

Warszawa, dnia 3 lutego 2014 r.

Poz. 11

**KOMUNIKAT Nr 1
MINISTRA ŚRODOWISKA**

z dnia 30 stycznia 2014 r.

**w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej
dla działów administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko**

Na podstawie art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i poz. 938), ustala się szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko.

Rozdział I

Przepisy ogólne

§ 1. Ilekroć w komunikacie jest mowa o:

- 1) kontroli zarządczej – należy przez to rozumieć kontrolę zarządczą w rozumieniu działu I rozdziału 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i poz. 938), zwanej dalej "ustawą o finansach publicznych";
- 2) działach – należy przez to rozumieć działy administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko, w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743), którymi kieruje Minister Środowiska na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1493 oraz Nr 284, poz. 1671);
- 3) jednostkach w działach – należy przez to rozumieć wszystkie objęte kontrolą zarządczą jednostki organizacyjne w działach;
- 4) jednostkach podległych lub nadzorowanych – należy przez to rozumieć centralne organy administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne, podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska;

- 5) osobach zarządzających – należy przez to rozumieć kierownictwo jednostki w dziale oraz osoby kierujące komórkami organizacyjnymi tej jednostki;
- 6) ryzyku – należy przez to rozumieć niepewność związaną ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność jednostki do realizacji celów jej działalności, przy czym może ono mieć charakter negatywnego zagrożenia lub pozytywnej możliwości;
- 7) mechanizmach kontroli - należy przez to rozumieć polityki, procedury, techniczne środki zabezpieczeń oraz inne rozwiązania stosowane w celu zapobiegania zdarzeniom lub redukcji skutków w przypadku zmaterializowania się ryzyka.

§ 2. 1. Kontrolę zarządczą w działach stanowi ogół działań podejmowanych przez jednostki w działach we wszystkich rodzajach ich aktywności, które konieczne są dla zapewnienia realizacji pożądanych celów i zadań poszczególnych jednostek oraz całego działu, w sposób zgodny z prawem, skuteczny i efektywny, oszczędny oraz terminowy.

2. Kontrola zarządcza obejmuje wyznaczenie stanu postulowanego (celów oraz zadań poprzez plany, strategie), ustalenie stanu rzeczywistego (wykonania planów, strategii), zestawienie porównawcze tych stanów w okresie, za który składane jest oświadczenie, o którym mowa w § 6, i wyjaśnienie przyczyn różnic między nimi oraz podejmowanie czynności władczych (decyzji) mających na celu doprowadzenie do zgodności stanu rzeczywistego z postulowanym.

§ 3. 1. Kontrola zarządcza w działach obejmuje, ustalone odrębnie dla I i II poziomu kontroli zarządczej, o których mowa w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84), procedury i wytyczne tworzące system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w działach oraz system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

2. Niezależnie od poziomu wykonywanej kontroli zarządczej, procedury i wytyczne stosowane w tej kontroli służą zapewnieniu we wszystkich jednostkach w działach celów określonych w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

§ 4. Zaleca się, aby jednostki w działach wdrożyły procedury adekwatne do własnych potrzeb, uwzględniające ich specyfikę i warunki funkcjonowania.

§ 5. Zaleca się, aby postanowienia niniejszego komunikatu dotyczące zarządzania ryzykiem zostały implementowane przez wszystkie jednostki w działach.

§ 6.1. Kierownicy jednostek w działach, do 15 lutego każdego roku, powinni sporządzić oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz. U. Nr 238, poz. 1581) i złożyć je Ministrowi Środowiska lub:

1) Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska – w przypadku regionalnych dyrektorów ochrony środowiska;

2) Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w przypadku dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej;

3) Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego – w przypadku dyrektorów okręgowych urzędów górniczych.

2. Termin wskazany w ust. 1 nie dotyczy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz dyrektorów okręgowych urzędów górniczych, którzy powinni sporządzić oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni i złożyć je organom wskazanym w ust. 1 pkt 1 – 3 w terminie do 31 stycznia każdego roku.

Rozdział II

System kontroli zarządczej w działach

§ 7. 1. System kontroli zarządczej dla działu stanowi zintegrowany zbiór procedur i wytycznych odnoszących się do wyznaczania celów i zadań dla jednostek w działach oraz monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

2. Zmiana lub uchylenie procedury możliwe jest wyłącznie ze względu na:

- 1) dezaktualizację procedury lub
- 2) niesprawdzenie się danej procedury w toku jej wykonywania lub
- 3) nadmierną kosztochłonność jej stosowania.

3. Uchylenie procedury z przyczyn określonych w ust. 2 pkt 2 i 3 wymaga zastąpienia jej nową procedurą.

4. Zmiana lub uchylenie wytycznych możliwe jest w przypadku ich dezaktualizacji na skutek zmian wewnętrznych (np. zmian organizacyjnych) lub zewnętrznych (np. zmiany przepisów).

Rozdział III

Zakres odpowiedzialności oraz metodologia przeprowadzania cyklicznej oceny kontroli zarządczej

§ 8. Do zadań kierownika jednostki w działach w ramach systemu kontroli zarządczej należy w szczególności:

- 1) wyznaczanie kierunków rozwoju systemu kontroli zarządczej;
- 2) wyznaczenie poziomu akceptowalności ryzyka;
- 3) analiza mechanizmów kontroli ryzyka;
- 4) podejmowanie decyzji o działaniach przeciwdziałających ryzyku, polegających na zwiększeniu skuteczności/efektywności stosowanych lub wdrożeniu dodatkowych mechanizmów kontroli.

§ 9. Do zadań audytu wewnętrznego w jednostce w działach, o ile zgodnie z art. 274 ustawy o finansach publicznych audyt w danej jednostce jest prowadzony, w ramach systemu kontroli zarządczej należy w szczególności:

- 1) doradzanie kierownictwu jednostki we wdrażaniu systemu kontroli zarządczej;
- 2) przegląd procesu zarządzania kluczowymi ryzykami;
- 3) weryfikacja stosowanych mechanizmów kontroli w kontekście ryzyk;
- 4) ocena sposobu raportowania w ramach systemu kontroli zarządczej;
- 5) ocena procesu kontroli zarządczej;
- 6) dostarczanie Ministrowi Środowiska zapewnienia o funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej;
- 7) wspomaganie kierownictwa jednostki w identyfikacji i ocenie ryzyka oraz opracowywaniu mechanizmów kontroli;
- 8) wspieranie kierownictwa jednostki w zakresie reakcji na ryzyko;
- 9) raportowanie na temat rodzajów ryzyka oraz mechanizmów kontroli;
- 10) wspieranie rozwoju strategii kontroli zarządczej.

§ 10. Zaleca się, aby w ramach systemu kontroli zarządczej w jednostkach w działach wyodrębnione zostały następujące funkcje:

- 1) koordynatora do spraw kontroli zarządczej;
- 2) właściciela ryzyka;
- 3) koordynatora do spraw ryzyka.

§ 11. 1. Koordynator do spraw kontroli zarządczej koordynuje wdrażanie i utrzymanie systemu kontroli zarządczej w jednostce w działach, w szczególności w zakresie:

- 1) poprawnego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostce;
- 2) zapewnienia jednolitych standardów w zakresie identyfikacji, analizy i oceny ryzyka oraz mechanizmów kontroli w jednostce;
- 3) zapewnienia kompletnej informacji na temat poszczególnych ryzyk i mechanizmów kontroli w oparciu o współpracę z właścicielami ryzyk;
- 4) procesów identyfikacji i oceny ryzyk;
- 5) weryfikacji danych na temat ryzyk i mechanizmów kontroli przekazywanych przez właścicieli ryzyk;
- 6) nadzorowania wdrażania planów reakcji na ryzyko;
- 7) utrzymania baz danych o ryzyku i mechanizmach kontroli lub rejestru ryzyk;
- 8) tworzenia i aktualizacji metodyki oceny ryzyka i mechanizmów kontroli, jak również związanych z nią wzorów dokumentów;
- 9) integracji systemu kontroli zarządczej z innymi działaniami w zakresie zarządzania i planowania.

2. Koordynatora do spraw kontroli zarządczej wyznaczają osoba kierująca komórką organizacyjną właściwą do spraw kontroli zarządczej albo kierownik jednostki w działach.

§ 12. 1. Właściciel ryzyka to osoba odpowiedzialna za zarządzanie konkretnym ryzykiem zidentyfikowanym w danym obszarze jednostki w działach. Funkcję właściciela ryzyka pełni kierownik jednostki w działach lub wskazani przez niego kierujący komórkami organizacyjnymi lub inne osoby.

2. W przypadku wskazania w ramach jednostki w działach kilku właścicieli ryzyk zaleca się, aby kierownik jednostki określił zasady koordynacji ich działania.

3. Zaleca się przyjęcie następującego zakresu odpowiedzialności i uprawnień właściciela ryzyka:

- 1) zarządzanie podległym ryzykiem, w tym okresowa analiza i ocena ryzyka, jak również analiza i ocena stosowanych mechanizmów kontroli;
- 2) przekazywanie koordynatorowi do spraw kontroli zarządczej niezbędnych informacji w zakresie kontroli zarządczej w podległym obszarze w postaci rejestrów ryzyk;
- 3) przygotowywanie propozycji sposobu postępowania z ryzykiem oraz wdrażanie planów postępowania z ryzykiem;
- 4) bieżące monitorowanie ryzyka, w tym dostarczanie kierownikowi jednostki kompletnej i wiarygodnej informacji na temat ryzyka oraz mechanizmów kontroli;
- 5) współpraca z koordynatorem do spraw kontroli zarządczej w zakresie niezbędnym dla zapewnienia efektywnego systemu kontroli zarządczej.

§ 13. 1. Właściciel ryzyka, w zakresie swojej właściwości, może wyznaczyć koordynatora do spraw ryzyka w danym obszarze działania.

2. Koordynator do spraw ryzyka powinien wspierać właściciela ryzyka we wszelkiego rodzaju zadaniach wynikających z systemu kontroli zarządczej, w szczególności w wykonywaniu zadań określonych w § 12 ust. 3.

Rozdział IV

Standardy kontroli zarządczej w działach

§ 14. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej w działach w zakresie standardów kontroli zarządczej, o których mowa w § 15, powinny uwzględniać specyfikę standardu, do którego się odnoszą.

§ 15. Zgodnie z komunikatem Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, standardy te zostały podzielone na pięć grup:

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

§ 16. 1. Na realizację standardu „**Środowisko wewnętrzne**” mają wpływ:

- 1) przestrzeganie wartości etycznych;
- 2) kompetencje zawodowe pracowników jednostki w działach;
- 3) struktura organizacyjna jednostki w działach;
- 4) właściwe delegowanie uprawnień.

2. Zaleca się, aby procedury i wytyczne kontroli zarządczej w jednostce w działach koncentrowały się na zapewnieniu świadomości pracowników w zakresie **wartości etycznych** przyjętych w jednostce i ich przestrzegania przy podejmowaniu decyzji i wykonywaniu powierzonych zadań przez osoby zarządzające i pozostałych pracowników. Procedury i wytyczne powinny także uwzględniać, że osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych, dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.

3. W zakresie **kompetencji zawodowych pracowników** jednostek w działach zaleca się:

- 1) przestrzeganie zasady, iż osoby zarządzające i pozostali pracownicy powinni posiadać wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania;
- 2) ustanowienie procedury rekrutacji oraz zawarcie w niej mechanizmów kontrolnych koniecznych do obiektywnego wyboru najlepszego kandydata;
- 3) ustalenie właściwych i adekwatnych zakresów czynności pracowników jednostki w działach;
- 4) utworzenie zorganizowanego systemu zbierania informacji na temat potrzeb szkoleniowych i ich realizacji oraz stworzenie mechanizmów zapewniających możliwość rozwoju kompetencji zawodowych pracowników jednostki w działach.

4. **Struktura organizacyjna** jednostki w działach powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań tej jednostki. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostki, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności każdego pracownika powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. W celu realizacji powyższego wymagania zaleca się cykliczne dokonywanie przeglądów ustanowionego regulaminu organizacyjnego jednostki, regulaminów poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakresów czynności pracowników jednostki.

5. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce w działach w zakresie **delegowania uprawnień** polega na zdecentralizowaniu procesu decyzyjnego i przypisaniu uprawnień decyzyjnych wskazanym przez kierownika jednostki pracownikom. W tym celu zaleca się:

- 1) precyzyjne określenie zakresu uprawnień delegowanych poszczególnym osobom kierującym komórkami organizacyjnymi lub pozostałym pracownikom, przy czym zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego;
- 2) delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji wraz z odpowiedzialnością za podjęte decyzje na jak najniższy akceptowalny poziom, aby uniknąć „paraliżu decyzyjnego” w jednostce. Przekazanie tych obowiązków powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. W jednostce powinno się prowadzić zbiorczy rejestr wydanych pełnomocnictw i upoważnień.

§ 17. 1. W ramach standardu „**Cele i zarządzanie ryzykiem**” zaleca się, aby w każdej jednostce w działach został wdrożony i był prowadzony w sposób ciągły oraz odpowiednio dokumentowany proces zarządzania ryzykiem, który ma służyć zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia

złożonych celów jednostki oraz planowanego poziomu realizacji zadań.

2. Zarządzanie ryzykiem w jednostkach w działach ma przyczynić się do poprawy zarządzania we wszystkich obszarach działalności jednostki oraz ograniczyć ewentualne negatywne skutki zdarzeń do akceptowalnego poziomu, w szczególności w zakresie skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami, zapewnienia ochrony majątku i efektywności finansowej oraz ochrony wizerunku tych jednostek.

3. System celów i zarządzania ryzykiem obejmuje:

- 1) określenie misji jednostki;
- 2) określenie celów i zadań oraz monitorowanie i ocenę ich realizacji;
- 3) identyfikację ryzyka;
- 4) analizę ryzyka;
- 5) reakcję na ryzyko.

4. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej w jednostce w działach powinny się koncentrować na jasnym określeniu **misji** jednostki, które sprzyja ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zaleca się, aby misja stanowiła krótki i syntetyczny opis celu istnienia jednostki i była publicznie dostępna.

5. Na podstawie misji powinny być formułowane cele strategiczne i operacyjne.

6. Ustalane **cele i zadania** powinny być spójne z celami i zadaniami Ministra Środowiska oraz budżetem zadaniowym danej jednostki w działach. Określając cele i zadania jednostek w działach należy wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. Zaleca się:

1) jasne określanie celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie, z wykorzystaniem następujących kryteriów:

- a) prostoty – zrozumienie celu i zadania nie powinno stanowić problemu, cel lub zadanie powinny być sformułowane jednoznacznie i konkretnie, bez miejsca na luźną interpretację,
- b) mierzalności – każdy cel lub zadanie powinny mieć swój wskaźnik/miernik, na podstawie którego będzie oceniana ich realizacja,
- c) realizmu – cele lub zadania powinny być możliwe do osiągnięcia,
- d) istoty – cele lub zadania powinny być ambitne i stanowić wyzwanie,
- e) dokładnego określenia horyzontu czasowego, w jakim cele lub zadania mają zostać osiągnięte;

2) monitorowanie określonych celów i zadań za pomocą wyznaczonych mierników;

3) prowadzenie bieżącej oceny realizacji celów i zadań za pomocą kryteriów oszczędności, efektywności i skuteczności;

4) zapewnienie w jednostkach nadrzędnych lub nadzorujących odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane;

5) ustalenie procedury zbierania informacji na temat celów i zadań poszczególnych komórek organizacyjnych na kolejny rok.

7. Zaleca się dokonywanie **identyfikacji ryzyka** w odniesieniu do celów i zadań nie rzadziej niż raz w roku i tworzenie rejestru ryzyk. Dokonując identyfikacji ryzyka należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

8. Zidentyfikowane **ryzyka** należy poddać **ocenie** mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowalny poziom ryzyka.

9. Po dokonaniu oceny ryzyk należy je uszeregować od ryzyk najistotniejszych do ryzyk mających znikomą wpływ na działalność jednostki w działach.

10. Każdy właściciel ryzyka w ramach przeprowadzanej oceny ryzyka powinien wskazać ryzyka z grupy ryzyk o najwyższej wartości poziomu ryzyka, które uważa za nieakceptowalne w swojej działalności.

11. W stosunku do każdego nieakceptowalnego ryzyka powinno się określić rodzaj **reakcji**. Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

12. Szczegółowy opis przeprowadzania analizy ryzyka oraz podejmowania reakcji na ryzyko przedstawiono w następujących załącznikach do niniejszego komunikatu:

- 1) zarządzanie ryzykiem oraz reakcja na ryzyko – w załączniku nr 1;
- 2) kategorie ryzyk – w załączniku nr 2;
- 3) skale oceny ryzyka – w załączniku nr 3;
- 4) diagram ryzyka nieakceptowalnego – w załączniku nr 4;
- 5) tabela postępowania z ryzykiem nieakceptowalnym – w załączniku nr 5;
- 6) wzór rejestru ryzyk – w załączniku nr 6.

§ 18.1. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej w ramach standardu „**Mechanizmy kontroli**” służą zapewnieniu:

- 1) spójnej **dokumentacji systemu kontroli zarządczej** obejmującej:
 - a) procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne,
 - b) rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych
- przy czym dokumentacja ta powinna być dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna;
- 2) **nadzoru** nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, z uwzględnieniem właściwego sposobu podziału zadań i odpowiedzialności oraz zakresu decyzji możliwych do podjęcia przez poszczególne osoby;
- 3) **ciągłości działania jednostki**, przy czym zaleca się:

- a) sprawdzenie, czy funkcjonują w jednostce mechanizmy kontrolne zapobiegające zdarzeniom, które mogą spowodować zatrzymanie działalności; w ramach przeprowadzanej analizy ryzyka należy również uwzględnić tego typu zdarzenia,
- b) wskazanie osób zastępujących każdego z pracowników w przypadku jego nieobecności,
- c) wskazanie osób zastępujących poszczególne osoby zarządzające podczas ich nieobecności,
- d) opracowanie planu bezpieczeństwa na wypadek przerw w działaniu systemów informatycznych;

4) **ochrony zasobów**, w ramach której zaleca się:

- a) zapewnienie dostępu do zasobów jednostki jedynie upoważnionym osobom,
- b) powierzenie odpowiedzialności kierującym komórkami organizacyjnymi jednostki i pozostałym pracownikom za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki,
- c) weryfikowanie, czy dostęp do poszczególnych zasobów, w tym m.in. do danych osobowych jest limitowany oraz przypisany do właściwych osób, z uwzględnieniem wyników analizy i oceny ryzyka w tym zakresie.

5) **szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych**, które powinny zapewniać:

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych,
- b) zatwierdzanie (autoryzację) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- c) podział kluczowych obowiązków w zakresie operacji finansowych pomiędzy osobami zarządzającymi i pozostałymi pracownikami,
- d) weryfikację operacji finansowych przed i po realizacji;

6) **szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących systemów informatycznych**, w ramach których należy określić:

- a) mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, obejmujące m.in. mechanizmy kontroli dostępu do zasobów informatycznych, mające na celu ich ochronę przed nieautoryzowanymi zmianami, utratą lub ujawnieniem,
- b) mechanizmy kontroli oprogramowania systemowego w jednostce.

2. Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko, przy czym koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści.

3. Przy tworzeniu mechanizmów kontroli, o których mowa w ust. 1 pkt 5 i 6 należy uwzględnić wyniki prowadzonej analizy i oceny ryzyka, odpowiednio w zakresie systemów finansowych albo bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.

4. Zaleca się dokonanie przeglądu obowiązujących w jednostce w działach procedur określających mechanizmy kontroli, np. w zakresie zarządzania i dokumentowania operacji finansowych i udzielania

zamówień publicznych, w celu weryfikacji, czy odpowiadają one zidentyfikowanym ryzykom. Decyzja o wprowadzeniu dodatkowych mechanizmów kontroli powinna wynikać z analizy ryzyka uwzględniającej już istniejące mechanizmy kontroli, w tym także analizy kosztów wprowadzenia dodatkowych mechanizmów.

§ 19.1. Zorganizowanie kontroli zarządczej w jednostce w działach w ramach standardu „**Informacja i komunikacja**” polega na określeniu zasad przekazywania informacji niezbędnych pracownikom jednostki w działach do realizacji jej celów i zadań oraz zasad przekazywania informacji bezpośrednio przełożonemu i kierownikowi komórki organizacyjnej przez pracowników.

2. Osoby zarządzające i pozostali pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym, jak i poziomym.

3. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej w ramach standardu „Informacja i komunikacja” służą zapewnieniu:

1) **bieżącej informacji**, przy czym:

- a) zarówno osoby zarządzające, jak i pozostali pracownicy, powinni mieć zapewnione, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań,
- b) każdy z pracowników powinien otrzymać dostęp do informacji, które są przez niego wykorzystywane w codziennej pracy; zaleca się przeprowadzenie analizy ryzyka w zakresie informacji dostępnych dla poszczególnych osób ze szczególnym zwróceniem uwagi na stosowane mechanizmy kontroli;

2) **komunikacji wewnętrznej** gwarantującej:

- a) efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki,
- b) posiadanie przez pracowników koniecznej wiedzy na temat organizacji jednostki i jej funkcjonowania w zakresie realizowanych obowiązków,
- c) przekazywanie informacji na temat kluczowych problemów i ryzyk oraz stosowanych mechanizmów kontroli w określony sposób oraz w ustalonym czasie i formie;

3) **komunikacji zewnętrznej** gwarantującej efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań jednostki, przy czym w pierwszej kolejności na zewnątrz powinny być przekazywane informacje wymagane przepisami prawa; w ramach komunikacji zewnętrznej zaleca się wskazywanie w procedurach i wytycznych zakresu informacji przekazywanych na zewnątrz (np. za pośrednictwem BIP).

§ 20.1. System kontroli zarządczej we wszystkich jednostkach w działach podlega bieżącemu

monitorowaniu i ocenie, która jest warunkiem uznawania systemu kontroli zarządczej za skuteczny i efektywny.

2. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej w jednostce w działach w zakresie standardu „**Monitorowanie i ocena**” koncentrują się na zapewnieniu:

1) **monitorowania systemu kontroli zarządczej**, przy czym:

a) należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów, pod kątem:

- właściwego stosowania wszystkich elementów systemu kontroli zarządczej,
- aktualności danych w zakresie analizy ryzyka i możliwości realizacji na ich podstawie działań w zakresie postępowania z kluczowymi ryzykami,

b) do kierownika jednostki należy:

- monitorowanie systemu kontroli zarządczej, w tym wydawanie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej,
- bieżące przekazywanie Ministrowi Środowiska informacji, które mogą mieć wpływ na ocenę i doskonalenie kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie ustaleń zewnętrznych organów kontroli i nadzoru, audytu wewnętrznego oraz kontroli resortowej;

2) **samooceny kontroli zarządczej**, która powinna być przeprowadzana co najmniej raz w roku zarówno przez osoby zarządzające, jak i pozostałych pracowników jednostki, i udokumentowana;

3) **audytu wewnętrznego**, który w ramach realizowanych zadań powinien również badać efektywność i skuteczność ustanowionego systemu kontroli zarządczej, między innymi w zakresie analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem, w celu:

- a) identyfikacji nowych ryzyk dotychczas nieujętych na mapie ryzyka,
- b) określenia skuteczności stosowanych mechanizmów kontroli ryzyka,
- c) monitorowania skuteczności działań podejmowanych w odniesieniu do ryzyk, których wartości zostały przekroczone;

4) **sprawnego funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej**, przy czym:

- a) źródłem informacji o stanie kontroli zarządczej uzyskiwanej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli,
- b) finalnym efektem przeprowadzonej analizy i oceny ryzyka oraz stosowanych mechanizmów kontroli powinno być uzyskanie przez kierownika jednostki zapewnienia w zakresie realizowanych zadań.

§ 21. 1. Każda jednostka w działach powinna posiadać w formie pisemnej dokumentację dotyczącą kontroli zarządczej.

2. Kierownik jednostki w działach ustala na podstawie obowiązujących przepisów i niniejszych

wytocznych oraz aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1.

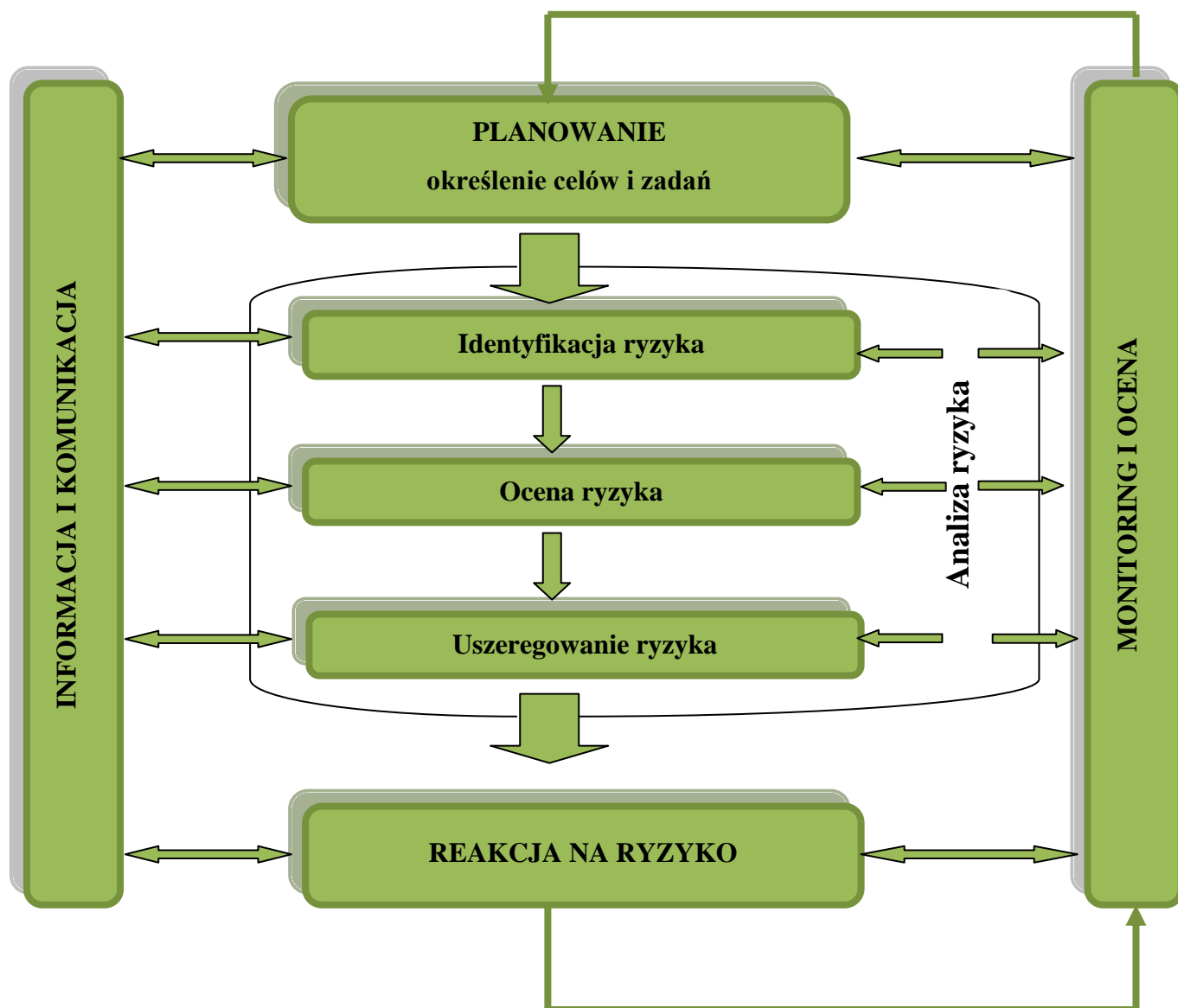
§ 22. Komunikat wchodzi w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

Zarządzanie ryzykiem oraz reakcja na ryzyko.

Celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na realizację przez jednostki w działach ich celów i zadań, utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz zapewnienie realizacji celów jednostek.

Ryzykami, które mogą utrudnić lub uniemożliwić realizację celów należy zarządzać. Warunkiem właściwego zarządzania ryzykiem jest dokładne poznanie i opisanie ryzyka.

Proces zarządzania ryzykiem w działach administracji rządowej – gospodarka wodna i środowisko przedstawiono na poniższym schemacie.



Schemat nr 1 – proces zarządzania ryzykiem

1. Identyfikacja ryzyka

Identyfikacja ryzyka polega na ustaleniu występującego lub możliwego do wystąpienia ryzyka zagrażającego realizacji celów i zadań jednostki w działach. Dla zwiększenia prawdopodobieństwa realizacji celów i zadań kierownik jednostki powinien identyfikować wszystkie zagrożenia związane z realizacją poszczególnych celów i zadań. Ryzyka identyfikowane są przez poszczególnych kierowników jednostek w ramach podległych im obszarów, z uwzględnieniem zagrożeń w jednostkach podległych lub nadzorowanych. Każdy właściciel ryzyka prowadzi własny rejestr ryzyk w formie udokumentowanej (np. w formie elektronicznej z możliwością wydruku i podpisania), przy czym obowiązek ten może delegować na wyznaczonego przez siebie koordynatora do spraw ryzyka. Podstawą do budowania rejestru ryzyk są cele i zadania określone w jednostkowych planach działalności komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska oraz planach działalności jednostek w działach.

Identyfikując ryzyka należy:

- 1) określić nazwę ryzyka;
- 2) opisać ryzyko;
- 3) skategoryzować ryzyko – należy przypisać ryzyko do jednej z kategorii zgodnie z załącznikiem nr 2 do komunikatu;
- 4) opisać potencjalne przyczyny wystąpienia ryzyka (wewnętrzne oraz zewnętrzne).

Istotne jest, aby zidentyfikowane ryzyka w rzeczywisty sposób opisywały zagrożenia, które mogą wpłynąć na realizację celów i zadań.

Identyfikacja ryzyka powinna być przeprowadzana:

- 1) okresowo, przynajmniej raz w roku w sposób udokumentowany (np. w formie elektronicznej z możliwością wydruku i podpisania przez kierownika jednostki);
- 2) na bieżąco, jako element rutynowego działania pracowników.

Właściwym momentem analizy ryzyka jest czas, kiedy określone są cele i zadania jednostki na rok następny oraz zasoby przeznaczane na realizację tych zamierzeń.

W identyfikację ryzyk powinny być zaangażowane te same osoby, które będą później odpowiedzialne za realizację wyznaczonych celów i zadań jednostki.

Po zakończonej identyfikacji ryzyk może się okazać, że ryzyka będą tworzyć określone grupy, dlatego też wskazane jest ich grupowanie, dzięki czemu zarządzanie ryzykiem zostanie ułatwione i usprawnione.

Ryzyko występuje na wszystkich szczeblach organizacji (osoby zarządzające i pozostali pracownicy), dlatego też identyfikacja ryzyka powinna być przeprowadzana na wszystkich poziomach jednostki.

Ryzyka zidentyfikowane przez pracowników:

- 1) każdy pracownik zobligowany jest do informowania bezpośredniego przełożonego o wszystkich ryzykach przez niego zidentyfikowanych;
- 2) bezpośredni przełożony po przeanalizowaniu zgłoszenia decyduje o konieczności poinformowania koordynatora do spraw ryzyka lub właściciela ryzyka w celu umieszczenia ryzyka w rejestrze ryzyk. Przekazanie informacji na temat ryzyka powinno nastąpić w formie pisemnej (np. e-mailowej) zawierającej szczegółowy opis ryzyka obejmujący przynajmniej nazwę ryzyka oraz potencjalne przyczyny wystąpienia ryzyka;
- 3) właściciel ryzyka decyduje o umieszczeniu nowego ryzyka w rejestrze ryzyk.

2. Ocena ryzyka

Ocena ryzyka powinna być dokonywana przynajmniej dwa razy w roku w terminach uwzględniających termin opracowania planu działalności jednostki w działach oraz termin okresowej sprawozdawczości z wykonania planu działalności jednostki.

Dokonując oceny ryzyka właściciel ryzyka powinien określić:

- 1) prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka – zgodnie z częścią A załącznika nr 3 do komunikatu,
- 2) skutki wystąpienia ryzyka – zgodnie z częścią B załącznika nr 3 do komunikatu,
- 3) mechanizm kontroli – należy wskazać nazwy stosowanych w odniesieniu do danego ryzyka mechanizmów kontroli, określić ich kategorię oraz ocenić skuteczność – zgodnie z częścią C załącznika nr 3 do komunikatu .

Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Należy stosować takie mechanizmy kontroli, których koszty wdrożenia i stosowania nie przewyższają uzyskanych dzięki nim korzyści.

Osoby kierujące komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska oraz kierownicy jednostek podległych lub nadzorowanych powinni przekazać właściwemu członkowi kierownictwa resortu wyniki oceny ryzyka wraz z:

- 1) projektem planu działalności komórki albo jednostki;
- 2) półrocznym sprawozdaniem z wykonania planu działalności komórki albo jednostki.

Ocena ryzyka dostarcza informacji niezbędnych do uszeregowania ryzyk oraz zawiera propozycje postępowania z nimi.

Poziom ryzyka oraz poziom skuteczności mechanizmów kontroli należy określać przyporządkowując im właściwą wartość liczbową, określoną w załączniku nr 3 do komunikatu. Opis dla danej wartości jest pomocniczy i nie w każdym przypadku będzie w pełni adekwatny.

3. Uszeregowanie ryzyka

Każdy właściciel ryzyka w ramach przeprowadzanej oceny ryzyka powinien wskazać ryzyka z grupy ryzyk o najwyższej wartości poziomemu ryzyka, które uważa za nieakceptowalne w swojej działalności.

Dla każdego z ryzyk nieakceptowalnych należy zaproponować działania - sposób postępowania.

Poprzez uszeregowanie ryzyk zostaną wskazane:

- 1) ryzyka nieakceptowalne, wobec których muszą zostać podjęte dodatkowe działania;
- 2) ryzyka, które wymagają szczególnego monitorowania;
- 3) ryzyka nie niosące istotnego zagrożenia dla realizacji celów i zadań.

4. Reakcja na ryzyko

W celu określenia metody postępowania z ryzykiem należy przeanalizować:

- 1) przyczyny ryzyka i możliwe scenariusze rozwoju;
- 2) skuteczność istniejących mechanizmów kontroli, tj. zakres, w jakim przeciwdziałają one ryzyku.

Aby określić metody postępowania z ryzykiem nieakceptowalnym rekomendowane jest rozpisanie ryzyka zgodnie z załącznikiem nr 4 do komunikatu.

Przyjmuje się, iż w odniesieniu do ryzyk nieakceptowalnych można podjąć następujące działania:

- 1) unikanie ryzyka – odejście od działań, które wiążą się z ryzykiem;
- 2) minimalizacja ryzyka – podjęcie działań mających na celu minimalizację prawdopodobieństwa lub skutków wystąpienia ryzyka lub obu jednocześnie;
- 3) transfer ryzyka – ograniczenie prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia danego ryzyka poprzez przekazanie ryzyka w całości lub części innej jednostce;
- 4) tolerowanie ryzyka – przyjmuje się, iż ryzyka skrajne, nieakceptowalne można tolerować poprzez świadomą decyzję, w przypadku braku możliwości podjęcia działań ograniczających poziom danego ryzyka.

Dla każdej propozycji postępowania z ryzykiem nieakceptowalnym należy dokonać analizy korzyści i kosztów, zgodnie z załącznikiem nr 5 do komunikatu, a następnie ustalić „budżet na dane ryzyko”. Analiza kosztów i korzyści powinna obejmować porównanie każdego z proponowanych działań w zakresie:

- 1) wpływu na prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka;

- 2) wpływu na skutki wystąpienia ryzyka;
- 3) korzyści (również dodatkowych szans);
- 4) kosztu (nie tylko finansowego);
- 5) możliwego wpływu na inne ryzyka.

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska powinno gromadzić zebrane od osób kierujących komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska oraz kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych dane w zakresie planów postępowania z ryzykiem.

Za wdrożenie planów postępowania z ryzykiem odpowiadają właściciele ryzyk.

5. Ryzyka zmaterializowane

Ryzyko zmaterializowane jest to ryzyko, które faktycznie zaistniało i miało wpływ na osiągnięcie celów i zadań jednostki w działach w danym roku.

Właściciel ryzyka przed złożeniem oświadczenia/oświadczenia częściowego o stanie kontroli zarządczej powinien stworzyć wykaz obrazujący zaistniałe ryzyka w roku poprzednim.

Kierownik jednostki w działach powinien przekazać Ministrowi Środowiska, wraz z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej, wykaz wszystkich ryzyk zmaterializowanych w roku poprzednim, za pośrednictwem właściwej komórki organizacyjnej Ministerstwa Środowiska, w terminie do 14 lutego każdego roku.

Kierownicy jednostek w działach, w których nie funkcjonuje kontrola zarządcza, powinni przekazać Ministrowi Środowiska wykaz wszystkich ryzyk zmaterializowanych w roku poprzednim, za pośrednictwem właściwej komórki organizacyjnej Ministerstwa Środowiska, w terminie do 14 lutego każdego roku.

Osoby kierujące komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska powinny przekazać wraz z oświadczeniem częściowym o stanie kontroli zarządczej, wykaz wszystkich ryzyk zmaterializowanych w roku, za który składane jest oświadczenie, do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, w terminie do końca lutego każdego roku.

Kategorie ryzyk

Wszelkie zidentyfikowane ryzyka przyporządkowywane są do jednego z trzech obszarów ryzyka:

- a. ryzyko strategiczne,
- b. ryzyko finansowe,
- c. ryzyko operacyjne.

Podział na kategorie i podkategorie ryzyka:

Obszar ryzyka	Kategoria	Opis
<p><u>I. Ryzyko strategiczne</u> Ryzyka związane ze zdarzeniami mającymi bezpośredni wpływ na osiągnięcie celów strategicznych lub ich zaniechanie. Ryzyka w tym obszarze mają charakter długoterminowy.</p>	I.1 Otoczenie polityczne	Ryzyka związane z tworzeniem prawa.
	I.2 Otoczenie społeczne	Ryzyka związane ze społecznym odbiorem działalności jednostki.
<p><u>II. Ryzyko finansowe</u> Ryzyka związane z finansowaniem działalności Ministerstwa, w tym między innymi zapewnieniem środków na bieżące funkcjonowanie, racjonalnym zarządzaniem wolnymi środkami oraz właściwym rozliczaniem wyniku finansowego.</p>	II.1 Proces inwestycyjny	Ryzyka związane z uczestnictwem w procesach inwestycyjnych.
	II.2 Księgowanie	Ryzyka związane z błędami księgowymi.
	II.3 Sprawozdawczość finansowa	Ryzyka związane z przygotowaniem, przekazaniem sprawozdań finansowych.
	II.4 Pozyskanie	Ryzyka związane z finansowaniem

Obszar ryzyka	Kategoria	Opis
	środków finansowych	działalności jednostki.
	II.5 Wydatkowanie środków finansowych	Ryzyka związane z wydatkowaniem środków finansowych przez jednostkę.
<p>III. Ryzyko operacyjne Ryzyka związane bezpośrednio z zadaniami realizowanymi przez poszczególne komórki organizacyjne i wynikające z niedoskonałości procesów wewnętrznych, błędów ludzkich, błędów systemów komputerowych oraz zdarzeń zewnętrznych.</p>	III.1 Bezpieczeństwo informacji	Ryzyka związane z utratą poufności, integralności, dostępności informacji.
	III.2 Informatyka	Ryzyka związane z zapewnieniem i wykorzystywaniem zasobów informatycznych.
	III.3 Zasoby ludzkie	Ryzyka związane z zatrudnianiem, szkoleniem zasobów ludzkich.
	III.4 Organizacja	Ryzyka związane bezpośrednio z organizacyjnymi problemami w działalności jednostki.
	III.5 Sprawozdawczość	Ryzyka związane z przygotowaniem, przekazaniem sprawozdań (nie dotyczących stricte finansów).
	III.6 Oszustwo	Ryzyka związane z łamaniem prawa oraz przekraczaniem uprawnień.
	III.7 Współpraca	Ryzyka związane ze współdziałaniem Ministerstwa z innymi jednostkami.
	III.8 Bezpieczeństwo i ochrona	Ryzyka związane z bezpieczeństwem i ochroną obiektów Ministerstwa oraz zawartych w nich zasobów.

Obszar ryzyka	Kategoria	Opis
	III.9 Prawo	Ryzyka z wiązane ze zgodnością z obowiązującym prawem.
	III.10 Zdarzenia zewnętrzne	Ryzyka o charakterze losowym, bez możliwości wpływu na nie.

Skale oceny ryzyka

Część A

Pierwszym kryterium oceny każdego z ryzyk jest prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka na dzień przeprowadzenia oceny. Prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka należy ocenić w pięciostopniowej skali:

P	Prawdopodobieństwo
5	Zagrożenie jest bardzo wysokie.
4	Zagrożenie jest wysokie.
3	Zagrożenie jest realne.
2	Zagrożenie jest mało realne.
1	Zagrożenie jest raczej nierealne.

Część B

Dokonując oceny wystąpienia danego ryzyka należy brać pod uwagę najbardziej prawdopodobne konsekwencje zmaterializowania się ryzyka. Skutki zmaterializowania się ryzyka oceniane są według trzech kryteriów: finanse, reputacja oraz realizacja zadań. Przyjęte skale oceny skutków wystąpienia ryzyka na poziomie resortu wskazane zostały poniżej. Skala oceny skutków wystąpienia ryzyka na poziomie jednostki powinna być dostosowana, w zakresie opisów poszczególnych ocen, do charakterystyki jednostki .

	Skutek – finanse
5	Bardzo duży wpływ na finanse dla całego resortu.
4	Znaczny wpływ na finanse jednostki lub resortu.
3	Umiarkowany wpływ na finanse jednostki lub resortu.
2	Nieznaczny wpływ na finanse jednostki lub resortu.
1	Brak wpływu finansowego.

Skutek – reputacja	
5	Długoterminowe negatywne informacje w mediach / w administracji rządowej.
4	Krótkoterminowe negatywne informacje w mediach / w administracji rządowej.
3	Zwiększona liczba skarg, wniosków, listów, telefonów.
2	Negatywne informacje wewnątrz jednostki.
1	Brak negatywnych skutków wizerunkowych.

Skutek – realizacja zadań	
5	Zdarzenie znacząco utrudnia funkcjonowanie jednostki.
4	Zdarzenie w nieznaczny sposób utrudnia funkcjonowanie jednostki.
3	Zdarzenie znacząco utrudnia funkcjonowanie komórki organizacyjnej.
2	Zdarzenie w nieznaczny sposób utrudnia funkcjonowanie komórki organizacyjnej.
1	Zdarzenie nie wpływa na funkcjonowanie komórki organizacyjnej.

Część C

Każdy z mechanizmów kontroli powinien zostać przyporządkowany do jednej z kategorii:

- 1) organizacyjne, np. procedury, szkolenia,
- 2) technologiczne, np. system alarmowy, system monitorowania,
- 3) prawno-finansowe, np. przepisy prawa, kary umowne, ubezpieczenia.

Skala oceny skuteczności mechanizmów kontroli ryzyka pozwala na ocenę działań zarządczych wdrożonych względem zidentyfikowanych ryzyk. Skala przygotowana została w celu oceny możliwości wpłynięcia na wartość ryzyka poprzez podniesienie skuteczności aktualnie wdrożonych działań zarządczych (kontroli) względem zidentyfikowanych ryzyk.

Każdy z mechanizmów kontroli oceniany jest osobno.

Skala oceny skuteczności mechanizmów kontroli:

P	Skuteczność mechanizmów kontroli
3	Wysoka skuteczność - środek adekwatny i optymalny dla ryzyka.

2	Średnia skuteczność - środki kontroli z umiarkowanym potencjałem do poprawy.
1	Niska skuteczność – środek kontroli z dużym potencjałem do poprawy.

Załącznik nr 4 do komunikatu ... – Diagram ryzyka nieakceptowalnego

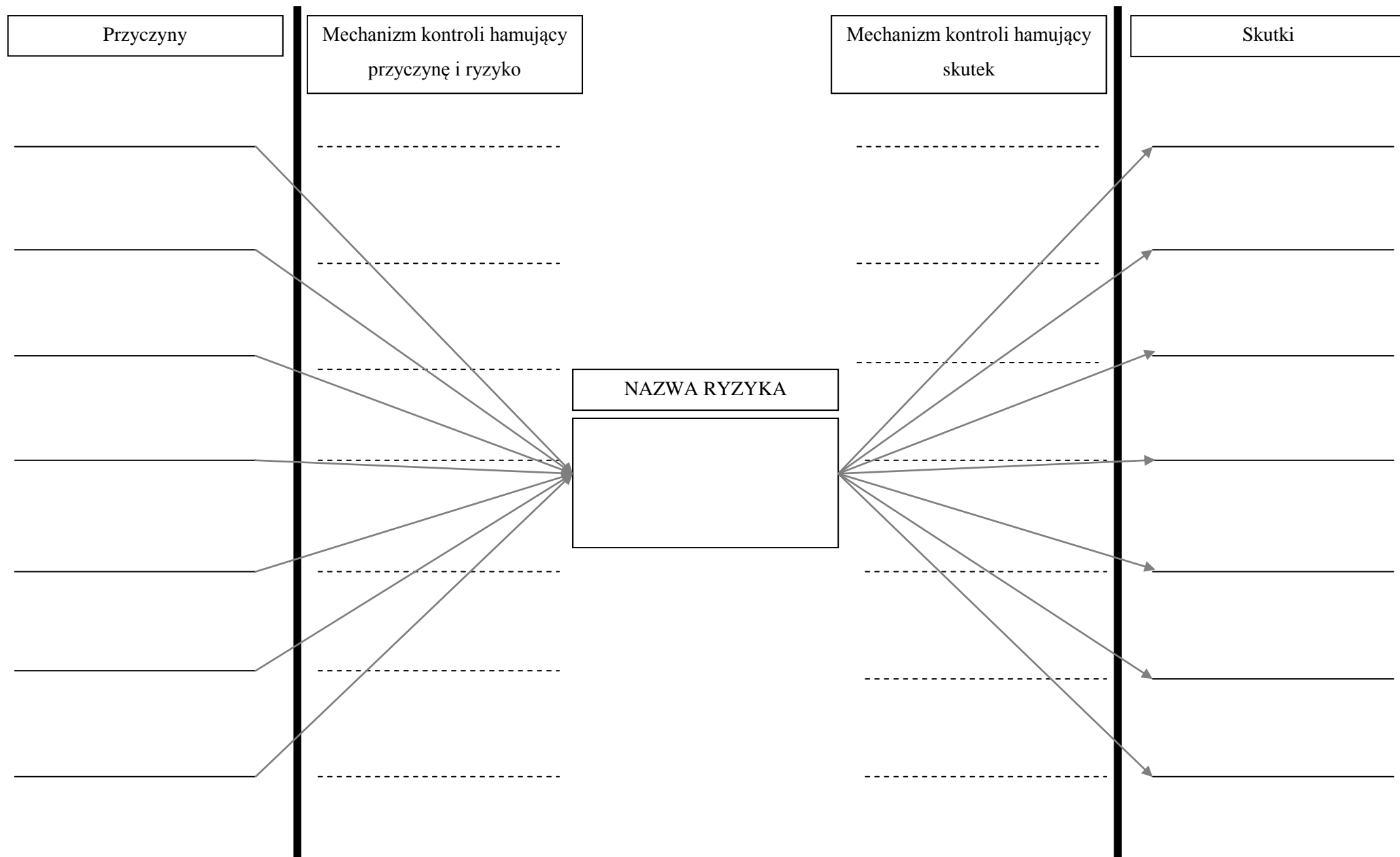


Tabela postępowania z ryzykiem nieakceptowalnym

<i>Liczba porządkowa ryzyka z rejestru ryzyk oraz nazwa ryzyka</i>						
Lp.	Opis działania	Korzyści	Osoba odpowiedzialna	Termin realizacji	Szacowany koszt	Stan realizacji ¹
1.						
2.						
3.						

¹ Należy określić stopień realizacji (niezrealizowane; w trakcie realizacji; zrealizowane) wraz z komentarzem/wyjaśnieniem. Stan realizacji powinien być poddawany bieżącemu monitorowaniu.

Wzór rejestru ryzyk²

Lp.	Komórka organizacyjna	Osoba odpowiedzialna	Cele ³	Zadania ⁴	Nazwa ryzyka	Kategoria ryzyka	Obszar ryzyka	Potencjalne przyczyny: zewnętrzne, wewnętrzne	Prawdopodobieństwo	Skutek - finanse	Skutek -reputacja	Skutek -realizacja zadań	Zr	Mechanizm kontroli	Kategoria mechanizmu kontroli	Skuteczność mechanizmu kontroli	Ryzyko nieakceptowalne [tak/nie]
1													1				
													2				
													...				
2													1				
													2				
													...				
...													1				
													2				
													...				

Właściciel ryzyka:.....

² Wzór określa minimum informacji potrzebnych do utworzenia rejestru ryzyk jednostki.

³ Cele wynikające z planu działalności jednostki.

⁴ Zadania wynikające z planu działalności jednostki.