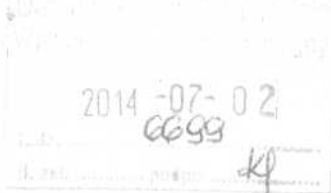


ORP. 1720, 2, 2014



**Sprawozdanie z zadania zapewnającego
Nr 5/2014**

I. Temat zadania: *Audyt prawidłowości obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie.*

II. Oznaczenie zadania: 5/2014

III. Data rozpoczęcia zadania zapewnającego: 29 maja 2014 roku

IV. Data sporządzenia sprawozdania: 23 czerwca 2014 roku

V. Komórka w której przeprowadzono zadanie:

Urząd Miejski w Żmigrodzie

VI. Adres audytowanej jednostki: *pl. Wojska Polskiego 2-3, 55-140 Żmigród*

VII. Imię i nazwisko audytora: *Mariusz Więch*

VIII. Numer upoważnienia do przeprowadzenia audytu: 1/2014

IX. Cel zadania zapewnającego:

Racjonalne zapewnienie, że system obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie funkcjonuje prawidłowo.

X. Podmiotowy zakres zadania zapewnającego:

Urząd Miejski w Żmigrodzie

XI. Przedmiotowy zakres zadania zapewnającego:

Funkcjonowanie systemu obiegu dokumentów finansowo-księgowych w audytowanej jednostce.

XII. Podjęte czynności i zastosowane techniki przeprowadzenia zadania.

1. *Przegląd sprawozdań z poprzednich audytów,*
2. *Zapoznanie się z celami jednostki audytowanej,*
3. *Zapoznanie się z systemem kontroli zarządczej,*
4. *Typowanie,*
5. *Uzyskiwanie informacji i wyjaśnień od pracowników,*
6. *Formularz listy weryfikacyjnej,*

W

7. *Porównanie określonych zbiorów danych,*
8. *Wstępny przegląd,*
9. *Analiza dokumentacji,*
10. *Test zgodności,*
11. *Tabelaryczna analiza danych,*
12. *Graficzna analiza procesów.*

XIII. Termin, w którym przeprowadzono zadanie: 29.05.2014 r. – 23.06.2014 r.

XIV. Zwięzły opis działań jednostki w obszarze objętym zadaniem:

Urząd Miejski w Żmigrodzie jest jednostką organizacyjną Gminy Żmigród działającą w formie jednostki budżetowej, przy pomocy której Burmistrz Gminy Żmigród wykonuje swoje zadania.

Burmistrz Gminy Żmigród jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych zobowiązany jest zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z przepisem art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku, poz. 885 ze zm.).

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi, według przepisu art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

W myśl przepisu art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: efektywności i skuteczności przepływu informacji.

Sprawny i terminowy przepływ dokumentów finansowo-księgowych w ramach struktury organizacyjnej jednostki ma podstawowe znaczenie dla terminowości załatwiania spraw oraz regulowania zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są na podstawie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych do terminowego regulowania zobowiązań. Istotny wpływ na terminową realizację zobowiązań ma właściwa organizacja systemu obiegu dokumentów księgowych w jednostce, a w szczególności terminowe i niezwłoczne zwracanie przez pracowników

merytorycznych opisanych dowodów źródłowych na stanowisko odpowiedzialne za sporządzanie przelewów.

XV. Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny:

Zastosowane techniki badania audytowego w postaci typowania, uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników, wstępnego przeglądu, formularza listy weryfikacyjnej, porównania określonych zbiorów danych, testu zgodności, tabelarycznej analizy danych, czy graficznej analizy procesów pozwalają na dokonanie oceny funkcjonowania systemu obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie.

Przeprowadzone czynności audytowe wykazały, że w jednostce wprowadzono do stosowania procedurę określającą zasady obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Obowiązującą w tym zakresie procedurą jest Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie stanowiąca załącznik nr 2 do zarządzenia nr 0152/94/2010 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 16 grudnia 2010 roku. W wymienionej procedurze określono ścieżkę przepływu dokumentów w ramach struktury organizacyjnej jednostki. Zgodnie z przyjętymi w tym zakresie rozwiązaniami dowody źródłowe z komórki przyjmującej dokumenty z zewnątrz, po zadekretowaniu przez kierownika jednostki, trafiają na stanowiska merytoryczne celem ich opisanie oraz skontrolowania pod względem merytorycznym, po czym przekazywane są do służb finansowo-księgowych celem przeprowadzenia kontroli formalno-rachunkowej, zatwierdzenia do wypłaty i sporządzenia przelewu.

Badanie audytowe wykazało jednocześnie, że na wszystkich wytypowanych do zadania zapewniającego dowodach źródłowych zamieszczono datę wpływu do jednostki. Stanowi to szczególną ochronę dla jednostki przed zarzutami nieterminowego regulowania zobowiązań oraz przed próbami naliczania jednostce odsetek za zwłokę w zapłacie w sytuacjach, gdy dowód źródłowy wpływa do jednostki po terminie określonym przez kontrahenta.

W jednostce zamieszczana jest również data przekazania dowodu do służb finansowo-księgowych, co jest szczególnie istotne dla konieczności ewentualnego

ustalenia osoby odpowiedzialnej, za nieuregulowanie zobowiązania w terminie wyznaczonym przez kontrahenta.

Niezależnie od powyższego ustalono, że system obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie nie funkcjonuje w sposób prawidłowy. Spowodowane to jest przede wszystkim brakiem precyzyjnych zapisów procedur kontroli zarządczej, które jednoznacznie wskazywałyby w jakim terminie, od momentu wpływu dokumentu do jednostki, dowód źródłowy powinien trafić do służb odpowiedzialnych za sporządzenie przelewu. W § 18 ust. 10 i 11 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie postanowiono, że „wszystkie faktury (rachunki) lub inne dokumenty spełniające wymogi dokumentu księgowego wprowadzone w Dzienniku korespondencji są następnie przedkładane do pracownika odpowiedzialnego merytorycznie. Faktury (rachunki) po dokonaniu kontroli merytorycznej przekazywane są **niezwłocznie** do Referatu Finansów. Za terminowe przekazywanie faktur do Referatu Finansów odpowiedzialni są pracownicy merytoryczni”. Przyjęte zapisy są mało precyzyjne, nie sprzyjają zapewnieniu sprawnego i szybkiego obiegu dokumentów księgowych, w szczególności w czasie gwarantującym terminowe uregulowanie zobowiązania. Przyjęcie w instrukcji niedookreślonego i niejasnego zwrotu „niezwłocznie” nie gwarantuje otrzymania dokumentu źródłowego przez Referat Finansów przed upływem terminu płatności wyznaczonego przez kontrahenta. Przyjęcie wymienionego zwrotu stwarza dodatkowo trudności w przypisaniu odpowiedzialności pracownikowi za przekazanie faktury lub rachunku do Referatu Finansów po terminie płatności. Zwrot „niezwłocznie” nie został bowiem zdefiniowany w przepisach prawa, również w instrukcji. Dla jednego pracownika merytorycznego niezwłocznie może oznaczać w tym samym dniu, a dla innego w terminie 7 dni. Zdecydowanie bardziej skuteczne i właściwe jest zatem określenie konkretnego terminu, w jakim dokument ma zostać przekazany do Referatu Finansów, np.: w tym samym dniu, w którym pracownik merytoryczny go otrzymał, bądź w terminie 2 lub 3 dni od jego otrzymania – z wyraźnym wskazaniem, że niezależnie od ustalonych terminów dokument musi trafić do Referatu Finansów przed upływem terminu płatności wyznaczonego przez kontrahenta (właściwy byłby zatem zwrot „faktury (rachunki)

po dokonaniu kontroli merytorycznej przekazywane są do Referatu Finansów w terminie 2 dni od ich otrzymania do kontroli, chyba że termin płatności ustalony przez kontrahenta jest krótszy – wówczas dokument źródłowy należy przekazać do Referatu Finansowego przed upływem terminu płatności”).

W § 18 ust. 12 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie postanowiono ponadto, że „przedłożone dokumenty po wymaganym terminie zapłaty będą przyjmowane tylko z pisemnym wyjaśnieniem przyczyn opóźnienia oraz wskazaniem osoby odpowiedzialnej za zaistniałą sytuację”. Przyjęty zapis w praktyce rodzi ryzyko wydłużenia okresu pozostawiania audytowanej jednostki w zwłoce w zapłacie za fakturę lub rachunek. Przyjęcie przez służby finansowo-księgowe faktury (rachunku) celem dokonania zapłaty uzależnia się bowiem od wyjaśnienia przyczyn opóźnienia i wskazania osoby odpowiedzialnej. Może to w oczywisty sposób wydłużyć czas pozostawiania w zwłoce w zapłacie za zobowiązanie. Procedura wyjaśniania przyczyn i ustalania osób odpowiedzialnych za przekazanie dowodu źródłowego do Referatu Finansowego po terminie płatności wyznaczonym przez kontrahenta nie powinna wstrzymywać procesu zapłaty za zobowiązanie. Od wyjaśnienia przyczyn nieprawidłowego funkcjonowania obiegu dokumentów księgowych w jednostce nie może przecież być uzależnione uregulowanie zobowiązania wobec kontrahenta. Są to zdarzenia zupełnie ze sobą nie związane.

Zastosowane techniki badania audytowego w postaci tabelarycznej analizy danych oraz graficznej analizy procesów wskazują, że średni czas przepływu dokumentów finansowo-księgowych od momentu wpływu do jednostki do momentu przekazania do Referatu Finansów wynosi w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie 5 dni. Jest to okres zdecydowanie zbyt długi i narażający jednostkę na nieterminowe regulowanie zobowiązań, a w konsekwencji na zapłatę odsetek karnych. Dla 4 dokumentów finansowo-księgowych wytypowanych do zadania zapewniającego okres przepływu wewnątrz jednostki wynosił aż 10 dni, zaś dla 2 dokumentów 9 dni. W jednym przypadku okres przepływu dowodu źródłowego od punktu kancelaryjnego do Referatu Finansów wynosił 7 dni. Powyższe spowodowało, że zobowiązanie wynikające z faktury VAT nr 15/WN/2014 z dnia 2 stycznia 2014 roku (dokument wpłynął do jednostki w dniu 3 stycznia 2014 roku), z terminem

płatności do 10 stycznia 2014 roku, zostało uregulowane w dniu 13 stycznia 2014 roku, zobowiązanie wynikające z faktury VAT nr 14/WN/2014 z dnia 2 stycznia 2014 roku (dokument wpłynął do Urzędu w dniu 3 stycznia 2014 roku), z terminem płatności do 10 stycznia 2014 roku, zostało uregulowane w dniu 13 stycznia 2014 roku, zobowiązanie wynikające z faktury VAT nr 13/WN/2014 z dnia 2 stycznia 2014 roku (faktura wpłynęła do jednostki w dniu 3 stycznia 2014 roku), z terminem płatności do 10 stycznia 2014 roku, zostało uregulowane w dniu 13 stycznia 2014 roku, zobowiązanie wynikające z faktury VAT nr 131210361 z dnia 31 grudnia 2013 roku (faktura wpłynęła do jednostki w dniu 13 stycznia 2014 roku), z terminem płatności do 16 stycznia 2014 roku zostało uregulowane w dniu 22 stycznia 2014 roku, zobowiązanie wynikające z faktury VAT nr FV/3/2014/01 z dnia 15 stycznia 2014 roku (dowód źródłowy wpłynął do jednostki w dniu 16 stycznia 2014 roku), z terminem płatności do 22 stycznia 2014 roku zostało uregulowane w dniu 24 stycznia 2014 roku. We wszystkich wymienionych przypadkach nieterminowo uregulowanych zobowiązań dowody źródłowe zostały przekazane ze stanowisk merytorycznych do Referatu Finansów po terminie płatności wyznaczonym przez kontrahenta, pomimo że dokumenty wpłynęły do Urzędu przed terminem płatności. Nieterminowe regulowanie zobowiązań było niezgodne z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Do oceny ustaleń stanu faktycznego w przeprowadzonym zadaniu audytowym przyjęto kryteria: legalności, rzetelności i racjonalności. Wynik dla przyjętych kryteriów jest zły.

XVI. Określenie oraz analiza przyczyn uchybień:

Przyczyną stwierdzonych przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań było nieprecyzyjne określenie w instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych terminu, w jakim dokument powinien zostać przekazany do Referatu Finansów. Niezależnie jednak od mało precyzyjnych zapisów procedury kontroli zarządczej stwierdzone przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań spowodowane były również niezdyscyplinowaniem odpowiedzialnych

pracowników. Okres przepływu dokumentów od momentu wpływu do jednostki do momentu przekazania do Referatu Finansów wynosił bowiem nawet 10 dni. Tak długi czas przepływu dokumentów wewnątrz jednostki nie powinien mieć miejsca niezależnie od regulacji procedur kontroli zarządczej.

XVII. Wskazanie słabości kontroli zarządczej:

System kontroli zarządczej funkcjonuje nieprawidłowo w obszarze przepływu dokumentów finansowo-księgowych. Słabość kontroli zarządczej w wymienionym obszarze dotyczy w szczególności braku wskazania konkretnego terminu w jakim - od momentu wpływu do jednostki - dokumenty księgowe powinny trafić do Referatu Finansów.

XVIII. Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej:

Wynikiem nieprawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w obszarze przepływu dokumentów finansowo-księgowych może być zapłata odsetek za zwłokę w zapłacie, a tym samym uszczuplenie środków finansowych Gminy Żmigród. Z nieterminowym regulowaniem zobowiązań, a w konsekwencji z zapłatą odsetek za zwłokę w zapłacie wiąże się natomiast ryzyko poniesienia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na mocy art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

XIX. Skutki lub ryzyka wynikające z uchybień:

Niewykonanie zobowiązania jednostki, którego skutkiem jest zapłata odsetek stwarza ryzyko odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

XX. Zalecenia:

- 1) Określenie w procedurze kontroli zarządczej konkretnego terminu, w jakim dokument ma zostać przekazany z punktu kancelaryjnego na stanowisko merytoryczne oraz ze stanowiska merytorycznego do Referatu Finansów, z zastrzeżeniem, że dokument musi zawsze trafić do Referatu Finansów przed terminem płatności wyznaczonym przez kontrahenta.*

- 2) Zmiana postanowień Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzenia nr 0152/94/2010 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 16 grudnia 2010 roku w części dotyczącej ustalania przyczyn oraz osób odpowiedzialnych za przekazanie z opóźnieniem dowodów źródłowych do Referatu Finansów, w szczególności spowodowanie, aby wyjaśnianie wymienionych kwestii nie wstrzymywało procesu zapłaty za zobowiązanie.
- 3) Zobowiązanie pracowników merytorycznych do przekazywania dokumentów finansowo-księgowych w czasie umożliwiającym terminowe uregulowanie zobowiązania.
- 4) Prowadzenie nadzoru nad właściwym funkcjonowaniem systemu obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie.

XXI. Zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień:

Jak wyżej.

XXII. Opinia audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym:

System kontroli zarządczej w obszarze obiegu dokumentów finansowo-księgowych nie funkcjonuje prawidłowo, co zostało szczegółowo opisano w sprawozdaniu. Celem usprawnienia systemu niezbędna jest realizacja zaleceń zaproponowanych przez audytora.

23.06.2014 r.

data

podpis audytora

Mariusz Wiedn
Audytorski wewnętrzny
nr certyfikatu MF 2004/776