



LEŚNY & WSPÓLNICY
KANCELARIA PRAWNA

PROFESJONALIZM, RZETELNOŚĆ, DOŚWIADCZENIE

Sprawozdanie z realizacji planu audytu za rok 2013

Powiat Policki

I. Zakres audytu wewnętrznego realizowany w roku 2013.

Podstawowym celem realizowanych w 2013r. zadań audytowych było dostarczenie kierownikowi jednostki samorządu terytorialnego – Staroście Polickiemu niezależnej informacji, racjonalnego zapewnienia i opinii na temat:

1. W zakresie zadania: **Funkcjonowanie oświaty - efektywność zarządzania w zakresie organizacji i finansowania Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 2 im. Kornela Makuszyńskiego w Policach:**

- efektywności zarządzania w zakresie organizacji i finansowania Zespołu Szkół im. Ignacego Łukasiewicza w Policach
- efektywności wykorzystania części oświatowej subwencji ogólnej.

2. W zakresie zadania: **Audyt Bezpieczeństwa Informacji przeprowadzony dla Starostwa Powiatowego w Policach:**

- zasad przetwarzania danych osobowych,
- zabezpieczenia danych osobowych,
- rejestracji zbiorów danych osobowych,
- spełnienia standardów w zakresie bezpieczeństwa sprzętu,
- spełnienia standardów w zakresie zarządzania systemami i sieciami.

3. W zakresie zadania: **Wydatki w jednostkach organizacyjnych Powiatu Polickiego - legalność, celowość i gospodarność**

Prawidłowości prowadzenia procesu wydatkowania środków publicznych w jednostkach organizacyjnych Powiatu Polickiego pod kątem legalności, celowości i gospodarności.

4. W zakresie zadania: **Zamówienia publiczne w Powiecie Polickim**

Prawidłowości prowadzenia procesu inwestycyjnego pod kątem zamówień publicznych, zgodności z zasadami ustawy o finansach publicznych (gospodarności, celowości, efektywności) oraz zapobiegania oszustwom i nadużyciom.

5. W zakresie zadania: **Możliwości odzyskania VAT przez Powiat Policki:**

- możliwości odliczania i odzyskiwania podatku VAT,
- prawidłowości rozliczania dokumentacji sprzedaży i zakupów w deklaracjach VAT składanych do Urzędu Skarbowego,
- wydatków bieżących, które mogą być odliczane w deklaracjach VAT.

W związku z brakiem potrzeby realizacji aż tylu zadań audytowych jedno zadanie pominięto na co zgodę wyraziły obie strony.

II. Rekomendacje wskazane w trakcie realizacji audytu, w ze szczególnym uwzględnieniem zidentyfikowanych ryzyk i słabości kontroli zarządczej.

1. Funkcjonowanie oświaty - efektywność zarządzania w zakresie organizacji i finansowania Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 2 im. Kornela Makuszyńskiego w Policach:

- Coroczna analiza wielkości subwencji oświatowej oraz wydatków w rozdziale oświata w oparciu o kryteria wskazane w sprawozdaniu z audytu;
- Podstawą do wszelkich dyskusji w zakresie organizacji oświaty są odpowiednie akty prawne oraz racjonalne zarządzanie zadłużeniem publicznym przez pryzmat interesu wszystkich mieszkańców, a więc budżetu całego powiatu;
- Wykształcenie w j.s.t. mechanizmów obiektywnej oceny funkcjonowania poszczególnych szkół przez pryzmat skutków finansowych, które to mechanizmy będą respektowane przez wszystkie oświatowe jednostki organizacyjne;
- Wydział Edukacji i Kultury starostwa przy wykorzystaniu wskazanych w sprawozdaniu mechanizmów pełnić będzie rolę koordynatora.

2. Audyt Bezpieczeństwa Informacji przeprowadzony dla Starostwa Powiatowego w Policach:

- Wdrożenie w audytowanej jednostce Rozdziału I Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym dotyczącym procedury nadawania uprawnień do przetwarzania danych i rejestrowania tych uprawnień w systemie informatycznym oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za te czynności.
- Odpowiednie zmiany w lokalizacji sprzętu serwerowni (rekomendacje jak powyżej).
- Nadanie zakresów czynności dla Administratora Systemu Informatycznego oraz Administratora Bezpieczeństwa Informacji.
- Scentralizowanie obsługi informatycznej jednostki poprzez podporządkowanie osoby na stanowisku informatyka w Wydziale Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa Kierownikowi Referatu Informatyki Starostwa Powiatowego w Policach.
- Aktualizacja zgłoszonych i zgłoszenie nowych zbiorów danych osobowych Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych.

3. Wydatki w jednostkach organizacyjnych Powiatu Polickiego - legalność, celowość i gospodarność

Audyt wewnętrzny bardzo pozytywnie ocenił nadzór Skarbnika nad dokonywaniem wydatków przez jednostki organizacyjne. Każdy większy wydatek wymaga akceptacji Skarbnika, co z jednej strony może utrudniać realizację bieżących zadań, ale z drugiej strony zapobiega dokonywaniu wydatków nie celowych i nie mieszczących się w planie. Tak szczelny system kontroli i jego niezawodność potwierdziła analiza wydatków pod kątem ich dokonywania w ramach planu.

Na podstawie przygotowanej przez jednostki tabeli z wyszczególnionymi wszystkimi zmianami planów w roku 2012 w zakresie paragrafów 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4410 oraz majątkowych 6050 i 6060 audytor dokonał porównania kwot zawartych w tych planach z wydrukami kont wydatków 130 w podziale do poszczególnych paragrafów na dzień przed uchwaleniem planu. Przypadków dokonywania wydatków ponad plan nie stwierdzono.

Bardzo pozytywnie należy ocenić również istnienie procedur zamówień do 14 tysięcy euro. Należy podkreślić, że w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 14 000 euro, brak wymogu stosowania regulacji ustawy Prawo zamówień publicznych nie oznacza, że

takie zamówienia mogą być udzielane bez żadnej kontroli. W przypadku zamawiających z sektora finansów publicznych, udzielanie takich zamówień jest kontrolowane w kontekście zasad wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, a także w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Aby zapewnić realizację wydatków w wyżej opisany sposób, a w szczególności w sposób celowy i oszczędny w jednostkach wprowadzono procedury które to zapewniają.

W trakcie audytu stwierdzono fakt zawierania umów (kilka przypadków) na okresy dłuższe niż rok lub umowy, których termin obowiązywania upływał w kolejnym roku kalendarzowym. Audytowane jednostki organizacyjne należą do sektora finansów publicznych i zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Zawierając takie umowy zaciągnięto zobowiązanie na kolejny rok na który nie było jeszcze planu finansowego. Powyższe stanowiło zatem naruszenie przepisów art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W niektórych przypadkach takie umowy były niezbędne do ciągłości działania tychże jednostek. W przypadku upoważnienia w uchwale budżetowej kierowników jednostek organizacyjnych do zawierania takich umów należy ciągłość działania rozumieć raczej wąsko (np. umowy na media). W ocenie audytora do ciągłości działania jednostek nie można zaliczyć np. umów na monitoring, obsługę informatyczną czy dokonywanie przeglądów budowlanych. W ocenie audytora wewnętrznego należy wystąpić do jednostek z prośbą o przedstawienia wykazu umów wieloletnich i tych których wkraczają w kolejny rok kalendarzowy. Wykaz ten może zostać zweryfikowany podczas kolejnej kontroli wewnętrznej realizowanej w każdej z jednostek.

Należy również wskazać na drobne nieprawidłowości takie jak: placenie należności po terminie, błędna klasyfikacja czy brak dokumentów potwierdzających wydatki przy wyjazdach służbowych. Są to jednak drobne uchybienia których źródłem nie są błędy systemowe i nie wymagają szerszego umówienia.

4. Zamówienia publiczne w Powiecie Polickim

W ocenie audytora wewnętrznego podstawowym aspektem, który należy rozważyć przez pryzmat realizowanych zamówień jest takie zorganizowanie systemu zamówień publicznych w Powiecie aby dać odpowiednie wsparcie dla jednostek organizacyjnych w przeprowadzaniu postępowań w sprawie zamówień publicznych.

Dodatkowym aspektem, który należy rozważyć jest dokumentowanie pisemne wszystkich czynności w realizowanych postępowaniach. Dla przykładu w dokumentacji przetargów powinny się znaleźć dokumenty potwierdzające:

- kalkulację planowanych kosztów zgodnie z art. 34 ust 1 ustawy pzp,
- kwotę jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy pzp,
- przekazanie treści zapytań wraz z wyjaśnieniami wykonawcom, którym przekazał specyfikację istotnych warunków zamówienia, bez ujawniania źródła zapytania wykonując obowiązek wynikający z art. 38 ust. 2 pzp,
- zamieszczenia na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Policach informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty.

Ponadto audytor wewnętrzny wskazuje na konieczność przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a w szczególności przepisów w zakresie **art. 95 ust. 1** ustawy pzp zgodnie z którym, *zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. W przypadku dwóch z trzech badanych przetargów ogłoszenia tego nie zamieszczono niezwłocznie.*

5. Możliwości odzyskania VAT przez Powiat Policki:

Zaleca się dokonać analizy zakupów pod kątem ich powiązania ze sprzedażą opodatkowaną. W szczególności podczas sprzedaży nieruchomości należy zwrócić uwagę na koszty związane z procesem sprzedaży. Jeśli nieruchomość jest sprzedawana z podatkiem VAT wtedy koszty jej przygotowania do sprzedaży można odliczyć w całości lub częściowo o ile nie dotyczą wyłącznie sprzedaży opodatkowanej.

W przypadku inwestycji już na etapie projektu powinno się określić czy wystąpi związek wytworzonego środka trwałego ze sprzedażą opodatkowaną i w jakim zakresie.

Takie działanie jest niezbędne, aby ustalić możliwość odliczania podatku VAT. Zgodnie z zasadą niezwłocznego odliczania podatku naliczonego zamiar sprzedaży opodatkowanej będącej wynikiem inwestycji powinien być już znany, ale może się zdarzyć, że nie dojdzie on do skutku. Jeśli taka obawa zaistnieje to można się wstrzymać z odliczaniem podatku VAT i dokonać tego po zakończeniu inwestycji w ramach korekt o ile sprzedaż opodatkowana zaistnieje faktycznie.

Mając wątpliwości co do możliwości odzyskania podatku VAT zalecane jest wykorzystanie interpretacji podatkowych, które są dostępne w internecie, np.: na stronach Ministerstwa Finansów. Można także samemu wystąpić o taką interpretację, jednak wiąże się to z kosztami, tj. opłatą od każdego przedstawionego stanu faktycznego. Interpretacje podatkowe mogą pomóc rozwiązać wątpliwości co do spraw odliczenia podatku VAT bądź naliczenia właściwej stawki tego podatku.

III. Obiektywna ocena systemu kontroli zarządczej w badanym zakresie.

W jednostkach sektora finansów publicznych istotną rolę, z uwagi na potrzebę poprawy efektywności realizacji zadań publicznych, odgrywa kontrola zarządcza, rozumiana jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ważnym elementem systemu kontroli zarządczej jest audyt wewnętrzny, tj. niezależna działalność doradcza i weryfikująca, której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej.

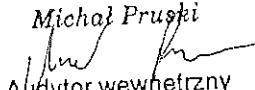
Obszarem jego zainteresowania jest funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Audyt wewnętrzny ma zapewnić o zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

W roku 2013 przedmiotem audytu były cztery zadania zapewniające oraz jedno zadanie w postaci czynności doradczych.

L.p.	Temat zadania	Uwagi
1	Finansowanie szkół i placówek oświatowych	
2	Sprawozdawczość budżetowa - wybrane zagadnienia	Rezygnacja z zadania
3	Wydatki - legalność, celowość i gospodarność jednostek organizacyjnych Powiatu	
4	Zamówienia publiczne	
5	Audyt bezpieczeństwa informacji v	
6	Możliwości odzyskania Vat v	Czynność doradcza

W ocenie audytora wewnętrznego w zakresie będącym przedmiotem audytu system kontroli zarządczej został opracowany, wdrożony i jest monitorowany zgodnie z ustawowymi obowiązkami zarówno na I poziomie (Starostwo) jak i II poziomie (jednostki organizacyjne). Występują pewne słabości, które szczegółowo zostały wskazane w każdym sprawozdaniu z realizacji poszczególnych zadań. System należy zatem w tych aspektach poprawić i doskonalić.

Pełna i obiektywna ocena efektywności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w badanych zakresach jest pozytywna. Niezbędnym elementem kontroli zarządczej w następnym roku będzie monitorowanie wprowadzonych rekomendacji.

Michał Pruski

 Audytor wewnętrzny