi zgodnie z warunkami kontraktowymi FIDIC	449
Piotr Oleksyk , Wybrane aspekty pomiaru efektywności przedsięwzięć publiczno-prywatnych	459
Marek Ossowski , Budżetowanie kosztów udziału w targach	468
Marzena Remlein , Konsolidacja środków pieniężnych jako instrument zarządzania przepływami pieniężnymi w grupie kapitałowej.....	478
Sabina Rokita , Wybrane problemy planowania i kontroli kosztów projektów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach	487
Ewa Różańska , Potencjał informacyjny rachunku kosztów w zarządzaniu projektami innowacyjnymi	497
Bogna Sawicka , Kalkulacja kosztów studiów niestacjonarnych na uczelniach publicznych.....	507
Anna Surowiec , Rachunek kosztów docelowych w zarządzaniu łańcuchem dostaw	517
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz , Systemy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych a systemy zarządzania w instytucjach sektora finansowego – podobieństwa i różnice	526
Marta Targowicz , Rachunek kosztów działań jako podstawa wyjściowa modelu rachunku kosztów promocji.....	537
Piotr Urbanek, Ewa Walińska , Wynik finansowy jako miernik dokonań uczelni publicznej	546
Iwona Wasiak, Grażyna Karmowska , Elementy systemu kontroli zarządczej i controllingu finansowego w procesie zarządzania przedsiębiorstwem.....	556
Beata Zaleska , Ocena wykorzystywania informacji o kosztach w szpitalach prowadzonych w formie SPZOZ i w formie spółki z o.o.	566

Summaries

Dorota Adamek-Hyska , The basic scope of management control over investment projects carried out under the public-private partnership scheme	21
Anna Balicka , Coopetition of public higher education	33
Aleksandra Banaszkiwicz, Ewa Makowska , Selected tools of lean manufacturing in theory and practice	42
Kinga Bauer , Decision calculus of bankruptcy proceedings costs	52
Piotr Bednarek , Management control systems and their importance from the perspective of top management of companies operating in Poland	69
Renata Biadacz , Risk analysis as part of the management control of local government units	80

Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka , Measurement of the organization performance in process oriented controlling	90
Leszek Borowiec , Estimating the net cost of the universal service on the chosen example	101
Agnieszka Burczyk-Witczak , Objectives and scope of management control based on the Public Finance Act of 27 August 2009	110
Jolanta Chluska , Deferred income, charges and accruals in the IPHCU accountancy	119
Adam Chmielewski , Implementation of performance budgeting at the faculty of Management of Warsaw University	129
Anna Maria Chojnacka-Komorowska , Use of Business Intelligence systems in financial controlling	139
Justyna Dyduch , The use of dynamic generation cost in the assessment of effectiveness of environmental investment projects	150
Joanna Dynowska , Plans of controlling implementation as revealed by questionnaire surveys	160
Wojciech Fliegner , Business Intelligence Technology as an environment for management control of business processes	170
Monika Foremna-Pilarska , Modification of the real cost statement for the needs of operational budgeting in a production company	180
Anna Glińska , Methods of reducing operational risk in sheltered workshops	192
Renata Gmińska , New concepts of management and cost accounting	202
Katarzyna Goldmann, Barbara Bernasińska , Implementation of activity based costing in the <i>Pomorska Spółdzielnia Mieszkaniowa</i>	216
Beata Gostomczyk , Time-Driven Activity-Based Costing – application example	225
Elżbieta Jaworska , Management control systems oriented to corporate social responsibility	238
Beata Juralewicz , Chosen elements of responsibility accounting in regional car companies	248
Zdzisław Kes , Selected aspects of budgetary control	257
Magdalena Kludacz , The principles of cost accounting in German hospitals for the valuation of medical services	267
Konrad Kochański , The concept of project budgeting on the example of construction company	279
Krzysztof Konstantyn , The conception of introduction of responsibility accounting to building construction production enterprises	293
Zbigniew Korzeb , The concept of RAPM (Risk Adjusted Performance Measure) as an integrated model of risk and performance management in a commercial bank	303
Mariola Kotłowska , Changing electricity suppliers as a way to reduce the costs of a company	313

Marcin Kowalewski , Performance management of beyond budgeting	322
Alina Kozarkiewicz , Business model and management accounting system of an enterprise.....	331
Paweł Kuźdowicz , Settlement of mutual benefits and object accounting in an enterprise.....	342
Mariusz Lisowski , Activity based costing in the effective management of the bank.....	353
Sebastian Lotz , Managerial dimension of target costing.....	364
Monika Łada , Organization target performance modelling.....	372
Sylvia Łęgowik-Świącik , Instrumental role of management control in public finance area.....	382
Iwona Majchrzak , Budgeting as a tool of environment protection costs management	393
Jarosław Mielcarek , An attempt to reconstruct target costing theoretical foundations	405
Ewelina Młodzik , Risk management in local government units on the example of the city hall in Chojnice.....	415
Daria Moskwa-Bęczkowska , Cost accounting of public universities in Poland in the light of the reform of higher education.....	426
Edward Nowak , Performance evaluation as an aspect of accounting.....	437
Marta Nowak , Work in controlling and undertaken group roles. Analysis of empirical study.....	448
Agnieszka Nózka , Management of investment projects carried out in accordance with FIDIC conditions of contract.....	458
Piotr Oleksyk , Selected aspects of measurement of public-private partnership projects efficiency.....	467
Marek Ossowski , Budgeting of participation costs in fairs.....	477
Marzena Remlein , Cash pooling as a management instrument of cash flows in capital group	486
Sabina Rokita , Selected problems of planning and costs of research and development projects controlling in enterprises.....	496
Ewa Różańska , Information potential of cost accounting in innovative projects management.....	506
Bogna Sawicka , Costs calculation of non stationary studies at public universities	516
Anna Surowiec , Target costing for supply chain management	525
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz , Management control systems in public finances sector entities and management systems in institutions of financial sector – similarities and differences.....	536
Marta Targowicz , Activity based costing as a base of the model of the promotion costing	545

Piotr Urbanek, Ewa Walińska , Financial result as a measure of public university performance	555
Iwona Wasiak, Grażyna Karmowska , Components of management control and financial control systems in the enterprise management process.....	565
Beata Zaleska , Evaluation of the use of information system about costs in hospitals run in the form of Independent Public Healthcare Centres and of liability company	574

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

SYSTEMY KONTROLI ZARZĄDCZEJ W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH A SYSTEMY ZARZĄDZANIA W INSTYTUCJACH SEKTORA FINANSOWEGO – PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

Streszczenie: W artykule przedstawiono przepisy prawne i standardy kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych oraz podstawy formalne nowo tworzonych struktur systemów zarządzania i kontroli w instytucjach sektora finansowego. Wskazano najważniejsze podobieństwa i różnice między kontrolą zarządczą w sektorze publicznym a systemami zarządzania w instytucjach sektora finansowego. Określono również niedostatki w regulacjach oraz potencjalne kierunki rozwoju tych systemów w instytucjach finansowych.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, kontrola wewnętrzna, system kontroli wewnętrznej.

1. Wstęp

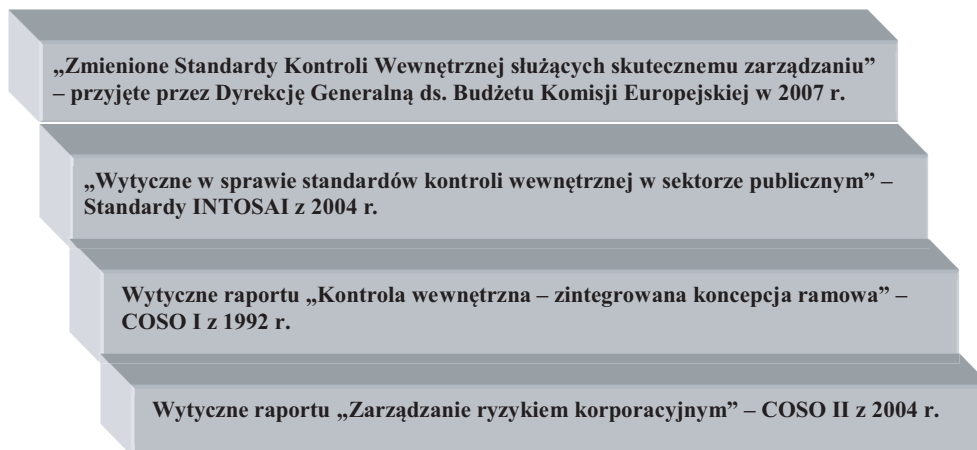
W obliczu zagrożenia kolejnymi falami kryzysu finansowego i recesji Komisja Europejska, światowe i krajowe komisje nadzoru finansowego, a także same instytucje sektora finansowego podjęły prace związane z problem zwiększenia efektywności nadzoru nad działalnością tych instytucji, a w szczególności efektywności zarządzaniem ryzykiem, kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego. Banki i sektor finansów publicznych już wiele lat temu zaadaptowały do swojej praktyki światowe standardy kontroli wewnętrznej oraz międzynarodowe standardy audytu wewnętrznego. Stopniowo za nimi podążają pozostałe instytucje sektora finansowego, które indywidualnie przyjmują je do stosowania.

Celem artykułu jest przedstawienie podstaw prawnych i standardów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych oraz podstaw formalnych nowo tworzonych struktur systemów zarządzania i kontroli w instytucjach sektora finansowego. Wskazano najważniejsze podobieństwa i różnice między kontrolą zarządczą w sektorze publicznym a systemami zarządzania i kontroli w instytucjach sektora finansowego. Określono również niedostatki w regulacjach oraz potencjalne kierunki rozwoju tych systemów w instytucjach finansowych.

2. Systemy i standardy kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych

Ustawa o finansach publicznych (UoFP) definiuje pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Kontrola zarządcza to ogół działań zapewniających realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem jej jest zapewnienie: zgodności działalności jednostki z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem [Ustawa z 27.08.2009 r.]

W grudniu 2009 r. Minister Finansów na podstawie UoFP [art. 69 ust. 3] ogłosił Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Od 1.01.2010 r. zastąpiły one przyjęte w lipcu 2003 r. Standardy kontroli finansowej. Nowo ogłoszone standardy kontroli zarządczej uwzględniały unijne i międzynarodowe standardy kontroli finansów publicznych oraz światowe koncepcje kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem (rys. 1).



Rys. 1. Standardy i wytyczne stanowiące podstawę polskich Standardów kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Komunikat Nr 23 MF z 16.12.2009 r.].

Należy podkreślić, że Standardy Kontroli Komisji Europejskiej, Standardy INTOSAI, raporty COSO I i COSO II nie definiują pojęcia kontroli zarządczej. W opracowaniach tych występuje pojęcie kontroli wewnętrznej oraz zasady i procedury określające sposób jej organizacji, monitorowania i doskonalenia w jednostce. Szczególne znaczenie dla konstrukcji polskich Standardów kontroli zarządczej miały wytyczne Raportu COSO I i Raportu COSO II.

W COSO I kontrolę wewnętrzną zdefiniowano jako proces inicjowany i wykonywany przez kierownictwo jednostki i pracowników w celu uzyskania rozsądnego zapewnienia realizacji celów organizacji: efektywności i wydajności operacji wewnętrznych; wiarygodności sprawozdawczości finansowej oraz zgodności z przepisami prawa i regulacjami. Raport COSO II stanowi rozwinięcie koncepcji zintegrowanego zarządzania ryzykiem w ramach systemu kontroli wewnętrznej. Precyzuje on zasady i kryteria oceny efektywności zintegrowanego systemu zarządzania, który ma zapewnić osiągnięcie celów: strategicznych jednostki, efektywności i wydajności operacji, wiarygodności sprawozdawczości finansowej oraz zgodności z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi. Zintegrowany system zarządzania ma łączyć w jednostce kolejne poziomy organizacyjne od poziomu operacyjnego (komórka organizacyjna, wydział), poprzez poziom strategiczny, aż po poziom nadzoru korporacyjnego.

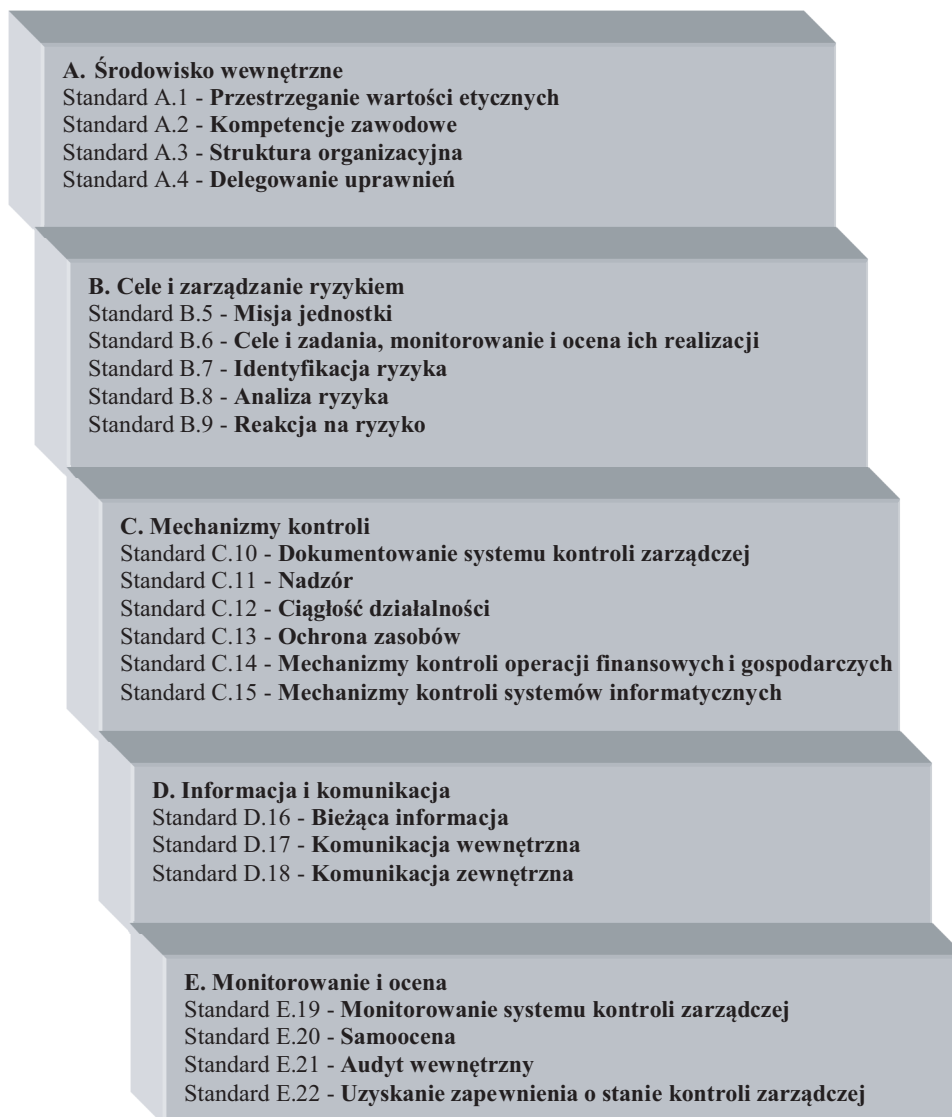
Według COSO I system kontroli wewnętrznej powinien obejmować pięć elementów: środowisko kontroli; oszacowanie ryzyka; czynności kontrolne; informacja i komunikacja; monitoring. COSO II rozszerza ten system do ośmiu zintegrowanych elementów ryzyka i kontroli wewnętrznej, dodając takie elementy, jak: ustalanie celów w jednostce, identyfikacja zdarzeń wnoszących ryzyko i reakcja na ryzyko.

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wyszczególniają i charakteryzują elementy systemu kontroli według pięciu obszarów wymienionych w COSO I. Ale przy projektowaniu struktury standardów w pewnym zakresie wykorzystano podejście zintegrowanego zarządzania ryzykiem w systemie kontroli rekomendowane w COSO II. W grupie B, standardów dotyczących ryzyka, wykorzystano standardy z COSO II. Strukturę standardów prezentuje rys. 2.

W standardach wskazano, że system kontroli zarządczej powinien być zbudowany z uwzględnieniem specyficznych warunków organizacyjnych, kadrowych, prawnych i finansowych, w jakich funkcjonuje jednostka. Powinien on być wbudowany w strukturę jednostki. Skuteczność tego systemu wymaga, aby zadania z nią związane dotyczyły bieżącej działalności na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Nie powinien on zamykać się wyłącznie w pisemnych procedurach, instrukcjach czy zarządzeniach kierownictwa.

Dla zapewnienia większej efektywności kontroli finansów publicznych kierownicy jednostek są zobowiązani przepisami wykonawczymi do UoFP corocznie sporządzać sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej i przysyłać je do odpowiednich organów nadzorczych [Rozporządzenie MF z 2.12.2010 r.]. Minister Finansów określił także wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej ułatwiające kierownikom jednostek ocenę i doskonalenie tego systemu [Komunikat Nr 3 MF z 16.02.2011 r.].

Należy podkreślić, że ważnym elementem skutecznej kontroli finansów publicznych jest audyt wewnętrzny funkcjonujący w jednostkach tego sektora od 2002 r. oraz powołane przy ministerstwach w 2010 r. komitety audytu. Audyt wewnętrzny w tym sektorze od lipca 2006 r. przyjął do stosowania Międzynarodowe Standardy



Rys. 2. Struktura Standardów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych

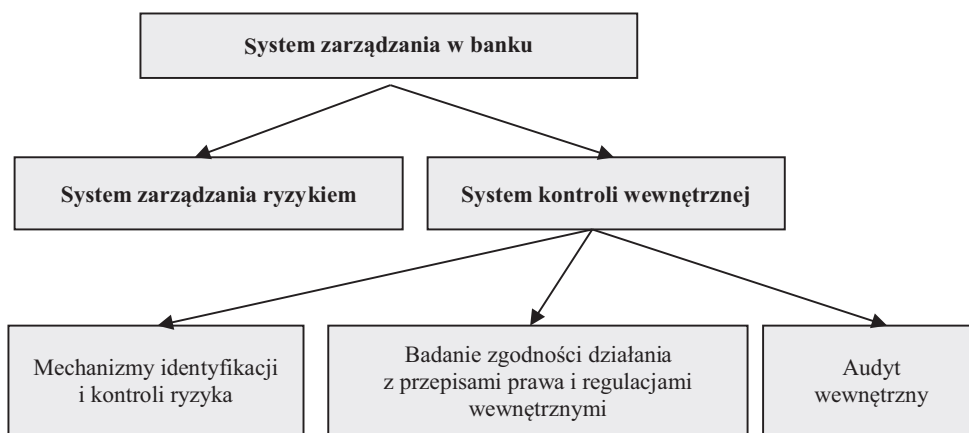
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Komunikat Nr 23 MF z 16.12.2009 r.].

Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego [ISPPIA 2001; Komunikat Nr 4 MF z 20.05.2011 r.], opracowane przez Instytut Auditorów Wewnętrznych (IIA). Zadaniem audytu wewnętrznego w jednostkach jest ocena adekwatności i efektywności systemu kontroli zarządczej. Auditor wewnętrzny musi posiadać określone w UoFP kwalifikacje. Musi być obiektywny i niezależny od funkcji operacyjnych i zarząd-

czych jednostki. Audytor informuje kierownika jednostki, a w szczególnych przypadkach komitet audytu, o wynikach audytu. Kierownik jednostki określa działania, które zostaną podjęte w odniesieniu do poszczególnych zaleceń audytu wewnętrznego, oraz zapewnia wykonanie tych działań. Komitet audytu [Rozporządzenie MF z 29.12.2009 r.] czuwa nad prawidłowością funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w dziale administracji nadzorowanym przez dane ministerstwo.

3. System zarządzania w bankach

Banki już od 1992 r., jako pierwsze spośród polskich instytucji finansowych, tworzyły regulacje wewnętrzne dotyczące kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem, opierając je na rekomendacjach Komitetu Nadzoru Bazylejskiego. Kolejne nowelizacje Prawa bankowego stopniowo formalizowały te zagadnienia. Znowelizowane w 2010 r. Prawo bankowe formalnie zobowiązało banki do opracowania i wdrożenia jednolitych zasad funkcjonowania systemów zarządzania ryzykiem i systemów kontroli wewnętrznej [art. 9f oraz art. 128 ust. 6 pkt 2 ustawy z 29.08.1997 r.]. Od tego momentu w każdym banku musi funkcjonować system zarządzania (rys. 3), stanowiący zbiór zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych zarządu oraz do oceny prowadzonej działalności bankowej. Nadzór nad wprowadzeniem systemu zarządzania oraz ocenę adekwatności i skuteczności systemu zarządzania sprawuje rada nadzorcza banku lub komitet audytu.



Rys. 3. Elementy systemu zarządzania w banku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [art. 9 ustawy z 29.08.1997 r.].

Zadaniem systemu zarządzania ryzykiem w banku jest identyfikacja, pomiar, szacowanie i monitorowanie ryzyka jego działalności. System ten służy zapewnieniu prawidłowości procesu wyznaczania i realizacji celów działalności bankowej.

Natomiast zadaniem systemu kontroli wewnętrznej jest wspomaganie procesów decyzyjnych i przyczynianie się do zapewnienia [art. 9c ustawy z 29.08.1997 r. oraz COSO I]:

- 1) skuteczności i efektywności działalności;
- 2) wiarygodności sprawozdawczości finansowej banku;
- 3) zgodności działalności banku z przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi.

Ważnym instytucjonalnym elementem systemu kontroli wewnętrznej jest audyt wewnętrzny. Zadaniem komórki audytu wewnętrznego jest badanie i ocena, w sposób niezależny i obiektywny, adekwatności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej oraz opiniowanie systemu zarządzania bankiem, w tym skuteczności zarządzania ryzykiem związanym z działalnością. Podobnie jak w sektorze publicznym audytorzy muszą być obiektywni i niezależni od funkcji operacyjnych i zarządczych banku. Ponadto przepisy znowelizowanej w 2009 r. ustawy o biegłych rewidentach zobowiązały banki do powołania przy radzie nadzorczej komitetu audytu [art. 86 ustawy z 7.05.2009 r.]. Zadaniem komitetu audytu jest m.in. ocena systemów kontroli wewnętrznej oraz zarządzania ryzykiem, a także nadzór nad audytem wewnętrznym i rewizją finansową. KNF w 2010 r. wydał „Rekomendacje dotyczące funkcjonowania Komitetu Audytu”.

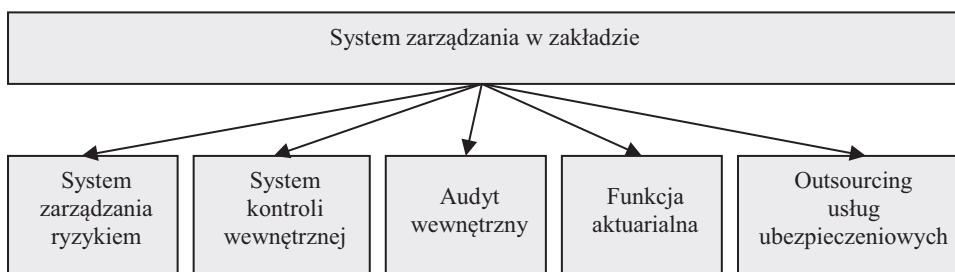
Na podstawie Prawa bankowego Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) w 2008 r. wydała uchwałę obowiązującą od 1.01.2009 r., która reguluje szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, a także szczegółowe warunki szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego [Uchwała Nr 383/2008 KNF z 17.12.2008 r.]. Banki stosują w swojej praktyce również rekomendacje wydawane przez KNF, w tym znowelizowaną w 2011 r. Rekomendację H, dotyczącą systemu kontroli wewnętrznej w bankach, która obecnie uwzględnia wytyczne Raportu COSO I oraz Raportu COSO II.

Prawo bankowe nie określa jednak kwalifikacji audytorów ani standardów audytu wewnętrznego. Dlatego w zakresie organizacji audytu wewnętrznego banki przyjmują Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego IIA bądź tworzą własne regulacje wewnętrzne w tym zakresie.

4. System zarządzania w instytucjach sektora ubezpieczeniowego

W 2009 r. zakończono prace nad nowym modelem zapewnienia wypłacalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji. Przepisy w tym zakresie ogłoszono Dyrektywą 2009/138/WE zwaną Solvency II. Państwa członkowskie UE do 31.10.2012 r. miały obowiązek nałożyć na wszystkie instytucje sektora ubezpieczeniowego wymóg opracowania i wdrożenia systemu zarządzania (rys. 4), który zapewnia prawidłowe i ostrożne zarządzanie działalnością. System zarządzania musi być odpowiedni do charakteru, skali i złożoności działalności. Według Solvency II

(Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.Urz. 335, 17.12.2009, art. 41) zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji są zobowiązane sporządzić na piśmie i wdrożyć do praktyki zasady i procedury dotyczące systemu zarządzania.



Rys. 4. Elementy systemu zarządzania zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [art. 41 Solvency II].

Solvency II (art. 46) nakłada na zakłady obowiązek posiadania efektywnego systemu kontroli wewnętrznej. System ma obejmować procedury administracyjne i księgowo-organizacyjne, organizację kontroli wewnętrznej, raporty i sprawozdawczość na wszystkich szczeblach zakładu oraz funkcję zgodności prowadzenia działalności z przepisami. Szczególnie ważnym elementem systemu kontroli wewnętrznej jest funkcja zapewnienia zgodności działalności z przepisami.

Zgodnie z Solvency II (art. 44) efektywny system zarządzania ryzykiem obejmuje strategię, procesy i procedury sprawozdawcze konieczne do określenia, pomiaru i monitorowania ryzyka, na które są lub mogą być narażone. Zakłady muszą badać w sposób ciągły współzależności między ryzykami, zarządzać rodzajami ryzyka i sporządzać sprawozdawczość w tym zakresie. System ten musi objąć wszystkie ryzyka, w tym uwzględniane w obliczeniach kapitałowego wymogu wypłacalności. Ocena ryzyka i wypłacalności winna stanowić integralną część strategii działalności. Zintegrowany system zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej jest opracowywany, wdrażany, na bieżąco monitorowany i doskonalony przez zarząd i kierownictwo komórek organizacyjnych. Podlega on ocenie audytora (art. 47 Solvency II). Audytorzy wewnętrzni muszą być obiektywni i niezależni od funkcji operacyjnych i zarządczych zakładu.

Międzynarodowym standardem w zakresie zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej jest Standard IAIS No. 2.2.6. Został on oparty na koncepcji COSO I i COSO II. Standard zaleca zakładom wdrożenie zintegrowanego systemu uwzględniającego charakter, skalę i złożoność prowadzonej działalności oraz ponoszonych ryzyk. Struktura systemu powinna odpowiadać na wszystkie możliwe do zidentyfikowania rodzaje ryzyka i natychmiast reagować na zmiany w profilu ryzyka. Przyjęta przez

kierownictwo polityka zarządzania ryzykiem powinna określać powiązania ryzyk z wymogami kapitałowymi, jakościowymi i sprawozdawczymi. Zdaniem autorki, Standard IAIS zawiera jedynie wytyczne ogólne i stanowi znacznie węższe opracowanie niż COSO I i COSO II.

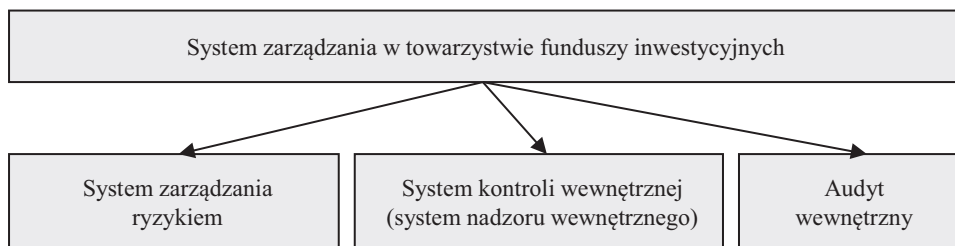
Na podstawie wytycznych Solvency II krajowe przepisy prawa zobowiązały zakłady do:

- opracowania i wdrożenia zasad akceptacji ryzyka i systemu kontroli wewnętrznej, na mocy znowelizowanej w 2010 r. ustawy o działalności ubezpieczeniowej [art. 93 ustawy z 22.05.2003 r.];
- powołania komitetu audytu przy radzie nadzorczej, na mocy ustawy o biegłych rewidentach [art. 86 ustawy z 7.05.2009 r.].

Przepisy wykonawcze nie określają zasad opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej, systemu zarządzania ryzykiem ani zasad funkcjonowania audytu wewnętrznego w zakładach. Polska Izba Ubezpieczeń wydała jedynie zbiór wytycznych ułatwiających przeprowadzanie audytu wewnętrznego wybranych procesów i obszarów funkcjonujących w zakładach ubezpieczeń [Programy audytów..., 2009, 2010]. Zakłady stopniowo dobrowolnie przyjmują do praktyki stosowania międzynarodowy Standard IAIS No. 2.2.6 oraz międzynarodowe standardy audytu wewnętrznego [ISPPIA, 2009], wydane przez IIA.

5. Systemy zarządzania w towarzystwach funduszy inwestycyjnych

Towarzystwa funduszy inwestycyjnych od 2004 r. są zobowiązane stosować w prowadzonej działalności rozwiązania techniczne i organizacyjne zapewniające bezpieczeństwo i ciągłość świadczonych usług oraz ochronę najlepiej pojętego interesu klientów funduszy. W myśl przepisów ustawy o funduszach inwestycyjnych towarzystwa powinny posiadać system zarządzania zaprezentowany na rys. 5.



Rys. 5. Elementy systemu zarządzania w towarzystwie funduszy inwestycyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa z 27.05.2004 r.].

Przepisy wykonawcze [Rozporządzenie MF z 4.03.2009 r.] wskazują, że towarzystwa od października 2009 r. są zobowiązane posiadać w swojej strukturze

stałą komórkę kontroli wewnętrznej, którą kieruje inspektor nadzoru. Towarzystwa zobowiązano do opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej, służącego zapobieganiu przypadkom działania niezgodnego z prawem i procedurami wewnętrznymi. Przyjęty przez towarzystwo system kontroli powinien uwzględniać rodzaj i zakres prowadzonej działalności, w tym rodzaj i wielkość zarządzanych przez nie funduszy inwestycyjnych. Podobnie jak w przypadku instytucji sektora ubezpieczeniowego nie wydano jeszcze żadnych przepisów wykonawczych dotyczących systemu zarządzania ryzykiem oraz prowadzenia audytu wewnętrznego w towarzystwach.

Na podstawie ustawy o biegłych rewidentach towarzystwa, podobnie jak inne instytucje finansowe, zostały zobowiązane do powołania komitetu audytu spośród członków rady nadzorczej [art. 86 ustawy z 7.05.2009 r.].

6. Systemy kontroli w powszechnych towarzystwach emerytalnych

Obecne przepisy prawa regulujące działalność powszechnych towarzystw emerytalnych, zarządzających funduszami emerytalnymi, nie regulują obowiązku wdrażania systemu kontroli wewnętrznej, systemu zarządzania ryzykiem ani obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w towarzystwach. Towarzystwa dobrowolnie opracowują najważniejsze procedury kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem. Ustawa o biegłych rewidentach wyłączyła te podmioty z obowiązku powołania komitetu audytu przy radzie nadzorczej.

Znowelizowana w 2010 r. ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych wprowadziła jedynie w przypadku pracowniczych funduszy emerytalnych obowiązek przygotowania deklaracji zasad polityki inwestycyjnej funduszu, przedstawiającej wdrożone metody oceny ryzyka i procedury zarządzania ryzykiem oraz zasady alokacji środków w papiery wartościowe [art. 194a ustawy z 28.08.1997 r.].

Zdaniem autorki, towarzystwa emerytalne w przyszłości przyjmą większość rozwiązań w zakresie systemu zarządzania, jakie obecnie przyjmują towarzystwa funduszy inwestycyjnych.

7. Zakończenie

Przeprowadzona analiza wskazanych w artykule przepisów prawnych i standardów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych oraz podstaw formalnych dla nowo tworzonych struktur systemów zarządzania i kontroli w instytucjach sektora finansowego daje podstawy do wyciągnięcia wniosku, iż organy regulacyjne podążają w kierunku powszechnego stosowania standardów międzynarodowych oraz ujednolicenia konstrukcji standardów krajowych.

Zdaniem autorki metodyka opracowania, wdrożenia, monitorowania i doskonalenia systemów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, a także standardy kontroli zarządczej mogą stać się wzorcem do tworzenia wytycz-

nych dla poszczególnych grup instytucji sektora finansowego, a także w przyszłości i innych jednostek zainteresowania publicznego.

Literatura

- COSO I: Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1994, www.coso.org (stan na 10.03.2013 r.).
- COSO II: Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO II, 2004, www.coso.org (stan na 10.03.2013 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II), Dz.Urz. 335, 17.12.2009.
- International Association of Insurance Supervisors: Standard No. 2.2.6. on Enterprise Risk Management for Capital Adequacy and Solvency Purposes, 2008, www.iaisweb.org. (stan na 10.03.2013 r.)
- ISPPA: The International Standards for the Professional Practice of Internal Audit, The Institute of Internal Auditors (IIA), 2009. www.iaa.org.pl (stan na 10.03.2013).
- Komunikat Nr 23 MF z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.
- Komunikat Nr 3 MF z 16.02.2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, mf.gov.pl (stan na 10.03.2013).
- Komunikat Nr 4 MF z 20.05.2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, www.mf.gov.pl (stan na 10.03.2013 r.).
- Programy audytów wybranych procesów/obszarów funkcjonujących w zakładach ubezpieczeń, cz. I, PIU, Warszawa 2009
- Programy audytów wybranych procesów/obszarów funkcjonujących w zakładach ubezpieczeń, cz. II, PIU, Warszawa 2010.
- Rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach, KNF, Warszawa 2011.
- Rekomendacje dotyczące funkcjonowania Komitetu Audytu, KNF, Warszawa 2010.
- The Revised Internal Control Standard for Effective Management SEC, 2007.
- Rozporządzenie MF z 2.12.2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, Dz.U. Nr 238, poz. 1581.
- Rozporządzenie MF z 29.12.2009 r. w sprawie komitetu audytu, Dz.U. Nr 226, poz. 1826.
- Rozporządzenie MF z 4.03.2009 r. w sprawie kontroli wewnętrznej, ewidencji zawartych transakcji, zapobiegania występowaniu konfliktów interesów oraz dokumentowania źródeł będących podstawą decyzji inwestycyjnych w towarzystwie funduszy inwestycyjnych, Dz.U. Nr 45, poz. 364.
- The Standards for Internal Control in Public Sector, Audit International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2004.
- Uchwała Nr 383/2008 KNF z 17.12.2008 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego, www.knf.pl
- Ustawa z 22.05.2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 2010, nr 11, poz. 66.
- Ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz.U. Nr 146, poz. 1546 ze zm.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. Nr 139 poz. 934 ze zm.
- Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

Ustawa z 7.05.2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, Dz.U. Nr 77, poz. 649.

MANAGEMENT CONTROL SYSTEMS IN PUBLIC FINANCES SECTOR ENTITIES AND MANAGEMENT SYSTEMS IN INSTITUTIONS OF FINANCIAL SECTOR – SIMILARITIES AND DIFFERENCES

Summary: The article presents laws and standards of the management control in public finances sector and the formal basis for the newly created structure of the management and control systems in institutions of financial sector. The study identifies key similarities and differences between management control in the public sector and the management systems in the financial sector institutions. It also identifies deficiencies in the regulation and possible directions of development of these systems in financial institutions.

Keywords: management control, internal audit, internal control system.