

Mapa zapewnienia dla jednostek sektora finansów publicznych

**Departament Efektywności Wydatków Publicznych
i Rachunkowości**

Warszawa, grudzień 2020 r.

Spis treści

Wstęp	3
Założenia przyjęte przy opracowaniu formularza mapy zapewnienia	3
Definicja zapewnienia.....	4
Mapa zapewnienia	4
Cel mapy zapewnienia.....	4
Źródła zapewnienia	4
Struktura mapy zapewnienia.....	5
Etapy i sposób opracowania mapy zapewnienia.....	6
Identyfikacja obszarów poddawanych analizie zapewnienia.....	6
Identyfikacja komórek/stanowisk realizujących zadania w ramach II linii.....	6
Identyfikacja zewnętrznych źródeł zapewnienia.....	7
III linia	8
Opinia kierownika KAW dotycząca działań zapewniających	8
Dodatkowe informacje zawarte w formularzu mapy zapewnienia	8
Uwagi końcowe	9

Wstęp

Jednym z podstawowych obowiązków kierownika jednostki jest uzyskanie zapewnienia, że w kierowanej jednostce procesy i zadania są realizowane zgodnie z założeniami i prowadzą do osiągnięcia określonych celów. Zapewnienie ma wpływ na funkcjonowanie każdej jednostki. Dlatego ważne jest tworzenie narzędzi, które pozwolą na rzetelne i czytelne zidentyfikowanie i określenie ryzyk oraz skuteczne nimi zarządzanie tak, by utrzymać je na akceptowalnym poziomie.

Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości MF zainicjował opracowanie narzędzia wspierającego działalność audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, a także kierownika jednostki w procesie zarządzania tą jednostką. W tym celu została utworzona grupa robocza, w skład której weszli audytorzy wewnętrzni z ministerstw, urzędów wojewódzkich, jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wynikiem prac ww. grupy jest formularz mapy zapewnienia dla jednostek sektora finansów publicznych stanowiący narzędzie przedstawiające, w ramach obszarów działalności jednostki, istniejące źródła zapewnienia.

Założenia przyjęte przy opracowaniu formularza mapy zapewnienia

1. Opracowanie mapy zapewnienia dla jednostek o różnej formie organizacyjnej, stanowi wzorzec, który może być modyfikowany i dostosowany do specyfiki jednostki, w zależności od jej struktury, realizowanych przez nią zadań oraz zidentyfikowanych źródeł zapewnienia, a przede wszystkim oczekiwań kierownika jednostki oraz kierownika komórki audytu wewnętrznego.
2. Realizacja standardu 2050¹ – Koordynowanie i zaufanie, zgodnie z którym: *w celu zapewnienia odpowiedniego zakresu audytu i minimalizacji powielania wysiłków, zarządzający audytem wewnętrznym powinien wymieniać informacje, koordynować działania i brać pod uwagę możliwość polegania na pracy innych zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych wykonawców usług zapewniających i doradczych.*
3. Możliwość wykorzystania mapy zapewnienia przez inne usługi zapewniające w jednostce.
4. Minimalizowanie ryzyka nieuzasadnionego powielania poszczególnych działań zapewniających.
5. Możliwość zidentyfikowania obszarów nieobjętych zapewnieniem.
6. Możliwość uzyskania efektu synergii w wyniku przepływu informacji pomiędzy realizującymi działania zapewniające.
7. Koordynatorem opracowania mapy zapewnienia jest kierownik komórki audytu wewnętrznego we współpracy z komórkami realizującymi działania zapewniające.

¹ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 28).

Definicja zapewnienia

Na potrzeby opracowania mapy zapewnienia dedykowanej jednostkom sektora finansów publicznych zapewnienie zdefiniowano, jako:

obiektywne badanie lub inne czynności (działania) potwierdzające, że cele i zadania są realizowane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Mapa zapewnienia

Mapa zapewnienia natomiast to:

ustrukturyzowany sposób identyfikowania i mapowania głównych źródeł i rodzajów zapewnienia w jednostce oraz koordynowania ich w celu uzyskania najlepszego efektu.

Mapa zapewnienia z założenia ma dostarczyć podsumowanie i analizę poszukiwanych zapewnień w całej jednostce lub ocenianym obszarze, ale sama w sobie nie daje żadnego zapewnienia.

Cel mapy zapewnienia

Celem mapy zapewnienia jest:

- wsparcie kierownika komórki audytu wewnętrznego w opracowaniu rocznego i/lub strategicznego planu audytu,
- dostarczenie kierownikowi jednostki informacji dotyczącej zapewnienia w jednostce, w odniesieniu do poszczególnych obszarów działalności jednostki,
- wsparcie procesu monitorowania i koordynacji działań zapewniających w jednostce.

Źródła zapewnienia

Podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego jest działalność zapewniająca. Zgodnie z definicją audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce². Jednocześnie zapewnienie w jednostce jest dostarczane przez inne komórki czy stanowiska realizujące zadania na rzecz jednostki (wewnętrzne źródła zapewnienia) oraz przez wyspecjalizowane podmioty spoza jednostki (zewnętrzne źródła zapewnienia). Przykładowe źródła zapewnienia zostały zaprezentowane na schemacie poniżej.

² Art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

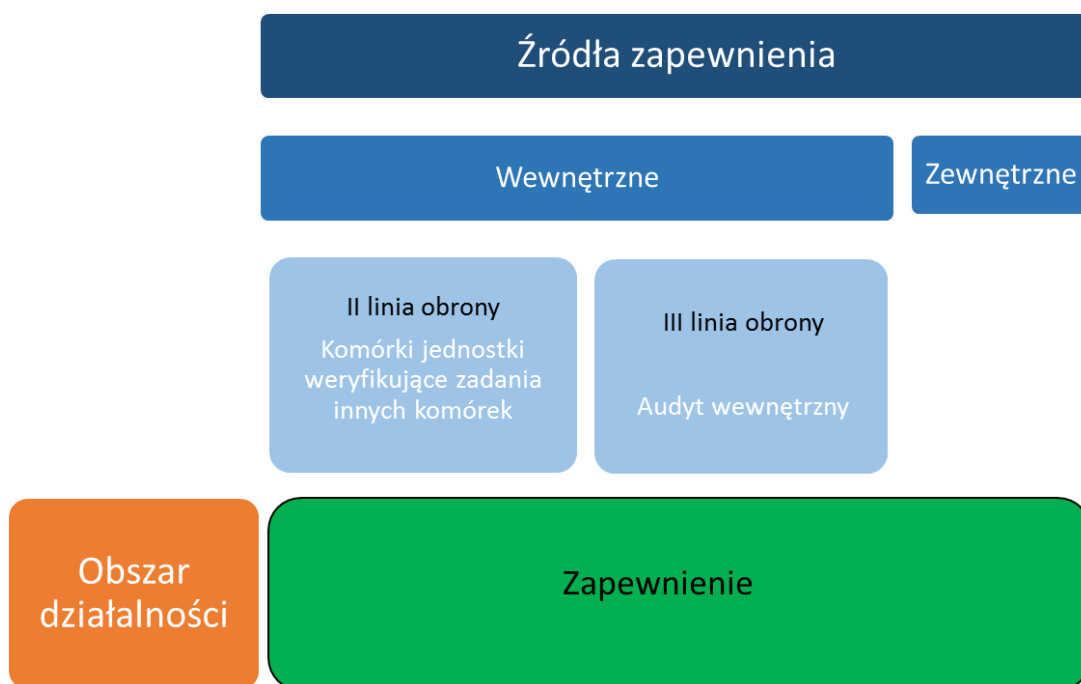
Wewnętrzne źródła zapewnienia

- Monitoring realizacji celów i zadań
- Samoocena kontroli zarządczej
- Zarządzanie ryzykiem
- Audyt wewnętrzny
- Kontrola wewnętrzna
- Stanowisko ds. kontroli zarządczej
- Stanowisko ds. controllingu
- Inspektor ochrony danych
- Auditor ISO
- Pełnomocnik ds. informacji niejawnych
- Pełnomocnik ds. systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym
- Doradca ds. etyki
- Komórka prawna

Zewnętrzne źródła zapewnienia

- Biegły rewident
- NIK
- KAS
- RIO
- ZUS
- PIP
- UODO
- (...)

Struktura mapy zapewnienia



Etapy i sposób opracowania mapy zapewnienia

Mapa zapewnienia przygotowywana jest w stałym cyklu rocznym. Informacje w niej zawarte prezentują stan na dzień danego roku określony przez audytora i odnoszą się do 12 poprzedzających miesięcy. Zakłada się, że osoby reprezentujące funkcje wskazane w wewnętrznych źródłach zapewnienia przygotowują swoje wkłady do mapy zapewnienia w terminie określonym przez audytora. W kolejnych latach przygotowywania mapy zapewnienia dla lepszego obrazu mapowania jednostki należy uwzględnić horyzont czasowy (poprzednie mapy zapewnienia).

Identyfikacja obszarów poddawanych analizie zapewnienia

Wykorzystanie mapy zapewnienia do opracowania rocznego planu audytu determinuje odniesienie zapewnienia do obszarów działalności jednostki, o których mowa w rozporządzeniu z dnia 4 września 2015 r. w *sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*³ – które to obszary są podstawą do przeprowadzenia analizy ryzyka i przygotowania planu audytu.

Wzór mapy zapewnienia nie ogranicza możliwości dezagregowania obszarów działalności np. na podobszary (poprzez dodawanie wierszy – arkusz nie jest blokowany w tym zakresie) i dostosowania do stosowanej w jednostce metodyki analizy ryzyka na potrzeby planowania rocznego audytu. Niemniej jednak rekomenduje się, m.in. z uwagi na czytelność mapy zapewnienia, aby ww. dezagregacja stanowiła etap pośredni/pomocniczy w ostatecznym wypełnieniu mapy zapewnienia na poziomie obszarów działalności jednostki.

Identyfikacja komórek/stanowisk realizujących zadania w ramach II linii – pozyskanie niezbędnych informacji oraz wypełnienie mapy zapewnienia

Do komórek/stanowisk realizujących zadania w ramach II linii należy zaliczyć te, które podejmują działania weryfikacyjne, sprawdzające czy kontrolne zadań innych komórek organizacyjnych jednostki. Działania te z uwagi na częstotliwość ich przeprowadzania mogą mieć charakter cykliczny, incydentalny lub ciągły⁴. Mogą być realizowane w sposób sformalizowany⁵ lub niesformalizowany.

Identyfikację tych komórek/stanowisk prawdopodobnie najlepiej przeprowadzić poddając analizie akty prawa regulujące funkcjonowanie jednostki (np. statut, regulamin organizacyjny jednostki, wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek).

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 506.

⁴ Charakter incydentalny mają np. kontrole realizowane przez komórkę kontroli wewnętrznej. Przykładem działań o charakterze ciągłym jest realizacja zadań komórki prawnej w odniesieniu do obszaru działalności, w którym realizowany jest proces legislacyjny czy IOD w zakresie monitorowania przestrzegania regulacji prawnych o ochronie danych osobowych.

⁵ Działania o charakterze sformalizowanym mają miejsce, gdy ich wykonawcy raportują do kierownictwa jednostki/kierowników komórek organizacyjnych w trybie i formie wynikającej z wewnętrznych procedur lub odrębnych przepisów prawa.

Dla każdej ze zidentyfikowanych komórek/stanowisk należy utworzyć we wzorze mapy zapewnienia oddzielną kolumnę w ramach bloku *II linia*. Nazwy nagłówków kolumn można wybrać z listy rozwijanej zawierającej przykładowy katalog. W przypadku braku we wskazanym katalogu odpowiedniej nazwy, należy wykorzystać do tego celu kolumnę *Inne* i wprowadzić w jej miejsce właściwą nazwę. W razie konieczności dodania większej liczby kolumn, należy zaznaczyć kolumnę *Inne* i poprzez funkcję *wstaw* dodać właściwą liczbę kolumn.

Mapę zapewnienia wypełnia kierownik KAW w oparciu o informację uzyskaną od kierowników zidentyfikowanych komórek/stanowisk II linii.

Sposób wypełnienia formularza:

X	gdy w roku badanym (n) przeprowadzono działania ⁶ , a w ich wyniku nie formułowano zaleceń lub były one formułowane i zostały zrealizowane,
Xz	gdy w roku badanym (n) przeprowadzono działania, a w ich wyniku formułowano zalecenia, które nie zostały zrealizowane,
X-1	gdy w roku badanym (n) nie przeprowadzano działań, ale w roku n-1 przeprowadzono działania, a w ich wyniku nie formułowano zaleceń lub były one formułowane i zostały zrealizowane,
X-1z	gdy w roku badanym (n) nie przeprowadzano działań, ale w roku n-1 przeprowadzono działania, a w ich wyniku formułowano zalecenia, które do dnia opracowania mapy zapewnienia nie zostały zrealizowane,
-	gdy nie przeprowadzano działań w roku badanym (n) i w roku n-1,
(X)	gdy działania miały charakter ciągły.

Identyfikacja zewnętrznych źródeł zapewnienia – pozyskanie informacji i wypełnienie mapy zapewnienia

Niezbędnym etapem poprzedzającym wypełnienie mapy zapewnienia w zakresie działań odnoszących się do zewnętrznych źródeł zapewnienia, tj. realizowanych przez podmioty spoza jednostki, jest proces ich identyfikacji oraz pozyskanie informacji o wynikach ich działań w okresie objętym mapą zapewnienia. Niezbędne informacje nt. prac innych wykonawców usług zapewniających dotyczą w szczególności:

- zakresu przedmiotowego i podmiotowego podejmowanych działań,
- okresu poddanego badaniu oraz jego realizacji,
- wyników, w tym wydanych rekomendacji/zaleceń i informacji o stanie ich realizacji.

⁶ Za przeprowadzone działania uznaje się te zakończone procesem raportowania.

Sposób wypełnienia formularza jest analogiczny jak dla II linii z wyjątkiem oznaczania działań o charakterze ciągłym (nie występują w ramach zewnętrznych źródeł zapewnienia).

III linia

– wypełnienie mapy zapewnienia

W ramach III linii mapa jest wypełniana w oparciu o realizację zadań audytowych.

Sposób wypełnienia formularza jest analogiczny jak dla II linii z wyjątkiem oznaczania działań o charakterze ciągłym (nie występują w ramach III linii).

Opinia kierownika KAW dotycząca działań zapewniających

(opcjonalnie, gdy kierownik KAW posiada wystarczającą wiedzę i informacje potrzebne do wydania opinii)

Wzór mapy zapewnienia zawiera pola, w których kierownik komórki audytu, w oparciu o analizę informacji z poszczególnych źródeł zapewnienia, wydaje ogólną opinię w zakresie działań zapewniających dla poszczególnych obszarów działalności jednostki zgodnie z niżej przedstawioną skalą:

ZAUFANIE	Kierownik KAW uznał, że może polegać na pracach innych wykonawców usług zapewniających i doradczych (wewnętrznych i zewnętrznych).
OGRANICZONE ZAUFANIE	Kierownik KAW uznał, że w ograniczonym stopniu może polegać na pracach innych wykonawców usług zapewniających i doradczych (wewnętrznych i zewnętrznych).
BRAK ZAUFANIA	Kierownik KAW uznał, że nie może polegać na pracach innych wykonawców usług zapewniających i doradczych (wewnętrznych i zewnętrznych).

Dodatkowe informacje zawarte w formularzu mapy zapewnienia

W formularzu zostały zamieszczone dodatkowe kolumny, dotyczące:

- wyników analizy ryzyka na potrzeby planowania rocznego audytu wewnętrznego,
- priorytetów kierownika jednostki i komitetu audytu (dotyczy jednostek w dziale) na rok następny oraz
- obszarów działalności, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające

na tle obszarów działalności jednostki, w których realizowane są cele ujęte w planie działalności jednostki w roku badanym i planowanych w roku następnym.

Uwagi końcowe

Przedstawiony wzór mapy zapewnienia stanowi propozycję narzędzia wspomagającego przede wszystkim kierownika komórki audytu wewnętrznego w procesie planowania rocznego i realizacji Standardu 2050 – Koordynowanie i zaufanie.

Zachęcamy Państwa do wykorzystania przedstawionego projektu mapy zapewnienia w praktyce oraz podzielenia się uwagami, propozycjami zmian z Departamentem DWR (koordynacjaAW@mf.gov.pl) w celu jej ulepszenia.