

Podsumowanie audytu wewnętrznego zleconego w zakresie funkcjonowania systemów finansowo-księgowych w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych

1. Termin i zakres audytu wewnętrznego

Audyt wewnętrzny zlecony¹ w zakresie funkcjonowania systemów finansowo-księgowych (dalej jako: systemy F-K) w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych został przeprowadzony w terminie od 6 października do 7 listopada 2016 r.

Badanie obejmowało następujące zagadnienia:

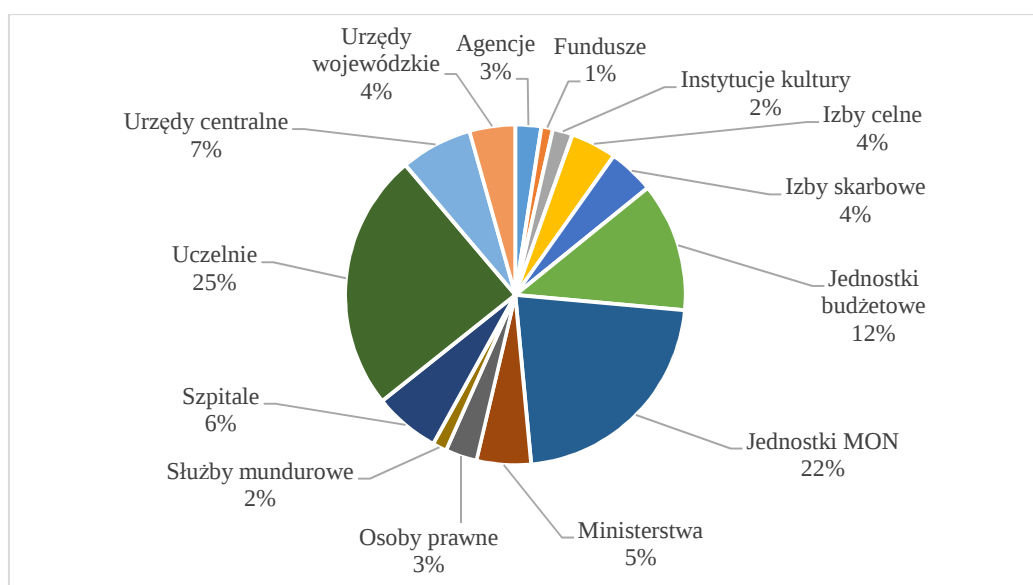
- funkcjonowanie pionu finansowo-księgowego;
- rodzaje procesów wspieranych przez systemy F-K;
- złożoność obszaru finansowo-księgowego oraz jego zakres funkcjonalny;
- eksploatację systemów F-K w zakresie: praw własności, kosztów rozwojowych, wzajemnej integracji systemów, dokumentacji systemowej oraz planowanych zmian;
- infrastrukturę i utrzymanie systemów F-K, w tym koszty utrzymania i architekturę systemu, infrastrukturę sprzętową i ciągłość działania systemu.

Audytem zleconym objęto 372 jednostki sektora finansów publicznych, tj.:

- Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i jednostki podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów;
- ministerstwa i jednostki podległe lub nadzorowane przez ministrów;
- urzędy wojewódzkie.

Strukturę jednostek poddanych audytowi przedstawia poniższy wykres.

Wykres 1. Struktura jednostek poddanych badaniu



¹ Audyt został przeprowadzony na podstawie art. 292 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.).

2. Wyniki badania audytowego

Analizę przeprowadzono na podstawie wyników otrzymanych z 368 jednostek. W pierwszej kolejności badaniu poddano dane dotyczące kosztów eksploatacji i rozwoju systemów F-K oraz możliwości rozbudowy kont analitycznych. Ograniczenia w tym zakresie mogłyby mieć znaczenie dla przebiegu i kolejności prac w ramach reformy systemu budżetowego².

2.1. Ogólne informacje o systemach F-K:

2.1.1. Liczba systemów:

- w badanych jednostkach łącznie funkcjonuje blisko 700 systemów F-K;
- analiza nie potwierdziła występowania centralnych systemów obejmujących wszystkie jednostki podległe lub nadzorowane przez poszczególnych ministrów. Wyjątek stanowi część jednostek Ministerstwa Obrony Narodowej oraz izby celne³.

2.1.2. Rodzaje systemów:

- w 56% (205) jednostek użytkowane są systemy klasy ERP (zintegrowane systemy informatyczne), co wskazuje, że co najmniej jeden z obszarów działalności jednostki jest wspierany przez system tej klasy. Należy jednak zwrócić uwagę, że koszty utrzymania i rozwoju tych systemów generują 86% łącznych wydatków ponoszonych na ten cel;
- spośród jednostek deklarujących posiadanie systemu klasy ERP najliczniej reprezentowane są uczelnie (35%) oraz jednostki MON (16%).

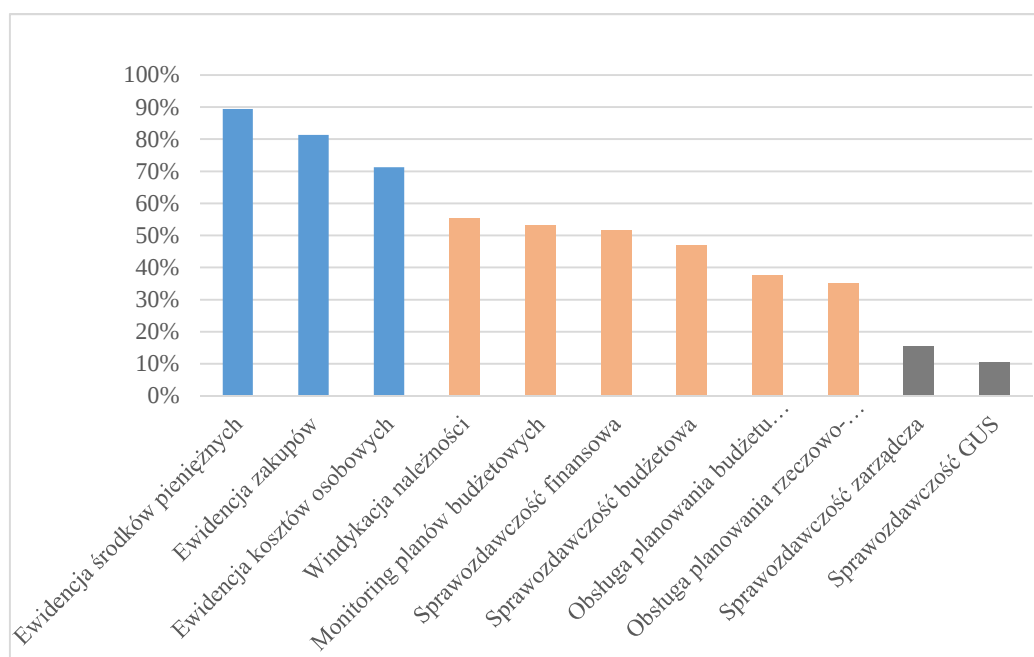
2.1.3. Rodzaje procesów biznesowych wspieranych przez systemy F-K:

- 71% - 89% – ewidencja środków pieniężnych, ewidencja zakupów oraz ewidencja kosztów osobowych;
- 35% - 55% – monitoring planów budżetowych, obsługa budżetu zadaniowego, obsługa planowania rzeczowo-finansowego, sprawozdawczość budżetowa oraz finansowa, a także windykacja należności;
- 11% - 16% – sprawozdawczość zarządcza oraz sprawozdawczość statystyczna (dla GUS);
- w pozostałych przypadkach procesy te były obsługiwane przez inne systemy lub narzędzia informatyczne niż systemy F-K.

² <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zalozenia-do-reformy-systemu-budzetowego.html>

³ Z dniem 1 marca 2017 r. w miejsce administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej powołano Krajową Administrację Skarbową.

Wykres 2. Wsparcie procesów biznesowych przez systemy F-K



2.1.4. Możliwość zmiany/rozbudowy struktury konta:

- ponad 75% jednostek posiada możliwość zdefiniowania drzewiastego planu kont w systemach F-K;
- stały wzorzec konta w systemach F-K posiada blisko 55% jednostek;
- 21% jednostek nie identyfikuje żadnych ograniczeń w tworzeniu analityki konta księgowego w funkcjonujących systemach F-K;
- w 53% jednostek symbol konta księgowego w systemach F-K może składać się z cyfr i liter, a w 45% jednostek tylko z cyfr (pozostałe jednostki nie udzieliły odpowiedzi);
- prawie 90% jednostek nie ma możliwości automatycznego uzgadniania zapotrzebowań na środki budżetowe z faktycznymi wpłatami na rachunek jednostki, przesłanymi przez systemy F-K do systemu Trezor.

2.1.5. Rozwój i wymiana systemów F-K:

- ponad 85% jednostek posiada możliwość technicznej rozbudowy systemów F-K przez dotychczasowego wykonawcę, a 8% przez zespół wewnętrzny;
- 11% jednostek wskazało na brak możliwości technicznej rozbudowy posiadanych systemów F-K zarówno przez dotychczasowego wykonawcę jak i zespół wewnętrzny (większość stanowią jednostki resortu obrony narodowej, co prawdopodobnie wynika z tego, że rozbudowa systemu może być realizowana wyłącznie przez MON jako jednostkę centralnie administrującą systemami FK);

Tabela 1. Możliwość technicznej rozbudowy systemów F-K w jednostkach

Odpowiedź	Rozbudowa przez dotychczasowego wykonawcę	Rozbudowa przez zespół wewnętrzny
tak	85%	8%
nie	11%	89%
brak odpowiedzi	4%	3%

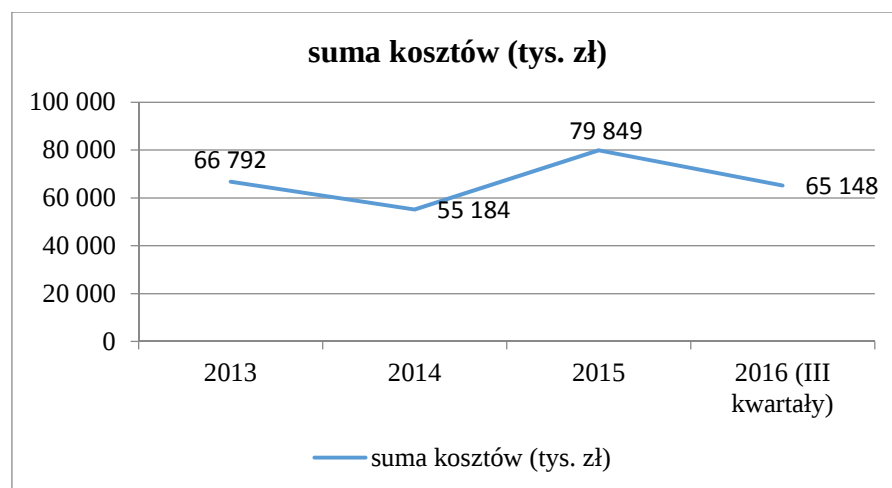
- prawie 20% jednostek planuje wymianę lub zastąpienie systemów F-K, z czego ponad 45% to jednostki Ministerstwa Obrony Narodowej obecnie wdrażające Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej;
- spośród jednostek, które planują wymianę systemów F-K, 63% przewiduje wdrożenie nowego rozwiązania w 2017 r.;
- łączna szacowana wartość wdrożenia nowych systemów F-K w jednostkach wynosi ponad 94 mln zł (dane z 35 jednostek).

2.2. Koszty utrzymania i rozwoju systemów F-K:

Analiza danych dotyczących kosztów utrzymania i rozwoju systemów F-K dotyczy danych z lat 2013 – 2016 (do III kwartału włącznie). Analiza ta objęła 271 jednostek – wyłączono z niej część jednostek Ministerstwa Obrony Narodowej oraz izby celne.

- suma kosztów ponoszonych rocznie na utrzymanie i rozwój systemów F-K kształtowała się na poziomie od 55 do 80 tys. zł;

Wykres 3. Roczne koszty utrzymania i rozwoju systemów F-K



- roczne koszty utrzymania i rozwoju w poszczególnych latach wynosiły:
 - w ok. 40% jednostek – do 50 tys. zł,
 - w ok. 15% jednostek – od 50 do 100 tys. zł,
 - w ok. 22% jednostek – od 100 do 500 tys. zł,
 - w ok. 10% jednostek – powyżej 500 tys. zł,

- e) w przypadku pozostałych jednostek nie podano kosztów;
- w 18% jednostek suma kosztów na utrzymanie i rozwój w badanym okresie przekroczyła 1 mln zł;
- w badanym okresie koszt utrzymania i rozwoju przekroczył 10 mln zł w pięciu jednostkach – ZUS, dwie agencje nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz dwie uczelnie publiczne.

2.3. Dodatkowe informacje:

- ze względu na specyficzny zakres przedmiotowy audytu, wymagający specjalistycznej wiedzy, część jednostek miała problemy z udzieleniem jednoznacznych odpowiedzi na pytania. W wielu przypadkach przekazywane dane były niespójne lub niekompletne. Zdarzały się również ankiety opisujące inne systemy niż systemy F-K (np. Płatnik, Trezor);
- istotną kwestią utrudniającą analizę danych była ingerencja niektórych jednostek w strukturę ankiety, pomimo zabezpieczenia jej hasłem. Powodowało to błędy w wypełnianiu ankiety oraz skutkowało koniecznością ręcznego wprowadzania danych przez pracowników Ministerstwa Finansów;
- należy również zwrócić uwagę na różnice w zakresie funkcjonalności systemów F-K w poszczególnych jednostkach, różnice w rodzajach zawieranych umów oraz organizacji obsługi systemów, co ogranicza możliwości porównywania danych dotyczących kosztów systemów F-K;
- trudność stanowił także podział kosztów funkcjonowania systemów F-K na koszty utrzymania oraz koszty rozwoju, ponieważ w części jednostek umowy na obsługę systemu nie zawierały takiego rozróżnienia albo nie było ono jednolicie rozumiane;
- jakość uzyskanych danych może świadczyć również o niewystarczającej koordynacji przeprowadzania zadania przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w jednostkach.

3. Wnioski wynikające z badania audytowego

Z przeprowadzonego audytu wewnętrznego zleconego wynika, że w badanych jednostkach nie zostały zidentyfikowane ograniczenia uniemożliwiające dostosowanie funkcjonujących systemów F-K do zmian w zakresie potrzeb ewidencyjnych i sprawozdawczych proponowanych w ramach reformy systemu budżetowego.

Powyższy wniosek uzasadniają wyniki przeprowadzonej analizy, z których wynika, że:

- blisko 20% jednostek planuje wymianę lub zastąpienie dotychczasowych systemów, z czego w większości jednostek wdrożenie nowych rozwiązań zostało zaplanowane na rok 2017;
- jednostki deklarują możliwość technicznej rozbudowy dotychczasowych systemów F-K przez zewnętrznych wykonawców bądź zespoły wewnętrzne;
- w ponad połowie jednostek występują systemy klasy ERP;
- koszty ponoszone na utrzymanie i rozwój systemów F-K w większości jednostek nie przekraczają 100 tys. zł rocznie.