

# AUDYT I ZARZĄDZANIE

MAGAZYN IIA

Magazyn Instytutu Auditorów Wewnętrznych IIA Polska, Kwartalnik numer 1 (21)2019



ISSN 2450–9582



Instytut Auditorów  
Wewnętrznych IIA Polska

**Redaktor naczelny:**

IWONA BOGUCKA

**Sekretarz redakcji:**

RENATA ZYSIAK

**Kolegium Redakcyjne:**

DR MIROSŁAW CZAPIEWSKI

DR LECH JĘDRZEJEWSKI

DR ROMANA KAWIAK

DR ANDRZEJ KULIK

DR RAFAŁ TYSZKIEWICZ

OLGA PETELCZYC

MACIEJ PIOLUNOWICZ

**Rada Programowo-Naukowa:**

PROF. DR HAB. AGNIESZKA BITKOWSKA

PROF. DR HAB. GRZEGORZ GOŁĘBIEWSKI

PROF. DR HAB. JERZY PIOTR GWIZDAŁA

PROF. DR HAB. BOLESŁAW RAFAŁ KUC

PROF. DR HAB. BARTŁOMIEJ NITA

PROF. DR HAB. ELŻBIETA WEISS

DR AGNIESZKA BOBOLI

DR WIESŁAW KARLIŃSKI

DR KRZYSZTOF PAKOŃSKI

**Redaktor prowadzący:**

KATARZYNA CELIŃSKA

Wersję pierwotną (referencyjną) czasopisma stanowi wydanie elektroniczne.

Autor, przekazując Redakcji tekst opracowania, które zostanie przyjęte do druku, przenosi wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze oraz prawo do sublicencji). Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania skrótów i zmian oraz poprawek stylistycznych, językowych i interpunkcyjnych.

Przedruk wymaga zgody wydawcy, cytowanie – powoływanie się na źródło cytowania „Audyt i Zarządzanie”.

**Wydawca:**

Institut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska  
ul. Świętokrzyska 20 pokój 520, Warszawa 00-002

**Kontakt:**

Institut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska  
ul. Świętokrzyska 20 pokój 520, Warszawa 00-002  
telefon: +48 (22) 110 08 13, +48 602 455 322  
mail: office@iia.org.pl,  
fax: +48 (22) 247 83 78

**Skład i łamanie:**

MARCIN BOGUŚ

ISSN 2450-9582

**SPIS TREŚCI:**

STOPKA REDAKCYJNA.....	2
SPIS TREŚCI .....	3
SŁOWO WSTĘPNE .....	4
<b>ARTYKUŁY</b>	
1. Planowanie zamówień publicznych w JST .....	5
2. Przez lata z analizą danych... ..	15
<b>RELACJE</b>	
3. XVI Samorządowe Forum Kapitału i Finansów w Katowicach .....	22
4. Relacja z Dorocznej Konferencji IIA Polska „Zintegrowane zapewnienie. Audyt wewnętrzny, a inni dostawcy usług zapewnijający” .....	25
<b>RECENZJE</b>	
5. Praktyczny przewodnik – Tworzenie strategicznego planu audytu wewnętrznego .....	28
6. Praktyczny przewodnik – Koordynacja zarządzania ryzykiem i usług zapewniających .....	29
INFORMACJE DLA AUTORÓW.....	30

Szanowne Panie, Szanowni Panowie,

Przedstawiamy kolejny numer magazynu IIA Polska „Audyt i Zarządzanie” o numerze ISSN 2450–9582. Znajdziecie w nim Państwo niezwykle ciekawe i inspirujące artykuły oraz informacje, które mamy nadzieję, będą dla Państwa przyczynkiem do dyskusji, refleksji, działania, sięgania po prezentowane rozwiązania, doświadczenia, jak również polecane przez Redakcję publikacje z zakresu audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej, ryzyka zarządzania itp.

W imieniu swoim i Kolegium serdecznie zapraszam do wymiany doświadczeń i współpracy poprzez tworzenie artykułów, felietonów, recenzji książek godnych polecenia, sprawozdań z konferencji.

Redakcja Magazynu czeka na artykuły, które będą źródłem ciekawych informacji, refleksji, tematem do dyskusji, a przede wszystkim inspirującą lekturą dla każdego naszego czytelnika. Więcej informacji znajduje się na stronie Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska.

*Iwona Bogucka*

Jarosław Rokicki <sup>1</sup>

Michał Zastrzeżyński <sup>2</sup>

## Planowanie zamówień publicznych w JST Planning public order in JST

### Cel

Celem artykułu jest uświadomienie czytelnikowi procesu planowania zamówień publicznych w bieżących decyzjach wydatkowych podejmowanych w trakcie roku budżetowego.

### Wstęp

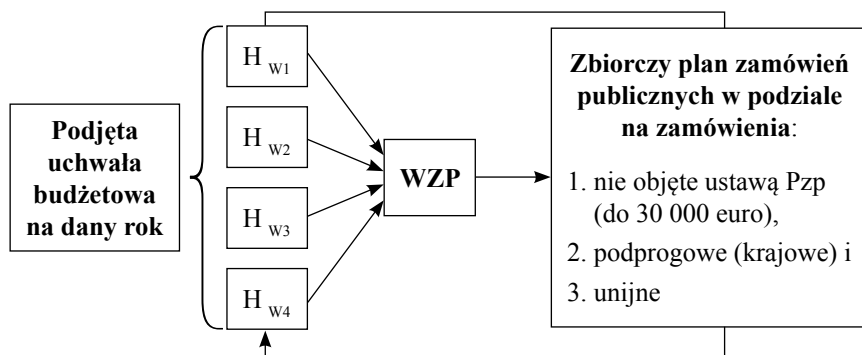
W jednostkach samorządu terytorialnego (np. gminie), dalej: „JST” planowanie zamówień publicznych przyjmuje postać procesu ukierunkowanego na realizację zamówień publicznych w sposób celowy, gospodarny i oszczędny w ramach zasad określonych w art. 44 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W praktyce proces ten rozpoczyna się analizą harmonogramów, które składają poszczególne dysponenti środków publicznych (np. Wydziały, Referaty, Biura) na koniec roku budżetowego (po podjęciu uchwały przez organ stanowiący JST) do komórki koordynującej zamówienia publiczne w danej jednostce (patrz schemat 1). Terminowość i sposób składania harmonogramów najczęściej jest opisany w regulaminach wewnętrznych funkcjonowania zamówień publicznych w poszczególnych JST.

W wyniku analizy harmonogramów zamówień publicznych składanych przez poszczególnych dysponentów środków publicznych (np. wydziały), specjalna komórka powołana w strukturze danego Urzędu ds. zamówień publicznych (np. Wydział Zamówień Publicznych dalej: WZP), będąca „centralnym łącznikiem” w zakresie potrzeb zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów opracowuje zbiorczy plan zamówień publicznych. Plan jest zestawieniem wszystkich wydatków zaplanowanych w całej jednostce i obejmuje 3 grupy zamówień (zamówienia publiczne nie objęte ustawą Pzp tj. do 30 000 euro), zamówienia podprogowe (krajowe) i zamówienia unijne. Grupowanie zamówień publicznych, jakie dokonuje WZP, jest oparte na przyjętej metodologii sumarycznego spojrzenia na zamówienia „tego samego rodzaju”, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

<sup>1</sup> dr nauk ekonomicznych, adiunkt na Wydziale Administracji i Prawa WSH w Sosnowcu; kierownik Biura Koordynacji Zamówień Publicznych i Opini Prawnych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej.

<sup>2</sup> naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych w Urzędzie Miejskim w Sosnowcu.

Schemat nr 1 Proces analizy wydatków środków publicznych dokonywanych na dany rok budżetowy w gminie



### Objaśnienia:

*H W1–4 – Harmonogramy (H) składane przez poszczególne Wydziały Urzędu (W1–4)*

*WZP – Wydział Zamówień Publicznych koordynujący funkcjonowanie zamówień publicznych w Urzędzie.*

*Źródło: opracowanie własne*

### Harmonogramy zamówień publicznych

Wprawdzie przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018r., poz. 1986 z późn. zm.), dalej: „ustawa Pzp” nie regulują kwestii sporządzania harmonogramów zamówień publicznych, ale w środowisku zamawiających ten termin jest bardzo popularny i nie można go tym samym pominąć w niniejszych rozważaniach. Autorzy pokusili się o wyszczególnienie poszczególnych elementów harmonogramu, których ich zdaniem powinny zostać uwzględnione przy składaniu do WZP (Tabela 1).

Tabela 1. Obligatoryjne elementy harmonogramu w zależności od wartości zamówienia.

Pozycja	Harmonogram (zwolnienie z art. 4 pkt. 8 Pzp)	Harmonogram (zamówienia krajowe)	Harmonogram (zamówienia unijne)
Nazwa i rodzaj zamówienia (D, U, Rb) 1	x	x	x
Kod ze Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) wraz z opisem tożsamym z przedmiotem zamówienia	x	x	x
Propozycja trybu postępowania		x	x
Przybliżona wartość szacunkowa zamówienia (netto) z uwzględnieniem zamówienia podobnego	X (bez zamówień podobnych)	x	x

Pozycja	Harmonogram (zwolnienie z art. 4 pkt. 8 Pzp)	Harmonogram (zamówienia krajowe)	Harmonogram (zamówienia unijne)
Wydatek finansowany/współfinansowany z środków Unii Europejskiej oraz nazwa projektu. (wpisać TAK lub NIE)	x	x	x
Wysokość środków – poziom finansowania w bieżącym roku budżetowym	x	x	x
Planowana data rozpoczęcia procedury udzielenia zamówienia	x	x	x
Czas trwania zamówienia: planowana data rozpoczęcia i zakończenia dd/mm/rrrrr albo okres w miesiącach lub w dniach	x	x	x
Osoba przewidziana do kontaktów/nr telefonu	x	x	x

<sup>1</sup> Nazwa (np. dostawa materiałów biurowych, dostawa sprzętu komputerowego, wymiana stolarki okiennej w siedzibie Zamawiającego), rodzaj zamówienia (np. dostawa-D, robota budowlana -RB, usługa-U) Uwaga: nazwa przedmiotu zamówienia powinna jednoznacznie umożliwiać identyfikację zamówienia i dokonywanie sumarycznych zestawień w ramach podobnych przedmiotów zamówienia u poszczególnych dysponentów środków publicznych.

Uwaga: x – oznacza występowanie danego elementu w harmonogramie

Źródło: opracowanie własne

Warto zaznaczyć, iż w przypadku zmian zakresu rzeczowo – finansowego budżetu JST w ciągu roku budżetowego poszczególni dysponenti środków publicznych powinni dokonywać korekt harmonogramu planowanych zamówień z powiadomieniem WZP.

### Planowanie zamówień publicznych w JST (obowiązki i prawa)

W pierwszej kolejności Autorzy pragną zaznaczyć, iż planowanie zamówień publicznych zostało w pewien sposób uregulowane w ustawie Pzp na zasadach praw i obowiązków nałożonych na zamawiającego.

W związku z art. 13a ust. 1 ustawy Pzp obowiązkiem zamawiającego będącego m.in. jednostką sektora finansów publicznych (w tym JST) jest sporządzanie i zamieszczanie na jego stronie internetowej planów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (powyżej progu zwolnienia ustawowego tj. 30 000 euro). Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych winien zostać sporządzony w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu, przy czym ustawodawca nie przewidział sankcji za niedopełnienie powyższego obowiązku. Ponadto przepisy ustawy Pzp nie nakładają na zamawiających obowiązku aktualizacji już przygotowanych i opublikowanych planów postępowań, natomiast przepis art. 13a ust. 2

ustawy Pzp wskazuje minimalny zakres informacji, jakie powinien zawierać roczny plan. Z obowiązku publikacji wynikającego z art. 13 ust. 1 ustawy Pzp zostały wyłączone wydatki nieobjęte stosowaniem przepisów ustawy Pzp. Warto wspomnieć, iż w ramach „Koncepcji nowego prawa zamówień publicznych” rozważane są rozwiązania legislacyjne, które będą zobowiązywały zamawiających do aktualizacji planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Z kolei prawem zamawiającego jest przekazanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej wstępnego ogłoszenia informacyjnego w zakresie, w jakim zamawiający planuje w terminie następnych 12 miesięcy udzielić zamówienia o znacznej wartości tj. równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. Dzięki temu rozwiązaniu ustawowemu zamawiający może dokonać skrócenia terminu składania ofert, o ile skorzysta z przysługującego mu prawa nadanego art. 13 Pzp.

W tym miejscu Autorzy zaryzykują stwierdzenie, że obowiązkowy plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 13a ust. 1 ustawy Pzp, bądź skorzystania z prawa publikacji wstępnego ogłoszenia informacyjnego są wtórne do całego procesu planowania i stanowią większy fragment planu jaki sporządza w zakresie zamówień publicznych zamawiający. Nie da się bowiem wypełnić obowiązków bądź skorzystać z przysługujących praw nadanych Pzp, bez spojrzenia całościowego na planowane wydatki środków publicznych w ujęciu sumarycznym według formuły rodzaju. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie ma art. 5b ustawy Pzp, w świetle którego Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy:

1. Łączyć zamówień, które odrębnie udzielane wymagają zastosowania różnych przepisów ustawy.
2. Dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości.

Ponadto warto wspomnieć, iż dodatkowo beneficjenci środków unijnych są związani również rozporządzeniem Ministra Rozwoju w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień z 29.01.2016 r. 3 i tym samym nałożeniem korekt finansowych w wysokości odpowiadającej stwierdzonej nieprawidłowości.

## **Grupowanie zamówień Publicznych (w świetle opinii UZP)**

Dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu warto posłużyć się wskazanymi przez Urząd Zamówień Publicznych kryteriami (podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia, tożsamość czasowa zamówienia, możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę). Uszczegóławiając, wydatki na dostawę, usługi i roboty budowlane należy grupować posiadając się wytycznymi dotyczącymi:

<sup>3</sup> Na podstawie art. 24 ust. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, 1475 i 2433).



- kryterium dostępności – zgodnie, z którym należy ocenić, czy zamówienie może zrealizować ten sam wykonawca,
- kryterium przeznaczenia – zgodnie, z którym należy ocenić, czy przedmiot zamówienia ma to samo przeznaczenie (tzn. czy usługa, dostawa, robota budowlana służy do tego samego celu i czy może być zrealizowana za pomocą tych samych środków),
- kryterium czasowe – zgodnie, z którym terminy realizacji poszczególnych zamówień są zbieżnietj. czy planowane zadanie przewidzianesądorealizacji w podobnym terminie i można je zaplanować w danej perspektywie czasowej.

W celu maksymalnego skrócenia terminu opracowania harmonogramów powinna zostać dołożona należyta staranność przez poszczególnych dysponentów środków publicznych przy określeniu przedmiotu zamówienia, unikanie posługiwania się ogólnikami, nazwami niekonkretnymi, takimi jak usługi różne, usługi pozostałe lub tworzenie w harmonogramie dużych pozycji hasłowych. Warto wspomnieć, iż pomocniczo dla określenia przedmiotu zamówienia stosujemy Wspólny Słownik Zamówień, gdzie przy każdym numerze kodu CPV znajduje się opis danego zamówienia, który należy podać w harmonogramie.

Szczególną uwagę należy zwrócić przy szacowaniu zamówień finansowanych ze środków unijnych, gdzie zamówienia powinny obejmować pełne okresy realizacji poszczególnych projektów w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które można wyodrębnić w ramach określonych projektów finansowanych z funduszy europejskich oraz okres roku budżetowego w przypadku zamówień publicznych finansowanych ze środków budżetowych. Analizy dokonuje się łącznie, niezależnie od źródeł finansowania. Do szacowania wartości zamówień – niezależnie od źródła ich finansowania – mają zastosowanie reguły określone w art. 32 i n. ustawy Pzp. Zasady szacowania, o których mowa wyżej, nie doznają modyfikacji w zależności od źródeł finansowania poszczególnych zamówień: „Przy czym dla przyjęcia powyższej oceny nie ma istotnego znaczenia ustalenie źródeł finansowania danego zamówienia. Jeżeli zatem w tym samym czasie możliwe jest udzielenie podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie zamówienia, które może być wykonane przez jednego wykonawcę, mamy do czynienia z jednym zamówieniem, bez względu na fakt, czy jest ono finansowane przez zamawiającego z jednego, czy też z kilku źródeł (np. z wykorzystaniem środków pochodzących z programów finansowanych ze środków UE). Wartość tak określonego zamówienia należy oszacować zgodnie z postanowieniami art. 32 – 35 ustawy PZP”<sup>4</sup>.

Z kolei ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane należy uwzględnić znaczenie pojęć „obiektu budowlanego” i „robót budowlanych” w rozumieniu przepisów ustawy Pzp tj.

Obiektem budowlanym jest wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną (art. 2 pkt 5d Pzp).

<sup>4</sup> Opinia Urzędu Zamówień Publicznych „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej”.

- a. Przez roboty budowlane należy natomiast rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c Pzp lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego (art. 2 pkt 8 Pzp).

W zakresie robót budowlanych szacowanie wartości zamówienia, celem zachowania czytelności zostało wskazane w ujęciu tabelarycznym (tabela 2).

Tabela 2. Szacowanie wartości zamówienia na roboty budowlane (analiza przypadków)

Przypadek	Wnioski
I. Różne rodzaje robót w ramach jednego obiektu budowlanego	Zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy mamy do czynienia z zamówieniem na jeden obiekt budowlany, czy wynik całości robót budowlanych lub inżynieryjnych może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną. Zarówno w sytuacji, gdy: przedmiotem zamówienia jest remont budynku, na który składają się różne rodzaje robót np. wymiana okien, dachu, ogrzewania, jak również przedmiotem zamówienia jest budowa kilku obiektów w rozumieniu Prawa budowlanego, ale funkcjonalnie ze sobą powiązanych i składających się na jedno zamierzenie budowlane (np. budowa kompleksu składającego się na park rozrywki), zamawiający powinien dokonać łącznego szacowania wartości robót składających się na całe zamierzenie budowlane. Przykład: w przypadku planowanych robót budowlanych na jednym obiekcie z terminem wykonania w różnym okresie roku budżetowego należy przyjąć sumaryczną wartość wszystkich zamówień np.: budowa podjazdu dla osób niepełnosprawnych w obiekcie X (planowana realizacja czerwiec), remont korytarzy w tym budynku (sierpień) i we wrześniu planowane wykonanie ogrodzenia wokół obiektu X.
II. Rodzajowo podobne roboty budowlane na różnych obiektach budowlanych	„W sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia są jednorodne rodzajowo roboty budowlane np. wymiana dachów na kilku budynkach pozostających w zarządzie zamawiającego, przedmiotem zamierzenia budowlanego powinna być co do zasady całość prac składających się na remonty dachów, bez względu na konieczność pozyskania przez zamawiającego niezbędnych decyzji o pozwoleniu na budowę wymaganych przepisami Prawa budowlanego dla poszczególnych budynków odrębnie”. Przykład: budowa Ośrodka dla Dzieci Niepełnosprawnych obejmującego tj.: budynek pływalni, salę gimnastyczną, internat, kuchnię, stołówkę czy budowę kanalizacji na terenie Gminy.

Przypadek	Wnioski
III. podział na części	<p>Nawet jeśli gmina dojdzie do wniosku, że roboty budowlane we wszystkich budynkach należy oszacować łącznie, nie musi przeprowadzać jednego postępowania o udzielenie zamówienia. Może podzielić je na części, przeprowadzając kilka postępowań, z których każde będzie dotyczyło np. wykonania robót budowlanych w innym budynku. Przy czym przy udzieleniu każdej z części zamówienia będzie zobowiązana stosować przepisy ustawy Pzp właściwe dla ich łącznej wartości.</p>
IV. zamówienia podobne (tryb zamówienia z wolnej ręki)	<p>Jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień podobnych w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Pzp, powinien do ustalonej wartości zamówienia podstawowego doliczyć wartość planowanych zamówień podobnych. Jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, zamawiający może korzystać z kosztorysu dla zamówienia podstawowego. W takiej sytuacji zamawiający ocenia, w jakim zakresie przewiduje powtórzyć roboty budowlane i licza ich wartość, by powiększyć o nią wartość szacunkową zamówienia podstawowego. Jeżeli zamówienia podobne nie są objęte kosztorysem zamówienia podstawowego, zamawiający powinien dokonać analizy sytuacji rynkowej w tym zakresie. Zamówienie podobne jest jednak zamówieniem odrębnym od zamówienia podstawowego, tym samym na etapie udzielania zamówienia podstawowego zamawiający nie musi dysponować odrębnym kosztorysem inwestorskim na realizację zamówień podobnych.</p>
V. zamówienie dofinansowane UE objęte jednym projektem, realizowane w jednostkach lidera i partnerów	<p>Beneficjent będący liderem w projekcie partnerskim co do zasady nie jest zobowiązany do szacowania wartości zamówienia z uwzględnieniem wartości zamówień zaplanowanych do realizacji w ramach projektu przez pozostałych partnerów. Każdy z nich udziela zamówień odrębnie, z uwzględnieniem zasad ich właściwego szacowania.</p> <p>Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 nie nakładają na beneficjenta jako lidera współodpowiedzialnego za realizację projektu partnerskiego obowiązku szacowania wartości zamówienia z uwzględnieniem wartości zamówień planowanych do realizacji przez poszczególnych jego partnerów.</p> <p>Uwaga: należy zwrócić uwagę na zapisy porozumienia beneficjenta np. z Urzędem Marszałkowskim, czy nie zostały w tym zakresie poczynione inne ustalenia w zakresie szacowania.</p>

Przypadek	Wnioski
VI. Zasady szacowania projektu dofinansowanego UE	W przypadku zamówień realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE, z uwagi na wyodrębnienie źródła finansowania, zasadniczo jest możliwe oszacowanie zakresu zamówienia dla całego okresu realizacji projektu. W tej sytuacji argumentem na rzecz zakwalifikowania określonych robót budowlanych jako odrębnych zamówień nie może być brak dokumentacji projektowej, w tym kosztorysu inwestorskiego, gdy zamawiający dysponuje już szacunkową kwotą ujętą np. w studium wykonalności. Argumentem takim nie może być także okoliczność zaplanowania wszczęcia konkretnych procedur w pewnych odstępach czasowych, a nie jednocześnie. Nie może nim być również fakt, że na określone roboty beneficjent złożył kilka wniosków o dofinansowanie, w wyniku czego zostały one objęte kilkoma umowami o dofinansowanie (projektami), jeżeli w sumie stanowią jedną całość techniczno-gospodarczą.

*Źródło: UZP: „Nowelizacja ustawy Prawo zamówień Publicznych z dnia 12 października 2012 r. – wprowadzenie do przepisów ustawy” (s. 15–16) (dotyczy przypadku I i II).*

Gospodarowanie środkami publicznymi jest procesem dynamicznym. W trakcie realizacji planu mogą wystąpić okoliczności skutkujące koniecznością poniesienia wydatku wcześniej nie planowanego. Służby odpowiedzialne u zamawiającego za obszar zamówień publicznych winny być szczególnie uczulone na takie sytuacje. Pojawienie się nowego wydatku w trakcie realizacji zamówienia winno wiązać się z analizą pod względem zaistnienia przesłanek tożsamości przedmiotowej, podmiotowej i czasowej. A zatem w chwili zaistnienia okoliczności skutkujących koniecznością poniesienia nieplanowanego wydatku, należy jego wartość zsumować z tożsamymi pozycjami planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych (ew. szerzej planu zamówień publicznych), które nie zostały jeszcze wszczęte, a następnie zastosować procedurę właściwą dla zsumowanej wartości.

### **Zasady wydatkowania środków publicznych do 30.000 euro.**

Na koniec niezbędnym jest pochylenie się na problematykę udzielania zamówień, które nie wymagają stosowania przepisów ustawy Pzp. Większość zamawiających tworzy własne wewnętrzne uregulowania odnoszące się do sposobu udzielania tego typu zamówień. W tym zakresie można się spotkać z dwoma zgoła odmiennymi podejściami. Pierwsze rozwiązanie prowadzi się do tworzenia bardzo ogólnych, liberalnych zasad. Natomiast drugie rozwiązanie opiera się na filozofii statuowania ściśle określonych zasad wydatkowania środków do 30.000 euro. Jednoznacznie nie sposób wskazać, które rozwiązanie jest lepsze, natomiast każde posiada wady i zalety. Wprowadzenie rozbudowanych procedur

wydatkowania środków do 30.000 euro powoduje konieczność prowadzenia czasochłonnych postępowań. Jednakże wydaje się, iż wśród dużych zamawiających takie rozwiązanie są niezbędne, z uwagi na rozproszoną strukturę zarządczą. Warto również zauważyć, iż duże podmioty prywatne, koncerny międzynarodowe, pomimo braku obowiązku stosowania ustawy Pzp wprowadzają wewnątrz zasady zakupowe opierające się na przepisach ustawy Pzp, uznając, iż mają one najbardziej transparenty oraz efektywny charakter. Dlatego też, zdaniem Autorów, w przypadku niewielkich zamawiających wystarczającym będzie wprowadzenie ogólnych zasad udzielania zamówień publicznych do 30.000 euro. Natomiast w odniesieniu do zamawiających dużych wskazanym jest stosowanie rozbudowanych procedur udzielanie tego typu zamówień.

W analizowanym kontekście szczególną grupę stanowią JST. W większości przypadku w ramach jej granic terytorialnych funkcjonuje wielu zamawiających. Największym zamawiającym jest urząd miasta lub urząd gminy, obok których funkcjonują gminne jednostki organizacyjne, gminne spółki prawa handlowego. Stąd też w celu optymalizacji procesu wydatkowania środków publicznych wartym rozważenia jest wprowadzenie jednolitych procedur udzielania zamówień publicznych do 30.000 euro dla wszystkich zamawiających.

**Słowa klucze:**

Planowanie zamówień publicznych, harmonogramy, grupowanie zamówień, szacowanie wartości zamówienia

**Key words:**

Planning public order, schedules, grouping orders, estimation of the value of the order

**Bibliografia:**

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2009.157.1241)

1. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, 1475 i 2433).
2. <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/przygotowanie-wszczecie-i-przebieg-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego/szacowanie-wartosci-i-udzielanie-zamowien-w-tym-zamowien-objetych-projektem-wspolfinansowanym-ze-srodkow-unii-europejskiej> (data dostępu 20.12.2018r.).
3. Opinia Urzędu Zamówień Publicznych „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej”.

## Podsumowanie

Proces planowania zamówień publicznych odgrywa zasadniczą rolę w bieżących decyzjach wydatkowych zamawiającego podejmowanych w trakcie roku budżetowego. Planowanie zostało w pewien sposób uregulowane w Pzp na zasadach praw i obowiązków nałożonych na zamawiającego. Planowanie zamówień publicznych rozpoczyna się analizą harmonogramów składanych przez dysponentów środków publicznych w celu opracowania zbiorczego planu zamówień publicznych. Plan obejmuje 3 grupy zamówień (zamówienia publiczne nie objęte ustawą Pzp tj. do 30 000 euro), zamówienia krajowe i zamówienia unijne. Grupowanie zamówień publicznych jest oparte na przyjętej metodologii sumarycznego spojrzenia na zamówienia „tego samego rodzaju”.

## Summary

The process of planning public order plays a key role in the spending decisions of the procuring entity taken during the budget year. Planning was in some way regulated by rules within PZP (*Public Procurement Law*), especially when it comes to rights and obligations imposed on the ordering party. The planning of public procurement starts with the analysis of schedules submitted by the public funds' administrators in order to make a collective procurement plan. The plan includes three groups of orders (public procurement not covered by PZP, e.g. orders up to 30,000 euro), domestic orders and EU orders. Classification of public contracts is based on the adopted methodology of a summary view of „the same type of orders”.

**Autor tłumaczenia: Dariusz Kaźmierczyk<sup>5</sup>**

## **Przez lata z analizą danych ...**

**David Coderre**

### **Rok 12 – 1999 – Część 1 – Wykorzystanie analizy danych do oceny ryzyka**

No cóż, nigdy nie zdawałem sobie sprawy, ile będzie z tym pracy (publikacja poszczególnych wpisów na blogu – przyp. tłum.). Chodzi mi o to, że publikuję poszczególne odcinki tylko raz w tygodniu – ale to wciąż zajmuje dużo czasu. Nie widzę wielu komentarzy, ale wierzę, że czytelnicy są zadowoleni i korzystają z tych moich wpisów. Miałem jednak nadzieję, że więcej osób podzieli się swoimi doświadczeniami, tak abyśmy mogli uczyć się od siebie nawzajem.

Chciałem rozszerzyć wykorzystanie analizy danych również na inne obszary niż testowanie mechanizmów kontrolnych. Wiele razy zdarzało mi się stwierdzać słabości kontroli, które stanowiły ryzyka oszustwa, a nawet kilka przypadków, gdzie faktycznie do niech dochodziło. Skłoniło mnie to do przygotowania w 1999 roku mojej już trzeciej książki: „Fraud Detection: Using Data Analysis Techniques to Detect Fraud”. Zawierała ona teorię oraz liczne studia przypadków, które ilustrowały w jaki sposób ACL może być wykorzystywany do poszukiwania w zbiorach danych różnych symptomów nadużyć. Przykładowo wskazałem jak za pomocą polecenia STATISTICS wykonanym na danych dotyczących ilości przyjmowanych i wysyłanych towarów stwierdzić oszustwo popełniane przy dystrybucji.

ACL ponownie zgodził się wydać tę książkę, która uzyskała pozytywną opinię zarówno ze strony środowiska audytorów jak i śledczych. Jej wydruk jest wznawiany i ludzie informują mnie, że pomogła im w dokonywaniu analizy oszustw. Jeden z ekspertów z E&Y powiedział mi, że wykorzystuje ją przy rozmowach z klientami, gdy mowa jest o ryzykach związanych z oszustwami. Klienci ci przechodzą zwykle od początkowej oceny stanu „Nie mamy u siebie oszustw” na początku rozmowy do stwierdzenia „Naprawdę musimy stworzyć odpowiedni program oceny i monitorowania ryzyka wystąpienia oszustw” na końcu.

Jak wspominałem wcześniej, nasza firma miała wdrożonych kilka systemów ERP. W szczególności używaliśmy SAP jako systemu finansowego. Mniej więcej dwa lata temu

---

<sup>5</sup> Audytor wewnętrzny, Sąd Apelacyjny w Krakowie, członek IIA, CGAP, ACDA.

przeprowadziłem testy procesu A/P (*zobowiązań – przyp. tłum.*) i stwierdziłem w nim wiele problemów. Początkowo obawy kierownictwa koncentrowały się na możliwości wystąpienia podwójnych płatności, wcześniejszym płaceniu faktur bez uzyskania rabatu lub opóźnieniach w regulowaniu zobowiązań i ponoszeniu karnych odsetek z tego tytułu. Należy pamiętać, że odsetki karne w końcu lat 90-tych były znacznie wyższe niż obecnie – nie jestem pewny do końca, ale prawdopodobnie wynosiły prawie 10%. Lepiej byłoby gdybym o tym mówił w 1996 i 1997 roku, ale wnioski zostały dopiero wyciągnięte w 1998, zatem opowiadałem o tym teraz.

W ramach przeglądu wstępnego przyjrzeliliśmy się procesowi biznesowemu A/P: uwzględniliśmy potencjalne ryzyka i zidentyfikowaliśmy kluczowe dane wymagane przez system finansowy przy realizacji transakcji. Doprowadziło to nas do konkluzji, iż występują dodatkowe zagrożenia a nie tylko duplikaty płatności czy też problemy związane z terminami płatności. W procesie A/P realizowano około 500.000 faktur rocznie o wartości prawie 4 mld USD i zaangażowane w to były 4 większe i 5 mniejszych centr przetwarzania.

Przetwarzanie automatyczne w procesie A/P wykorzystywało takie dane jak nazwa i adres sprzedawcy, warunki płatności, data faktury, konto księgi głównej, ilość, cena jednostkowa, kwota i metoda płatności. Dodatkowo były potrzebne dane osoby zatwierdzającej merytorycznie i finansowo. Oczywiście na potrzeby audytu potrzebowaliśmy wszystkich tych informacji. W ramach identyfikacji i oceny ryzyka pozyskaliśmy zatem te dane. Na tej podstawie sporządziliśmy kilka zestawień ogólnych.

Klasyfikacja operacji ze względu na terminy płatności wskazała istotny problem – zbyt dużo faktur płacono bez odroczenia terminu. Zostały one wypłacone od razu i nie kwalifikowały się uzyskania rabatów za wcześniejszą spłatę. Płatności natychmiastowe powinny być stosowane tylko wtedy, gdy warunki umowy przewidywały, że płatność była należna z chwilą otrzymania towarów/usług lub dotyczyły mediów (gaz, energia elektryczna, woda itp.).

Grupowanie danych wg metod płatności pokazało kolejne dwa problemy: dokonywano zapłaty niektórych faktur metodą ręcznych operacji, choć nie było to już dozwolone oraz jedno centrum przetwarzania, które korzystało już z elektronicznych przelewów, dokonało wszystkich płatności za pomocą czeków. Pamiętajmy, że jest to 1999 r. Kiedy poruszyliśmy tę kwestię z kierownictwem, przypomnieli oni sobie, że przecież w jednym centrum A/P prowadzono niewielki projekt pilotażowy użycia elektronicznych przelewów. „Czy mógłbyś się tym zająć, gdy będziesz sprawdzał podwójne płatności?”

Stratyfikacja kwot faktur wykazała, że prawie 38% z nich była niższa niż 500 USD, a 27% niższa niż 100 USD. To wzmogło nasze obawy o wydajność i skuteczność procesu przetwarzania. Przekazywanie faktur pocztą, ich dostarczenie do zatwierdzającego pocztą wewnętrzną, ręczne przeglądanie, dostarczenie do działu A/P pocztą wewnętrzną,



wprowadzanie przez A/P do systemu, zatwierdzanie płatności, wystawianie czeków i ich wysyłka do sprzedawcy – wszystko to kosztowało około 100 USD. Wdrożyliśmy program kart płatniczych, aby obsługiwać nisko kwotowe zakupy, ale wciąż 135.000 faktur, których wartość była niższa niż 100 USD, a których koszt przetwarzania wynosił 13,5 mln USD. Gdyby chociaż nawet połowa z nich mogła zostać opłacona kartą (koszt przetwarzania 7 USD), moglibyśmy zaoszczędzić ponad 6 milionów dolarów.

Klasyfikacja operacji wg w roku fiskalnego pokazała, że przeterminowane płatności wzrosły z 1,6 miliona dolarów cztery lata temu do 7,9 miliona dolarów obecnie. Skategoryzowanie wg centrów A/P wskazało, że 3 z 8 centrów były odpowiedzialne za 6,8 mln płatności po terminie. Wiedzieliśmy zatem, w którą stronę musimy się kierować.

Analiza pozwoliła nam szybko w ciągu kilku godzin w początkowej fazie planowania zadania, zidentyfikować ryzyka w procesie A/P, które zarówno nie były brane pod uwagę w planie audytu opartym na analizie ryzyka, ani nie zostały zauważone przez kierownictwo. Oprócz obaw kierownictwa dotyczących podwójnych płatności i terminów płatności, zidentyfikowano ryzyka związane z metodami płatności (manualne i elektroniczne przelewy), kwotami płatności oraz wydajnością i skutecznością używania kart i procesu zakupu. Ustaliliśmy również, które miejsca powinniśmy odwiedzić osobiście i na co musimy zwrócić uwagę, gdy tam będziemy.

**Analiza:** wykorzystane polecenia ACL: TOTAL, STATISTICS, CLASSIFY i STRATIFY

**Wnioski:** Główną wiedzą jaką pozyskaliśmy było to, iż narzędzia analityczne są przydatne do oceny ryzyka podczas etapu planowania audytu. Mogliśmy tylko sprawdzić duplikaty, zbyt wczesne płatności bez uzyskania odpowiednich rabatów i opóźnienia w płatnościach, ale zbadanie innych danych, które wykorzystywały funkcje biznesowe i wykonanie ogólnych zestawień, wskazało dodatkowe zagrożenia. Obiekty audytu były bardziej kompletne, a to, czego się dowiedzieliśmy na etapie planowania, wpłynęło na nasze cele i zakres audytu. Do planu czynności badawczych musieliśmy dodać zagadnienia związane z płatnościami elektronicznymi, ale dzięki temu wiedzieliśmy jak powinniśmy działać i czego należy szukać.

W przyszłym tygodniu będę kontynuował omawianie analizy danych w procesie A/P. Mogę stwierdzić, że byliśmy wciąż jeszcze w fazie planowania, ale już zwracaliśmy uwagę na znaczące ustalenia, takie jak znaczna liczba faktur o niskich wartościach, które można wyeliminować aktywizując program kart płatniczych. Byliśmy dopiero w pierwszym dniu planowania i analizowania a ustaliliśmy już więcej wniosków i rekomendacji niż niejedna kontrola.

## Rok 12 – 1999 – Część 2 – W głąb ryzyk w procesie A/P

Technicznie to byliśmy jeszcze w fazie planowania audytu zobowiązań, ale już wcześniej zidentyfikowaliśmy kilka obszarów ryzyka, które należy poddać dalszej analizie.

Wczesne płatności stanowiły potencjalne oszustwo. Jeśli zapłaciłeś w ciągu 15 dni, powinieneś otrzymać rabat za wcześniejszą wpłatę w wysokości od 1,5 do 2,5% w zależności od warunków sprzedawcy. Oprócz analizy faktur płatnych natychmiast, obliczyliśmy różnicę między datami odbioru towaru lub datami otrzymania faktury, a datami czeków. Następnie dokonaliśmy stratyfikacji stosując przedziały 0–5, 6–10, 11–15, 16–20, 21–25, 26–30 i > 30 dni. Ustaliliśmy całkowitą liczbę i kwotę transakcji zapłaconych w ciągu 15 dni i okazało się, że tylko 4,6 % transakcji zostało wyłaconych w ciągu 15 dni, jednak stanowiło to prawie 16% kwoty wszystkich dokonanych płatności.

Audytorzy dokonali przeglądu transakcji, które zostały zapłacone w ciągu tych 15 dni i stwierdzili, że rabaty za wcześniejszą spłatę zostały zgłoszone w 87% przypadków. Dzięki zastosowaniu klasyfikacji danych ustalono, że wszystkie inne faktury zostały przetworzone w tym samym biurze A/P, należały tylko do trzech dostawców i zostały opracowane przez dwie osoby. Nieodebrane rabaty za wcześniejszą spłatę, obliczone na 2%, wyniosły łącznie 832.000 USD.

Kierownik zespołu podejrzewał dwa możliwe scenariusze oszustwa. W pierwszym osoba z A/P przetwarza pierwotną transakcję dla pełnej kwoty faktury, a następnie żąda od dostawcy rabatu od kwoty wcześniejszej zapłaty i otrzymuje go. W drugim rozważano wcześniejszą zapłatę bez żądania rabatu z tytułu wcześniejszej płatności w zamian za łapówki.

Aby zidentyfikować pierwszy rodzaj oszustwa, kierownik zespołu wysłał listy do trzech dostawców, którzy zostali zapłacony wcześniej, prosząc ich o podanie szczegółów na temat warunków i kwoty płatności. Wszyscy trzej sprzedawcy odpowiedzieli, że początkowo otrzymali pełną kwotę, ale następnie przesłali firmie czek na kwotę rabatu. Audytorzy zwrócili się do firmy o kopie zrealizowanych czeków. Okazało się, że tylko te dwie osoby z A/P je zatwierdzały.

Wykonanie operacji kategoryzacji ręcznych płatności pozwoliło ustalić, że wszystkie były one zrealizowane przez jedno z mniejszych centrów A/P. Zapytany o to menedżer poinformował, że płatności ręczne były wykorzystywane do awaryjnego wypłacania zaliczek. W tym regionie mieszkało wielu zwykłych pracowników a system płac był tak wolny, że ci którzy rozpoczęli pracę w czerwcu nie otrzymywali zapłaty przed wrześniem. Czeki wystawiane ręcznie były zatem jakimś rozwiązaniem na obejście tego problemu.

Jak pokazano wcześniej, wysokość kar za opóźnienia w płatnościach wzrastała każdego roku. Pogrupowanie danych wg centrów A/P dało nam informację, że trzy z dziewięciu

centrów przetwarzania faktur były odpowiedzialne za 6,8 mln USD opóźnionych płatności. Stratyfikacja wg wartości tych płatności wskazała, że chociaż było więcej nisko dolarowych przeterminowanych faktur, to ponad 6,1 mln USD odsetek karnych dotyczyło faktur o wartości większej niż 250.000 USD. Wyniki stratyfikacji okresu opóźnienia pokazały również, że ponad 80% tych dużych faktur (z odsetkami o wartości przekraczającej 5 mln USD) było przeterminowanych o więcej niż 90 dni. Zatem już wiedzieliśmy, że trzy centra A/P miały problemy z przekraczaniem terminów płatności dużych faktur ponad 90 dni, a przecież jeszcze nie rozpoczęliśmy etapu realizacji audytu.

Podczas wizyty w trzech centrach A/P okazało się, że w czasie ich dużego obciążenia w ciągu roku paczki faktur, które codziennie przychodziły, były przetwarzane nie dłużej niż przez 50 dni. To wyjaśniało przyczyny większość kar za opóźnienia w płatnościach, ale analiza przeprowadzona wg zatwierdzających płatności wskazała, że problemy sprawiły prowadzone cztery duże projekty. Dotyczące je faktury już w momencie ich wysyłki do centrum A/P były opóźnione o 30–40 dni.

W ramach audytu sformułowano zalecenia zachęcające do terminowego zatwierdzania faktur w ramach tych dużych projektów. Zalecono również, aby w czasie dużego splywu paczek faktur były one szybko przetwarzane, niezwłocznie po przybyciu i w pierwszej kolejności winny być opracowywane faktury na duże kwoty. Te dwie rekomendacje pozwoliły zmniejszyć odsetki za zwłokę o 4,8 mln USD.

Nadal mieliśmy do czynienia z obawami kierownictwa o możliwe wystąpienia podwójnych płatności. Uważali, że jest to potencjalny problem, bowiem w wielu przypadkach dostawcy zwracali do firmy czeki z zapłatą, gdyż ich należności za dostawy zostały już uregulowane wcześniej. System posiadał kontrolę wylapywania duplikatów, ale wciąż występowały takie przypadki. Dla systemu istotnymi parametrami były: ten sam numer dostawcy, ta sama data faktury i ta sama kwota. Gdy w dwóch (lub więcej) fakturach wszystkie te trzy dane były takie same, system ostrzegał pracownika A/P, że może to być duplikat.

Nasz pierwszy wykonany test wykorzystał te same parametry, jakie stosował system finansowy i w jego wyniku znaleziono duplikaty płatności na kwotę 200 000 USD. Weryfikując je ustalono, że pracownicy widzieli ostrzeżenia, ale myśleli, że mają oryginalną fakturę a nie duplikat. W kolejnym kroku dokonaliśmy standaryzacji numerów faktur poprzez usuwanie spacji, ukośników, myślników i innych znaków specjalnych oraz zamieniliśmy w nich wszystkie litery na duże znaki. Na tak przygotowanych danych wykonaliśmy test na wyszukiwanie duplikatów, biorąc pod uwagę kwotę i oczyszczony numer faktury. Mimo że zidentyfikowano również wiele fałszywych alarmów, to zaledwie w ciągu dwóch tygodni znaleźliśmy ponad 1 mln USD zdublowanych płatności, które należało odzyskać. Analiza tych przypadków ujawniła kilka problemów, w tym powtarzające się wpisy w tabeli dostawców i brak procedur dotyczących wprowadzania numeru faktury.

Dlaczego mówię o audycie z 1997 r. teraz w roku 1999 r., szczególnie gdy wdrożyliśmy nowy system finansowy? Odpowiedź jest prosta, gdyż kiedy przeprowadziliśmy test na wykrycie duplikatów i dokonaliśmy stratyfikacji kwot faktur, to nadal występowały te same problemy. Powtórzone płatności nadal się zdarzały, głównie dlatego, że tabela dostawców, która miała powielone wpisy nie została wyczyszczona przed przesłaniem jej do systemu SAP. Znaleźliśmy również inną przyczynę – data dokumentu w SAP powinna być datą faktury, a nie datą utworzenia dokumentu w systemie. Jednak pracownicy nie rozumieli tego i zezwalali, aby data dokumentu była datą wprowadzenia. Wtedy faktura zarejestrowana dzisiaj i ta sama faktura, która zostanie wprowadzona jutro, będzie miała inne daty i nie będzie wykrywana przez system jako duplikat.

Przyjrzeliliśmy się również podziałowi obowiązków, wykonując macież według identyfikatora użytkownika oraz według typu dokumentu. W ten sposób zidentyfikowano przypadki użytkowników, którzy jednocześnie: tworzyli wpisy odnośnie sprzedawców, przetwarzali dokumenty przyjęcia materiałów i wprowadzali faktury. Szybki przegląd tabeli użytkowników pokazał, że zawiera ona także osoby z więcej niż jednym identyfikatorem. Stanowiło to zatem nieoczekiwane źródło problemów związanych z prawidłowym podziałem ról i obowiązków.

Na koniec przetestowaliśmy założenia biznesowe, które mówiły, że wszystkie faktury powyżej 25.000 USD muszą odnosić się do zamówień. Prosty filtr: Kwota > 25000 i Id zamówienia = „,„ ujawnił, że kontrola w tym zakresie nie działała. Informatycy powiedzieli nam, że wyłączyli tę kontrolę, ponieważ spowalniało to system. Jednak nie poinformowali o tym fakcie ani kierownika zaopatrzenia ani menedżera od zobowiązań.

Ponieważ było to krytyczne dla kontroli rozliczania zobowiązań i ustalania kwot wolnych środków, zaleciliśmy, aby włączyć ten mechanizm kontrolny. Test wykonany później po 6 miesiącach ujawnił, że faktycznie wszystkie faktury powyżej 25 000 USD rzeczywiście odnosiły się do nr zamówienia, jednak w dwóch centrach przetwarzania wiele faktur o wartości przekraczającej 25 000 USD odnosiło się do tego samego nr zamówienia, które zostało ustawione na kwotę 1 USD. Informatycy powiedzieli nam, że musieli wyłączyć kryterium sprawdzania, że suma faktur odwołujących się do danego nr zamówienia powinna być mniejsza niż 115% wartości zamówienia.

Przeprowadziliśmy również kilka testów antyfraudowych, w tym między innymi badanie czy dane pracownika A/P nie są takie same jak sprzedawcy, czy dany sprzedawca jest obsługiwany tylko przez jedną i tę samą osobę z A/P, czy numery faktur danego dostawcy są sekwencyjne oraz czy nie ma fałszywych danych dostawców o nazwach podobnych do innych znanych (np. IBM Corp).

**Analiza:** wykorzystane polecenia ACL: FILTER, EXPRESSIONS, STATISTICS, DUPLICATES, CLASSIFY, STRATIFY, EXTRACT, EXPORT, RELATE i CROSSTAB..

**Wnioski:** Audyt wyraźnie wykazał, że analiza danych może wspierać identyfikację i ocenę ryzyka. Analizując dane, które były przetwarzane przez proces A/P, wykryliśmy ryzyka, które nie zostały zauważone przez kierownictwo, w tym: warunki płatności, sposoby płatności, niedostateczne wykorzystanie kart płatniczych, nadzór nad rozliczaniem zobowiązań, podział obowiązków i duplikaty. Ponadto udało nam się zebrać informacje, gdzie się udać i na co zwrócić uwagę, kto może być zamieszany w oszustwa itp.

Dane są paliwem dla większości procesów biznesowych a dzięki dostępowi do nich i wykonywaniu analiz w krytycznych obszarach, audytorzy mogą lepiej zrozumieć efektywność i skuteczność działania procesów oraz ustalić, czy działa wprowadzona kontrola na poziomie informatycznym.

Analiza danych okazała się również cennym narzędziem do weryfikacji wdrożenia rekomendacji. Udało nam się przetestować mechanizmy kontroli na poziomie nowego wdrożenia systemu SAP (na przykład podział obowiązków, dane obowiązkowe i 3-stopniowa weryfikacja).

Na koniec, trudno jest oszacować wartość analizy danych. Udało się odzyskać 1 milion USD z podwójnych płatności i zaoszczędzić 5,6 miliona USD na z tytułu przeterminowanych czy zbyt wczesnych płatnościach. Trzyletnie oszczędności były zbliżone ogółem do 20 mln USD. Ale również wpłynęliśmy na zwiększenie wydajności, zmniejszając liczbę faktur o niskich kwotach (oszczędność 6 mln USD rocznie), została ulepszona kontrola nad księgowaniem zobowiązań (obowiązkowe zamówienie zakupu dla dużych faktur), zidentyfikowano problemy z podziałem obowiązków i odkryto oszustwa. Znaleźliśmy również problemy z danymi w systemie informatycznym i ich konwersją do SAP. A to wszystko były wartości dodane z obszaru, w którym kierownictwo zauważało jedynie ryzyko podwójnych płatności i ich opóźnienia.

Bonus:

Sprzątałem moje dyskiety, choć nie mam już komputera ze stacją dyskietek. I znalazłem takie z oprogramowaniem ACL. Najwcześniejszą wersją jaką mam to 3.4 z 1994 rok, ale już wtedy byłem użytkownikiem ACL od 3 lat.

Elżbieta Paliga<sup>6</sup>

## **XVI Samorządowe Forum Kapitału i Finansów w Katowicach.**

**Podsumowanie modułu „Audyt wewnętrzny w Jednostkach Samorządu Terytorialnego”, który odbył się w dniach 2–3 października 2018 r. w Międzynarodowym Centrum Kongresowym w Katowicach.**

W dniach 2–3 października 2018 r. Instytut Auditorów Wewnętrznych – Koło Auditorów Wewnętrznych Jednostek Samorządów Terytorialnych – obecna nazwa Koło Jednostek Sektora Publicznego IIA Polska, przygotowało w ramach ww. Forum – modułu nt.: „Audyt wewnętrzny w JST”, który odbył się w Katowicach, w gmachu Międzynarodowego Centrum Kongresowego. W ramach ww. modułu odbyło się 8 paneli dyskusyjnych nt.:

- budowy systemu przeciwdziałania korupcji,
- etyki w samorządzie,
- systemu ochrony danych osobowych w JST – audyt RODO,
- audytu wewnętrznego w praktyce,
- audytu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej,
- audytu finansowego – zagadnienia praktyczne,
- mieszkańca jako interesariusza audytu,
- innowacji w audycie efektywnościowym.

Panele zostały przygotowane z uwagi na akcentowaną przez praktyków, jak i teoretyków potrzebę doskonalenia obszarów, jakimi jest audyt wewnętrzny w praktyce. Obszary te niewątpliwie w zdecydowany sposób wpływają na zwiększenie efektywności działania zarówno w podmiotach zainteresowania publicznego, w sektorze prywatnym oraz w administracji publicznej. Z ramienia Instytutu IIA Polska organizatorami 8 paneli byli: Pani Katarzyna Lenczyk – Woroniecka – Członek Zarządu IIA Polska, Pani Olga Petelczyc – Pełnomocnik Zarządu IIA Polska oraz Pani Elżbieta Paliga – Koordynator Koła Auditorów Wewnętrznych Jednostek Sektora Publicznego IIA Polska. Forum było kontynuacją wymiany doświadczeń oraz miejscem prezentacji najlepszych praktyk skutecznego audytu wewnętrznego.

W ramach ww. spotkania poruszanych było wiele ciekawych zagadnień, które przedstawiło grono znakomitych ekspertów, w tym m.in.: przedstawiciele nauki,

---

<sup>6</sup> Koordynator Koła AW Jednostek Sektora Publicznego IIA Polska.

ministerstw, samorządów, doświadczeni audytorzy wewnętrzni i kontrolerzy.

Panel I poświęcony był zagadnieniom na temat budowania systemu przeciwdziałania korupcji. Omówiono m.in. następujące zagadnienia:

1. Procedury przeciwdziałania korupcji.
2. Zarządzanie ryzykiem nadużyć.
3. Polityka wewnętrzna i otrzymywanie prezentów.
4. Wewnętrzny system raportowania zachowań nieetycznych i korupcji.

Panel II – Etyka w samorządzie – dyskutowano n.t.:

1. Etyki, jako elementu ładu organizacyjnego.
2. Audytu kultury organizacyjnej w samorządzie.
3. Kodeksów etycznych.

W panelu III – Systemy ochrony danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego – Audyt RODO paneliści w swoich wystąpieniach mówili na temat:

1. Audytu, jako narzędzia wspierającego wdrożenie RODO.
2. Audytu wdrożenia RODO.
3. RODO – jako wyzwania dla samorządu terytorialnego.
4. Narzędziach wspierających wdrożenie RODO.

Panel IV – Audyt finansowy – poświęcony był zagadnieniom praktycznym dotyczącym m.in.: weryfikacji płatności, gdzie omówiono ryzyka zarządcze oraz współpracy z Komitetem audytu.

Panel V – Audyt komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej poświęcony był zagadnieniom komunikacji oraz metodyce przeprowadzania audytu komunikacji wraz z praktycznymi przykładami.

Panel VI dotyczył audytu wewnętrznego w praktyce, gdzie prelegenci w swoich wystąpieniach trafnie przedstawili istotę audytu wewnętrznego, uzmysławiając słuchaczom jego bezcenną rolę w organizacji zarówno w sektorze publicznym, jak prywatnym. Omówiono również metodykę prowadzenia audytu, która często ma kluczowe znaczenie dla jego efektywności. Innowacje w audycie efektywnościowym były omawiane w panelu VII, gdzie poruszono kwestie nadzoru nad jednostkami i spółkami w samorządzie oraz kontroli zarządczej.

Panel VIII – Mieszkaniec jako interesariusz audytu dotyczył zagadnień takich, jak:

- Budżet obywatelski.
- Jawność życia publicznego.
- BIP jako narzędzie komunikacji.
- Konsultacje społeczne.

Moderatorzy poszczególnych paneli zadali szereg pytań zarówno z zakresu audytu wewnętrznego jak i nadzoru korporacyjnego. Paneliści podzielili się swoimi opiniami oraz dobrymi praktykami z poszczególnych obszarów.

Forum z pewnością stanowiło doskonałą platformę wymiany doświadczeń i prezentacji najlepszych praktyk skutecznego audytu wewnętrznego oraz zaakcentowało ważność tych obszarów w każdej organizacji.

Aktualność prezentowanych tematów i dyskusje im towarzyszące potwierdziły zasadność organizacji audytu wewnętrznego w praktyce na kolejne lata, a przedstawione zagadnienia dla uczestników były niezwykle istotne i z pewnością wiedza tam zdobyta wpłynie na efektywność ich pracy, a w konsekwencji na doskonalenie audytu wewnętrznego, a co za tym idzie dalej całej organizacji.



Katarzyna Celińska<sup>7</sup>

## Relacja z Dorocznej Konferencji IIA Polska „Zintegrowane zapewnienie. Audyt wewnętrzny, a inni dostawcy usług zapewniający”

W dniach 07 – 09 czerwca br., w hotelu Marriott w Warszawie odbyła się Doroczna Konferencja IIA Polska. To jedyne takie wydarzenie w roku, w trakcie, którego wskazywane są najnowsze trendy i rozwiązania dotyczące audytu wewnętrznego oraz zarządzania. Podczas konferencji rozmawiano o zintegrowanym zapewnieniu oraz raportowaniu niefinansowym. Dyskutowano o zintegrowanym GRC, jak również wielowymiarowej współpracy dotyczącej ryzyka, compliance oraz audytu wewnętrznego. Przedstawiono najnowsze wymagania regulacyjne i compliance oraz zagrożenia i szanse w IT i cybersecurity.

Konferencję rozpoczął Pan Sebastian Burgemajster, Prezes IIA Polska, który przywitał przybyłych uczestników oraz w krótkich słowach opowiedział, co będzie nas czekać w całym dniu. Pierwszym był wykład specjalny Pana Jacka Santorskiego *Dobre życie Audytora i z Audytorem – psychologiczne przesłanki wewnętrznego audytu skutecznego i z klas.* Psycholog społeczny i psycholog biznesu w sposób bardzo ciekawy powiązał życie codzienne z pracą audytora oraz aspekty psychologii tego zawodu. Kolejnym wykładem specjalnym był *Compliance Management Systems – funkcje, cele i wdrażanie w praktyce,*



fot. Katarzyna Celińska

Sebastian Burgemajster Prezes IIA Polska

<sup>7</sup> IIA Polska.

prof. dr Bartosz Makowicza, Profesora na Wydziale Prawa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

Spotkanie już po raz kolejny stało się przede wszystkim platformą wymiany doświadczeń przedstawicieli sektora prywatnego, publicznego, finansowego, IT a także wielu innych. Jako wykładowcy oraz paneliści wystąpili praktycy i eksperci oraz szefowie i dyrektorzy zarządzający. Atrakcyjność Konferencji podkreśliła wymiana poglądów w hotelowych kulkarach.

Po Konferencji odbyło się Sprawozdawcze Walne Zebranie Członków IIA Polska.

Dziękujemy wszystkim sympatykom audytu za ich obecność oraz merytoryczne dyskusje i dzielenie się doświadczeniami. Doroczna Konferencja była potwierdzeniem, że każde wspólne spotkanie to niepowtarzalna okazja specjalnego do rozmów o audycie wewnętrznym. Już dzisiaj zapraszamy na kolejne konferencje i szkolenia IIA Polska.



*Jacek Santorski psycholog społeczny i psycholog biznesu, były psychoterapeuta.  
Doradca przedsiębiorców, wykładowca i mentor.*

Katarzyna Celińska<sup>8</sup>

## **XIX konferencja naukowa na temat „Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w Polsce”**

**08 października 2018 r., odbyła się XIX konferencja naukowa na temat „Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w Polsce” organizowana przez Instytut Rachunkowości Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego pod patronatem Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska.**

W tej edycji konferencji organizatorzy oraz zaproszeni do dyskusji uczestnicy konferencji ocenili funkcjonowanie, użyteczność oraz sposoby wykorzystania audytu wewnętrznego w różnych sektorach gospodarki, a także poruszyli wątki wskazujące na możliwości i kierunki rozwoju audytu wewnętrznego w Polsce. Poruszano także temat oceny jakości audytu wewnętrznego z punktu widzenia przepisów prawa i standardów oraz wyceny czynności doradczych audytu wewnętrznego.

Była to niepowtarzalna okazja do wymiany poglądów teoretyków i praktyków zajmujących się zagadnieniami dotyczącymi pomiaru dokonań, audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej. Konferencja, wzorem lat poprzednich, dostarczyła wielu okazji do wymiany uwag w otwartej dyskusji, a jej podsumowaniem była wydana przez wydawnictwo akademickie Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu publikacja pokonferencyjna, prezentująca tezy w dyskusji.

Kolejna, jubileuszowa XX Konferencja, na którą już serdecznie zapraszamy w imieniu organizatora Instytutu Rachunkowości Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, odbędzie się tradycyjnie w pierwszej dekadzie października 2019 r.

Motywe przewodnim będzie kontynuacja rozważań na temat kierunków i możliwości rozwoju systemu audytu wewnętrznego w Polsce oraz porównanie tempa rozwoju, wykorzystania w zarządzaniu i wpływie tej funkcji na budowę systemów kontroli wewnętrznej w Polsce i w innych krajach.

---

<sup>8</sup> IIA Polska.

Katarzyna Celińska<sup>9</sup>

## Praktyczny przewodnik – TWORZENIE STRATEGICZNEGO PLANU AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Praktyczny przewodnik *Tworzenie strategicznego planu audytu wewnętrznego* ukazuje jak audyt wewnętrzny powinien dostosowywać się do zmieniających się oczekiwań zachowywać ścisły związek z celami organizacji.

W przewodniku autorzy wskazali, jak może wyglądać tworzenie strategicznego planu:

1. Poznaj i zrozum biznes/branżę oraz cele organizacji.
2. Weź pod rozwagę Międzynarodowe Ramowe Zasady Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego (IPPF).
3. Poznaj i zrozum oczekiwania interesariuszy.
4. Zaktualizuj wizję i misję audytu wewnętrznego.
5. Zdefiniuj kluczowe czynniki sukcesu.
6. Przeprowadź analizę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (SWOT).
7. Zidentyfikuj kluczowe inicjatywy.



Niniejszy przewodnik praktyczny został opracowany w celu dostarczenia Zarządzającym Audytem Wewnętrznym wskazówek dotyczących tworzenia strategicznego planu audytu wewnętrznego. Co ważne, w przewodniku jest podkreślone także znaczenie IPPF. Aby zastosować się do IPPF audytorzy wewnętrzeni powinni skorzystać z zastosowania strategicznego podejścia przy określaniu wizji i misji audytu wewnętrznego w ramach planu strategicznego, tym samym udowadniając interesariuszom, że spełniają ich oczekiwania.

<sup>9</sup>IIA Polska.

Katarzyna Celińska<sup>10</sup>

## Praktyczny przewodnik – KOORDYNACJA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM I USŁUG ZAPEWNIAJĄCYCH

Praktyczny przewodnik *Koordinacja zarządzania ryzykiem i usług zapewniających* ukazuje wiele ważnych aspektów dotyczących zarządzania ryzykiem i jego wpływu dla systemu kontroli wewnętrznej. Stanowi kluczową część zapewnienia prawidłowego ładu organizacyjnego.

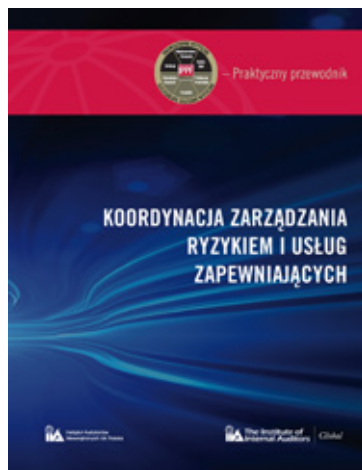
W przewodniku autorzy wskazali, iż Kierownictwo powinno dążyć do zapewnienia, aby zarządzanie ryzykiem było zintegrowane z organizacją, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym oraz, że wiele funkcji audytu wewnętrznego ściśle współpracuje z funkcją zarządzania ryzykiem.

Publikacja ukazuje również fakt, iż Standard 2050: Koordynowanie i zaufanie wskazuje, iż „W celu zapewnienia odpowiedniego zakresu audytu i minimalizacji powielania wysiłków, zarządzający audytem wewnętrznym powinien wymieniać informacje, koordynować działania i brać pod uwagę możliwość polegania na pracy innych zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych wykonawców usług zapewniających i doradczych”.

Niniejszy przewodnik dostarcza audytorom wewnętrznym wiedzy na tematy:

- koordynacyjnej roli zarządzającego audytem wewnętrznym (ZAW),
- wykorzystania procesu zarządzania ryzykiem w planowaniu audytu wewnętrznego,
- oceniania przez audyt wewnętrzny adekwatności zarządzania ryzykiem,
- wpływu braku formalnej funkcji zarządzania ryzykiem na audyt wewnętrzny.

Wiele funkcji audytu wewnętrznego ściśle współpracuje z funkcją zarządzania ryzykiem. W sytuacji, gdy organizacje nie mają formalnej funkcji zarządzania ryzykiem, audyt wewnętrzny prowadzi usługi doradcze w zakresie zarządzania ryzykiem w organizacji. Audyt wewnętrzny nie powinien dostarczać niezależnych zapewnień co do jakiegokolwiek części zarządzania ryzykiem, za które odpowiada. Tego rodzaju zapewnienie powinny dostarczać inne odpowiednio wykwalifikowane strony.



<sup>10</sup> IIA Polska.

Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy Administracyjnej Nr 4 IIA Global – 2011 wkład do publikacji powinien dotyczyć głównych zagadnień związanych z posiadaniem certyfikatem lub zakresu związanego z CBOK, oraz lub ogólnego zakresu tematycznego certyfikatów specjalistycznych. Opublikowane książki lub artykuły niezwiązane bezpośrednio z audytem wewnętrznym będą akceptowane, o ile osoba certyfikowana jest w stanie udowodnić, że te działania przyczyniają się do biegłości w zawodzie audytora.

CIA	CCSA	CSFA	CGAP	CRMA
Maksymalna liczba przyznanych godzin 25			Maksymalna liczba przyznanych godzin 10	
Ogólnie jedna strona publikacji z pojedynczym odstępem jest równa 2 godzinom CPE, jednak w ramach poniższych limitów:				
Książki – 25 godzin CPE			Książki – 12 godzin CPE	
Artykuły – 15 godzin CPE			Artykuły – 6 godzin CPE	
Opisy badań – 15 godzin CPE			Opisy badań – 6 godzin CPE	

## Wymogi redakcyjne do nadsyłanych tekstów do magazynu IIA:

- Układ artykułu (tekst Times New Roman 12 odstęp między wierszami pojedynczy):
  - Informacja o autorze (imię nazwisko, stanowisko, miejsce pracy, adres email itp.)
  - Tytuł
  - Cel
  - Wstęp
  - Kolejno ponumerowane rozdziały
  - Krótkie streszczenie, (Podsumowanie)
  - Słowa kluczowe
  - Bibliografia
- Przypisy do tekstu na każdej stronie (odesłanie do autora i strony patrz Bibliografia (wielkość czcionki 9 Times New Roman).
- Rysunki w formie edytowalnej z odesłaniem do źródła, np. Tabela nr (źródło kursywą 10 Times New Roman) źródło: opracowanie na podstawie Nowak J., Perspektywy rozwoju audytu, Wydawnictwo PTM, Warszawa 2016, s. 12–16.
- Tabele w formie edytowalnej z odesłaniem do źródła jak wyżej.
- Wykresy patrz jak wyżej.
- Bibliografia np. Nowak J., Perspektywy rozwoju audytu, Wydawnictwo PTM, Warszawa 2016, (tekst Times New Roman 12 odstęp 1,0).
- Terminy nadsyłania tekstów do każdego 15 drugiego miesiąca kwartału.

## informacje dla autorów

8. Artykuły przesłane do druku, po uzyskaniu pozytywnych recenzji, zostaną wydrukowane w magazynie w języku polskim. Objętość tekstu maksymalnie do pół arkusza wydawniczego (20 000 – 22 000 znaków – około 10 stron).
9. Autorzy tekstów zakwalifikowanych do druku otrzymają punkty CPE zgodnie z Dyrektywą Administracyjną nr 4 IIA Global- 2011.

Więcej informacji na [www.iaa.org.pl](http://www.iaa.org.pl).

## informacje dotyczące promocji i reklamy

Zapraszamy do reklamowania Państwa produktów oraz usług na łamach Magazynu Instytutu Auditorów Wewnętrznych IIA Polska.

Wszystkie potrzebne informacje na temat reklamy w Magazynie można uzyskać u osoby kontaktowej w Biurze IIA Polska:

**Renata Zysiak**

Email: [office@iaa.org.pl](mailto:office@iaa.org.pl)

Tel./fax: +48 (22) 110 08 13

**Instytut Auditorów Wewnętrznych IIA Polska**

ul. Świętokrzyska 20 (pokój 508, V piętro).

00–002 Warszawa