

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 181

Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym

Grzegorz Gołębiowski
Kamilla Marchewka-Bartkowiak

Warszawa, grudzień 2004

Projekt graficzny:

Oliwka s. c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2004

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Spis tabel i schematów	4
Streszczenie	5
Wprowadzenie	6
1. Audyt i kontrola – pojęcie i rodzaje	7
2. Zarządzanie długiem publicznym – pojęcie i cele	10
3. Audyt i kontrola jako funkcje zarządzania długiem publicznym	13
4. Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym – pojęcie	16
5. Audyt i kontrola wewnętrzna w instytucjach zarządzania długiem publicznym	19
5.1. Rozwiązania instytucjonalne zarządzania długiem publicznym	19
5.2. Umieszczenie i struktura jednostek kontroli i audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym	22
5.3. Proces kontroli wewnętrznej zarządzania długiem publicznym	26
5.4. Procedury audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym	28
6. Audyt zewnętrzny zarządzania długiem publicznym	33
7. Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym w Polsce	37
8. Podsumowanie	39
9. Bibliografia	40

Spis tabel i schematów

Tabela 1. Porównanie kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej	7
Tabela 2. Organ definiujący cele (limity) zarządzania długiem publicznym	10
Tabela 3. Podział funkcji zarządzania długiem publicznym	14
Tabela 4. Definicje (role) audytu i kontroli zarządzania długiem publicznym w wybranych krajach poddanych analizie	17
Tabela 5. Kryteria podziału instytucjonalnych rozwiązań zarządzania długiem publicznym badanych państw	20
Tabela 6. Okres funkcjonowania audytu zarządzania długiem publicznym w wybranych krajach	21
Tabela 7. Wewnętrzna organizacja instytucji zarządzania długiem publicznym – cele i zadania jednostek	22
Tabela 8. Jednostka odpowiedzialna za zarządzanie ryzykiem i kontrolę w instytucjach zarządzania długiem publicznym badanych państw	23
Tabela 9. Liczba zatrudnionych pracowników audytu wewnętrznego w instytucjach zarządzania długiem publicznym	25
Tabela 10. Czy jednostka (komórka) audytu wewnętrznego prowadzi: audyt finansowy, audyt systemu, audyt zamówień publicznych	29
Tabela 11. Polityka informacyjna dotycząca audytu zarządzania długiem publicznym	31
Tabela 12. Instytucje audytu zewnętrznego i zakres ich działania	33
Tabela 13. Czy raport sporządzony przez audytora wewnętrznego jest dostępny audytorom zewnętrznym?	34
Tabela 14. Czy audyt wewnętrzny przewiduje skoordynowanie planów działania z audytorami zewnętrznymi?	35
Schemat 1. Struktura audytu wewnętrznego w agencji zarządzania długiem publicznym na przykładzie Węgier	24
Schemat 2. Schemat relacji audytu wewnętrznego w agencji zarządzania długiem publicznym	25
Schemat 3. Elementy zarządzania ryzykiem instytucji	26
Schemat 4. Schemat procedury audytu wewnętrznego	30
Schemat 5. Postulowane relacje i umiejscowienie jednostek kontroli i audytu zarządzania długiem publicznym	36

Streszczenie

Zarządzanie długiem publicznym należy do szczególnego obszaru działalności państwa, którego specyfika opiera się na istotności i charakterze celów oraz różnorodności funkcji, jakie realizuje się w jego zakresie. W związku z tym zarówno działania kontrolne, jak i audytorskie dokonywane w tej dziedzinie, wymagają specjalnych rozwiązań zarówno strukturalnych, jak i proceduralnych.

W niniejszym opracowaniu autorzy dokonali analizy zasad funkcjonowania kontroli i audytu zarządzania długiem publicznym w siedemnastu krajach świata. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie kwestionariusza oraz raportów otrzymanych z wybranych instytucji zarządzania długiem publicznym i instytucji audytu.

Opierając się wstępnie na badaniu aspektów instytucjonalnych samego zarządzania długiem publicznym autorzy w dalszej części zaproponowali modele rozwiązań kontrolnych i audytorskich, które ich zdaniem powinny przyczynić się do wyższego poziomu efektywności i sprawności funkcjonowania agencji zarządzania długiem publicznym.

Zakończenie przeprowadzonej analizy stanowi szczegółowa prezentacja zasad kontroli i audytu badanego obszaru stosowanych w Polsce.

Wprowadzenie

Zarządzanie finansami państwa jest nieodłącznym i koniecznym warunkiem sprawnego funkcjonowania kraju, zwłaszcza w modelu gospodarki rynkowej uczestniczącej w powszechnych już obecnie światowych procesach integracyjnych i globalizacyjnych. W tym kontekście bardzo istotnym zagadnieniem staje się zarządzanie zadłużeniem sektora publicznego, a w szczególności budżetu państwa.

Wypracowane dotychczas standardy dotyczące zarządzania długiem publicznym mają stanowić podstawę indywidualnych rozwiązań stosowanych w poszczególnych krajach na świecie, a które powinny gwarantować sprawny i efektywny sposób zmniejszania, czy też docelowo eliminowania dodatkowych obciążeń budżetowych. Współcześnie waga powyższego zagadnienia powoduje, iż nieodzownym elementem weryfikacji oraz oceny przyjętych i realizowanych zadań badanego obszaru finansów państwa jest instytucja kontroli oraz audytu.

W opracowaniu autorzy dokonali analizy działań kontrolnych i audytorskich zarządzania zadłużeniem budżetu państwa w siedemnastu krajach świata, w tym w Polsce. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie odpowiedzi na opracowany kwestionariusz oraz raportów otrzymanych z poszczególnych instytucji zarządzania długiem publicznym, a także sprawozdań urzędów audytu zewnętrznego analizowanych krajów.

1

Audyty i kontrola – pojęcie i rodzaje

1

Niektórzy uważają, że w określeniu pojęcia kontroli istotne są dwa podstawowe elementy działalności ludzkiej, tj. wyznaczenia (jak być powinno) i wykonania (faktyczne działania). Ujmowanie, porównywanie i wyjaśnianie stosunków między nimi stanowi istotę kontroli¹. Przyjmując za punkt wyjścia te dwa elementy, kontrolę definiuje się jako swoistą działalność, na którą składają się następujące zasadnicze czynności:

- ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń);
- ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań);
- porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności oraz wyjaśnienie przyczyn zbieżności bądź nie między wykonaniami i wyznaczeniami².

Podczas określania pojęcia kontroli stwierdza się, że kontrolę z całej czynności zarządzania wyróżnia fakt pozbawienia jej wszelkich elementów decyzji zarówno w fazie ich podejmowania, jak i wdrażania. Kontrola składa się z badania, ustalania, konfrontowania, formułowania wniosków i ocen.

Można rozróżnić wiele rodzajów kontroli między innymi w zależności od tego:

- co jest kontrolowane (według rodzajów przedmiotów kontroli) – kontrola finansów, gospodarki, administracji, oświaty itp.,
- kto jest kontrolowany (według rodzajów jednostek podlegających kontroli),
- pod jakim względem się kontroluje (według rodzajów wyznaczeń rozumianych jako kryteria kontroli)³.

Tabela 1. Porównanie kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej

Kontrola funkcjonalna	Kontrola instytucjonalna
Realizacja kontroli przez poszczególne szczeble struktury organizacyjnej w toku wykonywania działań operacyjnych	Dokonywanie kontroli przez specjalne w tym celu powołane komórki, stanowiska lub instytucje wykonujące wyłącznie funkcje kontrolne
Cechy kontroli:	Cechy kontroli:
<ul style="list-style-type: none"> – selekcja najlepszych rozwiązań, – indywidualny charakter kontroli, – koncentruje się na kontroli wstępnej i bieżącej 	<ul style="list-style-type: none"> – ustalony z góry i formalnie określony tryb postępowania kontrolnego, – obligatoryjny i jednolity charakter kontroli, – koncentrowanie się na kontroli następnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Winiarska, A.J. Wołoszyn: *Rachunkowość budżetowa*. Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2002.

Audyty jest pojęciem stosunkowo młodym zarówno w polskim, jak i światowym piśmiennictwie. Często utożsamiany z kontrolą jako taką lub kontrolą ksiąg finansowych.

¹ Szerzej zob. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*. PWE, Warszawa 2000, s. 14-15.

² Tamże s. 16.

³ Tamże s. 20-21.

Według definicji Webster's New World Dictionary audyt jest zgodny z przepisami, najczęściej okresowym badaniem i weryfikowaniem sprawozdań i danych finansowych w celu sprawdzenia ich prawdziwości⁴.

Słowo „audyt” pochodzi od łacińskiego „auditor”, tj. słuchacz, słuchający⁵. Jak podaje Wielka Encyklopedia PWN, audyt (ang. *auditing*) to system rewizji gospodarczej i doradztwa ekonomicznego, realizowany przez wyspecjalizowanych ekspertów. Jest on realizowany według określonych wzorców, zaleceń i standardów, polega na rewizji ksiąg rachunkowych i innych dokumentów. Jego celem jest stwierdzenie czy dokumenty dają prawdziwy i jasny obraz sytuacji finansowej danego podmiotu gospodarczego oraz wykazanie ewentualnych niedociągnięć. Instytucja audytu (*auditingu*) istnieje od XIX wieku⁶.

Początkowo audyt miał jedynie charakter zewnętrzny. Audyt zewnętrzny definiowany jest najczęściej jako ten audyt, który przeprowadzany jest przez instytucje niezależne od kierownictwa jednostki poddawanej audytowi⁷.

Wraz jednak z rozwojem ekonomicznym podmiotów działających na rynku – wzrostem organizacji, ich rosnącym skomplikowaniem, a także specjalizacją technologiczną operacji, zrodziła się konieczność stworzenia audytu wewnętrznego, tj. zatrudnienia audytorów (specjalistów) pracujących na co dzień w danej organizacji. Powstawanie pierwszych komórek audytu wewnętrznego odnotowuje się po II wojnie światowej. Pierwotnie audyt wewnętrzny koncentrował się na sprawach związanych z finansami i księgowością, dopiero później zaczął obejmować całość zagadnień związanych z funkcjonowaniem organizacji świadcząc usługi zapewniające (ang. *assurance*) oraz doradcze (ang. *consulting*). Wynikało to również z potrzeby dokonywania w miarę obiektywnej oceny systemu zarządzania ryzykiem, kontroli i procesów nadzoru (ang. *governance*)⁸.

Audyty wewnętrzne początkowo były powoływane w podmiotach prywatnych. Z czasem zaczęły pojawiać się w ramach organizacji administracji publicznej. Dla przykładu, w Komisji Europejskiej audyt wewnętrzny pojawił się na skutek zmian i reformy istniejących struktur kontroli wewnętrznej. Wyodrębniona rola audytu wewnętrznego została usankcjonowana w 2001 r.⁹ Zgodnie z art. 85 i 86 cytowanego rozporządzenia „każda z instytucji Unii Europejskiej ma ustanowić funkcję audytu wewnętrznego, która musi być wykonywana zgodnie z właściwymi międzynarodowymi standardami. Zadaniem audytora wewnętrznego jest wspieranie instytucji w zakresie zarządzania ryzykiem poprzez wydawanie niezależnej opinii o jakości systemów zarządzania i kontroli oraz wydawanie rekomendacji w celu usprawnienia realizacji operacji”. Podstawową cechą wprowadzonych zmian było wyodrębnienie funkcji audytu wewnętrznego od funkcji kontroli finansowej, w formie dotychczas występującej w Komisji Europejskiej. Opracowania Komisji Europejskiej na temat wzajemnych relacji pomiędzy systemem kontroli wewnętrznej a audytem wewnętrznym wskazują na przejście z dotychczasowego systemu kontroli wewnętrznej opartej głównie na kontroli *ex-ante* na system zintegrowany, zgodny z międzynarodowymi standardami i najlepszymi praktykami światowymi, oparty zarówno na kontroli *ex-ante* i typowych mechanizmach kontroli zarządczej, jak i z elementami kontroli *ex-post* w postaci audytu wewnętrznego¹⁰. Argumentem za takim kierunkiem zmian podejścia do systemu kontroli wewnętrznej była przede wszystkim nieefektywność dotychczasowego systemu.

Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla skuteczności funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej jest wyraźny rozdział kompetencji pomiędzy komórki kontroli wewnętrznej działające w dyrekcjach generalnych a Urząd Audytu Wewnętrznego. Wyraźnie silniejszą pozycję ma

⁴ Webster's New World Dictionary. Third College Edition, Simon & Schuster Inc. New York 1988, s. 89.

⁵ J. Piętko: *Słownik łacińsko-Polski. Łacina w nauce i kulturze*. Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1996, s. 57.

⁶ Wielka Encyklopedia PWN (wydanie 30-tomowe), tom 2, Warszawa 2001, s. 459.

⁷ S. Kałużny: *Leksykon kontroli*, Dosko, Warszawa 2002, s. 11.

⁸ Por. *Audyty wewnętrzne – spojrzenie praktyczne*. Praca zbiorowa, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2003.

⁹ Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 762/2001 z 9 kwietnia 2001 r., zmieniające artykuł 24 Rozporządzenia Finansowego z 21 grudnia 1977 r.

¹⁰ Por. *Communication to the Commission, Clarification of the responsibilities of the key factors in the domain of internal audit and internal control in the Commission*. SEC (2003) 59 z 17 stycznia 2003 r.; A New Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission z 22 lutego 2000 r.

Urząd Audytu Wewnętrznego, który ma kontrolować jakość systemów kontroli wewnętrznej w dyrekcjach generalnych¹¹.

Wprowadzenie idei audytu środków publicznych w państwach członkowskich przyniosło wymierne korzyści, polegające między innymi na zmniejszeniu możliwości dokonywania finansowych manipulacji tymi środkami. Nie istnieje jeden model audytu, który miałby obowiązywać państwa członkowskie. Tym niemniej, można zauważyć dwa zasadnicze modele: południowy i północny. W modelu południowym audyt wewnętrzny utożsamiany jest z kontrolą. Przykładowo we Francji nie istnieje typowy system audytu wewnętrznego. W większości instytucji dokonywane są inspekcje lub prowadzona jest stała kontrola finansowa przeprowadzonych operacji przez tzw. weryfikatorów. Model północny audytu wewnętrznego bardziej odpowiada międzynarodowym standardom audytu wewnętrznego. Obowiązuje on np. w takich krajach jak Wielka Brytania czy Niemcy. Audyt wewnętrzny zajmuje się tam w istocie oceną systemów, a nie transakcji, dokonując analizy możliwych usprawnień w istniejącym systemie kontroli na potrzeby kierownictwa¹².

Pojęcie audytu zdefiniował także polski ustawodawca. Zgodnie z art. 35c ustawy o finansach publicznych audytem jest 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. Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności:

- 1) badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych,
- 2) ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
- 3) ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego¹³.

Audyty wewnętrzne, jako stosunkowo młoda koncepcja wspierania zarządzania, ciągle nie jest w pełni rozumiany¹⁴. Niejednokrotnie przyjmuje się, że jest to unowocześnienie kontroli wewnętrznej lub może trochę karkołomnie kontrola (audyt) zewnętrzna od wewnątrz. M. Sekuła – Prezes Najwyższej Izby Kontroli – twierdzi wręcz, że „audyt oznacza nic innego jak kontrolę”¹⁵. Innymi słowy zainteresowania audytora wewnętrznego ukierunkowuje się albo w stronę kontroli wewnętrznej (byłoby to powielaniem zadań dwóch różnych form organizacyjnych) lub w stronę certyfikowania (opiniowania) sprawozdań finansowych – co jest zastępowaniem działań biegłych rewidentów (audytorów zewnętrznych). Ponadto, zdaniem M. Sekuły, w przypadku kontroli większa jest rola „kontrolerskiego nosa, natomiast w przypadku audytu zdecydowaną rolę odgrywają procedury kontroli finansowej, (...) by w konsekwencji stwierdzić, że dokumentacja finansowa jest prowadzona rzetelnie bądź nierzetelnie”¹⁶. Jak widać, upłynie jeszcze pewnie trochę czasu zanim audyt wewnętrzny zostanie właściwie zrozumiany i znajdzie ostatecznie swoje miejsce.

W niniejszym opracowaniu audyt i kontrola będą rozpatrywane w kontekście specyficznego obszaru finansów państwa, jakim jest zarządzanie długiem publicznym.

¹¹ Szerzej zob. M. Kazimierzczak: *Reforma systemu kontroli wewnętrznej i audytu w Komisji Europejskiej*. W: *Kontrola wewnętrzna w administracji. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej*. IX Konferencja Absolwentów KSAP, Warszawa 2002.

¹² L. Smolak: *Audyty w Unii Europejskiej*. „Gazeta Prawna”, 03.06.2003 r.

¹³ Dz. U. z 2001 r. nr 102, poz. 1116.

¹⁴ Szerzej zob. G. Gołębiowski, *Audyty wewnętrzne w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli*. Kontrola Państwowa nr 6/2003.

¹⁵ M. Sekuła: *Jaka jest różnica między audytem a kontrolą*. „Gazeta Prawna”, 23.06.2004 r.

¹⁶ Tamże.

2

Zarządzanie długiem publicznym – pojęcie i cele

W tradycyjnym ujęciu polityka finansowa państwa dzieli się na politykę pieniężną (monetarną) oraz politykę budżetową (dochodowo – wydatkową, fiskalną). Główne kryteria tego podziału stanowią realizowane cele, rozwiązania instytucjonalne, pełnione funkcje oraz zakres wykorzystywanych instrumentów.

Powyższe determinanty, wpływające na rozróżnienie dwóch powyższych obszarów działania państwa, obecnie mają także istotne znaczenie przy wyodrębnianiu polityki zarządzania długiem publicznym (ang. *public debt management policy*).

Analizowany obszar finansów można rozpatrywać w wymiarze mikroekonomicznym, poprzez badanie zagadnień instytucjonalno-operacyjnych oraz w wymiarze makroekonomicznym, badając wpływ przyjętych sposobów zarządzania zadłużeniem budżetu państwa na decyzje rządu, banku centralnego oraz pozostałych podmiotów życia gospodarczego.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy określają zarządzanie długiem publicznym jako proces realizacji odpowiednich strategii opracowanych dla uzyskania wyznaczonych ilości funduszy oraz osiągnięcia założonych celów związanych z kosztem i ryzykiem obsługi długu, a także spełnienia innych celów dzięki rozwojowi i utrzymaniu wydajnego i płynnego rynku rządowych papierów wartościowych¹⁷.

Podobnie w opracowaniach OECD, zarządzanie długiem publicznym definiuje się poprzez stopień realizacji czterech kategorii celów, do których należą: zapewnienie finansowania potrzeb po-

Tabela 2. Organ definiujący cele (limity) zarządzania długiem publicznym

Kraje Unii Europejskiej	
Belgia	Komitet Strategiczny przy agencji zarządzania długiem publicznym
Finlandia	Skarb Państwa zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów
Francja	Minister Finansów i Parlament
Hiszpania	Ministerstwo Finansów
Holandia	Minister Finansów
Irlandia	Departament Finansów rządu
Niemcy	Ministerstwo Finansów
Polska	Ministerstwo Finansów
Słowenia	Ministerstwo Finansów
Szwecja	Rząd
Wielka Brytania	Skarb Państwa
Węgry	Minister Finansów
Włochy	Minister Gospodarki i Finansów
Pozostałe kraje	
Australia	Skarb Państwa
Japonia	Minister Finansów
Kanada	Minister Finansów
Nowa Zelandia	Rząd

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z poszczególnych państw.

¹⁷ *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document*. IMF and the World Bank, November 2002.

życzkowych rządu, minimalizowanie kosztów obsługi długu, utrzymywanie różnych rodzajów ryzyka na akceptowalnym poziomie oraz rozwój krajowego rynku kapitałowego¹⁸.

Zarządzanie długiem publicznym realizuje zatem przyjęte założenia rządowe dlatego też klasyfikowane jest jako część polityki budżetowej państwa.

W tym kontekście główne cele zarządzania długiem publicznym, dotyczące przede wszystkim wysokości finansowania niedoborów budżetowych przyjętych w opracowywanym budżecie państwa na dany rok (lub w ujęciu wieloletnich prognoz), definiowane są najczęściej przez odpowiedni organ rządu (Ministerstwo Finansów, Skarb Państwa).

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż poziom możliwości zadłużania się rządu może być prawnie ograniczony także poprzez odgórne (ponadnarodowe) warunki, co ma miejsce w przypadku państw strefy euro (kryterium deficytu budżetowego oraz długu publicznego - Traktat z Maastricht oraz Pakt Stabilności i Wzrostu) lub poprzez ograniczenia konstytucyjne i ustawowe, gdzie wyrażonym przykładem może być Polska.

Odpowiednie organy rządowe (Ministerstwo Finansów, Skarb Państwa) mogą wyznaczać także określone limity (poziomy tolerancji) wielkości kosztów czy ryzyka obsługi długu publicznego (przykład Nowej Zelandii). Jednakże powyższe cele są często formułowane na bazie propozycji przedkładanych przez instytucję zarządzania długiem publicznym. W jej obrębie można także spotkać różnego rodzaju wewnętrzne Komitety (strategiczne, zarządzania, ryzyka itp.), które odpowiedzialne są za formułowanie strategii na różnym polu działania instytucji, czy też grupy doradcze składające się najczęściej z przedstawicieli powyższych instytucji, ministerstwa, parlamentu czy sektora prywatnego lub akademickiego, które spotykają się okresowo również przedkładając swoje opinie i sugestie w ramach prowadzonej polityki. Przykładem pierwszego rozwiązania organizacyjnego, którego zadaniem jest między innymi formułowanie celów zarządzania długiem, jest belgijski Komitet Strategiczny, w skład którego wchodzi: Główny Administrator Skarbu Państwa, przedstawiciel Ministerstwa Finansów oraz Dyrektorzy trzech Dyrekcji agencji długu publicznego. Grupy doradcze funkcjonują z kolei między innymi w Australii, Francji, Irlandii, Wielkiej Brytanii czy Nowej Zelandii.

W przypadku celów operacyjno-rynkowych (portfelowych) strategii i procedury opracowywane są najczęściej przez samych zarządzających. Dotyczy to zarówno szacunków wielkości kosztów obsługi długu publicznego, jak również przyjęcia odpowiednich założeń co do polityki w stosunku do różnego rodzaju ryzyk, które mogą zaistnieć w danym okresie. Poza tym definiowane są szczegółowe cele dotyczące funkcjonowania rynku rządowych papierów wartościowych.

Rynkowy charakter omawianego obszaru finansów budżetu państwa, a w szczególności wzrastająca rola zarządzania ryzykiem portfela instrumentów rządowych wymusza konieczność przeprowadzania działań kontrolnych i audytorskich. W przypadku bowiem ryzyka obsługi długu publicznego instytucja zarządzająca przeprowadza działania, opierając się na wielokryterialnej analizie czynników mogących powodować jego zmiany. Kontrola odpowiedniego doboru metodologii szacowania ryzyk, realizacji przyjętych procedur i przestrzegania nałożonych ograniczeń, tym samym również umiejętności kadry zarządzającej co do wykorzystywania optymalnych rozwiązań w tym zakresie, choć jest zasadniczym elementem procesu zarządzania, w przypadku finansów państwa musi podlegać kompleksowemu monitoringowi.

Realizacja przyjmowanych celów zarządzania długiem publicznym na dany rok czy też w ujęciu kilkuletnim, musi podlegać nie tylko wysokiemu poziomowi sprawozdawczości, ale przede wszystkim ocenie. Powinno to gwarantować niezbędną w tym przypadku przejrzystość, a dalej wiarygodność omawianej polityki.

Z punktu widzenia podmiotowego weryfikacja ta powinna być zatem dokonywana na kilku szczeblach: przez rząd (wyznaczający cel), w ramach wewnętrznych działań instytucji zarządzania długiem publicznym (wyznaczających i realizujących cele) oraz przez zewnętrzny, niezależny podmiot (urząd kontroli państwowej i (lub) firmę audytorską). Z punktu widzenia przedmiotowego po-

¹⁸ *Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century*. OECD 2002, s. 51.

winna ona obejmować działania w zakresie kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej oraz audytu zewnętrznego i wewnętrznego.

Obecnie podkreśla się wyraźnie znaczenie autonomii instytucji zarządzania długiem publicznym, będącej równoprawnym uczestnikiem rynku finansowego. W tym kontekście zwraca się uwagę szczególnie na zagadnienia niezależności politycznej i operacyjnej, które mają zapewniać jak najwyższy stopień realizacji celów i strategii zarządzania długiem publicznym w średnim i długim okresie.

Biorąc pod uwagę najnowsze tendencje dotyczące rozwiązań instytucjonalnych omawianego obszaru finansów państwa, można także powiedzieć, że zarządzanie długiem publicznym to działania powołanej prawnie instytucji wypełniającej swoje funkcje w imieniu rządu i realizującej ustalone odgórnie oraz wewnętrznie cele i strategie przede wszystkim poprzez operacje o charakterze rynkowym.

3

Audyty i kontrola jako funkcje zarządzania długiem publicznym

Centralizacja funkcji zarządzania długiem publicznym jest przyjętym obecnie docelowym modelem rozwiązań instytucjonalnych analizowanego obszaru finansów, zwiększającym efektywność wykonania założonych zadań. Jednakże jeszcze w wielu krajach postulat skupienia funkcji zarządzania zadłużeniem budżetu państwa (przynajmniej tych podstawowych) jest trudny do zastosowania¹⁹. Wpływają na to różne przyczyny, od politycznych po organizacyjne. Wyjątkiem od tej zasady jest decentralizacja funkcji kontrolnych i audytorskich, gdzie wyraźnie postuluje się ich podział na wewnętrzny i zewnętrzny.

Rosnące znaczenie działań kontrolnych i audytorskich zarządzania długiem publicznym można prześledzić na podstawie kolejnych, opracowywanych przez instytucje międzynarodowe, przewodników oraz analiz na bazie doświadczeń wielu państw na świecie.

W jednym z pierwszych opracowań OECD na temat zmian w zarządzaniu długiem publicznym²⁰ rozpatruje się jego funkcje w nawiązaniu do:

- pozycji jednostki zarządzania długiem publicznym w organizacyjnej strukturze rządu (w tym także banku centralnego), zwracając uwagę na zakres przyjętej odpowiedzialności, komunikację w obrębie struktur rządowych oraz z parlamentem, a także powiązania z procedurą budżetową oraz zarządzaniem płynnością budżetu państwa,
- funkcji administracyjnych, obejmujących system sprawozdawczości, usług związanych z obsługą płatności z tytułu zadłużenia oraz rejestracji instrumentów dłużnych,
- organizacji rynku pierwotnego i wtórnego, gdzie rozpatruje się kwestie procedur emisyjnych, dystrybucji, infrastruktury rynku wtórnego oraz rozwiązań w zakresie komunikacji z rynkiem,
- zakresu interwencji na rynku wtórnym,
- rozwiązań koordynacyjnych między zarządzaniem długiem publicznym i polityką monetarną.

Powyższe obszary działalności w ramach zarządzania długiem publicznym wskazują na wiele rozwiązań organizacyjnych możliwych do zastosowania w obrębie samej instytucji zarządzania, jak również w strukturze całego ministerstwa lub banku centralnego, czy innych dodatkowych podmiotów spełniających funkcje usługowe. Jak można jednak zauważyć, nie podkreśla się tutaj znaczenia jakichkolwiek metod kontrolnych, a tym bardziej audytorskich.

Bardziej precyzyjne wyodrębnienie funkcji zarządzania długiem publicznym opracowane zostało na podstawie doświadczeń wybranych państw OECD w latach dziewięćdziesiątych. Najważniejsze zatem funkcje obejmują dwa rodzaje obszarów przedstawionych w tabeli 3.

W powyższym zestawieniu także nie zwraca się wyraźnej uwagi na konieczność wyłonienia funkcji kontroli oraz audytu. Autorzy jednak podkreślając znaczenie i zalety niezależnej agencji zarządzania długiem publicznym zauważają, że jej organizacja i zasady funkcjonowania powinny opierać się bardziej na postawie etycznej zmotywowanych (płacowo) pracowników, które bliższe są działalności komercyjnej, aniżeli funkcjach kontrolnych instytucji publicznych.

Na zasady i charakter omawianych funkcji zarządzania długiem publicznym zwrócono wyraźną uwagę w formułowanych przez Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walu-

¹⁹ Więcej na ten temat w dalszej części opracowania.

²⁰ G. Broker: *Government securities and debt management in the 1990s*. OECD, 1994.

Tabela 3. Podział funkcji zarządzania długiem publicznym

Funkcje formułowania i planowania prowadzonej polityki	Funkcje organizacji rynku rządowych papierów wartościowych
<ul style="list-style-type: none"> • realizacja przyjętej polityki poprzez formułowanie celów, dostosowanie instrumentów, koordynację z polityką monetarną oraz aprobatę programu zadłużenia rządu, • planowanie, obejmujące prognozy co do przyszłych potrzeb pożyczkowych rządu oraz formułowanie programów ich finansowania, • funkcja fiskalna, a w jej obrębie zarządzanie płynnością budżetu państwa włącznie z prognozowaniem przyszłych przepływów pieniężnych, • funkcja doradcza. 	<ul style="list-style-type: none"> • organizacja rynku pierwotnego oraz zarządzanie nim, • funkcja emisyjna, czyli organizację i wybór procedur emisyjnych, • organizacja rynku wtórnego poprzez zwiększanie jego głębokości oraz płynności, • funkcja administracyjna (rozliczeniowa, depozytowa).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Kalderen: *Debt Management Functions and Their Location* oraz V. Sandararajan, P. Dattels: *Public Debt and Monetary Management in Transition Economies* w: V. Sandararajan, P. Dattels, H. J. Bloomenstein: *Coordinating Public Debt and Monetary Management*. IMF, 1997.

towy *Przewodnikach zarządzania długiem publicznym*²¹. Organizacje te, bazując na wypracowywanych doświadczeniach różnych krajów, przedkładają w *Przewodnikach* propozycje stosowania klarownej polityki kontroli i monitoringu oraz corocznego audytu zewnętrznego.

Rolę kontroli i audytu zarządzania długiem publicznym podkreślają także autorzy jednego z najnowszych opracowań Banku Światowego podsumowując, że funkcje te stanowią jeden z pięciu warunków funkcjonowania efektywnego rozwiązania agencyjnego²².

Jak widać, identyfikacja zadań, które powinny wchodzić w zakres kompetencji zarządzania długiem publicznym, ma istotne znaczenie przy określaniu zewnętrznej i wewnętrznej formuły (modelu) instytucjonalnej organizacji zarządzania długiem publicznym. Biorąc zatem pod uwagę optymalne rozlokowanie funkcji w obrębie omawianej instytucji proponuje się ich podział na²³:

- funkcję mobilizacji źródeł finansowania – w zakres której wchodzi wszelkie działania związane z opracowywaniem i wdrażaniem planów finansowania niedoborów budżetowych na krajowym i zagranicznym rynku,
- funkcję analiz zadłużenia i ryzyka – obejmującej analizy portfela instrumentów dłużnych, strategii zarządzania ryzykiem oraz formułowania scenariuszy finansowania zadłużenia, jak również wyznaczania i oceny portfela podstawowego (*benchmark*),
- funkcję zarządzania systemem informacyjnym i rozliczeniowym.

Powyższe opracowanie podkreśla wyraźnie klasyfikację funkcji wykorzystywaną zazwyczaj w instytucjach finansowych zajmujących się operacjami rynkowymi. W ich zakresie pojawiają się dodatkowo zadania o charakterze kontrolnym.

W formułowanych przez OECD²⁴ postulatów nowoczesnego zarządzania długiem publicznym, opierających się na obecnej praktyce, bardzo duży nacisk kładzie się także na metody i kontrolę zarządzania ryzykiem. Coraz powszechniej wprowadzane są również funkcje audytorskie, szczególnie w ramach niezależnych instytucji zarządzania długiem. W tym przypadku zwraca się uwagę także na konieczność rozszerzenia funkcji analizowanych instytucji o dodatkowe zadania w ramach, między innymi: rekrutacji i podnoszenia kwalifikacji kadry, rozwo-

²¹ *Guidelines for Public Debt Management*. IMF and the World Bank, December 2003.

²² Więcej na ten temat: E. Currie, J.-J. Dethier, E. Togo: *Institutional arrangements for public debt management*. World Bank Policy Research Working Papers 3021, April 2003.

²³ N. Kappagoda: *Institutional Framework for Public Sector Borrowing*. UNITAR, Geneva, No 17/2002.

²⁴ *Debt Management...*, op.cit., s. 115.

ju działań analitycznych i badawczych, czy stworzenie specjalnej komórki zajmującej się nowymi technologiami informatycznymi (IT).

Należy zatem podkreślić, że zarówno kontrola, jak i audyt w obecnym kształcie instytucjonalnym i operacyjnym zarządzania długiem publicznym powinny stanowić jedną z podstawowych funkcji, jako integralna część w ramach zadań tego obszaru. Realizowany obecnie bardzo szeroki zakres celów i funkcji zarządzania długiem publicznym wymaga bowiem wnikliwej, przejrzystej i profesjonalnej weryfikacji.

4

Audyty i kontrola zarządzania długiem publicznym – pojęcie

Jak zostało to już wcześniej wspomniane, istnieją pewne trudności w zrozumieniu pojęcia audytu i kontroli, mimo że definicje te są powszechnie znane. Podobnie rzecz się ma w przypadku audytu i kontroli zarządzania długiem publicznym. W jednych krajach odróżnia się audyt wewnętrzny od kontroli (np. Dania, Szwecja, Wielka Brytania, Kanada) a w innych nie (np. Irlandia, Nowa Zelandia). Wynika to przede wszystkim z historycznych uwarunkowań wdrożenia koncepcji audytu wewnętrznego, a także, szczególnie w Europie, podziału na tzw. model północny i południowy.

Definicja **kontroli wewnętrznej zarządzania długiem publicznym** przyjmowana jest całkowicie lub wywodzi się najczęściej ze standardów COSO (ang. *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), gdzie kontrola wewnętrzna jest definiowana jako proces realizowany przez zarząd, kadre zarządzającą i pozostałych pracowników (tabela 4). Proces ten jest zaprojektowany po to, aby osiągnąć rozsądne zapewnienie o osiągnięciu celów w poniższych kategoriach:

1. efektywność i wydajność operacyjna,
2. wiarygodność sprawozdań finansowych,
3. zgodność z przepisami prawa i regulacjami²⁵.

Według modelu COSO kontrola wewnętrzna składa się z pięciu powiązanych ze sobą elementów:

- środowiska kontroli (ludzi, ich przymiotów, takich jak uczciwość, wartości etyczne i kompetencje oraz środowiska w jakim funkcjonują),
- oszacowanie ryzyka,
- czynności kontrolnych (zapewniających, że działania zidentyfikowane jako niezbędne ze względu na ryzyko związane z osiągnięciem celów jednostki są przeprowadzane efektywnie),
- informacji i komunikacji (informacji niezbędnych do zarządzania organizacją i kontrolowania operacji),
- monitoringu (oceny jakości systemu kontroli wewnętrznej).

W przypadku pojęcia **audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym** najczęściej przyjmuje się definicję określoną przez Instytut Auditorów Wewnętrznych (*IIA - The Institute of Internal Auditors*) w Międzynarodowych Standardach Profesjonalnej Praktyki. Audytem wewnętrznym jest działalność niezależna, obiektywna, zapewniająca i doradcza, której celem jest przysparzanie wartości i usprawnianie działalności operacyjnej organizacji. Pomaga on organizacji w osiągnięciu jej celów poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i *governance*²⁶.

W kontekście **audytu zarządzania długiem publicznym** można zatem mówić o weryfikowaniu (sprawdzeniu, ocenie) – biorąc pod uwagę różne kryteria – działalności instytucji zarządzających długiem publicznym, mających na celu zapewnienie skutecznego zarządzania (możliwym minimalizowania istniejącego ryzyka oraz usprawnianiu systemu kontroli) i zrealizowania zaplanowanych celów. Innymi słowy wydaje się, że tak rozumiany audyt wewnętrzny przy-

²⁵ [http://www.coso.org.key.htm/7.07.2004/](http://www.coso.org/key.htm/7.07.2004/)

²⁶ Ang. *governance* odnosi się do szerokiej sfery zarządzania organizacją i nadzoru nad jej działalnością.

Tabela 4. Definicje (role) audytu i kontroli zarządzania długiem publicznym w wybranych krajach poddanych analizie

Kraj	Pojęcie (rola) kontroli	Pojęcie (rola) audytu
Australia	Kontrola jest działaniem mającym zapewnić skuteczne, efektywne i etyczne wykorzystywanie zasobów państwowych oraz zarządzanie sprawami promowania właściwego użycia tych zasobów.	Audyty jest niezależnym działaniem zapewniającym, że istnieje i działa kontrola.
Belgia	Definicja według modelu COSO.	Definicja według IIA.
Hiszpania	Bd.	Audyty oznacza weryfikowanie ekonomicznego sposobu zarządzania w celu sprawdzenia czy jest on dostosowany do wymagań ustalonych prawnie bądź ustalonych zwyczajowo.
Holandia	Kontrola jest pojęciem szerszym od audytu i oznacza również szacowanie i zarządzanie występującym ryzykiem w sposób określony przez DSTA (<i>Dutch State Treasury Agency</i>).	Audyty oznacza sprawdzanie czy transakcje finansowe zostały uregulowane i zaksięgowane zgodnie z procedurami.
Niemcy	Jest częścią działalności operacyjnej, dostarczając wytycznych do bieżącego zarządzania.	Niezależne badanie procesów operacyjnych, biorąc pod uwagę wszystkie aspekty włącznie z systemem kontroli.
Szwecja	Wykonywanie czynności kontrolnych zmierzających do badania przestrzegania procedur, analizowania i rozwoju systemu kontroli.	W imieniu Zarządu SNDO (<i>Swedish National Debt Office</i>) weryfikowanie prawidłowości prowadzonej przez <i>Debt Office</i> działalności oraz zapewnianie skutecznego zarządzania i osiągnięcia zakładanych celów.
Wielka Brytania	Monitorowanie przestrzegania procedur ustanowionych przez Zarząd <i>Debt Management Office</i> (DMO) w celu zapewnienia, że operacje przeprowadzane przez DMO prowadzą do osiągnięcia wyznaczonych celów.	Jest procesem niezależnego sprawdzania adekwatności i skuteczności funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w <i>Debt Management Office</i> i procesu zarządzania ryzykiem.
Włochy	Definicja kontroli nie jest jednoznacznie określona, ale zbliżona jest do formuły przedstawianej przez INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Naczelników Organów Audytu).	Audytorzy zatrudnieni w Departamencie Skarbu mają weryfikować (według różnych kryteriów) gospodarność i efektywność zarządzania długiem publicznym, a także osiągnięcie celów zarządzania, określonych w specjalnym dokumencie rządowym (<i>General Annual Ministry Guidelines</i>).

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z poszczególnych państw.

czynia się do usprawnienia organizacji zarządzającej, tak aby jej efektywność i skuteczność działania były większe, co pośrednio wpływa na jakość zarządzania długiem publicznym. Nie odnosi się on jednak bezpośrednio do samych metod zarządzania.

Definicja audytu i kontroli zarządzania długiem publicznym, a także rola tych dwóch instytucji w różnych krajach nie jest jednolita. Istnieją rozwiązania, w których w procesie zarządzania długiem publicznym współuczestniczy audyt wewnętrzny i kontrola wewnętrzna. Są też takie, gdzie audyt jest zewnętrzny a wewnętrzna jest kontrola (np. Francja), aż w końcu pojawia się również kon-

cepcja ujednoczenia audytu i kontroli, czyli nierozróżniania tych dwóch instytucji (np. Irlandia i Nowa Zelandia).

W Polsce nie wykształciło się pojęcie audytu wewnętrznego i kontroli odnoszące się bezpośrednio do zarządzania długiem publicznym. Z jednej strony pewnie dlatego, że instytucja audytu wewnętrznego jest stosunkowo młoda. Z drugiej strony natomiast być może ze względu na fakt, że obowiązuje u nas tzw. model ministerialny zarządzania długiem publicznym²⁷, co nie sprzyja podejmowaniu odrębnych działań w ramach tego obszaru i, co jest z tym związane, nie kształtuje się należyte specyfika audytu, inna dla tego obszaru niż dla pozostałych aspektów organizacyjnych funkcjonowania finansów publicznych. Pewną odrębność podejścia do audytu wewnętrznego można obserwować jedynie w tych jednostkach organizacyjnych sektora finansów publicznych, w których dochodzi do absorpcji środków unijnych.

Dla określenia pojęcia audytu wewnętrznego w Polsce używa się definicji przyjętej w ustawie o finansach publicznych, zaś pojęcie kontroli wewnętrznej określa się przyjmując definicję według modelu COSO lub według INTOSAI (Międzynarodowej Organizacji Naczelnych Organów Audytu), gdzie kontrola wewnętrzna jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte. Należy ją wyraźnie odróżnić od tradycyjnego w polskiej administracji określenia kontroli wewnętrznej (resortowej) jako komórki organizacyjnej wykonującej czynności sprawdzające.

W styczniu 2003 r. Minister Finansów w Polsce określił „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”²⁸. Procedury kontroli ustalone w poszczególnych jednostkach powinny być zgodne z tymi standardami. Standardy są oparte na modelu COSO.

²⁷ Więcej na ten temat w dalszej części niniejszego opracowania.

²⁸ Komunikat nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r.

5

Audyty i kontrola wewnętrzna w instytucjach zarządzania długiem publicznym

Sprawnie funkcjonująca instytucja zarządzająca finansami wymaga systematycznych działań weryfikacyjnych. W omawianym przypadku optymalnym rozwiązaniem wydaje się wielokryterialne podejście do tego zagadnienia. Niewątpliwie pierwszym krokiem do szybkiej oceny błędów czy nieprawidłowości podejmowanych decyzji są wewnętrzne procesy kontrolne i audytorskie, często wprowadzane w zależności od formy instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym.

5.1. Rozwiązania instytucjonalne zarządzania długiem publicznym

Ogólnie przyjęte w niniejszym opracowaniu sformułowanie – instytucje zarządzania długiem publicznym – odnosi się generalnie do światowych modeli instytucjonalnych zasad ich funkcjonowania. Biorąc pod uwagę ewolucję i doświadczenia różnych krajów w badanym obszarze można wyróżnić trzy główne²⁹ rozwiązania w tym zakresie:

1. Model ministerialny:

- funkcje zarządzania długiem publicznym umiejscowione są w strukturze ministerialnej rządu (w jednym lub kilku departamentach),
- cele zarządzania długiem wyznaczane są i realizowane w ramach celów budżetowych.

2. Model bankowy:

- funkcje zarządzania długiem znajdują się w obrębie struktur banku centralnego,
- zarządzanie długiem publicznym (cele, strategie, operacje) podporządkowane są nadrzędnym celom monetarnym.

3. Model agencyjny:

- funkcje zarządzania długiem publicznym są skupione w jednej instytucji samodzielnej lub w obrębie struktur innego podmiotu,
- wysoki stopień przejrzystości działania gwarantuje unormowany zakresu praw i obowiązków oraz szeroka polityka informacyjna,
- cele operacyjne i strategie zarządzania długiem opracowywane są i realizowane w obrębie agencji przy aprobachie ministerialnej,
- wielostopniowy audyt oraz kontrola działań agencji.

Pojawiająca się od dłuższego czasu wyraźna krytyka dwóch pierwszych modeli, dotycząca szczególnie kwestii zależności czy podporządkowania celów i strategii zarządzania długiem celom fiskalnym lub monetarnym, spowodowała, że coraz częściej w praktyce stosowany jest model mieszany (pod względem statusu i lokalizacji zarządzania długiem publicznym). Rozwiązania instytucjonalne analizowanych państw przedstawia tabela 5.

²⁹ Więcej na ten temat: K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.

Tabela 5. Kryteria podziału instytucjonalnych rozwiązań zarządzania długiem publicznym badanych państw

Kryterium lokalizacji	W obrębie Ministerstwa (Skarbu Państwa)	Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Polska, Słowenia, Wielka Brytania, Włochy, Australia, Nowa Zelandia, Japonia
	W obrębie banku centralnego	Dania
	Oddzielna instytucja	Irlandia, Niemcy, Szwecja, Węgry
	W obrębie innej instytucji (np. państwowego banku komercyjnego)	brak
Kryterium statusu	Oddzielny akt prawny normalizujący zasady funkcjonowania niezależnej instytucji zarządzania długiem publicznym (agencja rządowa, spółka z udziałem skarbu państwa)	Irlandia, Niemcy, Szwecja, Węgry
	Wewnętrzny dokument określający status agencji zarządzania długiem publicznym w strukturze ministerstwa z zakresem odpowiedzialności	Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia
	Wydzielenie departamentu skupiającego funkcje zarządzania długiem publicznym	Hiszpania, Finlandia, Polska, Słowenia, Włochy, Japonia, Dania
	Brak wydzielonego departamentu zarządzania długiem publicznym	Kanada

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z poszczególnych państw.

Za najmniej efektywne uznaje się umiejscowienie poszczególnych podstawowych funkcji zarządzania zadłużenia państwa w różnych instytucjach – ministerstwie, banku centralnym, bankach komercyjnych i innych. Decentralizacja dotyczy zazwyczaj zadań związanych z zarządzaniem długiem krajowym i zagranicznym, zarządzaniem płynnością budżetu państwa, zarządzaniem innymi zobowiązaniami rządu, organizacją emisji, czy funkcjami rozliczeniowymi. Należy zatem podkreślić, że skupienie podstawowych funkcji operacyjnych w jednej, oddzielnej agencji zarządzania długiem publicznym jest obecnie nie tylko postulatem wielu międzynarodowych instytucji (MFW, Bank Światowy, OECD), ale także wymogiem rynku.

Scentralizowanie zadań związanych z zarządzaniem szeroko obecnie pojmowanych pozycji budżetu państwa (zobowiązania krótko- i długoterminowe, krajowe, zagraniczne, przepływy bieżące, poręczenia, gwarancje rządowe, formy lokat rządowych itp.) ma także istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli i audytu całości zarządzania zadłużeniem rządowym lub nawet szerszej zarządzania aktywami i pasywami budżetu państwa. Stwarza to podstawę do kompleksowej analizy i oceny przyjętych strategii przez rząd i tym samym założonych i zrealizowanych celów. Aspekt ten dotyczy przede wszystkim działań audytorskich zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Analizując zestawienie w tabeli 5 można w sposób wyraźnie wskazać na dominację modelu agencyjnego. Lokalizacja agencji w ramach nadrzędnej instytucji (ministerstwa, banku centralnego), czy też w odrębnym budynku (mieście) wydaje się mieć mniejsze znaczenie. Dla uczestników rynku kapitałowego odrębny status dla instytucji zarządzania długiem publicznym jest istotną informacją. Stwarza on bowiem podstawy do większego zaufania inwestorów co do efektywności działań oraz przejrzystości realizowanej polityki.

Na siedemnaście państw znajdujących się w zestawieniu, dziesięć ma agencje, które funkcjonują na podstawie odrębnych zapisów prawnych, określających ich formę, zakres odpowiedzial-

ności i hierarchię. W czterech przypadkach – Irlandii, Szwecji, Niemiec i Węgier – są to instytucje oddzielnie zlokalizowane, z których dwie pierwsze mają charakter agencji rządowej, dwie pozostałe spółki państwowej.

Szczególnym przypadkiem jest Dania³⁰, gdzie przeniesienie zadań zarządzania zadłużeniem budżetu państwa w 1991 r. z Ministerstwa Finansów do banku centralnego nastąpiło na podstawie rekomendacji audytorów państwowych. Postulowali oni tę zmianę biorąc pod uwagę konieczność ścisłej koordynacji pomiędzy zarządzaniem rezerwami walutowymi oraz zadłużeniem zagranicznym rządu. Poza tym zwrócono uwagę na korzyści związane z wyspecjalizowaną kadrą oraz szerszym dostępem i lepszą organizacją operacji rynkowych przeprowadzanych przez bank centralny. Obecnie podkreśla się wyraźnie znaczenie formalnych i nieformalnych zasad koordynacji między zarządzaniem długiem a polityką monetarną w Danii, a także wysoki stopień przejrzystości prowadzonej polityki, bazującej na obszernych, jawnych i częstych informacjach, szczegółowej sprawozdawczości oraz działań w zakresie kontroli i audytu.

Model mieszany wskazuje także na inne jeszcze rozwiązania, które jednak należy ocenić negatywnie. Jednym z przykładów może być Kanada, gdzie funkcje zarządzania długiem publicznym znajdują się w Departamencie Finansów, bez wyraźnego ich wyodrębnienia w ramach struktury Ministerstwa Finansów. Z drugiej strony, można przedstawić przykład polskiego, specjalnie wydzielanego, Departamentu Długu Publicznego, który jednak nie skupia w sobie podstawowych zadań zarządzania długiem publicznym. Decentralizacja dotyczy zarówno podziału funkcji zarządzania długiem krajowym i zagranicznym, płynnością, jak i zarządzania gwarancjami i poręczeniami rządowymi pomiędzy różnymi departamentami ministerstw.

Reasumując, można stwierdzić, że agencja zarządzania długiem publicznym staje się nowoczesnym standardem instytucji rządowej w skali światowej. Jej wyodrębnienie w wielu przypadkach wymusiło wprowadzenie odrębnych, bardziej adekwatnych procedur audytu wewnętrznego i zewnętrznego.

Z danych w tabeli 6 wynika, że istnieje wyraźna zbieżność pomiędzy okresem powołania agencyjnego modelu zarządzania długiem publicznym a rozpoczęciem wprowadzania funkcji audytorskich

Tabela 6. Okres funkcjonowania audytu zarządzania długiem publicznym w wybranych krajach

Kraj	Okres powołania audytu zarządzania długiem publicznym	Okres powołania agencji zarządzania długiem publicznym
Belgia	Od 2001 r.	Od 1998 r.
Finlandia	Od początku XX wieku (od powstania Skarbu Państwa)	–
Francja	Audyty zewnętrzny	Od 2001 r.
Holandia	Od 1841 r.	Od 1841 r.
Irlandia	Od 1990 r.	Od 1990 r.
Niemcy	Od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec	Od 2000 r.
Szwecja	Od ponad 50 lat	Od 1789 r., po reformie w 1998 r.
Wielka Brytania	Od 1998 r. zarówno audyt wewnętrzny jak i zewnętrzny	Od 1998 r.
Włochy	Od 1994 r.	–
Słowenia	Formalnie od 1999 r., w praktyce od 2001 r.	–
Węgry	Audyty zewnętrzny od 1990 r., audyt wewnętrzny od 2001 r.	Od 2001 r.
Australia	Od 1901 r.	Od 1999 r.
Kanada	Od ponad 120 lat	–
Nowa Zelandia	Od 1988 r.	Od 1988 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z poszczególnych państw.

³⁰ Debt Management Office of Danmarks Nationalbank.

w tym zakresie w większości analizowanych państw. Dodatkowe działania weryfikacyjne mają za zadanie, oprócz usprawnienia działalności danej instytucji, potwierdzenie podstaw jej niezależności.

W dalszej części opracowania autorzy dokonują szczegółowej analizy zasad funkcjonowania kontroli i audytu w badanych państwach.

5.2. Umieszczenie i struktura jednostek kontroli i audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym

Postulaty centralizacji jak największej liczby funkcji w jednej instytucji zarządzania długiem publicznym determinują także obowiązujące już raczej standardy co do wewnętrznej jej organizacji. Zadania operacyjne w ramach badanego obszaru nie odbiegają od działań prowadzonych w ramach każdego komercyjnego podmiotu zarządzającego finansami (przede wszystkim banków komercyjnych), choć ostateczne ich cele są różne. W związku z tym omawiane instytucje państwowe przyjmują coraz częściej strukturę w podziale na *front office*, *middle office* i *back office*.

Główne cele oraz zadania poszczególnych jednostek przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Wewnętrzna organizacja instytucji zarządzania długiem publicznym – cele i zadania jednostek

Cele	Zadania
<p>Głównym celem jednostki jest zdobywanie funduszy na finansowanie potrzeb pożyczkowych rządu w najbardziej efektywny kosztowo sposób na podstawie parametrów i wytycznych uzgodnionych z Ministerstwem, bazujących na rekomendacjach przedłożonych przez jednostkę zarządzania ryzykiem (<i>Middle office</i>) oraz przyjętych standardów portfelowych</p>	<p>Front office</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koordynacja działań zgodnych z regulacjami prawnymi - Opracowywanie propozycji strategii pożyczkowych - Analiza rynkowa – wielokryterialna - Przeprowadzanie negocjacji pożyczkowych - Koordynacja programów pożyczkowych z parametrami ryzyka (<i>middle office</i>) - Komunikacja z rynkiem, inwestorami, pośrednikami, agencjami ratingowymi - Zarządzanie płynnością budżetu państwa
<p>Głównym celem jednostki jest przeprowadzanie analiz wymaganych do strategicznego zarządzania ryzykiem oraz jego kontroli</p>	<p>Middle office</p> <ul style="list-style-type: none"> - Średniookresowe projektowanie przepływów pieniężnych z tytułu obsługi zadłużenia w kooperacji z Back office - Analizy zadłużenia w oparciu o strategię makroekonomiczną rządu i banku centralnego - Identyfikacja i kwantyfikacja ryzyka finansowego portfela instrumentów dłużnych - Programowanie makroekonomiczne i opracowywanie modeli portfelowych instrumentów rządowych - Doradztwo w ramach przyjęcia strategii zarządzania ryzykiem - Opracowywanie bazowych portfeli instrumentów rządowych (<i>benchmark</i>) - Sporządzanie raportów oraz propozycji portfelowych do zaakceptowania przez ministerstwo - Kontrola zarządzania ryzykiem, także operacyjnym (wewnątrz organizacji) - Kontrola zobowiązań gwarancyjnych rządu
<p>Głównym celem jednostki jest stworzenie i utrzymywanie wysokiej jakości, aktualnej bazy danych portfela zadłużenia rządowego, co umożliwi terminowe rejestracje, płatności, obsługę oraz sprawozdawczość</p>	<p>Back office</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procedury rejestracyjne - Procedury monitorowania płatności - Procedury rejestracji zadłużenia krajowego - Procedury obsługi umów zadłużeniowych - Opracowywanie danych - Rekrutacja i szkolenia kadry

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sovereign debt management, cash management and domestic market development. Case study: Malawi, World Bank 2000* oraz: *Debt Management Institutional Framework. Regional Consultative Meeting on Draft Guidelines for Public Debt Management, Johannesburg, South Africa, 2000.*

Na podstawie zatem analizy wewnętrznej organizacji instytucji zarządzania długiem publicznym można wysnuć jednoznaczny wniosek, iż funkcje **kontrolni i kontroli wewnętrznej** instytucji zarządzania długiem publicznym skupione są w *middle office*, czy inaczej oddzielnym departamencie kontroli ryzyka. Według przedstawicieli Banku Światowego, jednostka ta jest obecnie niezbędnym, choć droгим wymogiem działania omawianych instytucji, szczególnie w kontekście kontroli ryzyka operacyjnego, które może potencjalnie doprowadzić nawet do ruiny finansów państwa. Wydzielenie funkcji kontrolnych stanowić powinno „ścianę ognia”, które ma przeciwdziałać możliwości wykorzystania przez personel *front office* informacji gromadzonych i udostępnianych przez *back office*³¹.

Tabela 8. Jednostka odpowiedzialna za zarządzanie ryzykiem i kontrolę w instytucjach zarządzania długiem publicznym badanych państw³²

Belgia	Funkcja kontroli dotyczy trzech jednostek wewnętrznych (Dyrekcja 1 – <i>Front office</i> i rynki kapitałowe, Dyrekcja 2 – Strategii i zarządzania ryzykiem, Dyrekcja 3 – <i>Back office</i> i Systemy)
Dania	<i>Middle office</i>
Finlandia	<i>Middle office</i>
Francja	<i>Back office/middle office</i>
Holandia	<i>Back office</i> i komórki kontroli
Irlandia	Ryzyko i Zarządzanie Finansami
Niemcy	Zarządzanie ryzykiem, Finanse i Kontrola Ryzyka
Szwecja	Departament Kontroli Ryzyka
Wielka Brytania	Jednostka zarządzania ryzykiem
Włochy	Jednostka zarządzania ryzykiem
Słowenia	<i>Middle office</i>
Polska	<i>Middle office</i>
Węgry	Departament zarządzania ryzykiem
Australia	Jednostka zarządzania ryzykiem
Japonia	Brak wyodrębnionej jednostki
Kanada	Brak wyodrębnionej jednostki
Nowa Zelandia	Grupa polityki dotyczącej ryzyka i technologii

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z poszczególnych państw.

Wśród badanych krajów dominuje powyższa struktura wewnętrzna analizowanych instytucji. W większości państw wyraźnie wyodrębnia się i podkreśla funkcje jednostki *middle office*, w mniejszym czy większym zakresie realizujące zadania omówione wcześniej. Podział ten dotyczy instytucji zarządzania długiem publicznym niezależnie od statusu czy lokalizacji. Wyjątkiem mogą być jedynie kraje mające słabo wyodrębnione lub rozproszone funkcje zarządzania długiem publicznym (np. Japonia czy Kanada). We Włoszech z kolei jednostka zajmująca się zarządzaniem ryzykiem sformułowana została dopiero niedawno, w 2003 r.

Odgórn timer kontrolę sprawować powinien również Zarząd (Rada Dyrektorów, czy też odpowiedni Komitet), często powoływany w ramach modelu agencyjnego zarządzania długiem publicznym. Zarząd bowiem jest pierwszym odbiorcą sprawozdań kontrolnych poszczególnych jednostek, decydując o procedurach kontrolnych, strukturze organizacji, czy też sankcjach przy negatywnej ocenie prowadzonych działań.

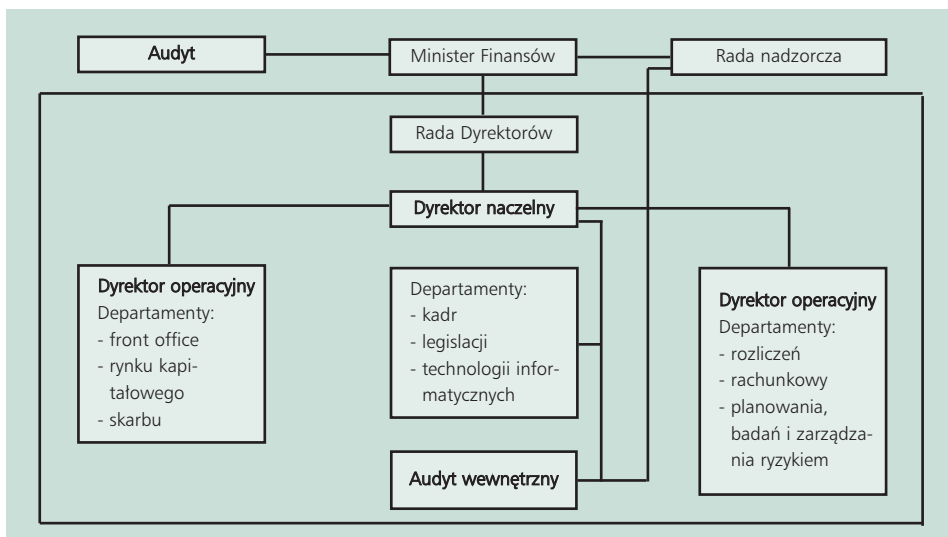
Drugim analizowanym zagadnieniem jest **audyt wewnętrzny**. Biorąc pod uwagę wcześniej dokonaną klasyfikację instytucji zarządzania długiem publicznym należy zauważyć, iż w przypadku niezależnych (status i lokalizacja) agencji bardzo często wyodrębniana jest jednostka audytu wewnętrznego, najczęściej podległa kierownictwu agencji. Audyt wewnętrzny może zatem oddzielnie funkcjonować w obrębie agencji, jak również ministerstwa z inną hierarchią podległości. Przykładem powyższego rozwiązania audytu jest organizacja agencji węgierskiej przedstawiona na schemacie 1.

W niektórych krajach audyt wewnętrzny przeprowadzany jest przez zakontraktowane firmy rachunkowe (audytorskie). Przykładem tutaj jest Australia czy Irlandia.

³¹ E. Currie, J-J. Dethier, E. Togo: *Institutional arrangements*, op.cit., s. 38.

³² Brak informacji dotyczącej Hiszpanii.

Schemat 1. Struktura audytu wewnętrznego w agencji zarządzania długiem publicznym na przykładzie Węgier



Źródło: Államadósság Kezelő Központ Rt.

W innych państwach, niezależnie od modelu instytucji zarządzania długiem, audyt wewnętrzny w jej strukturze jednak nie funkcjonuje (Nowa Zelandia, Holandia, Japonia, Polska, Kanada, Słowenia). W tym przypadku jako audyt wewnętrzny najczęściej traktuje się tego rodzaju jednostkę mieszczącą się w obrębie ministerstwa i jemu podległą, a spełniającą swoje funkcje na rzecz departamentów ministerstwa. Rozwiązanie to należy jednak ocenić jako mało efektywne. Jednolitość procedur audytorskich poszczególnych jednostek ministerstwa może powodować działania powierzone i nieadekwatne do specyfiki danego obszaru finansów (zwłaszcza zarządzania długiem publicznym).

W tym kontekście zatem można postulować dwa rozwiązania. Pierwszym jest powołanie w ramach istniejącej struktury audytu wewnętrznego ministerstwa osoby, która dokonywać będzie weryfikacji zarządzania długiem publicznym zgodnie z dostosowanymi procedurami. Drugim, wydaje się najkorzystniejszym, rozwiązaniem, jest właśnie coraz częstsze formułowanie oddzielnej jednostki audytu wewnętrznego w ramach agencji zarządzania długiem publicznym, która kierowałaby się stworzoną dla tych potrzeb procedurą i posiadała własną kadrę audytorów.

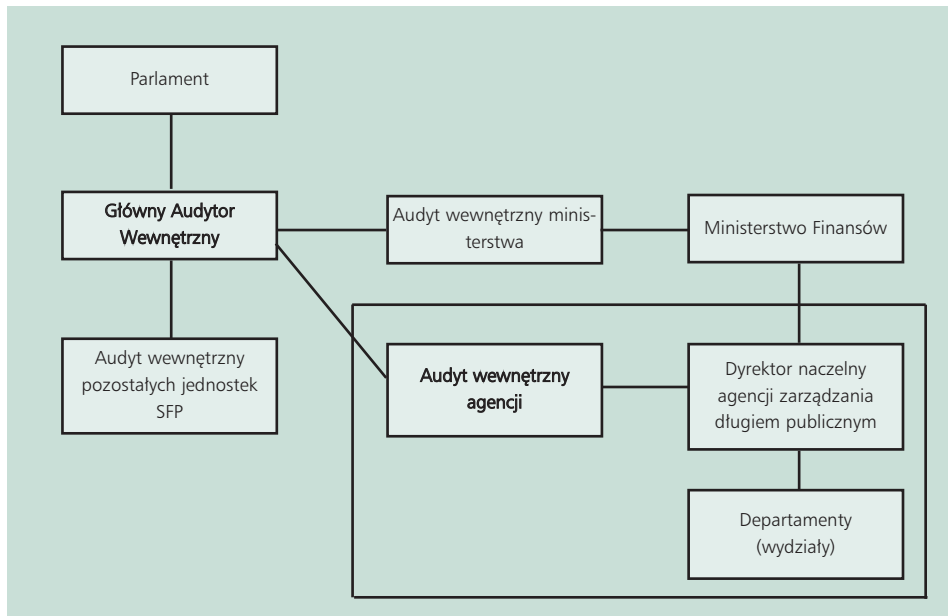
Pierwsze z zaproponowanych rozwiązań można uznać za dopuszczalne pod warunkiem wprowadzenia odpowiedniej hierarchii. Główny Audytor Wewnętrzny sektora finansów publicznych (umiejscowiony przykładowo w Ministerstwie Finansów), koordynujący audyt w poszczególnych jednostkach (ministerstwach, departamentach), powinien bowiem podlegać wyższemu szczeblowi, np. Parlamentowi. Nie powinien być podporządkowany tylko i wyłącznie danemu Ministrowi Finansów (Skarbu). W ramach swoich kompetencji GAW powinien opiniować rozwiązania proceduralne, strukturalne i kadrowe.

Wprowadzając powyższy model, audyt wewnętrzny zarządzania długiem publicznym podlegałby pod Głównego Audytora Wewnętrznego. W tej sytuacji Dyrektor naczelny agencji zarządzania długiem publicznym, w jakichkolwiek kwestiach spornych co do działań audytorskich musiałby zaciągać ostatecznej opinii Głównego Audytora Wewnętrznego (patrz także schemat 5).

W Belgii np. koordynacją audytu wewnętrznego na wszystkich poziomach (jednostkach skarbu państwa) zajmuje się Generalny Administrator Skarbu Państwa.

Jednym z dodatkowych organów instytucji zarządzania długiem publicznym może być specjalnie wyodrębniony Komitet Audytu, którego zadaniem jest przede wszystkim doradztwo oraz monitoring systemu kontroli wewnętrznej i jego ocena. Tego typu organy mają w swojej strukturze agencje australijska, irlandzka i brytyjska.

Schemat 2. Schemat relacji auditu wewnętrznego w agencji zarządzania długiem publicznym



Źródło: opracowanie własne.

Analizując z kolei samą organizację jednostki auditu wewnętrznego (agencji czy ministerstwa) trudno jednak stwierdzić określone standardy (tabela 9).

Jak wynika z danych w tabeli 9, liczba audytorów kształtuje się od jednego (Węgry) do dwudziestu (Włochy), przy czym w przypadku auditu wewnętrznego w agencji zarządzania długiem publicznym przeciętnie jest to dwóch lub trzech pracowników. Dodatkowo, w ramach auditu wewnętrznego, możliwe jest także zatrudnianie dodatkowych audytorów z zewnątrz (kontraktowych) – Kanada, Holandia. Należy w tym miejscu jednak zaznaczyć, iż Komisja Europejska na podstawie opinii ekspertów SIGMA (*Support for Improvement in Governance and*

Tabela 9. Liczba zatrudnionych pracowników auditu wewnętrznego w instytucjach zarządzania długiem publicznym

	Liczba pracowników	Uwagi
Belgia	Trzech audytorów	Przewidywane rozszerzenie funkcji o zarządzanie ryzykiem operacyjnym spowoduje zwiększenie liczby audytorów
Finlandia	Trzech audytorów	Zatrudnionych w Wydziale Finansów odpowiedzialni za proces kontrolny
	Jeden audytor i jego zastępca	Odpowiedzialni za przekazywanie raportów Dyrektorowi Generalnemu
Francja	Trzech audytorów	–
Holandia	Czterech– pięciu pracowników	Zatrudnianych na dwa lub trzy miesiące
	Jeden – dwóch pracowników	Dokonujący regularnych kontroli
Niemcy	Dwóch audytorów	–
Szwecja	Dwóch pracowników	–
Wielka Brytania	Trzech pracowników	–
Włochy	Około dwudziestu pracowników	Zatrudnionych w całym Departamencie Skarbu Państwa (siedem Dyrektoriatów, w tym Długu Publicznego). Nowa procedura będzie wymagała co najmniej dwóch przedstawicieli rządu zatrudnionych na pełen etat w komórce auditu poszczególnych Dyrektoriatów
Słowenia	Trzech audytorów	–
Węgry	Jeden audytor	–
Kanada	Pięciu audytorów	Jednostka zatrudnia także pracowników kontraktowych

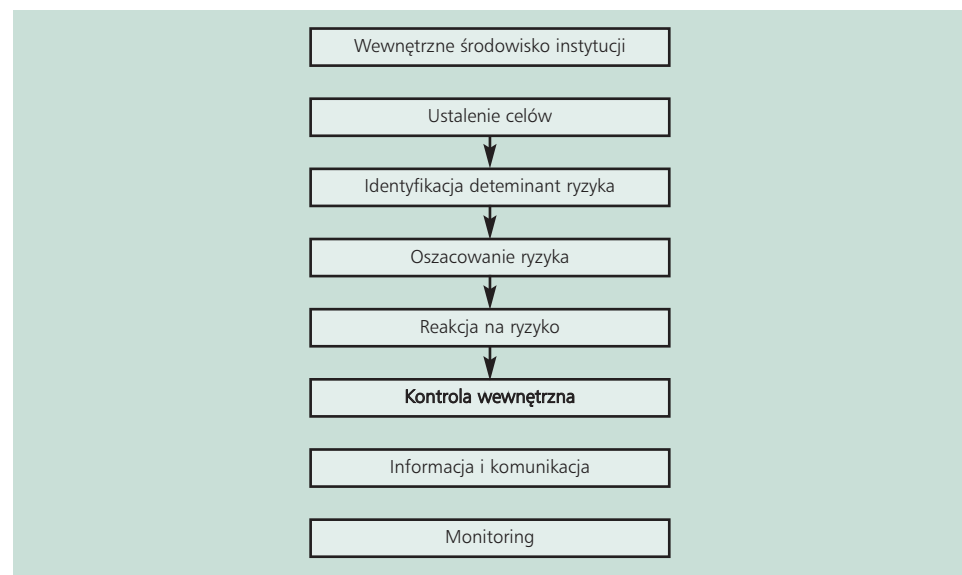
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z poszczególnych państw.

Management) zaleca, aby w każdej jednostce audytu danej instytucji było co najmniej dwóch audytorów wewnętrznych. W związku z tym można ocenić, iż struktura węgierska nie jest dostosowana do powyższego postulatu.

5.3. Proces kontroli wewnętrznej zarządzania długiem publicznym

Kontrola wewnętrzna, jak już wcześniej wspomniano, w większości instytucji zarządzania długiem publicznym opiera się na standardach wprowadzonych na podstawie, tzw. modelu COSO. Zgodnie z wytycznymi tej organizacji działania kontrolne stanowią jeden z ośmiu elementów zarządzania ryzykiem danej instytucji, które przedstawiane są na schemacie 3.

Schemat 3. Elementy zarządzania ryzykiem instytucji



Źródło: *Enterprise risk management framework*, COSO Draft, www.coso.org.key.htm

Działania kontrolne dotyczą zatem przyjęcia odpowiednich zasad (polityk) oraz procedur, które pozwolą na upewnienie się, iż przeprowadzane jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem w instytucji. Kontrola dotyczy musi więc całej organizacji, wszystkich szczebli oraz wszystkich funkcji, a wykonywana jest przede wszystkim przez kadrę zarządzającą oraz pracowników instytucji.

Biorąc pod uwagę wybrane rozwiązania w zakresie działań kontrolnych postuluje się stosowanie różnych jej rodzajów – kontroli prewencyjnej, kontroli wywiadowczej (śledczej), kontroli ręcznej lub automatycznej oraz zarządczej. Kontrola wewnętrzna musi być kompleksowa, dokładna, autoryzowana oraz legalna (ważna z mocy prawnej). Powinna być dostosowana i obejmować specyfikę celów i strategii jednostki, środowisko operacyjne, a także całość funkcjonowania danej jednostki. Kontrola wewnętrzna pomaga więc realizować postawione cele.

Uwzględniając dodatkowo fakt dynamicznych zmian (gospodarczych, rynkowych itp.), pojawia się ciągle nowych czynników wpływających na ryzyko danej instytucji, czy też możliwość kreacji nowych ryzyk, wyodrębnia się także monitoring, którego idea jest weryfikacja i ocena kontroli wewnętrznej, która może nie nadążać za zmianami własnej polityki i procedur, stając się nieefektywną i tym samym nieobiektywną. W ramach działań monitoringu rozpatruje się zastosowanie audytu wewnętrznego³³.

³³ *Enterprise risk management framework*, COSO Draft, www.coso.org.key.htm

W odniesieniu zatem do badanych instytucji należy zaznaczyć, iż kontrola wewnętrzna jest jednym z etapów zarządzania, które ma za zadanie przede wszystkim weryfikację i umożliwienie wykrycia błędów i działań, które mogą ograniczać realizację podstawowych celów, czyli finansowania budżetu państwa, minimalizacji kosztów obsługi długu publicznego, realizacji przyjętych i zaakceptowanych wielkości ryzyka oraz rozwoju segmentu rynku instrumentów rządowych.

W związku z powyższym oprócz ustalenia „środowiska” instytucji zarządzania długiem publicznym, czyli podstaw prawnych, zakresu odpowiedzialności, hierarchii, struktury wewnętrznej, kompetencji i wartości etycznych kadry zarządzającej i pracowników operacyjnych, procedur itp., a dalej w ramach przyjęcia odpowiednich celów, koniecznym jest przede wszystkim ustalenie konkretnych rodzajów i istotności ryzyk wpływających na możliwości efektywnego zarządzania długiem publicznym w danej instytucji. Identyfikacja ryzyk oraz przyjęcie procedur zarządzania nimi, czyli ograniczania, eliminowania, unikania, czy zabezpieczania się, stwarza podstawy do podejmowania działań kontrolnych weryfikujących ich realizację. Należy tutaj zaznaczyć, iż instytucje zarządzania długiem publicznym opierać się mogą na standardach wypracowanych przez różnego rodzaju komercyjne instytucje finansowe (w tym przede wszystkim banki komercyjne).

Do najczęściej występujących rodzajów ryzyka w zarządzaniu długiem publicznym zalicza się:

- ryzyko rynkowe (stóp procentowych, kursowe, inflacji),
- ryzyko kredytowe (wiarygodności),
- ryzyko refinansowania,
- ryzyko płynności,
- ryzyko operacyjne.

W celu zarządzania poszczególnymi rodzajami ryzyka (szczególnie czterema pierwszymi), zarządzający oceniając poziom tolerancji, jaki może być przez nich zaakceptowany wyznaczają zazwyczaj określone limity lub wprowadzają bazowe rozwiązania modelowe, czy optymalizacyjne. Takie działania dają wówczas podstawę kontroli realizacji wyznaczonych ograniczeń. Jako przykłady należy przede wszystkim zwrócić uwagę na coraz częstsze praktyki stosowania portfeli bazowych (*benchmark portfolio*), wskaźnika *duration*, analizy scenariuszy (symulacji), wskaźników ryzyka (VaR, CaR itp.). Oprócz tego wyznaczane są na przykład limity kredytowe, ryzyka rynkowego, limity ratingu kontrahenta, dzienne ograniczenia wielkości określonych operacji, limity zaciągania poręczeń czy gwarancji. Należy jednak podkreślić, iż powyższe wielkości stosowane są w różnym zakresie przez zarządzających długiem publicznym w poszczególnych krajach. Jednak z punktu widzenia kontroli wewnętrznej stanowią podstawę do oceny efektywności i wydajności podejmowanych działań zgodnych z opracowanymi, czy narzuconymi wyznacznikami.

Szczególne znaczenia w kontekście zarządzania zadłużeniem budżetu państwa nabiera zarządzanie i kontrola ryzyka operacyjnego. Zgodnie z definicją Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego składa się ono z kilku rodzajów ryzyka:

- ryzyko błędów przeprowadzanych transakcji,
- nieadekwatność lub błędy kontroli wewnętrznej,
- błędy w systemach lub prowadzonych usługach na rzecz instytucji zarządzania długiem,
- ryzyko reputacji (wiarygodności),
- ryzyko prawne,
- naruszenie zasad bezpieczeństwa,
- ryzyko wynikłe z czynników naturalnych (katastrofy naturalne).

Z kolei z badań przeprowadzonych przez OECD wynika, iż najważniejsze typy ryzyka operacyjnego dotyczą ryzyka rozliczeń oraz ryzyka błędów (oszustw). Z kolei Komitet Bazylejski zdefiniował

ryzyko operacyjne w kontekście działalności banków komercyjnych jako ryzyko straty wynikającej z niewłaściwych lub zawodnych procesów, ludzi i systemów lub zdarzeń zewnętrznych³⁴.

Wiele z powyższych czynników generujących ryzyko operacyjne uzależnione jest od umiejętności, kompetencji i wiedzy samych zarządzających. Wielkości i częstotliwość transakcji, jakie dokonują oni z wykorzystaniem funduszy budżetu państwa, sprawia, iż dobór kadry oraz poziom jej etyki zawodowej jest podstawową gwarancją sprawnego i efektywnego przeprowadzania działań zarządczych. W tym przypadku właśnie, często podkreślając znaczenie tworzenia niezależnych agencji z odpowiednią strukturą wewnętrzną, zwraca się szczególną uwagę na to, iż:

- kadra zarządcza musi odznaczać się wysokim stopniem niezależności – w tym przypadku należy podkreślić, iż mianowanie Zarządu (Dyrektora) nie powinno być zależne od działań politycznych,
- koniecznym jest wprowadzenie organu doradczego składającego się z przedstawicieli różnych środowisk (rządowych, bankowych, finansowych),
- agencja musi posiadać wysoko wykwalifikowaną kadrę operacyjną, której zatrudnienie lub zwolnienie powinno być uzależnione od Zarządu agencji,
- kadra musi być zmotywowana, przede wszystkim poprzez odpowiednie wynagrodzenie (co najmniej równe wynagrodzeniu na podobnych stanowiskach w instytucjach komercyjnych),
- pracownicy muszą być systematycznie szkoleni.

Powyższe zasady powinny stanowić ramy dające podstawę do weryfikacji podejmowanych przez pracowników agencji działań zarządczych.

Techniczne aspekty kontroli, dotyczące wszystkich jednostek agencji powinny zatem obejmować między innymi:

- realizację działań zgodnie z zakresem odpowiedzialności i funkcji (procedury, instrukcje),
- kontrola przeprowadzanych operacji przez dodatkowych pracowników,
- potwierdzanie działań kontrolnych podpisem, odpowiednią notatką czy sprawozdaniem,
- oddzielne działania operacyjne i rozliczeniowe przeprowadzane przez różnych pracowników wraz z odrębnym raportem,
- stosowanie instrukcji i procedur co do przeprowadzania, przetwarzania transakcji,
- odpowiednia jakość i zabezpieczenia danych informatycznych oraz zasady autoryzacji.

W ramach kontroli wewnętrznej podejmowane są zatem działania weryfikujące zgodność działań z procedurami operacyjnymi. Sprawozdania z okresowych kontroli z poszczególnych jednostek dostarczane są najczęściej do dyrektora instytucji zarządzania długiem oraz (lub) odpowiedniego ministra.

Ryzyko operacyjne obejmuje także błędy w kontroli i ocenie działalności zarządzających. Dlatego niezbędnym jest stały monitoring działań kontrolnych, przeprowadzany stale przez Zarząd i samych pracowników oraz systematycznie przez audyt wewnętrzny.

5.4. Procedury audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym

Audyty wewnętrzne prowadzone są przez niezależnego audytora (audytorów). Jego niezależność wynika z Międzynarodowych Standardów i w efekcie ma, m.in. zapewniać pełen obiektywizm prowadzonych przez niego działań. Potwierdzenie zasad autonomii działań audy-

³⁴ *The New Basel Capital Accord. Consultative document.* Basel Committee on Banking Supervision, April 2003.

torów wewnętrznych musi być także odzwierciedlone w ich pozycji w hierarchii danej organizacji. W przypadku badanego obszaru finansów państwa, jak wynika z wcześniej przeprowadzonej analizy, najkorzystniejszym rozwiązaniem dla prowadzenia działań audytu wewnętrznego jest wydzielenie powyższej jednostki w ramach agencji zarządzania długiem publicznym, która bezpośrednio podlegałaby pod Głównego Audytora Wewnętrznego. Rozwiązanie to jest bowiem podstawą zapewnienia niezależności audytorów wewnętrznych, którzy powinni koordynować i konsultować z dyrektorem agencji własne plany działań. Wymogiem musi być także przekazywanie raportów audytorów do dyrektora agencji w celu ustosunkowania się do zaleceń i postulatów audytu oraz do ewentualnego ich wdrożenia. Jednakże bezpośrednia podległość kadrowa pod kierownictwo agencji mogłaby powodować wpływ na ocenę i opinię audytorów co do działania całej instytucji.

Audytor wewnętrzny nie jest odpowiednikiem biegłego rewidenta, określanego mianem audytora zewnętrznego. Innymi słowy, audytor może być wewnętrzny bądź zewnętrzny – każdy z nich podejmuje inne działania. Audytor zewnętrzny, tak jak np. w Holandii, sprawdza czy transakcje finansowe zostały uregulowane i zaksięgowane zgodnie z procedurami, a także czy zapisy księgowe odpowiadają prowadzonym i zrealizowanym czynnościom finansowym. Jego zadaniem jest również dokonanie oceny prawidłowości stosowania zasad rachunkowości. Audytor zewnętrzny, jeśli nie jest to podmiot działający poza sektorem publicznym, podlega Parlamentowi.

Z kolei w kręgu zainteresowań audytora wewnętrznego jest ocena procesów planowania, organizowania i kierowania (w tym istniejących systemów kontroli wewnętrznej i stosowanych procedur), mająca zmierzać do ustalenia, czy istnieje rozsądna pewność, że przyjęte przez kierownictwo cele będą osiągnięte. Jednocześnie, ze względu na swoje uwrażliwienie na ryzyko, audyt wewnętrzny poddaje badaniu (analizie, ocenie) te obszary funkcjonowania organizacji, które stanowią najsłabsze jej ogniwa tak, aby przyczynić się do udoskonalenia organizacji jako takiej, a co jest z tym związane zarządzania nią i do osiągania stawianych przed nią celów. Charakterystyczne dla audytu wewnętrznego jest podejmowanie działań w różnych obszarach, nie tylko finansowym, choć każde działanie w dowolnej organizacji zawsze łączy się w pośredni bądź bezpośredni sposób z aspektem finansowym. Stąd obszary działań audytora wewnętrznego mogą dotyczyć audytu finansowego, audytu systemu, audytu procesu itp.

Procedury audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym w większości analizowanych państw opierają się na wypracowanych Standardach Profesjonalnej Praktyki Instytutu Audytorów Wewnętrznych. Dodatkowo wykorzystywanymi rozwiązaniami są standardy COSO oraz standardy COBIT (*Control Objectives for Information and Related Technology*) dla audytu informatycznego. Wdrażane procedury bazują zatem na ogólnym schemacie przedstawionym poniżej.

Należy jednak podkreślić, iż standardy te stanowią jedynie szablon dla szczegółowo opracowanych specjalnych procedur monitoringu zarządzania długiem publicznym. Najważniejszym aspektem kompleksowości oceny audytorów co do efektywności działań finansowych i systemowych zarządzających musi być jednak możliwość dostępu do wszystkich obszarów zarządzania zobowiązaniami państwa. Stąd wyraźny postulat możliwie jak najszerszego połączenia różnych

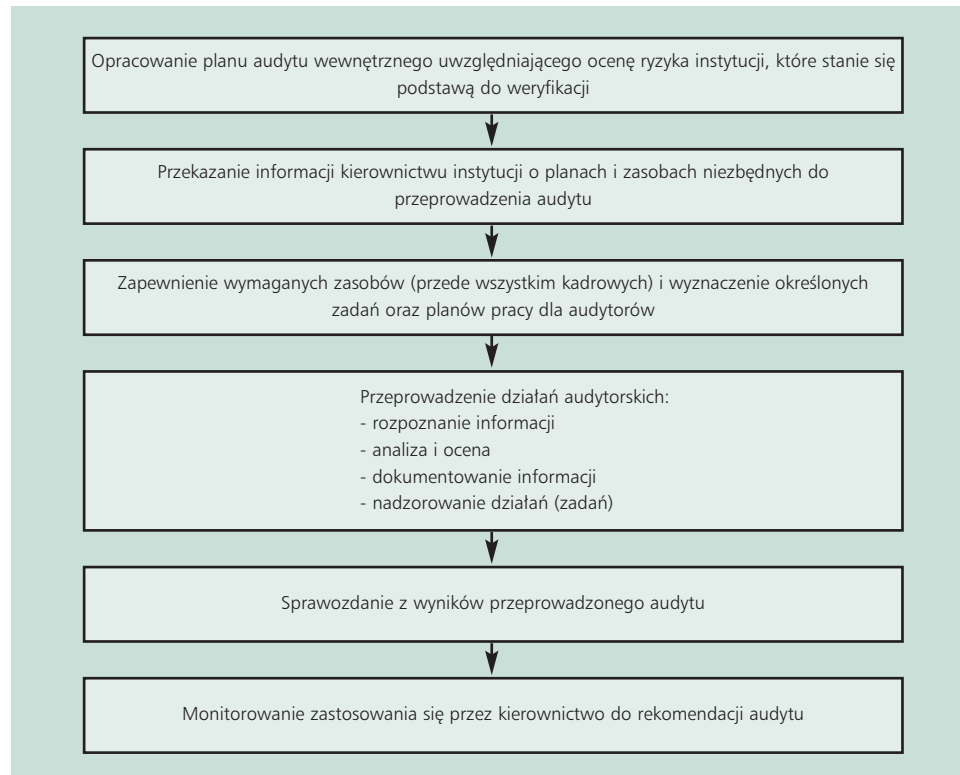
Tabela 10. Czy jednostka (komórka) audytu wewnętrznego prowadzi:

Audyty finansowe	Tak, we wszystkich krajach OECD z wyjątkiem Węgier
Audyty systemu*	Tak, we wszystkich krajach OECD
Audyty zamówień publicznych	Tak, we wszystkich krajach OECD z wyjątkiem Holandii

*Chodzi o ocenę systemów obejmujących gromadzenie, zarządzanie i wydatkowanie funduszy publicznych, jak również gospodarowanie majątkiem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Results of the survey on Budget Practices and Procedures*, www.oecd.org

Schemat 4. Schemat procedury audytu wewnętrznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors, 2001.

aspektów działalności zarządczej w jednej instytucji (departamencie), co na pewno ułatwi dostęp i organizację działań audytorskich.

Jak wskazują międzynarodowe standardy, każde działanie audytu poprzedzone powinno być szczegółowo ustalonym planem. Plany takie zawierają szczegóły procedury danego audytu, w tym przede wszystkim jego cele i priorytety, które mogą jednak zmieniać się przy poszczególnych procesach audytu. Plany te opracowane powinny być także w ujęciu średnio- i długookresowym. W przypadku audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym działania podejmowane powinny być jak najczęściej zgodnie ze szczegółowo wyznaczonymi celami. Plany te powinny być skoordynowane i przedstawione do wiadomości dyrektorowi agencji zarządzania długiem publicznym.

Zgodnie ze standardami, ryzyka jakie zostaną zdefiniowane do zweryfikowania przez audytorów odnoszą się nie tylko do aspektów finansowych (bądź w ograniczonym zakresie – przykład Włoch³⁵ lub w ogóle ich nie dotyczą jak w przypadku Węgier³⁶), ale przede wszystkim do oceny efektywności funkcjonowania całej instytucji. Określają one bowiem prawdopodobieństwa wystąpienia lub nie określonego zdarzenia, którego rezultatem może być szkoda w wizerunku instytucji zarządzania długiem publicznym lub wpływ na realizację celów zarządzania. Jak się podkreśla wyraźnie, szczególnie w Wielkiej Brytanii, audyt wewnętrzny nie jest odpowiedzialny za wykonywanie dziennych operacji związanych z zarządzaniem długiem publicznym. Audytorzy wyznaczają zatem własne rodzaje ryzyk oraz ustalają ich hierarchię. Ryzyka przyjęte przez audyt zarządzania długiem publicznym powinny zatem obejmować między innymi (w ujęciu wybiórczym lub całościowym):

- ryzyka błędów w operacjach finansowych (brak lub niezrealizowanie celów, limitów, przyjętych rozwiązań bazowych),

³⁵ We Włoszech audyt wewnętrzny ministerstwa przeprowadza tylko porównania określonych dokumentów dokonując konfrontacji z obowiązującym prawem i regulacjami finansowymi.

³⁶ Agencja węgierska podlega audytowi wewnętrznemu w obrębie zgodności działania z obowiązującymi zapisami prawnymi.

- ryzyko nieodpowiednich procedur kontroli lub ich wdrażania przez kierownictwo i pracowników,
- ryzyko niezgodności procedur z obowiązującym prawem,
- ryzyko błędów w doborze kadry (kwalifikacji, etyka zawodowa, wysoka rotacja kadry),
- ryzyko związane ze złym podziałem funkcji i kompetencji poszczególnych jednostek agencji,
- ryzyko manipulacji i oszustw.

Realizacja postawionych w planie zadań musi odbywać się z wykorzystaniem odpowiedniej ilości wykwalifikowanej, spełniającej określone wymogi, kadry audytorów. Jak już wcześniej zaznaczono (tabela 9), w niektórych krajach dokonuje się dodatkowego okresowego naboru pracowników audytu wewnętrznego po to, aby postawione cele audytu zostały zrealizowane kompleksowo według ustalonych założeń.

W trakcie przeprowadzania audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym, zgodnie z odpowiedziami uzyskanymi z poszczególnych badanych krajów, audytorzy wykorzystują różne instrumenty, do których należą:

- weryfikacja dokumentów,
- wielokryterialna analiza danych,
- wywiady i ankiety,
- egzaminy (testy).

Audytorzy wewnętrzni powinni mieć również dostęp do sprawozdań kontrolnych w poszczególnych jednostkach oraz do raportów audytu zewnętrznego³⁷.

Raporty z przeprowadzonego audytu przekazywane są zazwyczaj kierownictwu instytucji zarządzania długiem publicznym (np. Finlandia – Dyrektor Generalny Skarbu Państwa, Szwecja – Za-

Tabela 11. Polityka informacyjna dotycząca audytu zarządzania długiem publicznym

Belgia	Raporty audyt wewnętrznego przekazywane są bezpośrednio do Generalnego Administratora Administracji Skarbu Państwa odpowiedzialnego za przeprowadzony audyt. Raporty przekazywane nadrzędnej instytucji audytu (Zespół Audytorów) są publikowane
Dania	Raporty audytu zewnętrznego są publikowane
Finlandia	Raporty są tajne do użytku wewnętrznego
Francja	Raporty są publikowane przez Zespół Audytorów
Hiszpania	Raporty nie są publikowane
Holandia	Raporty przeprowadzone przez audytorów ministerialnych nie są publikowane.
Irlandia	Raporty audytu wewnętrznego są tajne. Opinie audytu zewnętrznego dołączane są do oficjalnych rocznych raportów Agencji
Niemcy	Raporty audytu zarządzania długiem publicznym nie są publikowane
Szwecja	Raporty audytu wewnętrznego traktowane są jako oficjalne dokumenty i publikowane przez Agencję
Wielka Brytania	Raporty audytu zewnętrznego są częścią publikowanego w ramach rocznego raportu Agencji (<i>DMO Report and Accounts</i>). Raporty audytu wewnętrznego wykorzystywane są tylko przez Agencję oraz Komitet Audytu, którego członkami są między innymi przedstawiciele instytucji audytu zewnętrznego oraz komórki audytu Skarbu Państwa
Włochy	Raport Zespołu Audytorów nie jest publikowany. Jedynie statystyczny aneks do tego raportu jest dostępny corocznie na stronach internetowych Skarbu Państwa
Słowenia	Raporty audytu wewnętrznego nie są publikowane. Raporty zespołu audytu zewnętrznego są podawane do publicznej wiadomości
Węgry	Raporty audytu są publikowane
Australia	Raporty audytu zewnętrznego są publikowane
Japonia	Raporty audytu zewnętrznego są publikowane
Kanada	Raporty audytu wewnętrznego i zewnętrznego mają charakter oficjalny
Nowa Zelandia	Raport Generalnego Kontrolera i Audytora publikowany jest corocznie. Raport audytu wewnętrznego także ma charakter oficjalny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z poszczególnych państw.

³⁷ Więcej na ten temat w dalszej części opracowania

rząd Agencji, Kanada – Senior Management Departamentu Finansów). Jednakże według proponowanego w opracowaniu rozwiązania, sprawozdania z przeprowadzonych działań audytu wewnętrznego agencji muszą być przekazane zbiorczo w raporcie rocznym także do informacji i weryfikacji przez Głównego Audytora Wewnętrznego, odpowiedzialnego za audyt we wszystkich jednostkach budżetowych.

Raporty audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym w większości państw nie są publikowane (tabela 11). Występują jednak wyjątki, jak w przypadku agencji szwedzkiej lub stanowią część publikowanego zbiorczego raportu audytu ministerstwa (Nowa Zelandia). Z kolei sprawozdania z kontroli audytorów zewnętrznych przeważnie stanowią część oficjalnej polityki informacyjnej dotyczącej obszaru finansów państwa.

Raporty audytorów wewnętrznych nie powinny być publikowane. Ich charakter jest najczęściej inny niż raportów audytorów zewnętrznych. Raport audytora wewnętrznego jest dokumentem operacyjnym i ma pomóc w usprawnieniu zarządzania jednostką. Jego głównym odbiorcą jest zarządzający. W swoim raporcie audytorzy wewnętrzni zapewniają kierownika jednostki (w przeciwieństwie do audytorów zewnętrznych, którzy certyfikują dla odbiorców zewnętrznych, np. Parlamentu, funkcjonowanie agencji zarządzania długiem publicznym) o prawidłowym działaniu określonych procesów, bądź informują o uchybieniach i przedkładają stosowne rekomendacje. Stąd zresztą zwraca się często uwagę na istotną funkcję doradczą, którą sprawuje audytor wewnętrzny. Jego działanie zgodnie z międzynarodowymi standardami i definicją IIA ma przysparzać wartości dodanej.

Większość analizowanych państw opiera procedury audytu na wypracowanej już praktyce. Zmiany w strukturze audytu wewnętrznego w najbliższym czasie nastąpią tylko w przypadku Włoch, gdzie planowana jest specjalizacja audytu ministerialnego nie tylko w stosunku do departamentów (np. Departament Skarbu Państwa), ale także do poszczególnych dyrektoriatów (np. Dyrektoriat Długu Publicznego).

W badanych państwach nie przewiduje się zmian procedur audytu zewnętrznego. Ostatnia modyfikacja nastąpiła w Szwecji w 2003 roku.

6

Audyty zewnętrzny zarządzania długiem publicznym

Audyty zewnętrzny³⁸ jest różnie usytuowany i zorganizowany w badanych państwach. Na ogół koncentruje się na kontroli finansów i działalności administracji oraz majątku publicznego, zwłaszcza jednak na kontroli wykonania budżetu państwa. Innymi słowami najczęściej celem audytu (kontroli) zewnętrznego jest – z jednej strony – zapewnienie, że rozliczenia z wykorzystaniem środków publicznych są przejrzyste i wiarygodne oraz że operacje są legalne. Z drugiej strony natomiast, celem audytu jest oszacowanie czy operacje zarządzania pozwoliły osiągnąć założone cele w sposób

Tabela 12. Instytucje audytu zewnętrznego i zakres ich działania

Kraj	Instytucja	Zakres kontroli
Belgia	Zespół Auditorów (<i>The Court of Audit</i>)	Odpowiedzialny za kontrolę legalności i prawidłowości zarządzania finansami państwa oraz zgodności z budżetem
Dania	Urząd Audytu Państwowego	Audyty finansowe
Finlandia	Biuro Audytu Państwowego (<i>The State Audit Office</i>)	Odpowiedzialne za kontrolę legalności i prawidłowości zarządzania finansami państwa zgodnie z budżetem, dzieli się na dwie jednostki audytu finansów i audytu gospodarności
Francja	Zespół Auditorów	Wzorowany na bankowym podejściu do analizy ekspozycji na ryzyko
Hiszpania	Brak audytu zewnętrznego	–
Holandia	Zespół Auditorów	–
Irlandia	Generalny Kontroler i Auditor Państwowy	Odpowiedzialny za weryfikowanie legalności transakcji, monitoring systemu wewnętrznej kontroli finansowej oraz ocenę gospodarności
Niemcy	Firma audytorska Deloitte & Touche	–
Szwecja	Państwowy Urząd Audytu	Składa się z dwóch departamentów: audytu finansowego i gospodarności
Wielka Brytania	Urząd Audytu Państwowego (NOA)	Odpowiedzialny jest za audyt finansowy i legalności
Włochy	Zespół Auditorów	Odpowiedzialny za weryfikację zarządzania długiem zgodnie z wyznaczonymi limitami oraz prawem
Słowenia	Zespół Auditorów Republiki Słowenii	Odpowiedzialny za kontrolę legalności i gospodarności zarządzania publicznymi funduszami
Węgry	Urząd Audytu Państwowego (<i>Állami Számvevőszék, ÁSZ</i>)	Audyty przeprowadzane zazwyczaj z audytem wykonania budżetu, choć zarządzanie długiem publicznym podlega także częstszej kontroli. Dodatkowo przeprowadzany jest audyt zewnętrzny przez firmę audytorską
Australia	Urząd Audytu Państwowego (ANAO)	Audyty finansowe (w tym sprawozdań finansowych) i gospodarności
Japonia	Urząd Audytu Państwowego	–
Kanada	Generalny Auditor Kanady	Audyty sprawozdań finansowych
Nowa Zelandia	Firma audytorska KPMG – kontrakt z Generalnym Urzędem Kontroli i Audytu	Audyty finansowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z poszczególnych państw.

³⁸ Autorzy przyjmują za tożsame określenia audyt zewnętrzny i kontrola zewnętrzna

oszczędny i wydajny. Jest to kompilacja audytu o charakterze finansowym (*financial audit*) oraz audytu gospodarności (*performance audit*). Audyt finansowy dotyczy przede wszystkim badania wiarygodności sprawozdań finansowych przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi. Audyt finansowy bada również finansowe aspekty tzw. *corporate governance*, tj. w tym przypadku sprawności funkcjonowania kontroli wewnętrznej i procesu zarządzania ryzykiem. Audyt gospodarności (wykonania) dotyczy oceny przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków oraz uzyskiwania możliwie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków.

Zadaniem audytora zewnętrznego jest certyfikowanie działania określonej jednostki w przyjętym zakresie, najczęściej finansowym. Podobnie, jak w przypadku przedsiębiorstw działających na rynku, w przypadku podmiotów sektora finansów publicznych, w tym agencji zarządzania długiem publicznym, audytor zewnętrzny ma certyfikować prawidłowość sporządzenia sprawozdań i raportów finansowych, ich zgodność z zapisami księgowymi oraz prawem finansowym, a także, co związane jest z celem zasadniczym – skuteczność wewnętrznej kontroli finansowej.

Przyjęcie zasady, że rola audytora zewnętrznego jest taka sama lub zasadniczo zbieżna z rolą jaką odgrywają biegli rewidenci w przypadku przedsiębiorstw, znajduje odzwierciedlenie w praktyce. W badanych państwach w Niemczech i Nowej Zelandii funkcje audytora zewnętrznego wykonują te same firmy, które certyfikują działania przedsiębiorstw. Podobnie jest na Węgrzech, gdzie w przypadku agencji zarządzania długiem publicznym audyt zewnętrzny dodatkowo przeprowadza wybrana firma audytorska działająca na rynku.

Różne są zasady współpracy pomiędzy instytucjami audytu wewnętrznego i zewnętrznego. W większości państw raporty audytorów wewnętrznych (kontrolerów wewnętrznych³⁹) są dostępne dla audytorów zewnętrznych.

Generalnie audytorzy wewnętrzni udostępniają swoje raporty audytorom zewnętrznym. Tym niemniej, z tego punktu widzenia tylko w 61,5% z badanych przez Bank Światowy 41 państwach, zarządzający zespołami audytorów wewnętrznych koordynują swoje plany z audytorami zewnętrznymi.

Wydaje się, że brak koordynacji planów działań audytu wewnętrznego z audytem zewnętrznym związany jest, z jednej strony, ze stosunkowo krótkim okresem rozwoju tej pierwszej instytucji, co nie pozwoliło wykształcić jeszcze określonych praktyk. Z drugiej jednak strony, może mieć na to

Tabela 13. Czy raport sporządzony przez audytora wewnętrznego jest dostępny audytorom zewnętrznym?

Kraje Unii Europejskiej ⁴⁰	Tak	Nie
Belgia	X	
Dania	X	
Finlandia	X	
Francja	X	
Hiszpania	X	
Irlandia	X	
Polska	X	
Słowenia	X	
Szwecja	X	
Wielka Brytania	X	
Węgry	X	
Włochy		X
Pozostałe kraje	Tak	Nie
Australia	X	
Japonia		X
Kanada	X	
Nowa Zelandia	X	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Results of the survey on Budget Practices and Procedures*, www.oecd.org

³⁹ Tam, gdzie nie ma komórek audytu wewnętrznego.

⁴⁰ Holandia i Niemcy nie udzieliły odpowiedzi na to pytanie.

Tabela 14. Czy audyt wewnętrzny przewiduje skoordynowanie planów działania z audytorami zewnętrznymi?

Kraje Unii Europejskiej ⁴¹	Tak	Nie
Belgia	X	
Dania	X	
Finlandia		X
Francja		X
Hiszpania	X	
Irlandia	X	
Polska		X
Słowenia	X	
Szwecja	X	
Wielka Brytania	X	
Węgry	X	
Włochy		X
Pozostałe kraje	Tak	Nie
Australia	X	
Japonia	X	
Kanada	X	
Nowa Zelandia		X

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Results of the survey on Budget Practices and Procedures*, www.oecd.org

wpływ przyjęcie rozwiązań zmierzających do kontroli wewnętrznej, eliminując niejako funkcje specyficzne dla audytu wewnętrznego (Francja). I jednocześnie brakiem jasnego rozgraniczenia pomiędzy audytem wewnętrznym a kontrolą wewnętrzną (Nowa Zelandia, Polska).

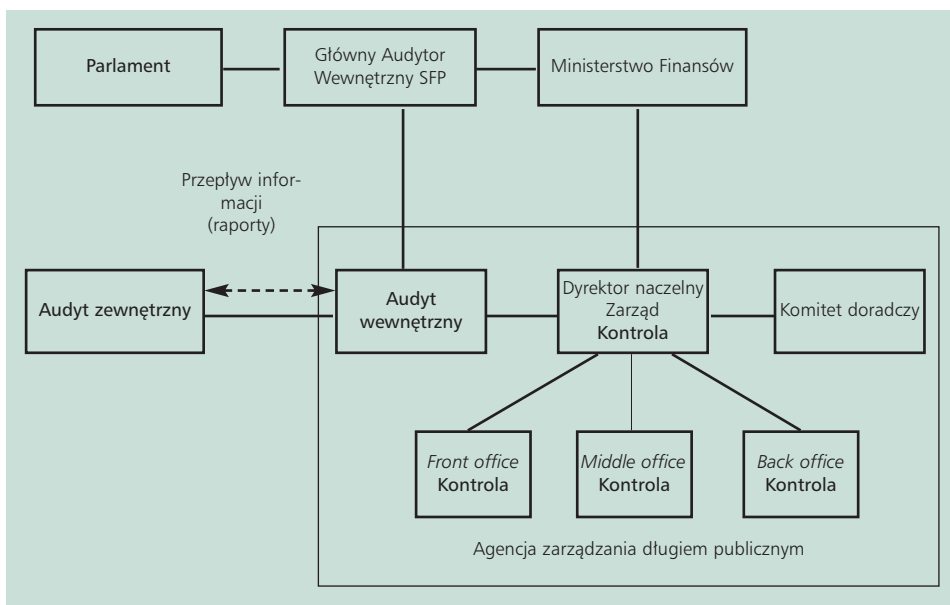
Porównując definicję oraz rolę audytu wewnętrznego i zewnętrznego można postawić tezę, że istnieją wspólne obszary będące w kręgu ich zainteresowania. Z tego względu powinno dochodzić między tymi instytucjami do pewnego rodzaju uzgodnienia tych obszarów działania – przepływu informacji, tak aby ich wspólna troska o, w tym przypadku efektywność zarządzania publicznymi środkami, przyniosła jak najlepsze rezultaty. Mówiąc o przepływie informacji autorzy mają na myśli te działania, które pozwolą na etapie planowania objąć w najefektywniejszy sposób obszary poddawane audytowi eliminując, tam gdzie nie jest to konieczne, powielanie działań. Postulat ten dotyczy szczególnie współpracy na poziomie operacyjnym audytora zewnętrznego będącego w badanym podmiocie przez relatywnie krótki czas z audytorem wewnętrznym, podejmującym działania na bieżąco, przez cały rok i zobowiązanego działać zgodnie z rocznym planem, zazębiającym się jednak z planami wieloletnimi.

Tam gdzie nie jest to określone, istnieje potrzeba jasnego ustalenia obszarów działania audytorów wewnętrznych i zewnętrznych oraz jednocześnie precyzyjnego określenia zasad współpracy. Na pewno będzie to łatwiejsze wówczas, gdy zostaną precyzyjnie określone, szczególnie obszary działań audytorów wewnętrznych. Usytuowanie audytora w instytucji, która zajmuje się wieloma, często skrajnie różniącymi się obszarami działań, nie pozwala mu wypracować indywidualnego podejścia do problemów specyficznych i nie daje płaszczyzny do bliższej współpracy z audytorem wewnętrznym. Traktując proces zarządzania długiem publicznym za specyficzny, w porównaniu do innych obszarów pracy ministerstwa, w ramach którego usytuowana jest komórka za niego odpowiedzialna, oraz przyjmując założenie, że audytor w odmienny jednak sposób musi badać ten obszar (podobnie jak, np. obszar IT), należy dysponować wykwalifikowanymi audytorami do tego rodzaju zadania. Można to osiągnąć, z jednej strony przez zwiększenie obsady personalnej w komórce audytu wewnętrznego, utrzymując zespół audytorów do badania obszaru zarządzania długiem publicznym, albo – co postulują autorzy – wyłączyć zarządzanie długiem publicznym ze struktury ministerialnej do odrębnej jednostki organizacyjnej, np. agencji i tam powołać komórkę audytu wewnętrznego. Takie zorganizowanie całego procesu wpłynie na wzrost efektywności pracy audytorów wewnętrznych i zwiększy szanse skoordynowania działań audytu wewnętrznego z audytem zewnętrznym (schemat 5).

⁴¹ Holandia i Niemcy nie udzieliły odpowiedzi na to pytanie.

Wzorem Niemiec, Nowej Zelandii, czy Węgier, warta rozważenia jest koncepcja, aby w przypadku agencji zarządzania długiem publicznym audytorem zewnętrznym była co roku wybierana określona firma audytorska działająca na rynku. Wykorzystywanie audytorów zewnętrznych niebędących w strukturach sektora publicznego ma niebagatelną zaletę. Jest nią pozbawienie tej formy, jednak kontroli, cech upolitycznienia, co w zasadniczy sposób wpływa na jej efektywność.

Schemat 5. Postulowane relacje i umiejscowienie jednostek kontroli i audytu zarządzania długiem publicznym



Źródło: opracowanie własne.

7

Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym w Polsce

W przypadku zarządzania długiem publicznym w Polsce mamy do czynienia zarówno z kontrolą instytucjonalną, jak i funkcjonalną. W ramach tej pierwszej najistotniejszym podmiotem sprawującym kontrolę instytucjonalną (w tym przypadku zewnętrzną) jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Zgodnie z ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, a także może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych⁴². Z wyjątkiem jednostek samorządowych⁴³, kontrola NIK przeprowadzana jest według następujących kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola zarządzania długiem publicznym dokonuje się w ramach corocznej, stałej kontroli wykonania budżetu państwa w częściach 78 – obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – obsługa długu krajowego, a także części 98 – przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowywaniem nadwyżki budżetowej. Kontrola zarządzania długiem publicznym w częściach 78 i 79 to w pewnym uproszczeniu kontrola obsługi odsetkowej, zaś w części 98 kontrola operacji na części kapitałowej długu, stąd w istocie jest to kontrola finansowa.

W ramach kontroli części 78 i 79 ustawy budżetowej badaniami obejmuje się: prawidłowość realizacji dochodów z poszczególnych źródeł, zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową w danym roku, przepisami ustawy o finansach publicznych oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, rzetelność sprawozdań budżetowych, łącznie ze zbadaniem dowodów i zapisów księgowych, z których wynikają kwoty zawarte w sprawozdaniach, przestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości, jak również prawidłowość i terminowość obsługi długu krajowego i zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa. Celem kontroli wykonania budżetu państwa w części 98 jest badanie:

- kształtowania się deficytu budżetu państwa,
- potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródeł ich finansowania,
- przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem deficytu budżetowego, spłat długoterminowych zobowiązań Skarbu Państwa, oraz innych przychodów i rozchodów wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej,
- kształtowania się poziomu należności i zobowiązań Skarbu Państwa,
- lokowania przejściowo wolnych środków budżetu państwa,
- realizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych,
- realizacji nałożonych przez Ministra Finansów limitów i upoważnień wynikających z ustawy budżetowej.

Wysokość długu publicznego w Polsce jest determinowana również przez wysokość przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (tzw. dług potencjalny). Stąd, ten aspekt powinien podlegać zarządzaniu i kontroli. Najwyższa Izba Kontroli poddaje analizie udzielanie poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁴⁴. Kontrola tego obszaru dotyczy przede wszystkim kontroli:

⁴² Ustawa o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r. Dz. U. z 1995 r. nr 13, poz. 59.

⁴³ Tu nie stosuje się kryterium celowości wydatków.

⁴⁴ *Informacja o wynikach kontroli udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*. NIK, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa kwiecień 2003 r.

- zgodności z przepisami prawa decyzji w sprawie udzielania poręczeń i gwarancji,
- prawidłowości zabezpieczenia interesów poręczycieli i gwarantów w umowach dotyczących udzielonych poręczeń i gwarancji,
- zakresu wykorzystania przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne limitów w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji,
- prawidłowości spłat zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji,
- egzekwowania należności powstałych z tytułu wypłat poręczeń i gwarancji,
- prawidłowości tworzenia i wykorzystania zasobu majątkowego Skarbu Państwa przeznaczanego na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji,
- wywiązywania się przez Ministra Finansów z obowiązku ewidencji należności i zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne⁴⁵ oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

Najwyższa Izba Kontroli dokonuje również kontroli niesystematycznej – kontroli zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych. Tego typu kontrole wszczynane są na skutek różnych zleceń, napływających do NIK, skarg i wniosków zwracających uwagę na różnego rodzaju nieprawidłowości.

Kolejnym składnikiem kontroli instytucjonalnej jest kontrola wewnętrzna realizowana w Ministerstwie Finansów przez wydzieloną jednostkę – Biuro Kontroli Wewnętrznej i Ochrony Informacji Niejawnych.

Pisząc o kontroli zarządzania długiem publicznym nie sposób nie wspomnieć o kontroli funkcjonalnej, realizowanej w Departamencie Długu Publicznego i Departamencie Polityki Zagranicznej. W pierwszym z wymienionych departamentów kontrola funkcjonalna jest realizowana przez wdrożenie szeregu procedur i działań o charakterze nadzoru i kontroli podejmowanych przez naczelników wydziałów i dyrekcję departamentu, m.in.:

- obowiązuje zasada parafowania dokumentów na wszystkich szczeblach zarządzania,
- każde zlecenie płatności kontrolowane jest przez dwie osoby,
- każda operacja finansowa nadzorowana jest przez więcej niż jedną osobę,
- wdrożono instrukcję obiegu dokumentów księgowych, instrukcję spotkań preliminarzowych,
- operacje sprzedaży/zakupu walut są zawsze odpowiednio zabezpieczone i przeprowadzane przez 3 osoby.

W Ministerstwie Finansów, w którego strukturze znajdują się departamenty odpowiedzialne za realizację działań związanych z zarządzaniem długiem publicznym, działa Biuro Audytu Wewnętrznego. W ramach przygotowywania planu audytu dokonywana była estymacja ryzyka. Zarządzanie długiem publicznym nie było dotychczas przedmiotem audytu, co może świadczyć o tym, że z jednej strony ryzyka związane z tą działalnością nie zostały ocenione wysoko, z drugiej jednak strony, że brak jest audytorów, którzy mogliby podjąć się badania tego specyficznego obszaru. W ramach zadań przewidzianych do realizacji w 2002 i 2003 r. nie było żadnego, które dotyczyłoby zagadnień związanych z zarządzaniem długiem publicznym.

⁴⁵ np. Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Agencja Rynku Rolnego, czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

8

Podsumowanie

Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym, jak wykazali autorzy, nadal traktowana jest w wielu krajach w różnorodny sposób, zarówno pod względem ich definiowania, umiejscowienia w strukturze i w hierarchii powiązań instytucji rządowych oraz samych procedurach. Różnice te wynikają z wielu czynników, gdzie najważniejszym jest zastosowane rozwiązanie instytucjonalne i funkcjonalne zarządzania długiem publicznym.

W niniejszym opracowaniu autorzy, opowiadając się za modelem agencyjnym zarządzania długiem publicznym, zaprezentowali także model relacji i lokalizacji działań kontrolnych i audytorskich, które według nich powinny prowadzić do najbardziej efektywnego rozwiązania w tym zakresie, gwarantując jak najbardziej adekwatne działania dostosowane do specyfiki obszaru jakim jest zarządzanie zadłużeniem budżetu państwa.

W tym kontekście autorzy postulują wprowadzenie kilku rozwiązań w przypadku audytu i kontroli zarządzania długiem publicznym w Polsce:

- sformułowanie jak najbardziej niezależnej agencji zarządzania długiem publicznym (status i lokalizacja), skupiającej funkcje zarządzania całością zobowiązań budżetu państwa zgodnie z ustalonym i zaakceptowanym planem działania w średnim i długim okresie,
- stworzenie oddzielnej jednostki i procedur audytu wewnętrznego zarządzania długiem publicznym w wyodrębnionej agencji zarządzania długiem publicznym lub specjalizacja procedur audytu wewnętrznego ministerstwa,
- przeprowadzanie szczegółowych działań kontrolnych, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka operacyjnego,
- utworzenie stanowiska Głównego Audytora Wewnętrznego SFP podległego Parlamentowi, który stanowiłby jednostkę nadrzędną (zwierzchnią) w stosunku do komórek audytu wewnętrznego wyspecjalizowanych dla potrzeb poszczególnych obszarów działania państwa, w tym zarządzania długiem publicznym,
- obustronny przepływ informacji pomiędzy audytem wewnętrznym i zewnętrznym z przeprowadzonych działań w obszarze zarządzania długiem publicznym.

9

Bibliografia

1. *Audyt wewnętrzny – spojrzenie praktyczne, praca zbiorowa*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2003.
2. G. Broker: *Government securities and debt management in the 1990s*. OECD, 1994.
3. *Communication to the Commission. Clarification of the responsibilities of the key factors in the domain of internal audit and internal control in the Commission*. SEC (2003) 59 z 17 stycznia 2003.
4. E. Currie, Dethier J-J., Togo E.: *Institutional arrangements for public debt management*. World Bank Policy Research Working Papers 3021, April 2003.
5. *Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century*. OECD 2002.
6. *Debt Management Institutional Framework, Regional Consultative Meeting on Draft Guidelines for Public Debt Management*. Johannesburg, South Africa, 2000.
7. *Enterprise risk management framework*. COSO Draft, www.coso.org.key.htm
8. G. Gołębiowski: *Audyt wewnętrzny w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli*. Kontrola Państwowa nr 6/2003.
9. *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document*. IMF and the World Bank, November 2002.
10. *Guidelines for Public Debt Management*. IMF and the World Bank, December 2003.
11. *Informacja o wynikach kontroli udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*. NIK, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa kwiecień 2003.
12. L. Kalderen: *Debt Management Functions and Their Location* w: V. Sandararajan, P. Dattels, H.J. Bloomenstein: *Coordinating Public Debt and Monetary Management*, IMF, 1997.
13. S. Kałużny: *Leksykon kontroli*. Dosko, Warszawa 2002.
14. N. Kappagoda, *Institutional Framework for Public Sector Borrowing*. UNITAR, Geneva, No 17/2002.
15. M. Kazimierzak: *Reforma systemu kontroli wewnętrznej i audytu w Komisji Europejskiej*, w: *Kontrola wewnętrzna w administracji. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej*. IX Konferencja Absolwentów KSAP, Warszawa 2002.
16. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*. PWE, Warszawa 2000.
17. K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.
18. *A New Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission*, 22.02.2000.
19. J. Pieńkos: *Słownik Łacińsko-Polski. Łacina w nauce i kulturze*. Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1996.
20. *Results of the survey on Budget Practices and Procedures*, www.oecd.org

21. Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 762/2001 z 9 kwietnia 2001 r., zmieniające artykuł 24 Rozporządzenia Finansowego z 21 grudnia 1977 r.
22. V. Sandararajan, P. Dattels: *Public Debt and Monetary Management in Transition Economies* w: V. Sandararajan, P. Dattels, H. J. Bloomenstein: *Coordinating Public Debt and Monetary Management*, IMF, 1997.
23. M. Sekuła: *Jaka jest różnica między audytem a kontrolą*. „Gazeta Prawna”, 23.06.2004
24. L. Smolak: *Audyty w Unii Europejskiej*. „Gazeta Prawna”, 03.06.2003 r.
25. *Sovereign debt management, cash management and domestic market development*. Case study: Malawi, World Bank 2000.
26. *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors, 2001.
27. *The New Basel Capital Accord. Consultative document*. Basel Committee on Banking Supervision, April 2003.
28. *Ustawa o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r.* Dz.U. z 1995 r. nr 13, poz. 59.
29. *Webster's New World Dictionary*. Third College Edition, Simon & Schuster Inc. New York 1988.
30. *Wielka Encyklopedia PWN* (wydanie 30-tomowe), tom 2, Warszawa 2001.
31. K. Winiarska, A. J. Wołoszyn: *Rachunkowość budżetowa*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
32. <http://www.coso.org.key.htm> /7.07.2004/