PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

Nr 425

Ekonomia – finanse – bankowość

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracenaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-579-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp **7**

Maria Bucka, Agata Zagórowska: Zróżnicowania wewnątrzregionalne i ich implikacje dla rozwoju województwa opolskiego. Wybrane aspekty (Intraregional differences and their implications for the development of the Opole Voivodeship. Selected aspects) 9

Anna Bruska, Iwona Pisz: Logistyka a zarządzanie cyklem kapitału pracującego – rozwiązania stosowane w skali przedsiębiorstwa (Logistics vs. working capital cycle management – solutions used in enterprise scale)... 24

Krzysztof Ćwieląg: Audyt wewnętrzny w kształtowaniu racjonalnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (Internal audit in the shaping of rational financial management of self-government entities)..... 40

Adam Czerwiński: Ocena wiarygodności internetowych serwisów ubezpieczeniowych w Polsce (Credibility assessment of insurance web sites in Poland) 63

Sabina Kauf, Agnieszka Tłuczak: CSR i jego rola w generowaniu korzyści ekonomicznych – w świetle wyników badań (CSR and its importance for the financial result generating of the company – in the light of research results 73

Maja Krasucka: Przejawy finansyzacji na rynku kredytów dla MSP (The symptoms of financialization on loans market for small and medium-sized enterprises (SMEs)) 83

Marta Maciejasz-Świątkiewicz: Zachowania finansowe dzieci – problem finansów czy psychologii? Dylematy metodologiczne (Financial behaviour of children – financial or psychological problem? Methodological dilemma).... 101

Jarosław Olejniczak: Znaczenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla budżetów gmin miejskich województwa dolnośląskiego w latach 1996-2014 (Significance of share in state income taxes for the budgets of municipalities of the Lower Silesia Voivodeship in the years 1996-2014) 111

Jacek Pieczonka: Jakość życia na obszarach wiejskich według młodzieży w kontekście podejmowania decyzji o miejscu rozpoczęcia aktywności zawodowej (Quality of life in rural areas according to young people in the context of making decisions about the place of studying and starting professional activity) 125

Johannes Platje, Robert Poskart, Diana Rokita-Poskart: Źródła finansowania wydatków konsumpcyjnych studentów opolskiego ośrodka akademickiego (Sources of financing of consumption expenditure of students from Opole academic centre)..... 141
Mariola Willmann: Odwrócony kredyt hipoteczny jako źródło uposażenia emerytalnego (Reverse mortgage as a source of pension equipment)..... 152

Wstęp

Tytuł niniejszego zeszytu Prac Naukowych „Ekonomia – finanse – bankowość" sugeruje, że artykuły w nim opublikowane dotyczą szerokiego spektrum zagadnień. Autorzy skorzystali z potencjału wynikającego z takiego sfomułowania tytułu i opracowali zestaw artykułów związanych z każdym z wymienionych obszarów. Dodatkowo część prac ma charakter interdyscyplinarny, co utrudnia ich jednoznaczne zaklasyfikowanie. Ponieważ autorzy wywodzą się głównie z Uniwersytetu Opolskiego, część prezentowanych artykułów dotyczy regionu opolskiego jako obszaru badawczego.

W obrębie ekonomii mieszczą się teksty autorstwa M. Buckiej i A. Zagórowskiej, J. Pieczonki oraz J. Platje, R. Poskarta i D. Rokity-Poskart. Duża część prac dotyczy finansów, jednak odnoszą się one do różnych ich obszarów. Do obszaru tematycznego dotyczącego finansów przedsiębiorstw zaliczają się opracowania S. Kauf i A. Tłuczak, A. Bruskiej i I. Pisz oraz M. Krasuckiej. Druga grupa zagadnień w obrębie finansów dotyczy finansów publicznych i samorządowych. W tym nurcie mieszczą się prace K. Ćwieląga i J. Olejniczaka. Kolejnym uwzględnionym w publikacji obszarem finansów są finanse osobiste, których dotyczy artykuł M. Maciejasz-Świątkiewicz. Ostatnia grupa artykułów jest poświęcona bankowości i ubezpieczeniom. Można do niej zaliczyć prace A. Czerwińskiego oraz M. Willmann.

Zaproponowana w niniejszych Pracach Naukowych tematyka stanowi wyraz uznania dla Pani Profesor Ewy Bogackiej-Kisiel, wieloletniego pracownika Katedry Finansów i Rachunkowości Uniwersytetu Opolskiego oraz Katedry Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Tematy zawartych w tym opracowaniu prac stanowią próbę nawiązania do szerokich zainteresowań naukowych Pani Profesor, na której pomoc i wsparcie zespół pracowników mógł liczyć zawsze, bez względu na okoliczności.

Autorzy prac zawartych w niniejszej książce mają nadzieję, że będzie ona przyczynkiem do dyskusji na szeroko zakrojone tematy z dziedziny ekonomii, finansów i bankowości. Chcieliby również, by publikacja była prezentem dla Pani Profesor Ewy Bogackiej-Kisiel, świadczącym o ich ogromnym szacunku dla Niej, a także ich wyrazem wdzięczności za Jej pracę na rzecz całego środowiska naukowego.

Marta Maciejasz-Świątkiewicz

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 425 • 2016

Ekonomia – finanse – bankowość

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

Krzysztof Ćwieląg
Uniwersytet Opolski
e-mail: kcwielag@uni.opole.pl

AUDYT WEWNĘTRZNY W KSZTAŁTOWANIU RACJONALNEJ GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO*

INTERNAL AUDIT IN THE SHAPING OF RATIONAL FINANCIAL MANAGEMENT OF SELF-GOVERNMENT ENTITIES

DOI: 10.15611/pn.2016.425.03

Streszczenie: Artykuł przedstawia audyt wewnętrzny jako instrument wspomagający kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego (JST) w racjonalnym prowadzeniu gospodarki finansowej. Potrzeba racjonalizowania wydatków i dążenie do większej dyscypliny finansowej obligują samorządy do wprowadzania rozwiązań przeciwdziałających marnotrawstwu środków publicznych i zorientowanych na poprawę efektywności samorządowej gospodarki finansowej. Zawarte w artykule rozważania koncentrują się na tym, jak wygląda funkcjonowanie audytu wewnętrznego w obszarze samorządowej gospodarki finansowej. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jaka jest rola audytu wewnętrznego w kształtowaniu racjonalnej gospodarki finansowej JST. Z przeprowadzonych badań ankietowych JST z terenu województwa opolskiego oraz analizy ich planów i sprawozdań z wykonania audytu wynika, że jakkolwiek audyt wewnętrzny można uznać za instrument o znacznym potencjale, który pozwala jednostkom oszczędnie i efektywnie gospodarować zasobami finansowymi, jednak nie jest on w pełni i skutecznie wykorzystywany w obszarze racjonalizowania samorządowej gospodarki finansowej.

Słowa kluczowe: audyt wewnętrzny, racjonalna gospodarka finansowa, jednostki samorządu terytorialnego.

Summary: The article presents internal audit as a tool for supporting the management of self-government entities in the rational financial management. The need to rationalize expenditure and striving for greater financial discipline obliges self-government entities to implement solutions that counteract the waste of public funds and are aimed at improving the efficiency of self-government finances. In the article considerations are focused on the internal audit in the area of self-government finances and how it supports keeping a rational

* Artykuł powstał na podstawie pracy doktorskiej pt. *Miejsce i rola audytu wewnętrznego w racjonalizowaniu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, której promotorem była prof. zw. dr hab. Ewa Bogacka-Kisiel.

financial management. The article is an attempt of answering the question about the role of internal audit in the shaping of rational financial management of self-government entities. The conducted survey of self-government entities was done in the Opole Voivodeship and the analysis of audit plans and reports show that, though internal auditing can be considered as an instrument with great potential, which allows self-government entities to economize and efficiently manage financial resources, in fact it is not fully and effectively used in the area of rationalization of self-government finances.

Keywords: internal audit, rational financial management, self-government entities.

1. Wstęp

Samorząd terytorialny, jako podmiot gospodarujący, funkcjonuje na rynku i prowadzi własną gospodarkę finansową. Jest aktywnym uczestnikiem procesów gospodarczych – zawiera transakcje na rynku finansowym, konkuruje o inwestorów i kapitał, inwestuje, zadłuża się, dokonuje wymiany dóbr i usług. Zwiększa się również rozmiar i zakres realizowanych przez niego zadań, ale niekoniecznie w ślad za tym podążają pieniądze. Powstaje pytanie – jak gospodarować racjonalnie w ramach ograniczonych zasobów? Jak dopasować szczupłe zasoby finansowe do rosnących potrzeb społeczności lokalnych i zmieniających się, pod względem liczby i jakości, zadań wykonywanych przez JST?

Potrzeba racjonalizowania wydatków, dążenie do większej dyscypliny finansowej i poszukiwanie oszczędności w ramach prowadzonej gospodarki zasobami rzeczowymi i finansowymi wskazują na konieczność wypracowania i ciągłego doskonalenia mechanizmów (instrumentów) zorientowanych na poprawę efektywności samorządowej gospodarki finansowej. Instrumentem, który wspomaga kierownictwo JST w racjonalnym prowadzeniu gospodarki finansowej, chroniąc jednocześnie społeczeństwo przed marnotrawstwem i nieefektywnym wydatkowaniem środków publicznych, jest audyt wewnętrzny[1]. Pozwala on racjonalizować gospodarkę finansową JST poprzez analizę obszarów obciążonych największym ryzykiem, diagnozowanie nieprawidłowości (dysfunkcji), rozpoznawanie przyczyn ich powstawania, przeciwdziałanie negatywnym następstwom popełnianych błędów i wskazywanie sposobów zapobiegania im w przyszłości[2].

---

[1] Audyt wewnętrzny – według Instytutu Audytorów Wewnętrznych (Institute of Internal Auditors – IIA) – jest niezależną, obiektywną działalnością o charakterze zapewniającym i doradczym, prowadzoną w celu wniesienia do organizacji wartości dodanej i usprawnienia jej funkcjonowania. Wspiera organizację w osiąganiu wytyczonych celów poprzez systematyczne i konsekwentne działanie służące ocenie i poprawie efektywności zarządzania ryzykiem, systemu kontroli oraz procesów zarządzania organizacją; zob. [*Standards of the Professional*…, s. 1]. W podobny sposób audyt wewnętrzny definiuje ustawa o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …, art. 272].

[2] Przyjęta początkowo w ustawie o finansach publicznych definicja audytu wewnętrznego podkreślała głównie jego wymiar finansowy, pomijając zarządczy (związany m.in. z zarządzaniem ryzykiem,

Jaka jest obecnie faktyczna rola audytu wewnętrznego w kształtowaniu racjonalnej gospodarki finansowej JST? Czy można wskazać na konkretne zalety i wady jego funkcjonowania w obszarze samorządowej gospodarki finansowej? Próbę odpowiedzi na tak postawione pytania, jak również na pytanie o efektywność audytu wewnętrznego jako instrumentu wspomagającego racjonalną gospodarkę finansami samorządowymi, podjęto w oparciu o przeprowadzone w 2014 r. badania ankietowe, dotyczące obszaru województwa opolskiego. Wyniki tych badań skonfrontowano z faktycznie zrealizowanymi w obszarze gospodarki finansowej JST Opolszczyzny zadaniami audytowymi, które zidentyfikowano na podstawie dokonanej analizy planów i sprawozdań z wykonania planów audytu wewnętrznego tych jednostek za lata 2010-2013.

2. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w obszarze samorządowej gospodarki finansowej

Współcześnie z audytem wewnętrznym wiąże się duże nadzieje, a jego rola i znaczenie stale rosną[3]. Audyt wewnętrzny nie tylko bada dokumenty finansowe i próbuje wykryć nadużycia, ale także udziela odpowiedzi na pytanie, czy plany i działania jednostki zostały zrealizowane ekonomicznie, efektywnie i sprawnie. Utwierdza kierownika JST w tym, czy przyjęte w jednostce zasady i procedury funkcjonowania są efektywnie wdrażane i wykonywane, a cele jednostki zostały osiągnięte. W gruncie rzeczy audyt wewnętrzny służy podnoszeniu wydajności, racjonalizacji kosztów i redukcji ryzyka. Odnosi się nie tylko do aktualnego stanu jednostki, identyfikując jej słabe strony i niedomagania, ale również wskazuje na utracone szanse, marnotrawstwo czasu i innych zasobów (rzeczowych, finansowych i osobowych)[4].

---

badaniem i oceną systemu kontroli wewnętrznej czy oceną istniejących procedur prowadzących do zwiększenia osiągnięcia zakładanych celów jednostki).

Audyt wewnętrzny definiowano wówczas jako ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskiwał obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Audyt wewnętrzny obejmował w szczególności: (1) badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych, (2) ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowanie mieniem, (3) ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego; zob. [Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. …, art. 35c].

[3] Punkt ciężkości audytu uległ przesunięciu z aspektów głównie finansowo-rachunkowych na wszystkie obszary działania JST i skupia się obecnie na realizacji celów jednostki jako całości. Stało się to możliwe dzięki wprowadzeniu do ustawy o finansach publicznych kontroli zarządczej, która zastąpiła kontrolę finansową. Audyt wewnętrzny, w ramach oceny systemu kontroli zarządczej – obejmującej swoim zakresem wszystkie aspekty funkcjonowania jednostki (nie tylko finansowe) – koncentruje się na realizacji celów jednostki i sprawności ich osiągania.

[4] Ramy prawne funkcjonowania audytu wewnętrznego w JST wyznacza ustawa o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …, art. 272-296] oraz wydane na jej podstawie dwa kluczowe rozporządzenia [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. …; Rozporządzenie

Jednym z kluczowych obszarów działalności samorządu terytorialnego, objętych audytem wewnętrznym, jest gospodarka finansowa. Powstające w tym obszarze ewentualne nieprawidłowości rzutują bowiem na funkcjonowanie całej jednostki. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że proces gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi dotyczy gospodarki finansowej, rozumianej jako ogół czynności związanych z gromadzeniem, podziałem, wydatkowaniem i rozliczaniem zasobów pieniężnych podejmowanych przez kompetentne organy samorządowe lub podmioty wykonujące wyznaczone im zadania publiczne [Jędrzejewski 2007, s. 8].

Gospodarka finansowa JST powinna sprzyjać maksymalnemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych, kształtowaniu równomiernego rozwoju społeczeństwa oraz optymalnemu dostarczaniu środków finansowych dla sfinansowania procesów zachodzących w zakresie bieżącego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jednocześnie powinna przyczyniać się do racjonalnego wydatkowania środków publicznych, a przez to do poprawy efektywności gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza i służyć obniżeniu kosztów realizacji zadań.

Przyjęty model racjonalnej gospodarki finansowej wynika z regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych. Opiera się na celowym, oszczędnym i efektywnym wydatkowaniu publicznych zasobów pieniądza. Wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy (kryterium skuteczności) i oszczędny (kryterium gospodarności), z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (kryterium wydajności) 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 [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …, art. 44 ust. 3]. Jednocześnie pamiętać należy, że wydatki powinny być kształtowane tak, aby pozwalały uzyskać jak największą użyteczność społeczną alokowanych środków publicznych. Racjonalna gospodarka finansowa wiąże się więc nie tylko z działaniami skutecznymi (celowymi), oszczędnymi (gospodarnymi) i efektywnymi (wydajnymi), ale również zapewniającymi sprawiedliwy oraz równy dostęp do dóbr i usług publicznych.

Audyt gospodarki finansowej obejmuje zarówno audyt finansowy, jak i operacyjny, który bada działalność i realizację celów operacyjnych JST przez analizę jej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów [Adamek-Hyska 2012, s. 103].

Audyt finansowy w obszarze gospodarki finansowej samorządu dotyczy przede wszystkim oceny sprawozdań finansowych, w tym sprawozdania z wykonania budżetu, pod kątem ich prawidłowości i rzetelności. Bada, czy są one kompletne, zgodne z prawem, zasadami rachunkowości i dokumentacją źródłową (zgodność zapisów

---

Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. …]. W skład regulacji dotyczących audytu wewnętrznego (obok powszechnie obowiązujących przepisów prawa) wchodzą również standardy i wytyczne dotyczące audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych; zob. [Komunikat nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. …; Komunikat nr 5 Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2012 r. …].

w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi, zgodność sprawozdań finansowych i sprawozdania z wykonania budżetu z zapisami w księgach rachunkowych), czy nie zawierają istotniejszych błędów i są wiarygodne.

Podstawowym celem tego audytu jest dostarczenie kierownikowi JST obiektywnej i niezależnej oceny w zakresie wiarygodności sprawozdań finansowych i budżetowych jednostki, w tym z wykonania budżetu, na podstawie którego prowadzona jest gospodarka finansowa JST. Sprawozdania te stanowią niezbędny materiał do badań, analiz i wnioskowania w przedmiocie gospodarowania środkami publicznymi oraz podejmowania racjonalnych decyzji w tym zakresie.

Sprawozdania budżetowe obejmują dane dotyczące przebiegu i wyników wykonania budżetu JST oraz planów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych, stanu i struktury majtku jednostek sektora samorządowego, jak również ich należności i zobowiązań na koniec danego okresu sprawozdawczego[5]. Dotyczą w szczególności: pobierania i gromadzenia dochodów, wydatkowania środków publicznych, wyniku budżetu, źródeł finansowania deficytu oraz wielkości należności i zobowiązań (w tym długu)[6]. Ponadto JST, a także samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych[7] sporządzają sprawozdania w zakresie operacji finansowych, w szczególności dotyczących należności i zobowiązań, w tym długu publicznego, udzielonych poręczeń i gwarancji[8].

Podobnie audytowi finansowemu poddawane są sprawozdania finansowe JST, do których należą: bilans z wykonania budżetu jednostki, jak również łączny bilans, łączny rachunek zysków i strat oraz łączne zestawienie zmian w funduszu, czyli dokumenty obejmujące dane z poszczególnych sprawozdań samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych wchodzących w skład JST. Ponadto, jeżeli JST jest jednostką dominującą, sporządza bilans skonsolidowany, który również podlega audytowi finansowemu[9].

Na przykład prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej przez JST, w tym zarządzanie długiem i majątkiem samorządowym, nie byłoby możliwe bez informa-

---

[5] Są to sprawozdania składane organom stanowiącym przez organy wykonawcze JST, np. sprawozdanie roczne z wykonania budżetu, informacja o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze danego roku budżetowego, informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, informacja o stanie mienia JST.

[6] Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu JST i ich jednostek organizacyjnych regulują przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. …].

[7] Należą do nich np.: samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, spółki komunalne.

[8] Obowiązek ten wynika z rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. …].

[9] Bilans skonsolidowany JST sporządzany jest zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości [Ustawa z dnia 29 września 1994 r. …, rozdział 6] i rozporządzeniami [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. …, § 20 i § 21; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. …].

cji o wykonaniu budżetu oraz o sytuacji majątkowej i finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych. Dlatego podstawowe znaczenie dla JST, jako podmiotu gospodarującego, ma bilans z wykonania budżetu tej jednostki. Jego układ umożliwia zapoznanie się z sytuacją finansową JST, z występującymi należnościami i zobowiązaniami. Podejmujący decyzje w strukturach samorządu powinni wykorzystywać dane zawarte w tym bilansie do efektywnego i oszczędnego gospodarowania zasobami jednostki oraz podejmowania strategicznych decyzji dotyczących jej rozwoju. W oparciu o bilans z wykonania budżetu JST konstruowane są również niezbędne mierniki i wskaźniki, przydatne w podejmowaniu racjonalnych decyzji. Istotne jest, aby były opracowywane w odpowiednich przedziałach czasowych i obejmowały najlepiej kilka okresów sprawozdawczych, ponieważ tylko wówczas będą najbardziej użyteczne z punktu widzenia prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej.

Audyt finansowy dotyczy wreszcie zagadnień mających istotny wpływ na jakość sprawozdawczości finansowej i budżetowej. Należą do nich przede wszystkim: przyjęte przez JST zasady rachunkowości (tzw. polityka rachunkowości), dowody księgowe, księgi rachunkowe i dokumentacja inwentaryzacyjna jednostki.

Z kolei audyt operacyjny (działalności) samorządowej gospodarki finansowej skupia się na jej badaniu pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności. Zwykle przybiera on postać audytu efektywnościowego. W tym kontekście oceniana jest racjonalność gospodarowania finansami, sposób, w jaki kierownictwo jednostki planuje działania, a następnie kontroluje ich realizację. Bierze się tu pod uwagę relacje między wynikami (efektami) a kosztami (nakładami), porównuje zakres i czas realizacji zadań, bada skuteczność działań i stopień, w jakim posiadane zasoby przyczyniły się do osiągnięcia założonych celów. Audyt działalności w obszarze gospodarki finansowej, poprzez analizę dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów jednostki, dąży do odpowiedzi na pytanie, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań, a gdzie zaczyna się niedostrzeganie możliwości oszczędności i racjonalnej działalności.

Audyt działalności skupia się w głównej mierze na monitorowaniu, analizie i ocenie procesów zachodzących w ramach gospodarki finansowej jednostki, które warunkują racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, w myśl art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Dokonuje oceny przestrzegania zasady celowości i oszczędności przy wydatkowaniu środków publicznych, uzyskiwania możliwie najlepszych rezultatów w ramach posiadanych funduszy, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz przestrzeganiu terminów realizacji zadań i zaciągniętych przez jednostkę zobowiązań.

W przypadku audytu działalności obszaru gospodarki finansowej JST badania audytowe koncentrują się na poszukiwaniu i ocenie sposobów poprawy celowości, oszczędności i wydajności gospodarowania środkami publicznymi[10]. Audytor powi-

[10] Sprawdzenie trybu opracowania, uchwalenia i wykonania budżetu JST leży w kręgu zainteresowania audytu finansowego.

nien wskazać takie metody budżetowania[11], które pomogą w bardziej skutecznym, gospodarnym i efektywnym alokowaniu posiadanych zasobów oraz dadzą większą pewność co do trafności podejmowanych decyzji i ich racjonalności. Jednym ze sposobów podnoszenia efektywności i skuteczności realizowanych przez JST zadań jest budżetowanie zadaniowe.

Podstawę budżetowania zadaniowego tworzą konkretne zadania, stanowiące wynik działalności JST i ich koszty, rozumiane jako łączne wydatki związane z realizacją tych zadań. Budżet tego typu umożliwia powiązanie poszczególnych grup wydatków z dochodami oraz racjonalizację wydatków na podstawie istniejących związków przyczynowo-skutkowych. Budżetowanie zadaniowe pozwala uniknąć podstawowego mankamentu budżetowania klasycznego (liniowego) związanego z planowaniem historycznym, czyli prognozowaniem wydatków okresu następnego na podstawie poziomu wykonania zadań z okresu poprzedniego. Skutkuje to często przeszacowaniem potrzeb w zakresie wykonywania zadań i automatyzmem w planowaniu wydatków w kolejnych latach budżetowych, bez weryfikacji faktycznych potrzeb związanych z wykonywaniem zadań.

Barierę w budżetowaniu zadaniowym stanowi natomiast problem precyzyjnego określenia miar skuteczności i efektywności realizacji zadań. Audytor wewnętrzny, identyfikując tego rodzaju trudności w ramach prowadzonego audytu działalności gospodarki finansowej jednostki, może zaproponować na przykład metodę budżetowania wynikowego. Jest to jedna z metod planowania wydatków, która warunkuje efektywny i skuteczny sposób wykonywania zadań publicznych, z tym że mniej istotne są tu zapisy klasyfikacyjne i ściśle określony plan wydatków budżetowych, a budżet opiera się przede wszystkim na przedsięwzięciach, które zwiększają zaspokojenie potrzeb społecznych [Dylewski 2004, s. 175]. Ponadto administracyjny sposób alokacji środków finansowych w sektorze publicznym nie sprzyja pomiarowi skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez JST. Ponieważ wydatki w sferze samorządowej dotyczą sfery publicznej, precyzyjne określenie skutków i efektów tej działalności jest znacznie utrudnione bądź w ogóle nie jest możliwe, zwłaszcza w krótkich okresach.

Organizacja gospodarki finansowej w ramach funkcjonującej w JST kontroli zarządczej wymaga zapewnienia sprawnego przebiegu różnego rodzaju procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych. Należą do nich przede wszystkim: gromadzenie dochodów i przychodów, wydatkowanie środków publicznych, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi i długiem samorządowym, jak również rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej. Dlatego też szczególna uwaga audytora powinna być skierowana na przyjęte w jed-

[11] Budżetowanie to sposób wewnętrznego, oddolnego planowania w jednostce, podporządkowanego efektywnemu wykorzystaniu zasobów. Przyczynia się do zapewnienia przejrzystości ponoszonych przez jednostkę kosztów, umożliwia ich kontrolę i racjonalizację.

nostce procedury, określające przebieg procesów zachodzących w obszarze gospodarki finansowej jednostki, a związanych z gromadzeniem środków, zaciąganiem zobowiązań i dokonywaniem wydatków oraz udzielaniem zamówień publicznych.

Badając gospodarkę finansową w zakresie gromadzenia dochodów, audytor wewnętrzny wyodrębnia najważniejsze obszary ryzyka i ocenia, jakie rodzaje nieprawidłowości uniemożliwiają prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej jednostki. W ramach procesów gromadzenia dochodów mogą to być nieprawidłowości dotyczące m.in. ustalania i pobierania należności w niewłaściwej wysokości, nieterminowego ustalania i pobierania należności, nieterminowego przekazywania wezwań, upomnień czy podejmowania niezbędnych środków procesowych, przekazywania dochodów w nieodpowiedniej wysokości, nieterminowego przekazywania dochodów itp.

W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków audytor wewnętrzny przeprowadza wstępną ocenę celowości tych działań (tzw. wstępna kontrola merytoryczna), bada kompletność, rzetelność i wiarygodność dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (tzw. wstępna kontrola formalno-rachunkowa) oraz dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym jednostki (tj. budżetem JST). Odnosząc się do kryterium celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, bada, czy podejmowane działania są zgodne z rzeczywistymi potrzebami jednostki i merytorycznie uzasadnione, czy mieszczą się w granicach prawa (kryterium legalności), a także czy zastosowane metody i środki są optymalne, odpowiednie do osiągnięcia założonych celów (racjonalność działania).

Audytor wewnętrzny, w ramach prowadzonego audytu działalności gospodarki finansowej, dokonuje analizy wydatków (kosztów) ponoszonych przez JST. W tym celu wyodrębnia na przykład tzw. centra odpowiedzialności za koszty, w zakresie których możliwe jest ustalanie budżetu kosztów realizowanych zadań, dokładne ich planowanie i rozliczanie. Analiza kosztów zapewnia oszczędność zasobów, bieżące monitorowanie wydatków, poprawę przepływu informacji pomiędzy kierownictwem a pozostałymi pracownikami JST. Przyczynia się także do obniżenia poziomu ryzyka i podejmowania decyzji w oparciu o racjonalne przesłanki. Ponadto dokonaną przez audytora analizę kosztów kierownik jednostki może uwzględnić w procesie opracowywania planu wydatków na następny rok budżetowy.

Wszelkie zidentyfikowane typy ryzyka audytor poddaje analizie w celu określenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń niepożądanych i możliwych skutków ich oddziaływania na funkcjonowanie jednostki. Zdiagnozowane obszary ryzyka stanowią podstawę do wprowadzenia przez kierownika JST określonych środków zaradczych, które obejmują modyfikację istniejących lub przyjęcie nowych procedur. Zakres obszarów wrażliwych z punktu widzenia procesów zachodzących w gospodarce finansowej może być różny w różnych jednostkach. Z całą pewnością można do nich zaliczyć te obszary, w których łatwo o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W obszarze zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków mogą

to być naruszenia związane np. z: przekroczeniem upoważnień do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań, błędnym udzielaniem dotacji, niewłaściwym gospodarowaniem środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, nieprawidłowościami w opłacaniu składek itp. [Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. …, art. 8, 11, 13, 14, 15].

Ważnym obszarem gospodarki finansowej podlegającym audytowi działalności jest udzielanie dotacji[12] i procedury z tym związane. Z punktu widzenia audytora obszarami newralgicznymi, poddawanymi badaniu audytowemu, powinny być działania szczególnie narażone na naruszenia dyscypliny finansów publicznych, związane m.in. z: przekazywaniem dotacji (zasady i tryb ich udzielania), ich wydatkowaniem niezgodnym z przeznaczeniem określonym przez udzielających dotacje, rozliczaniem lub nieterminowym rozliczaniem przekazywanych i otrzymanych dotacji, jak również ustalaniem kwot dotacji podlegających zwrotowi do budżetu.

Do obszarów wrażliwych samorządowej gospodarki finansowej, wymagających uwagi audytora, należy zaliczyć również czynności związane z otrzymywaniem i wykorzystywaniem przez JST funduszy zagranicznych[13]. Problematyka ta jest niezwykle ważna dla finansów jednostki, ponieważ gdy środki te wykorzystywane są niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur (określonych w umowie bądź innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu), pobrane zostały nienależnie lub w nadmiernej wysokości, muszą zostać zwrócone przez beneficjenta wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …, art. 207 (w związku z art. 184)].

Zaciąganie przez jednostkę zobowiązań i dokonywanie wydatków ze środków publicznych określają, przyjęte w ramach kontroli zarządczej, procedury udzielania zamówień publicznych. Celem zamówień publicznych jest zapewnienie przejrzystości wydatkowania środków publicznych przez JST i zapobieganie nieuczciwym praktykom. Dla przeprowadzającego audyt działalności w tym obszarze, zasadniczym pytaniem jest, czy przy tak postawionym celu możliwe jest osiągnięcie efektywności kosztowej? O ile zasady dokonywania zamówień publicznych dotyczących zakupów o wartości powyżej 30 000 euro regulują przepisy ustawowe [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. …], o tyle procedury zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków do tej kwoty, obejmujące m.in. sposoby i metody zawierania umów, określać powinny ustanowione przez jednostkę wewnętrzne regulaminy i instrukcje zamówień publicznych. Audytor wewnętrzny weryfikuje w tym zakresie prawidłowość procedur zakupu jednostki pod kątem badania czynności przygotowawczych

---

[12] Zasady przekazywania i rozliczania dotacji przez JST regulują przepisy ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …] i ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. …].

[13] Są to środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (np. fundusze strukturalne) oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (tj. Norweski Mechanizm Finansowy, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarsko-Polski Program Współpracy).

(np. szacowanie wartości i opis przedmiotu zamówień), sposobu zawierania umów (np. ofertowy, negocjacyjny, mieszany lub przetargowy) czy dokumentowania zamówień.

Dzięki informacjom poaudytowym możliwa jest identyfikacja działań jednostki obarczonych największym ryzykiem, a w efekcie zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia błędnych decyzji i ochrona jednostki przed ich negatywnymi konsekwencjami. Przykładowo informacje pochodzące z audytu mogą być wykorzystane do stworzenia w jednostce systemu wczesnego ostrzegania, mającego na celu identyfikację, z odpowiednim wyprzedzeniem, zjawisk i procesów, które stanowią zarówno szansę, ale i zagrożenie dla jej funkcjonowania. Polega on na opracowaniu zindywidualizowanych wskaźników systemu wczesnego ostrzegania w obszarze zasobów finansowych jednostki[14], które ujawniają istnienie odchyleń od wartości pożądanych, a zwłaszcza informują o przekroczeniu określonych wielkości krytycznych.

Z punktu widzenia problematyki racjonalizowania samorządowej gospodarki finansowej niezwykle istotna jest analiza wskaźnikowa struktury budżetu (pionowa i pozioma) oraz sytuacji finansowej (kondycji finansowej) JST. Audytor wewnętrzny w ramach prowadzonego audytu działalności gospodarki finansowej bada bieżącą działalność JST poprzez analizę jej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Poszukuje odpowiedzi na pytanie, w którym miejscu kończy się poziom wydatków jednostki niezbędnych do prawidłowej realizacji jej zadań, a gdzie zaczyna się niedostrzeganie przez kierownictwo możliwych oszczędności i działań wpływających na poprawę gospodarności JST. W tym celu posługuje się wybranymi przez siebie wskaźnikami, które według jego osądu najlepiej obrazują badany problem. Wskaźniki struktury budżetu i sytuacji finansowej (kondycji finansowej) JST pozwalają audytorowi w sposób obiektywny zbadać skuteczność, oszczędność i efektywność wykorzystywanych przez jednostkę zasobów finansowych.

Audyt finansowy i działalności w obszarze gospodarki finansowej JST prowadzone są w sposób i w trybie określonym przez rozporządzenie ministra finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. …]. Wykonywane są zgodnie z ustalonym programem i harmonogramem audytu, który opracowuje audytor wewnętrzny jednostki. Ponadto zakres audytu wewnętrznego w obszarze samorządowej gospodarki finansowej powinien być projektowany z uwzględnieniem ważności konkretnych zadań i działań, które należy poddać badaniu, a także wyników z poprzednich audytów, wraz z określeniem kryteriów, zakresu, częstotliwości i metodyki audytu.

---

[14] Do wskaźników tych należeć mogą: stopy procentowe, struktura i koszt kapitału, efekt dźwigni finansowej, kursy walut, wskaźniki płynności i zadłużenia itp.; zob. [Jędralska, Woźniak-Sobczak 1999, s. 49].

3. Audyt wewnętrzny jako instrument wspomagający racjonalną gospodarkę finansową JST w kontekście badań własnych

Na podstawie przeprowadzonych badań, obejmujących obszar województwa opolskiego, w oparciu o opinie ankietowanych JST oraz analizę sprawozdań z wykonanego w nich audytu wewnętrznego w latach 2010-2013, podjęto próbę oceny skuteczności i efektywności audytu wewnętrznego jako instrumentu wspomagającego racjonalną gospodarkę finansową JST. W analizowanych latach audyt wewnętrzny wykonywany był w 34 na 82 JST istniejących na terenie województwa opolskiego, co daje odsetek wynoszący 41,5% jednostek przeprowadzających audyt wewnętrzny[15]. Na 34 JST poddane badaniu (obejmujące wybrane gminy, wszystkie powiaty i województwo samorządowe) otrzymano zwrot 30 kompletnie wypełnionych ankiet. Do tych samorządów skierowano również wnioski o udostępnienie planów i sprawozdań z wykonania audytu wewnętrznego, z których 25 jednostek udostępniło wnioskowane dokumenty.

Pozytywnie należy ocenić sytuację, w której aż 80% poddanych badaniu JST wskazało gospodarkę finansową jako jeden z najważniejszych obszarów prowadzonej działalności, który najczęściej poddawany był audytowi wewnętrznemu. Wskazując jednak podstawowy powód wprowadzenia w tych jednostkach audytu wewnętrznego, wszyscy uczestnicy badania zgodnie uznali, że był to obowiązek formalny wynikający z ustawy o finansach publicznych. Jedynie 7% ankietowanych podało, jako powód dodatkowy, potrzebę usprawnienia i poprawy efektywności działań jednostki, zwłaszcza w obszarze prowadzonej gospodarki finansowej. Warto odnotować fakt, że wśród JST z obszaru województwa opolskiego nie było takich, które fakultatywnie wprowadziłyby audyt wewnętrzny, nie będąc do tego zobligowane ustawowo. Można zatem wyciągnąć wniosek, że głównym czynnikiem sprawczym wdrożenia audytu był legalizm działania samorządów, a nie względy usprawnienia gospodarki finansowej i jej racjonalizacji.

Audyt wewnętrzny postrzegano generalnie jako narzędzie przydatne w oddziaływaniu na poprawę samorządowej gospodarki finansowej, które zdaniem ankietowanych – obok kontroli zarządczej i wieloletniej prognozy finansowej (WPF) – w największym stopniu wspomagały jej efektywność. Zastanawia jednak, dlaczego – dostrzegając przydatność audytu wewnętrznego w prowadzeniu gospodarki finansowej – JST nie decydowały się na dobrowolne jego wprowadzenie? Tym bardziej

[15] Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego dotyczy tych JST, w których – zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów przekroczyła 40 mln zł. Wyboru JST dokonano w oparciu o analizę danych pochodzących z RIO w Opolu dotyczących wykonania budżetów gmin, powiatów i budżetu województwa opolskiego w latach 2010-2013. Wyodrębniono 22 gminy, 11 powiatów (wszystkie) i województwo samorządowe, które spełniały kryterium ustawowe wielkości budżetu i prowadziły audyt wewnętrzny. W pozostałych gminach Opolszczyzny w okresie poddanym badaniu audyt wewnętrzny nie był prowadzony.

że, jak dowodzą wyniki badań, żadna z uczestniczących w nich jednostek nie stwierdziła, iż zatrudnienie audytora generowało większe koszty niż korzyści, które wynikały z prowadzonego w niej audytu wewnętrznego.

Realizację zadań audytowych w obszarze gospodarki finansowej deklarowało ponad 96% ankietowanych JST. W największej liczbie przypadków audyt wewnętrzny obejmował jedynie wybrane jej obszary, które zdaniem audytorów były najbardziej narażone na ryzyko. Sporadycznie JST planowały zadania audytowe, obejmujące kompleksowo wszystkie obszary gospodarki finansowej. Sytuacja taka znalazła potwierdzenie w przeprowadzonej analizie sprawozdań z wykonania audytu wewnętrznego, która wykazała, że zadania audytowe dotyczące gospodarki finansowej i obszarów ściśle z nią powiązanych stanowiły blisko 46% wszystkich przeprowadzonych w JST w latach 2010-2013 zadań audytowych.

Analiza sprawozdań z wykonania audytu wewnętrznego wykazała ponadto, że liczba planowanych zadań z obszaru gospodarki finansowej była większa niż ich liczba faktycznie zrealizowana. W sprawozdaniach tego typu zmiany uzasadniane były pilną potrzebą przeprowadzenia ujawnionych w trakcie roku zadań audytowych lub zadań już realizowanych, których zakres był na tyle szeroki, że wymuszał rezygnację z ich realizacji lub przesunięcie w czasie (jednak bez gwarancji na ponowne zaplanowanie w najbliższym okresie).

Identyfikując słabości audytu wewnętrznego realizowanego w obecnym kształcie, dostrzegano, że aktualnie jego potencjał, jako instrumentu wspomagającego racjonalizowanie gospodarki finansowej samorządu, nie jest w pełni wykorzystany. Wynikało to w dużym stopniu ze zbyt małej liczby faktycznie realizowanych zadań w stosunku do tych, które wiązały się ze zdiagnozowanymi obszarami ryzyka. Ponadto zaobserwowano brak regularności i systematyczności prowadzonych działań audytowych w obszarze gospodarki finansowej JST. W rezultacie przekładało się to na ograniczoną efektywność audytu. Taki stan rzeczy potwierdzili sami respondenci, deklarując, że największy wpływ na wykrywalność błędów i nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostki miały kontrole zewnętrzne sprawowane przez RIO i NIK. Mniejsze znaczenie w tym względzie przypisano funkcjonującej w jednostce kontroli zarządczej i audytowi wewnętrznemu.

Odnosząc się do przedmiotu podejmowanych zadań audytowych, warto ocenić obszary gospodarki finansowej, w których prowadzono audyt. W grupie wskazanych przez respondentów obszarów gospodarki finansowej, które podlegały badaniom, znalazły się: gospodarowanie mieniem komunalnym, udzielanie zamówień publicznych, realizacja wydatków budżetowych i zaciąganie przez jednostkę zobowiązań finansowych oraz obieg dokumentów finansowo-księgowych. Analiza sprawozdań z wykonania audytu potwierdziła główne kierunki jego aktywności w obszarze gospodarki finansowej.

Spośród wszystkich zadań audytowych przeprowadzonych w badanych jednostkach w latach 2010-2013 (328 zadań – 100%) wyodrębniono zadania ściśle dotyczące gospodarki finansowej (63 zadania – 19,21%), jak również zadania należące do

innych obszarów działalności jednostki, które istotnie wiązały się z samorządową gospodarką finansową (90 zadań – 27,44%). Pozostałe zadania audytowe w liczbie 175 (53,35%) dotyczyły głównie pozafinansowych aspektów funkcjonowania badanych JST.

W grupie zadań audytowych przeprowadzonych w ramach gospodarki finansowej najwięcej było tych, które wiązały się z wydatkowaniem środków finansowych (41,27%), przy czym zadań związanych z badaniem legalności wydatkowania środków publicznych było aż 25,40%, natomiast zadania dotyczące badania gospodarności i celowości wydatkowania tych środków stanowiły zaledwie 15,87%. Wśród zadań audytowych z finansów samorządowych znalazły się również: udzielanie i rozliczanie dotacji (14,29%), prowadzenie dokumentacji i ewidencji operacji gospodarczych (12,70%), identyfikacja, ewidencja i prawidłowość ustalania podatków oraz opłat samorządowych (9,52%), zadania inwestycyjne (7,94%). Jednostkowo podejmowano zadania dotyczące realizacji dochodów własnych, zarządzania długiem czy procedury budżetowej. Jak wynika z przeprowadzonej analizy zrealizowanych zadań audytowych, trudno znaleźć te o znacznym oddziaływaniu proefektywnościowym na gospodarkę finansową jednostki.

Podobnie rzecz się miała z zadaniami zrealizowanymi w obrębie obszarów działalności JST związanych z prowadzoną gospodarką finansową. Zdecydowanie największy odsetek zadań dotyczył gospodarowania mieniem komunalnym (37,78%). W mniejszym stopniu audyt wewnętrzny obejmował realizację inwestycji (11,11%), kontrolę zarządczą i zarządzanie ryzykiem (11,11%), zarządzanie projektami (8,89%), ochronę środowiska (6,67%) i egzekucję administracyjną (6,67%). Niewielki natomiast odsetek zadań audytowych realizowany był w takich obszarach, jak: zamówienia publiczne (4,44%), system płac (3,33%), oświata (3,33%), pomoc społeczna (2,22%), gospodarka przestrzenna (2,22%) i inne.

W oparciu o informacje zawarte w sprawozdaniach JST z wykonania audytu wewnętrznego w poszczególnych latach poddano analizie również strukturę zadań audytowych przeprowadzonych w ramach obszarów działalności JST powiązanych z gospodarką finansową tych jednostek. Była ona dość zbliżona do struktury zadań ściśle dotyczących gospodarki finansowej. W głównej mierze zadania audytowe wiązały się więc z wydatkowaniem środków publicznych (39,43%), przy czym zadania dotyczące legalności oraz gospodarności i celowości wydatkowania tych środków stanowiły odpowiednio 25,35% i 14,08% wszystkich zadań z tego obszaru. Nieco inaczej przedstawiała się natomiast struktura pozostałych zadań audytowych w obszarach powiązanych, tj. prowadzenie dokumentacji i ewidencji operacji gospodarczych (21,13%), zadania inwestycyjne (15,49%), windykacja należności (12,68%), identyfikacja, ewidencja i prawidłowość ustalania podatków oraz opłat samorządowych (7,04%) i inne.

Jak wynika z analizy sprawozdań z wykonania audytu wewnętrznego, zakres generowanych informacji o efektywności gospodarki finansowej był bardzo ograniczony, gdyż większość przeprowadzonych postępowań audytowych dotyczyła

przede wszystkim badania poprawności i zgodności z prawem realizowanych przez samorządy zadań (przewaga zadań z zakresu badania legalności nad gospodarnym i celowym wydatkowaniem środków finansowych).

O zbyt wąskim zakresie wykorzystania audytu do racjonalizowania gospodarki finansowej przez samorządy świadczyć może także cel realizacji zadań audytowych. Jedynie nieco ponad połowa ankietowanych za podstawowy cel prowadzenia audytu wewnętrznego w obszarze samorządowej gospodarki finansowej uznała zwiększenie efektywności gospodarowania (maksymalizowanie wyników działalności jednostki) i wykrywanie nieprawidłowości (na zasadzie wczesnej diagnozy) w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków (ok. 55%). Z kolei mniej niż połowa badanych (średnio 41%) zwracała uwagę na poprawę skuteczności w osiąganiu celów przez jednostkę (relacja: wyznaczony cel a osiągnięty rezultat) i zwiększenie oszczędności w ramach prowadzonej gospodarki finansowej (minimalizowanie kosztów wykorzystywanych przez JST zasobów).

Tymczasem w opinii większości szefów jednostek (blisko 67%) audyt wewnętrzny badał przede wszystkim obszar finansów samorządowych pod kątem poprawności przeprowadzonych operacji i ich zgodności z prawem (legalność działań). Dopiero w dalszej kolejności przeprowadzano diagnozę stanu gospodarki finansowej, identyfikowano obszary problemowe (ryzyka) i zgłaszano propozycje konkretnych rozwiązań w celu poprawy gospodarowania. Wyniki badania ankietowego wykazały jednoznacznie, że audytorzy wewnętrzni, realizując zadania z zakresu gospodarki finansowej, wykonywali je w pierwszej kolejności pod kątem poprawności przeprowadzonych operacji i ich zgodności z prawem (legalizm). Jako pozytywny należy odnotować fakt, że rolę audytora utożsamiano również z diagnozowaniem stanu gospodarki finansowej jednostki, proponowaniem sposobów usunięcia nieprawidłowości i wprowadzeniem konkretnych rozwiązań w celu poprawy jej efektywności.

Można zatem uznać, że decydujące znaczenie dla prowadzenia audytu wewnętrznego w badanych JST miały kryteria prawne (legalności), a nie ekonomiczne (efektywności, gospodarności i skuteczności). Ponadto jednym z czynników, który mógł mieć wpływ na tego rodzaju sytuację, był charakter prowadzonego w większości jednostek audytu gospodarki finansowej. W większości przypadków był to audyt finansowy (badał głównie poprawność i legalność działań), zaś w mniejszym zakresie − audyt działalności, nazywany również efektywnościowym (badał efektywność działań).

Wskazując korzystne zmiany, jakie nastąpiły w gospodarce finansowej JST w efekcie prowadzonego w latach 2010-2013 audytu wewnętrznego, najwięcej samorządów było zdania, że zmiany te wiązały się głównie z poprawą jakości zarządzania finansami JST w sferze: realizacji inwestycji i planowania wydatków budżetowych w perspektywie długofalowej (z uwzględnieniem środków ze źródeł zewnętrznych), efektywnego gospodarowania majątkiem komunalnym i finansowania inwestycji z prywatyzacji majątku, racjonalnego kształtowania dochodów budżetowych w oparciu o skuteczną politykę podatkową jednostki, korzystania

z przychodów zwrotnych (np. obligacji komunalnych) dla optymalizacji struktury finansowania jednostki (dźwignia finansowa) i kontroli poziomu zadłużenia samorządu.

Jednak biorąc pod uwagę, że zakres rzeczywiście zrealizowanych zadań audytowych nie obejmował wielu ze wskazanych obszarów, przedstawione opinie mogą jedynie wskazywać na istnienie świadomości przydatności audytu w tych obszarach. Przy tym audyt postrzegano w przeważającej mierze jako instrument, który przeciwdziałał błędom i pomagał w ich likwidacji (90%) oraz wspomagał kierownictwo jednostki i usprawniał jej działanie (80%). W wielu przypadkach, w ocenie respondentów, audyt wewnętrzny spełniał również rolę czynnika dyscyplinującego pracowników jednostki (60%), który wspierał osiąganie zakładanych przez jednostkę celów (ponad 53%).

Analizując znaczenie audytu dla poprawy gospodarowania finansami samorządowymi, należy także wspomnieć o działaniach, które JST wskazały jako podejmowane w następstwie zrealizowanych zadań audytowych. Wśród działań, które miały największy wpływ na poprawę efektywności dochodowej JST, znaczna część ankietowanych wskazała ograniczanie wydatków bieżących i przeznaczanie zaoszczędzonych środków na inwestycje (ponad 43%). Do istotniejszych działań w zakresie poprawy efektywności dochodowej JST zakwalifikowano: doskonalenie procedur ściągalności podatków i opłat samorządowych, przeciwdziałanie powstawaniu roszczeń przedawnionych jednostki i monitorowanie procesów egzekucyjnych (w każdym z przypadków takiego zdania było po 23,8% respondentów). Jeśli chodzi o działania, które zwiększały efektywność wydatkową JST, duży odsetek ankietowanych wskazywał na redukcję marnotrawstwa wydatkowanych środków poprzez doskonalenie procedur kontroli zarządczej w jednostce (ponad 63%) i racjonalny podział tych środków w celu realizacji zadań ustawowych (50%).

Zwraca jednak uwagę fakt, że zbyt mała liczba samorządów wskazywała na wprowadzenie i stosowanie mierników oceny celowości i efektywności dokonywanych wydatków (30%) oraz realistyczne ich planowanie w ujęciu długofalowym (nieco ponad 23%). Uwidacznia się to tym bardziej, że wśród działań będących następstwem audytu wewnętrznego, które JST uznały za niezbędne z punktu widzenia racjonalizacji gospodarki finansowej, najczęściej wymieniano analizę ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów w zakresie realizacji zadań samorządowych (ponad 63%). Szansę na zwiększenie efektywności finansów samorządowych upatrywano również w skutecznym pozyskiwaniu i terminowym rozliczaniu środków z funduszy zewnętrznych (niespełna 37%), a także w tworzeniu warunków do korzystania z tych funduszy przez realne planowanie zadań w budżecie JST i WPF (ponad 33%).

Co ciekawe, w kontekście poprawy gospodarowania finansami samorządowymi tylko nieco ponad 3% ankietowanych uznało za istotne działanie poaudytowe polegające na opracowaniu i wdrożeniu w jednostce koncepcji budżetu zadaniowego lub jego elementów. Formułowane opinie wskazują, że wiedza na temat zalet i przydat-

ności audytu w sferze poprawy efektywności prowadzonej gospodarki finansowej nie znajduje jednak praktycznego wykorzystania w stopniu, który pozwalałby generować wyraźną poprawę efektywności.

Jednym z dostrzeganych, wymiernych efektów audytu wewnętrznego w zakresie gospodarki finansowej JST było przekazywanie kierownictwu jednostki określonych zaleceń (rekomendacji) sformułowanych w związku z realizacją zadań audytowych. Najczęściej występujące zalecenia w zakresie finansów JST dotyczyły wzmocnienia skuteczności funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze gospodarki finansowej jednostki (80%). Inne, często formułowane zalecenia poaudytowe, wiązały się z: wprowadzaniem zmian w regulacjach dotyczących obiegu dokumentów finansowych (ponad 53%), tworzeniem i doskonaleniem mechanizmów kontroli w obszarze zamówień publicznych (ponad 43%), terminowością i prawidłowością wydawania decyzji (ponad 43%) oraz poprawą ściągalności należności, wprowadzaniem i respektowaniem procedur windykacyjnych (niespełna 27%). Jak wynika z przedstawionych informacji, w obrębie formułowanych zaleceń poaudytowych brakuje tych, które mogłyby w przyszłości generować rezultaty proefektywnościowe.

Potwierdza to również analiza efektów wdrażania zaleceń poaudytowych. W największym stopniu dotyczyły one funkcjonowania JST w ogóle – w tym procedur wspierających kierownictwo w realizacji celów jednostki (aż w ponad 73% przypadków) i usprawniających przebieg niektórych procesów w niej zachodzących (70%). Do innych tego rodzaju efektów należały: doskonalenie procesu zarządzania ryzykiem w jednostce (ponad 53%) oraz systematyczna ocena kontroli zarządczej w zakresie jej adekwatności, skuteczności i efektywności (ponad 43%). W mniejszym stopniu efekty zaleceń poaudytowych dotyczyły gospodarki finansowej jednostki. Należały do nich przede wszystkim: zwiększanie dyscypliny finansów publicznych w zakresie realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych (ponad 33%), ograniczanie ryzyka przy wydatkowaniu środków publicznych i zaciąganiu zobowiązań finansowych (30%), jak również identyfikacja ryzyka w obszarze gromadzenia dochodów (niespełna 27%). Co ciekawe, niewielki odsetek badanych wśród wymiernych efektów wdrażanych zaleceń wymienił uzyskiwanie przez jednostkę wyraźnych oszczędności finansowych w związku z redukcją niepotrzebnych wydatków i ekonomizacją działań (nieco ponad 13%) czy ograniczanie niegospodarnych decyzji w przedmiocie wydatkowania środków publicznych (10%).

Ustalenia z audytu wewnętrznego miały w dużej mierze charakter postulatywny i nie były w wystarczającym stopniu wprowadzane w życie. Przekładało się to niekorzystnie na proces racjonalizacji samorządowej gospodarki finansowej. Pomimo tego, że ponad połowa ankietowanych (53,33%) zadeklarowała, że zalecenia uwzględniała w całości, to aż 40% JST nie wprowadzało w życie wszystkich rekomendacji poaudytowych lub wprowadzało je w niewielkim zakresie. Ponadto ustalenia z audytu samorządowej gospodarki finansowej przełożyły się na określone decyzje w obszarze finansów jednostki tylko w niespełna 27% badanych samorządów. Z kolei opinię, że ustalenia te znalazły odzwierciedlenie w decyzjach finansowych

JST, ale w ograniczonym zakresie, podzielało aż 47% respondentów. Można zatem wnioskować, że przynajmniej częściowo miały one charakter niezrealizowanych postulatów. Natomiast dla grupy nieco ponad 23% badanych ustalenia z audytu nie miały przełożenia na realne decyzje finansowe jednostki. Były to więc określone postulaty, które nie zostały wdrożone w życie.

Dosyć wąski zakres wykorzystania audytu wewnętrznego w sferze racjonalizowania samorządowej gospodarki finansowej wiązać należy również z utartym w jednostkach schematem decyzyjnym. W procesie podejmowania decyzji w obszarze gospodarki finansowej kierownicy JST korzystali najczęściej ze wsparcia głównych księgowych budżetu (skarbników) i radców prawnych. Dopiero na trzecim miejscu wymieniono audytorów wewnętrznych, co może świadczyć o mniejszym poziomie zaufania, jakim kierownicy jednostek darzyli w tym zakresie wykonujących audyt. Pracownicy samorządowi postrzegali audytorów wewnętrznych przede wszystkim jako kontrolerów (50%), w nieco mniejszym stopniu widziano w nich osoby łączące w sobie cechy kontrolera, diagnosty i doradcy kierownika JST. Pozytywnie należałoby ocenić fakt, że kierownictwo JST z coraz większym przekonaniem podchodziło do kompetencji doradczych audytorów wewnętrznych, co można było wywnioskować m.in. na podstawie przeprowadzonych rozmów z szefami niektórych jednostek.

Interesująco przedstawia się ocena wpływu audytu wewnętrznego na samorządową gospodarkę finansową dokonana przez kierownictwo JST. Zdecydowana większość szefów tych jednostek (niespełna 87%) było zdania, że prowadzony w ich jednostkach audyt wewnętrzny wpłynął korzystnie na samorządową gospodarkę finansową w porównaniu z okresem, kiedy nie był prowadzony. W ocenie zdecydowanej większości samorządów audyt wewnętrzny certyfikował prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w JST, co pozostawało w zgodzie z podstawowymi założeniami ustawowymi.

Dokonując oceny funkcjonowania audytu wewnętrznego w obszarze samorządowej gospodarki finansowej, warto uwypuklić jego najważniejsze zalety i wady. Do zalet audytu wewnętrznego można zaliczyć to, że pozwala on na dokonanie diagnozy stanu gospodarki finansowej jednostki, a przez to uzyskanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania całej jednostki, w tym prowadzonej przez nią gospodarki finansowej. Jest to o tyle łatwiejsze, że zasadniczo audytor nie napotyka na problemy z pozyskiwaniem danych do badań audytowych (odpowiedni przepływ informacji). W związku z tym audyt wewnętrzny usprawnia działalność JST, wspierając kierownictwo w osiąganiu jej celów i wykonywaniu zadań, przede wszystkim przez realizację czynności zapewniających, doradczych i sprawdzających[16].

[16] Przez czynności zapewniające należy rozumieć działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej w jednostce. Czynności doradcze służą wspieraniu kierownika jednostki w realizacji jej celów i zadań. Natomiast czynności sprawdzające obejmują wszystkie te czynności, które podejmowane są przez audytora wewnętrznego w celu dokonania oceny sposobu wdrożenia i skuteczności zaleceń zrealizowanych przez audytowaną jednostkę; zob. [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. …].

Ponadto, przeprowadzając bieżącą analizę ryzyka działalności, audyt wskazuje błędy i istniejące zagrożenia, bada przyczyny wystąpienia niekorzystnych zjawisk i może inicjować niezbędne działania w celu ich wyeliminowania. Poprzez bezstronną analizę i ocenę obowiązujących w jednostce procedur (w tym dotyczących gospodarki finansowej) pozwala ujawnić braki, a także zwraca uwagę na popełniane i utrwalane błędy. W tym zakresie wyłania się również prewencyjna rola audytu, który przyczynia się do ograniczenia występującego w gospodarce finansowej ryzyka. Wyniki z przeprowadzonego audytu generują też jednoznaczne wskazania na przyszłość, określają kierunki koniecznych zmian w gospodarce finansowej jednostki.

Z kolei wśród najistotniejszych wad związanych z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego wymienić można przede wszystkim: brak regularności i systematyczności prowadzonych działań audytowych w obszarze gospodarki finansowej JST oraz zbyt małą liczbę zadań wykonywanych przez audytorów w tym obszarze w stosunku do rzeczywistych potrzeb jednostek, określanych na podstawie analizy ryzyka. Istotną barierą prowadzenia skutecznego audytu wewnętrznego jest także nadmierny legalizm w działalności audytorów i niewystarczające uwzględnianie tzw. kryteriów ekonomicznego działania przy realizacji zadań audytowych. Na ograniczenie skuteczności audytu wpływa również dość częsty brak reakcji kierownictwa jednostki na sformułowane i przekazywane zalecenia poaudytowe. Jak wykazały badania, brakuje także konsekwentnego wdrażania otrzymywanych zaleceń poaudytowych przez pracowników samorządowych pod nadzorem kierownictwa JST.

Słabość audytu ujawnia się w niewystarczającej liczbie odpowiednio przygotowanych (wykwalifikowanych) audytorów wewnętrznych. Wprawdzie ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia audytu na zlecenie (co wpłynęło na ograniczenie kosztów prowadzenia audytu wewnętrznego, gdyż audytor nie musi być obecnie zatrudniany na etacie), jednak taki sposób prowadzenia audytu przyczynia się również do obniżenia jakości wykonywanych zadań audytowych (np. ze względu na nieznajomość specyfiki jednostki przez niezatrudnionego w niej audytora). Jednym z czynników ograniczających skuteczność audytu wewnętrznego jest też niechętny stosunek pracowników jednostki do przeprowadzanych przez audytora czynności. Wynika on głównie z obaw przed ewentualnym wykryciem nieprawidłowości (zaniedbań) i wyciągnięciem konsekwencji służbowych. Przejawia się natomiast w niewystarczającej współpracy pracowników jednostki z audytorem wewnętrznym, którego postrzega się jako kogoś, kto chce znaleźć i ukarać winnych.

Z punktu widzenia uregulowań prawnych, jako istotną wadę audytu wewnętrznego wskazywano najczęściej brak ustawowego obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego we wszystkich JST. Ponieważ audyt wewnętrzny może przyczyniać się istotnie do usprawnienia działalności samorządów, powinien funkcjonować obligatoryjnie we wszystkich JST, bez względu na wielkość posiadanego budżetu. Ponadto z uwagi na fakt, że samorządy dysponują środkami publicznymi, którymi muszą gospodarować racjonalnie, wydaje się, że wielkość budżetu nie powinna decydować o konieczności prowadzenia audytu. W obszarze regulacji zwrócono tak-

że uwagę na słabszą pozycję audytorów wewnętrznych w sektorze samorządowym w stosunku do audytorów zatrudnianych w sektorze rządowym (np. brak obowiązku przedstawiania przez samorządy w ministerstwie planów i sprawozdań z wykonania audytu wewnętrznego, brak konieczności uzyskiwania zgody komitetu audytu na rozwiązanie stosunku pracy z audytorem zatrudnionym w JST). Audytorzy wewnętrzni jako słabość audytu, uznawali również swoją bezpośrednią podległość kierownikom jednostek, co ograniczało – ich zdaniem – niezależność i obiektywizm prowadzonych przez nich działań.

4. Ocena funkcjonowania audytu wewnętrznego w obszarze gospodarki finansowej JST

Podejmując próbę oceny funkcjonowania audytu wewnętrznego w obszarze samorządowej gospodarki finansowej, należy stwierdzić, że w obecnym kształcie audyt wewnętrzny nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału. Ukierunkowany jest przede wszystkim na spełnianie kryterium legalności, mniejszą wagę przywiązując do kryteriów ekonomicznych, tj. efektywności (wydajności), gospodarności (oszczędności) i skuteczności (celowości) gospodarki finansowej prowadzonej przez JST.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, gospodarka finansowa jest jednym z najważniejszych obszarów działalności JST. Jednakże w stosunku do wszystkich audytowanych obszarów działalności jednostek w dalszym ciągu realizowanych jest zbyt mało zadań audytowych z zakresu samorządowej gospodarki finansowej, co rzutuje na prawidłowość jej funkcjonowania jako całości. Ponadto można zauważyć brak regularności i systematyczności prowadzonych zadań audytowych w obszarze gospodarki finansowej JST. Tylko 19% zadań w stosunku do wszystkich zrealizowanych zadań audytowych dotyczyło *stricte* gospodarki finansowej, zaś 27% zadań audytowych było powiązanych z obszarem gospodarki finansowej JST.

Audyt wewnętrzny skupia się zbyt mocno na kryterium legalności gospodarki finansowej. W strukturze wszystkich zadań dotyczących gospodarki finansowej, zgodnego z prawem wydatkowania środków finansowych dotyczyło 25% przeprowadzonych zadań audytowych. Identycznie sytuacja wyglądała w obszarach działalności JST związanych z gospodarką finansową (25%). Bez wątpienia legalność działań stanowi warunek konieczny, ale nie wystarczający dla prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej przez JST. To, co jest zgodne z prawem, czyli legalne, nie musi być przecież ekonomiczne i spełniać kryteriów racjonalnego gospodarowania (tj. efektywności, gospodarności i celowości).

JST zainteresowane są przede wszystkim spełnieniem wymogów ustawowych w zakresie audytu wewnętrznego i postępowaniem *lege artis*. Na plan dalszy schodzi niestety efektywność działań. Mimo że w większości samorządy deklarowały podejście do audytu wewnętrznego jako instrumentu zwiększającego efektywność gospodarki finansowej, faktyczna liczba zrealizowanych w tym zakresie zadań au-

dytowych była niewielka. W strukturze wszystkich zadań dotyczących gospodarki finansowej jedynie 16% zadań wiązało się z gospodarnością i celowością wydatkowania środków finansowych. Jeśli chodzi o obszary działalności JST związane z gospodarką finansową, to odsetek takich zadań był podobny i wynosił 14%.

Bez wątpienia budżet JST w układzie zadaniowym to instrument pomocny w skutecznym prowadzeniu audytu wewnętrznego, ponieważ identyfikuje w sposób obiektywny obszary działalności jednostki, w których osiągnięto zakładane rezultaty lub ich nie osiągnięto. Poprzez wdrożenie budżetowania zadaniowego lub jego elementów audytorzy zyskują dodatkową możliwość lepszego rozeznania problemowych obszarów działalności jednostki, narażonych na największe ryzyko. Jak wynika z uzyskanych w ankietach odpowiedzi, zdecydowana większość kierowników JST nie dostrzegała tego związku.

Natomiast w dalszym ciągu dominuje w samorządach formuła klasycznego budżetu liniowego, która nie sprzyja racjonalnej gospodarce finansowej. Tradycyjny układ klasyfikacji budżetowej jest mniej czytelny niż układ zadaniowy. Ponadto, w odróżnieniu od budżetu zadaniowego, budżet tradycyjny nie zawiera mierników wykonania zadań, w oparciu o które możliwy byłby pomiar efektów działalności jednostki. Niestety, większość badanych jednostek do budżetu zadaniowego odnosiła się z dystansem.

W oparciu o przeprowadzone badania można stwierdzić, że ustalenia audytu wewnętrznego prowadzonego w JST mają w dużej mierze charakter postulatywny i nie znajdują wystarczającego odzwierciedlenia w procesie racjonalizacji samorządowej gospodarki finansowej. Świadczy o tym fakt, że liczba zadań audytowych w JST, które były zaplanowane do realizacji w poszczególnych latach, nie pokrywała się z liczbą zadań faktycznie wykonanych. Wniosek taki sformułowano na podstawie porównania planów audytu ze sprawozdaniami z wykonania audytu wewnętrznego w badanych jednostkach. Sytuacja ta dotyczyła ponad połowy badanych jednostek i odnosiła się do wszystkich zadań audytowych, a więc nie tylko tych z obszaru gospodarki finansowej.

Za miarę skuteczności audytu wewnętrznego uznać należy liczbę zaleceń poaudytowych wprowadzanych w życie przez kierowników JST. W ocenie audytorów ustalenia z audytu wewnętrznego w obszarze gospodarki finansowej, przekazywane kierownikom jednostek w postaci zaleceń (rekomendacji) poaudytowych, w dużej mierze pozostawały w sferze niezrealizowanych postulatów. Audytorzy przedstawiali problemy i propozycje ich rozwiązania, które jednak pozostawały „na papierze", gdyż kierownictwo jednostki dalej nic z tym nie robiło. W trakcie przeprowadzonych rozmów z audytorami, posługiwano się często sformułowaniem: „piszę do szuflady", co nie było trudne w interpretacji.

W odbiorze kierowników JST sytuacja przedstawiała się zdecydowanie lepiej. Ponad połowa ankietowanych szefów jednostek stwierdziła jednoznacznie, że zalecenia poaudytowe uwzględniała w całości i wdrażała je w życie. Niemniej aż w 40% badanych JST nie wprowadzano w życie wszystkich rekomendacji poaudytowych

lub wprowadzano je w niewielkim zakresie. Warto podkreślić, że ankietę wypełniali głównie kierownicy JST, którzy z mocy ustawy odpowiadają za realizację audytu wewnętrznego w jednostce. Ustalenia z audytu wewnętrznego miały więc w dużej mierze charakter postulatywny i nie były w wystarczającym stopniu wprowadzane w życie.

Ponadto ustalenia z audytu samorządowej gospodarki finansowej w zbyt małym stopniu przekładały się na określone decyzje w sferze finansów jednostki. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych. Dla grupy ponad 23% badanych ustalenia z audytu nie miały większego przełożenia na realne decyzje finansowe jednostki. Stanowiły więc postulaty, które nie zostały wdrożone w życie. Natomiast dla blisko połowy ankietowanych ustalenia te miały ograniczony wpływ na gospodarkę finansową jednostki. Na konkretny wymiar decyzyjny wskazało tylko 27% badanych samorządów. Implikowało to oczywiście negatywne konsekwencje dla gospodarki finansowej JST i utrudniało jej racjonalne prowadzenie.

W ocenie wielu respondentów audyt wewnętrzny powinien być obowiązkowy we wszystkich JST, bez względu na obecnie istniejące w ustawie kryterium wielkości budżetu. Podobnie, na co zwracano również uwagę, pozycja prawna audytorów musi być jednakowa, niezależnie od tego, czy są oni zatrudniani w sektorze rządowym, czy w samorządowym. W jednym i drugim przypadku gospodarka finansowa to gospodarka środkami publicznymi i różnicowanie pozycji audytorów jest nieuzasadnione.

Wydaje się, że czynnikami oddziałującymi na wzmocnienie roli audytu wewnętrznego w JST i poprawę efektów pracy audytora mogłyby być w przyszłości ustawowe powołanie korporacji audytorów wewnętrznych, która odpowiadałaby za wysoką jakość i profesjonalizm wykonywanego zawodu audytora, wprowadzenie motywacyjnego systemu wynagradzania pracy audytora, w zależności od efektów jego pracy, jak również ustanowienie nadzoru ministra finansów nad realizacją audytu wewnętrznego w JST na podobnych zasadach, jak w sektorze rządowym.

5. Zakończenie

Społeczeństwo, jako podstawowy dawca kapitału i płacący podatki podatnik, stawia samorządom konkretne wymagania i obliguje je do gospodarnego działania. Ponieważ finansowanie funkcji i zadań JST odbywa się z pieniędzy publicznych, społeczności lokalne (regionalne) mają prawo oczekiwać od organów samorządowych racjonalnej gospodarki środkami pozostającymi w gestii samorządu terytorialnego, a zwłaszcza oszczędnego i efektywnego ich wydatkowania.

Instrumentem o znacznym potencjale w tym zakresie, który wspiera kierowników JST w podejmowaniu dobrych decyzji, co do realizacji celów i zadań samorządowych, jest audyt wewnętrzny. Pomaga w wykrywaniu newralgicznych obszarów działalności jednostki (w oparciu o analizę ryzyka) i tworzeniu procedur zapobiegających marnowaniu publicznych pieniędzy. Pozwala oszczędnie i efektywnie gospodarować zasobami finansowymi samorządu, odpowiednio zabezpieczając i chroniąc

interes publiczny. Poprzez wykonywanie czynności zapewniających, doradczych i sprawdzających może chronić przed błędnymi decyzjami, w dużej mierze zanim jeszcze dojdzie do ich podjęcia i jednostka poniesie z tego tytułu szkodę (wyprzedzający charakter audytu).

Jak wynika z przeprowadzonych badań ankietowych i analizy sprawozdań JST z wykonania audytu wewnętrznego, nie jest on obecnie instrumentem w pełni wykorzystywanym w obszarze racjonalizowania gospodarki finansowej samorządu. Niemniej jednak sukcesywnie zyskuje na znaczeniu i jest coraz bardziej doceniany przez kierowników JST. Choć z pewnością nie rozwiązuje wszystkich problemów samorządowej gospodarki finansowej, można go traktować jako narzędzie, które w rękach fachowców i umiejętnie wykorzystywane, pomaga w usprawnieniu wielu obszarów działalności JST.

Wykazana w badaniach niska skuteczność audytu wewnętrznego, jako narzędzia poprawy efektywności gospodarowania JST, nie oznacza, że należy z niego rezygnować. Na pewno wyniki tego audytu powinny być w znacznie większym stopniu skutecznie wykorzystywane. Natomiast sama koncepcja audytu wewnętrznego w samorządzie jest słuszna i wymaga kontynuacji. Co więcej, można sądzić, że w perspektywie najbliższych lat audyt wewnętrzny będzie rozwijał się i ewoluował w kierunku wzmocnienia swojej roli jako audytu efektywnościowego.

Literatura

Adamek-Hyska D., 2012, *Metody audytu działalności,* [w:] *Metody i procedury audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Kostur A. (red)., Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice.

Dylewski M., 2004, *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym,* Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Jędralska K., Woźniak-Sobczak B., 1999, *Controlling strategiczny w zarządzaniu zasobami przedsiębiorstwa,* Akademia Ekonomiczna, Katowice.

Jędrzejewski L., 2007, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego*, Oficyna Branta, Bydgoszcz – Gdańsk.

Komunikat nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF, poz. 15.

Komunikat nr 5 Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie wzoru informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego, Dz.Urz. MF, poz. 53.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, DzU nr 21, poz. 108.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, DzU, nr 43, poz. 247.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, DzU, poz. 1480.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych

oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 128, poz. 861.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, DzU, poz. 119.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, DzU, poz. 121.

Standards of the Professional Practice of Internal Auditing, 2001, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, Florida.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. DzU 2010 nr 80, poz. 526 ze zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. DzU 2013, poz. 168 ze zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. DzU 2013, poz. 907 ze zm.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. DzU 2013 , poz. 330 ze zm.