

25 lat Wydziału Nauk Społecznych
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

WYDAWNICTWO JUBILEUSZOWE

Studia i Materiały
Instytutu Zarządzania i Marketingu
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Tom 6

Redaktor serii

Krzysztof Ciejpa-Znamirowski



OD ZMIAN GLOBALNYCH
DO ROZWOJU LOKALNEGO

Redakcja
Marek Lisiecki
Henryk Ponikowski

Wydawnictwo KUL
Lublin 2006

Recenzent
Prof. Piotr Eberhardt

Opracowanie redakcyjne
Ewa Łupina

Opracowanie komputerowe
Hanna Prokopowicz

Okładka i strony tytułowe według projektu
Leszka Mądziaka

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2006

ISBN 83-7363-376-6

WYDAWNICTWO KUL
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin
tel. 0-81 740-93-40, fax 0-81 740-93-50
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa:
Agencja Wydawniczo-Reklamowa MAGIC
ul. Spadochroniarzy 7, 20-043 Lublin
tel./fax 0-81 441-13-90
e-mail: info@magic.lublin.pl

Przedmowa

Mamy wielką przyjemność przedstawić Czytelnikom tom 6. z serii wydawniczej „Studia i Materiały Instytutu Zarządzania i Marketingu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II”. Wydanie tego opracowania przypadło na czas jubileuszu 25-lecia Wydziału Nauk Społecznych KUL, w ramach którego od 1998 roku funkcjonuje Instytut Zarządzania i Marketingu.

Tom ten, zatytułowany *Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego*, jest zbiorem rozważań naukowych dotyczących zmian globalnych, postrzeganych jako czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego. We współczesnych badaniach naukowych problematyka relacji między globalnością zmian a lokalnością rozwoju znajduje szczególne miejsce w dziedzinie nauk społecznych. Podejmowane są więc próby odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zmiany globalne determinują rozwój lokalny. Jednocześnie pojawiają się ważne pytania o rolę endogenicznych czynników rozwoju. Czy jednak rozwój w globalnym świecie wynika z uwarunkowań lokalnych i mechanizmów rynkowych, czy może determinowany jest przez korporacje i organizacje międzynarodowe oraz umowy społeczne i polityczne? Rozstrzygając te kwestie, należy jednocześnie pamiętać, że w procesie zmian globalno-lokalnych powinno być także miejsce na humanizm i głębsze racje bytu człowieka.

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, jaka jest istota zmian we współczesnym świecie i w jakim kierunku zmierzają konsekwencje tych zmian na szczeblu lokalnym. Treść opracowania podzielona została na trzy części, związane tematycznie z różnymi aspektami relacji między zmianami globalnymi a roz-

Agnieszka Herdan*

Miejsce audytu wewnętrznego w systemie kontroli działalności gminy

Wprowadzenie

Gmina jest w trójstopniowym podziale samorządu terytorialnego najniższą położoną jednostką, która realizuje określone zadania publiczne, gospodarując mieniem komunalnym.

Istotną cechą gminy jest posiadanie osobowości prawnej, której konsekwencją jest samodzielność finansowa, zdolność zaciągania zobowiązań, a także posiadanie własnego majątku i występowanie w obrocie prawnym we własnym imieniu.

Samodzielność, duży zasięg kompetencji i zadań organów gminy oraz brak hierarchicznego podporządkowania organom wyższego szczebla to częste przyczyny przekraczania kompetencji. To przekraczanie uprawnień może polegać na podejmowaniu działań wykraczających poza ustawowo określone kompetencje lub na niewywiązywaniu się z zadań obligatoryjnych, nałożonych na poszczególne szczeble samorządowe. Nadzór i kontrola mają przeciwdziałać tym nieprawidłowościom (Kosek-Wojnar, Surówka 2002, s. 30).

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, a przez to dostęp do funduszy unijnych, wymagają zagwarantowania prawidłowego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Wymaga to stworzenia efektywnego systemu kontroli finansowej w celu ochrony finansów publicznych. Komisja Europejska w ramach 28. rozdziału negocjacyjnego *Kontrola finansowa*, zobowiązała kraje kandydujące

* Dr Agnieszka Herdan, Uniwersytet Jagielloński, Katedra Rachunkowości Międzynarodowej.

do zbudowania nowoczesnego systemu zapewniającego poprawność i efektywność procesów gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych. Ma to zostać osiągnięte dzięki wdrożeniu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Powstają pytania: czym się różni audyt wewnętrzny od dotychczasowych metod kontroli gminy, jaka jest jego rola i zadania? Jaki jest poziom wdrożenia audytu wewnętrznego w gminach?

Kontrola gminy

Celem kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego jest zapewnienie zgodności między przebiegiem a wynikiem określonego działania. W pojęciu kontroli mieszczą się:

- ustalenie stanu faktycznego, tj. poszczególnych faz działania oraz jego wyników,
- porównanie stanu rzeczywistego z obowiązującymi w danym działaniu wzorcami, w celu wyjaśnienia mogących pojawić się niezgodności,
- wykrywanie przyczyn niezgodności zachodzących między rzeczywistym działaniem a wyznaczeniami i sygnalizowanie jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach.

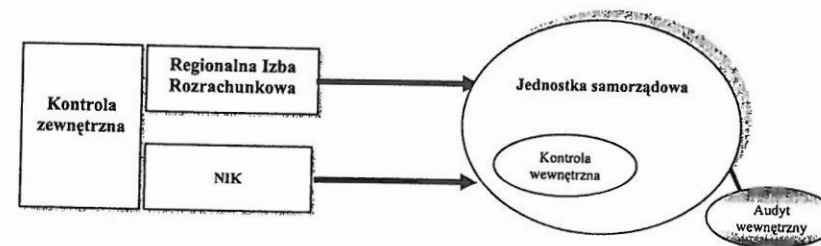
Kontrola nad gminami dokonywana jest na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. W ramach tej kontroli wyróżnia się kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną (rys. 1). Zewnętrzną kontrolę nad jednostkami samorządowymi sprawują:

- Najwyższa Izba Kontroli (NIK),
- Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO).

NIK może kontrolować działalność wszystkich jednostek samorządowych, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Regionalne Izby Obrachunkowe przeprowadzają kontrolę gospodarki finansowej w ramach kontroli kompleksowej, problemowej, doraźnej oraz sprawdzającej. Najszerszą kontrolę stanowi kontrola kompleksowa, która obejmuje całokształt gospodarki finansowej

gminy. Kontrole problemowe i doraźne obejmują badanie pojedynczych zjawisk i problemów prawno-finansowych. Celem zaś kontroli sprawdzających jest zbadanie wykonania zaleceń pokontrolnych.



Rys. 1. Kontrola nad jednostkami samorządowymi

Źródło: opracowanie własne.

Celem kontroli dokonywanych przez Regionalne Izby Obrachunkowe jest badanie uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu, a w szczególności (Sońta 2001, s. 142):

- określających w sposób bezpośredni lub pośredni poziom planowanych przychodów i dochodów oraz funduszy celowych, z wyjątkiem uchwał w sprawie zbycia lub obciążeń praw majątkowych;
- stanowiących o podstawie do dokonywania wydatków;
- określających procedury gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, w tym zwłaszcza upoważnienia do dokonywania rezerw budżetowych i dysponowania nimi;
- zawierających oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy jednostek samorządu terytorialnego – uchwały w sprawie absolutionum.

W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący do 31 marca roku budżetowego, RIO ustala budżet tej jednostki w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej (Sońta 2001, s. 142).

Kontrolę wewnętrzną nad działalnością gminy sprawują: rada gminy i jej komisje, zarząd gminy, wójt, burmistrz, prezydent mias-

ta, skarbnik gminy, sekretarz gminy oraz urząd gminy (kierownicy wydziałów i referatów).

Podstawowym organem kontrolnym w zakresie wykonania budżetu jest rada gminy. Wójt gminy zobowiązany jest do przedstawienia radzie i regionalnej izbie obrachunkowej informacji o przebiegu wykonania budżetu. Kontrola wykonania budżetu powinna dotyczyć całego procesu gromadzenia dochodów i realizacji wydatków, a w szczególności zgodności działań władzy wykonawczej z postanowieniami rad. Z uwagi na ograniczone możliwości przeprowadzania kontroli przez rady, mogą one być reprezentowane przez komisje rewizyjne. Komisja rewizyjna ma wyjątkowy status w strukturze rad, gdyż różni się od nich tym, że w jej skład nie może być powołana osoba spoza rady, a także osoby pełniące funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz osoby będące członkami zarządu.

Wewnętrzną kontrolę sprawuje również główny księgowy – skarbnik. Dokonuje on bieżącej kontroli realizacji budżetu i innych zadań finansowych. Polega ona na wstępnej kontroli legalności dokumentów oraz operacji gospodarczych będących przedmiotem księgowania. Odmowa podpisania przez skarbnika dokumentu wstrzymuje realizację operacji finansowych.

W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej pojawił się nowy element w systemie kontroli gminy – komórka audytu wewnętrznego.

Istota i zakres audytu wewnętrznego

Audyt wewnętrzny to „ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności” (Ust. *O finansach* 1998, art. 35c).

Audyt wewnętrzny obejmuje swym zakresem wszelkie działania prowadzone przez jednostkę. Ma on za zadanie uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że:

- cele postawione przed jednostką są w pełni i prawidłowo realizowane,

- zasady i procedury wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa są wdrażane i przestrzegane,
- mechanizmy i procedury stanowiące system kontroli wewnętrznej są adekwatne i skuteczne dla prawidłowego działania jednostki (Podręcznik 2002, s. 6).

Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności:

- badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych,
- ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
- ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego.

Często audyt wewnętrzny jest mylnie utożsamiany z kontrolą finansową. Tymczasem rolą audytu wewnętrznego jest dostarczanie kierownikowi jednostki informacji o całym systemie zarządzania i kontroli w jednostce. Audyt więc wewnętrzny to ogół działań obejmujących:

- niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów,
- czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki.

Zadaniem audytora jest doradzanie jednostce, poprzez rozpoznawanie i ocenę znaczącego ryzyka, oraz przyczynianie się do usprawnienia systemu zarządzania ryzykiem, poprzez ocenę i doradztwo w tym zakresie. Jest on ukierunkowany na obszary kluczowe dla realizacji zadań jednostki. W związku z powyższym przyczynia się również do utrzymywania i doskonalenia w jednostce skutecznych mechanizmów kontroli. Ma on przyczynić się przede wszystkim do lepszego zarządzania środkami powierzonymi gminie. Ma zapewnić sprawne funkcjonowanie jednostki, lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy, minimalizację kosztów oraz wskazywać możliwości pozyskiwania przez gminę nowych źródeł dochodów i możliwości finansowania działalności. Jednocześnie audyt wewnętrzny powinien wyznaczyć obszary o znaczącym ryzyku oraz wskazać na możliwości jego minimalizacji. W przypadku gminy audyt wewnętrzny

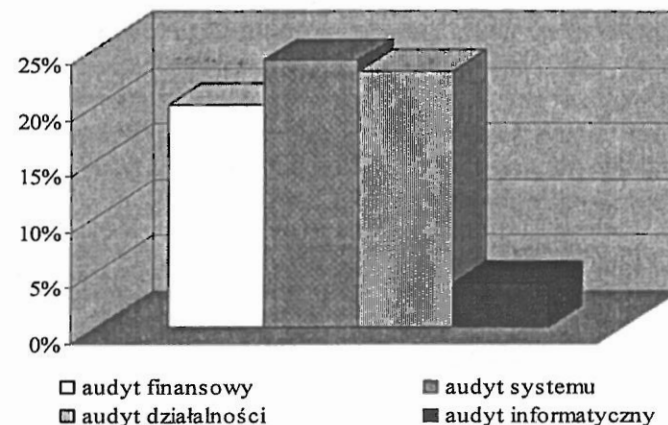
ny ma wspomagać działania rady gminy, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, skarbnika gminy, sekretarza gminy oraz usprawniać działalność urzędu gminy.

W ramach audytu wewnętrznego przeprowadza się (*Standardy audytu 2003*, s. 7):

- **audyt finansowy** – polegający na badaniu wiarygodności sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi itd.,
- **audyt systemu** – polegający na ocenie adekwatności, efektywności i skuteczności systemów, kontroli zarządzania ryzykiem i kierowania jednostką sektora finansów publicznych,
- **audyt działalności** – polegający na ocenie przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków, osiąganie możliwie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków oraz przestrzegania terminów realizacji zadań i zaciągniętych zobowiązań,
- **audyt informatyczny** – polegający na ocenie sprawności funkcjonowania systemów informatycznych oraz poziomu ich bezpieczeństwa.

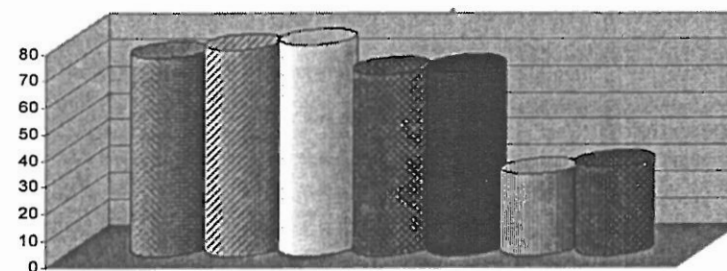
Pomimo ustawowego wymogu posiadania komórki audytu oraz przeprowadzania działań audytowych, liczba przeprowadzonych audytów w gminach w chwili obecnej kształtuje się na poziomie około 25% (zob. rys. 2). Gminy koncentrują się głównie na przeprowadzaniu audytu systemu oraz działalności, audyt informatyczny zaś budzi znikome zainteresowanie.

Poprawne wykonywanie zadań audytowych w gminach wymaga przeprowadzenia szeregu działań, takich jak właściwe usytuowanie komórki w jednostce (brak stosunku podległości), opracowanie planów strategicznych lub też systematyczna ocena funkcjonowania kontroli wewnętrznej (zob. rys. 3). Większość z tych elementów została poprawnie przygotowana i wprowadzona w gminach. Największe trudności jednak zaobserwować można w zakresie opracowywania strategicznych planów audytu oraz dokonywania oceny systemu.



Rys. 2. Rodzaje audytów przeprowadzanych w gminach

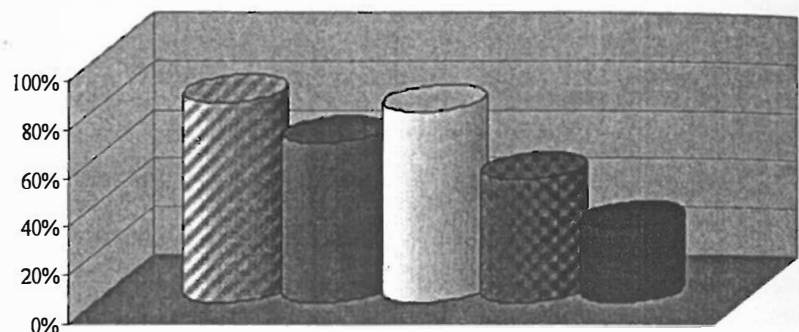
Źródło: opracowanie własne: *Informacja na temat kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w JSFP – grudzień 2005*, <http://finanse-publiczne.pl/artukul.php?view=38>



Rys. 3. Wykorzystywane elementy audytu wewnętrznego

Źródło: opracowanie własne: *Informacja na temat kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w JSFP – grudzień 2005*, <http://finanse-publiczne.pl/artukul.php?view=38>

Niezbędnym elementem efektywnego funkcjonowania audytu wewnętrznego jest przygotowanie pisemnych procedur kontroli w poszczególnych obszarach. W chwili obecnej największe trudności zaobserwować można w ramach opracowywania procedur w zakresie zwrotu środków publicznych oraz zarządzania i kontroli środków z Unii Europejskiej (zob. rys. 4).



- Wstępna ocena celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków
- Pobieranie i gromadzenie środków publicznych.
- Tryb postępowania w zakresie zamówień publicznych.
- Zwrot środków publicznych.
- Zarządzanie i kontrola środków z UE.

Rys. 4. Obszary występowania pisemnych procedur

Źródło: opracowanie własne: *Informacja na temat kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w JSFP – grudzień 2005*, <http://finanse-publiczne.pl/artukul.php?view=38>

Podsumowanie

- Gmina to najmniejsza jednostka samorządu terytorialnego, mająca za zadanie zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej.
- Gminy, wykonując swe zadania, administrują środkami komunalnymi, jak również mogą pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, w tym z Unii Europejskiej. Zarządzanie publicznymi środkami wymaga wprowadzenia mechanizmów kontrolnych, jak również szerszego spojrzenia i wskazania sposobów efektywniejszego gospodarowania powierzonym mieniem.

- Zadania te ma spełniać nowy element kontrolno-doradczy, jakim jest audyt wewnętrzny.
- Większość jednostek utworzyła, co prawda, komórki audytu wewnętrznego, ale nie wszystkie elementy tego nowego rozwiązania zostały wprowadzone. Sprawia to, że nie jest on w stanie sprawnie funkcjonować i realizować założonych celów.

Literatura

1. Chojna-Duch E., *Kontrola finansowa i audyt – ustawowe implikacje. I Konferencja „Kontrola i audyt w administracji publicznej. Stan i perspektywy”*, Warszawa 2003.
2. Czewiński K., Grocholski H., *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo LINK, Szczecin 2003.
3. *Informacja na temat kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w JSFP – grudzień 2005*, <http://finanse-publiczne.pl/artukul.php?view=38>
4. Kaźmierczak D., *Zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Rachunkowość Budżetowa” 7(2002).
5. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.
6. M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin*, Wydawnictwo Uniwersyteckie Gdańskie, Gdańsk 1999.
7. Misiąg W., *Przełamanie funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru w sektorze finansów publicznych*, VI Międzynarodowy Kongres Kontroli i Audytu Wewnętrznego, Kraków, 17 czerwca 2004.
8. Pałęcki L., *Gminy pod ścianą*, „Rzeczpospolita” nr 203(2004), s. B6.
9. *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002.
10. Sołta W., *Finanse samorządu terytorialnego*, Politechnika Radomska, Radom 2001.
11. *Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
12. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. *O finansach publicznych* (DzU 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).

Spis treści

Przedmowa	5
PRZEJAWY ZMIAN GLOBALNYCH	
<i>Ks. Tadeusz Guz</i> , Racje bytu człowieka w procesie zmian globalno-lokalnych	9
<i>Andrzej Miszczuk</i> , Międzynarodowe sieci regionalne jako przejaw globalizacji rozwoju lokalnego i regionalnego	19
<i>Henryk Ponikowski</i> , O możliwościach sieci neuronowych w modelowaniu relacji między globalnością zmian a lokalnością rozwoju	35
<i>Bartosz Józwiak</i> , Czynniki globalizacji gospodarki światowej	47
<i>Andrzej F. Bocian</i> , Polska gospodarka na tle procesów globalizacyjnych	59
<i>Mirostawa Klamut</i> , Nowa polityka spójności Unii Europejskiej	77
<i>Marianna Greta</i> , <i>Teresa Kostrzewa-Zielińska</i> , <i>Jacek Otto</i> , Region w integracji w aspekcie wyzwań Strategii Lizbońskiej	89
<i>Tadeusz Sporek</i> , Narodowy Plan Rozwoju dla krajów Unii Europejskiej po szczycie w Brukseli na lata 2007-2013	99
<i>Krystyna Michałowska-Gorywoda</i> , Ramy prawne zewnętrznych stosunków gospodarczych UE z państwami Europy Wschodniej (Rosja, Ukraina, Białoruś i Mołdowa)	107
<i>Stepan Trochymczuk</i> , Pomarańczowa Rewolucja	119
<i>Marianna Greta</i> , <i>Teresa Kostrzewa-Zielińska</i> , <i>Jacek Otto</i> , Euroregionalizacja a zmiana aktywności regionów	129
<i>Ryszard Lubniewski</i> , <i>Halina Węgrzyn</i> , Tendencje rozwoju eurologistyki w dobie globalizacji	139

<i>Renata Jasonek</i> , Korporacje transnarodowe siłą napędową procesu globalizacji	149
PODSTAWY ROZWOJU ENDOGENICZNEGO	
<i>Szymon Truskolaski</i> , Regionalna polityka proinnowacyjna podstawą w teorii wzrostu endogenicznego	161
<i>Sławomir Janiewicz</i> , Innowacyjność przedsiębiorstw podstawą rozwoju regionu w gospodarce globalnej	175
<i>Rafał Biskup, Marcin Szewczak</i> , Wspólnotowe zasady prawa subwencyjnego (Kilka uwag na tle wykorzystania zjawiska pomocy publicznej dla rozwoju przedsiębiorczości)	187
<i>Wanda Nowara, Tomasz Rynarzewski</i> , Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla rozwoju regionów	199
<i>Dariusz Waldziński, Eliza Chodkowska</i> , Ekonomiczne i społeczno-kulturowe aspekty rewitalizacji obszarów miejskich	213
<i>Danuta Dudkiewicz</i> , Rola brandingu narodowego w podnoszeniu konkurencyjności regionu	223
<i>Mariusz Sagan</i> , Wpływ zmian gospodarczych na strukturę konsumpcji w Irlandii w latach 1990-2003	239
<i>Katarzyna Czerewacz, Agnieszka Konopelko</i> , Sytuacja gospodarcza Republiki Kazachstanu w sytuacji zmian globalnych	249
<i>Anatolij O. Czernyjs, Rostisław L. Brusak</i> , Planowanie strategiczne a zarządzanie zmianami na Ukrainie	261
<i>Eugeniusz Matwijszyn, Sergij M. Romaszko</i> , Podejście projektowe w budowaniu społeczeństwa informacyjnego w rozwoju społecznym	277
<i>Myron D. Leseczko, Rusłana M. Rudnička</i> , Zarządzanie zmianami na przykładzie systemów społecznych	287

REALIA ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO

<i>Wojciech Muszyński</i> , Rola antyglobalistów w przekształcaniu polskich społeczności lokalnych	299
<i>Artur Myna</i> , Wpływ korporacji transnarodowych na rozwój przemysłu piwowarskiego w Polsce	311

<i>Marian Oliński</i> , Wpływ polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw na ich rozwój w kontekście integracji europejskiej	323
<i>Krzysztof Krukowski</i> , Zasobowe uwarunkowania realizacji strategii rozwoju w mikroprzedsiębiorstwach	331
<i>Mieczysław Kowerski</i> , Zastosowanie modeli mikro-makro do oceny wpływu czynników makroekonomicznych na nastroje gospodarce konsumentów województwa lubelskiego	341
<i>Bolesław Garbaciak</i> , Globalizacja a wymiar polityczny dynamiki zmian w regionach samorządowych (na przykładzie województwa pomorskiego)	355
<i>Agnieszka Ziomek</i> , Wpływ procesów globalizacji na dynamikę rynku pracy w Wielkopolsce	367
<i>Marta Gwiaździńska-Goraj, Krystyna Kurowska</i> , Tendencje zmian w rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego	377
<i>Tadeusz Poptawski</i> , Region peryferyjny w procesie zmian	387
<i>Elżbieta Hławacz-Pajdowska</i> , Implementacja nowych trendów w zarządzaniu przez samorządy polskie	393
<i>Agnieszka Herdan</i> , Miejsce audytu wewnętrznego w systemie kontroli działalności gminy	405
<i>Krzysztof Cieja-Znamirowski</i> , Publiczne emisje obligacji komunalnych	415