

EMANUELA SOWIŃSKA

absolwentka studiów podyplomowych

Audyt i Kontrola Wewnętrzna w Usprawnieniu Zarządzania

Uniwersytet Szczeciński

ŚCIEŻKA AUDYTU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W WOJSKOWEJ JEDNOSTCE BUDŻETOWEJ

Wprowadzenie

System zamówień publicznych stanowi ważną dziedzinę życia gospodarczego kraju. Jego rozwój stanowi wyznacznik prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych w gospodarce narodowej. Dla umocnienia osiągniętego poziomu zamówień publicznych oraz dalszego jego rozwoju konieczne stało się utrzymanie wysokiego poziomu poczucia odpowiedzialności, jak również zapewnienie standardów proceduralnych i etycznych przy wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Audyt wewnętrzny powinien wspomóc nadzór nad złożonymi procesami zachodzącymi w tym obszarze.

Problemy proceduralne i prawne, jak również brak osób przygotowanych merytorycznie, stanowią duży obszar ryzyka prawidłowej realizacji zamówień. Jednocześnie centralizacja kompetencji powoduje zachwianie rozłożenia odpowiedzialności osób funkcyjnych i osób uczestniczących w procesie udzielania zamówień, co jest kolejnym zagrożeniem w prawidłowości ich realizacji.

Celem artykułu jest przedstawienie ścieżki audytu zamówień publicznych w wojskowej jednostce budżetowej, która swoimi zaleceniami i ich wdrożeniem usprawniłaby funkcjonowanie tego ważnego obszaru i wskazała kierownikowi jednostki najważniejsze problemy.

1. Zasadność tworzenia ścieżki audytu wewnętrznego w zamówieniach publicznych

Ścieżka audytu (ang. *audit trail*) oznacza złożony dokument, który powinien zawierać jak najbardziej przejrzysty opis przebiegu operacji finansowej, gospodarczej lub procesu od samego początku, w trakcie ich trwania po zakończeniu, z opisem sposobu dokumentowania i kontroli tych operacji. Ścieżka audytu powinna umożliwiać śledzenie kolejnych faz zatwierdzenia, rejestrowania i sprawdzania pojedynczej operacji lub procesu. Jest narzędziem wspomagającym zarządzanie w organizacji i jest jednym z podstawowych mechanizmów kontroli wewnętrznej, umożliwiając wykrycie luk i niesprawności w procesie.

Ścieżka audytu często wykorzystywana jest w trakcie audytów wewnętrznych do zrozumienia przebiegu procesu, analizy kontroli wewnętrznej oraz identyfikacji słabych punktów procesu.

Ścieżka audytu wskazuje na udokumentowanie danych o audytowanym procesie, poprzez gromadzenie informacji o osobach odpowiedzialnych za realizację procesu oraz zidentyfikowanych ryzyk w danym obszarze. Ponadto, w wyniku sporządzenia ścieżki audytu, uzyskuje się ogólne zrozumienie procesu, a więc poznaje cele, dla których proces istnieje, zależności i powiązania z innymi procesami w organizacji, szacunkowe dane dotyczące ilości i wielkości transakcji realizowanych w ramach procesu oraz ogólną informację dotyczącą ram czasowych, w jakich funkcjonuje dany proces¹.

Ścieżka audytu zawiera informacje o audytowanym procesie:

- jakie są zadania i czynności w ramach audytowanego procesu,
- jakie są ramy czasowe procesu,
- kto, jak i kiedy wykonuje zadania w ramach audytowanego procesu,
- jakie zależności występują pomiędzy audytowanym procesem a innymi procesami występującymi w organizacji,
- jakie są możliwości eliminacji, uproszczenia lub koncentracji procesu.

Opracowując ścieżkę należy określić następujące dane:

- 1) Czynność – określenie czynności, etapu procesu.
- 2) Podmiot – pracownicy zaangażowani w realizację procesu. Należy wskazywać stanowiska lub funkcję, a nie dane personalne czy nazwę jednostki

¹ *Audyt wewnętrzny. Spojrzenie praktyczne*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Poznań 2003, s. 93.

organizacyjnej. Konkretnych czynności dokonują poszczególni ludzie, a nie podmioty zbiorowe.

- 3) Miejsce – zwykle w proces zaangażowanych może być więcej komórek organizacyjnych.
- 4) Sposób – dotyczący wykonania danej czynności, w tym wytworzone dokumenty, adnotacje, wpisy oraz wykorzystane systemy informatyczne. W tym miejscu wykazuje się mechanizmy kontroli sprawowanej w ramach realizacji opisywanej czynności,
- 5) Czas – przewidywany do wykonania zadania niezbędny dla jego realizacji.

System zamówień publicznych ma u swoich podstaw dwa przenikające się wzajemnie wątki. Są nimi zagadnienia ekonomiczne i regulacje prawne. Zagadnienia ekonomiczne dotyczą przede wszystkim poszukiwania i ustalania takich sposobów postępowania, które prowadzą do racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Natomiast regulacje prawne wskazują określone zachowania zamawiających, zapewniające poszanowanie prawa i uczciwej konkurencji.

Zamówienia publiczne to daleko idąca reglamentacja w zakresie gospodarowania majątkiem publicznym. Jest to część skomplikowanej tematyki wyboru publicznego, której podejmowanie i rozwiązywanie wymaga wprowadzenia wielu regulacji, również o charakterze techniczno-organizacyjnym. We wszystkich współczesnych państwach demokratycznych, w których rozwój gospodarki rynkowej idzie w parze z rozwojem odpowiedzialnej za wykonywanie zadań o charakterze publicznym administracji, współdziałanie sektora publicznego z prywatnym jest obiektem ingerencji ustawodawcy. Regulację prawną w Polsce w tym zakresie zapewniała ustawa o zamówieniach publicznych². Zadaniem tej regulacji było oszczędne i racjonalne wykorzystywanie środków publicznych, rozwój uczciwej konkurencji oraz zapobieganie korupcji.

Audytor zatrudniony w jednostce sektora finansów publicznych sporządza dokumenty z przeprowadzonych audytów, w celu zapisu czynności wykonanych, jak również w celu potwierdzenia oraz uzasadnienia stanowiska i opinii na temat badanej działalności³.

² Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz.U. z 2002 r., nr 72, poz. 664 z późn. zm.).

³ A. Zbaraszewska: *Ścieżka audytu jako dokument roboczy audytu wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe. Prace Katedry Rachunkowości nr 29, *Audyty wewnętrzny w 2007 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 329.

Zasadne w opinii autora jest tworzenie dokumentu, jakim jest ścieżka audytu. Byłaby ona narzędziem wspomagającym zarządzanie w jednostce. Powinna opisywać procesy zachodzące w danej organizacji i system kontroli wewnętrznej.

Celem tworzenia ścieżki audytu jest:

- 1) wskazanie na „słabe” punkty procesu.
- 2) lepsze zrozumienie procesu.
- 3) określenie mechanizmów kontrolnych.
- 4) stworzenie dokumentu, który będzie przydatny nowym pracownikom w realizacji procesów.

Zamówienia publiczne są bardzo ważną dziedziną działalności jednostki wojskowej, której głównym celem jest zabezpieczenie logistyczne zaopatrzenia jednostek na coraz szerszym terytorium.

2. Określenie czynności, wykonawców i zamawiającego zamówienia publicznego

Zależności występujące między elementami strukturalnymi organizacji zamówień publicznych wynikają z usytuowania w hierarchii lub podziału zadań. Skomplikowana struktura i duże zróżnicowanie realizowanych zadań, a w konsekwencji także wydatków sprawia, że do prawidłowego funkcjonowania organizacji zamówień publicznych niezbędne są formalnie zdefiniowane zadania realizowane przez poszczególne jednostki, a także określenie zakresu zadań i odpowiedzialności oraz wzajemnych relacji.

Zamówienia prowadzone przez różne wewnętrzne jednostki organizacyjne, takie jak sekcje czy wydziały, są ze względu na zakres przedmiotowy bardzo zróżnicowane, jednakże odpowiedzialność delegowana jest przez kierownika jednostki, czyli zamawiającego.

Organizacja obsługi systemu udzielania zamówień publicznych odbywa się na podstawie procedur określonych przepisami ogólnymi ustawy Prawo zamówień publicznych, w następującej kolejności:

1. Oszacowanie rozmiarów, struktury zapotrzebowań.
2. Określenie terminu wymaganego zapewnieniem zamówienia.
3. Ustalenie sposobu zamówienia.
4. Określenie rynków, na których przewiduje się realizację zamówienia.

5. Oszacowanie spodziewanych cen i kosztów realizacji.
6. Zastosowanie odpowiedniego trybu.

Mając powyższe na uwadze oraz procedury określone w Prawie zamówień publicznych na kierowniku jednostki została wymuszona konieczność podejmowania działań związanych z centralizacją systemu zamówień publicznych w jednostce (zasada szacowania wartości zamówienia, planowanie zamówień, obowiązek sporządzania sprawozdań).

Na system zamówień publicznych składają się więc wszystkie wewnętrzne jednostki organizacyjne dokonujące zamówień publicznych w ramach posiadanych upoważnień. Pomiędzy nimi zachodzą relacje polegające na przepływie informacji i dokumentów. W przypadku rozbudowanych struktur organizacyjnych zdefiniowane są zadania realizowane przez poszczególne jednostki, a także zakres zadań i odpowiedzialności oraz ich wzajemnych relacji w formie regulaminu zamówień publicznych. Regulamin ten określa między innymi: zasady powoływania i pracy oraz rolę komisji przetargowej, uregulowanie zagadnienia przepływu dokumentów i informacji finansowych, dotyczących wadium, zabezpieczenia należytego wykonania umowy, kwestii pobierania opłat za specyfikację istotnych warunków zamówienia.

W związku z powyższym na organizację obsługi w zamówieniach publicznych składają się trzy elementy:

1. Bezpośredni użytkownik przedmiotu zamówienia (odbiorca).
2. Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych (SZP) – specjalista.
3. Kierownik jednostki – dowódca – kierownik zamawiającego, którego zadaniem jest proces kierowania.

Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych (specjalista) odpowiedzialny jest za organizowanie procesu zamówienia, jest angażującą się w różnym stopniu stroną tego procesu, wspierając jednocześnie metodycznie użytkownika przedmiotu zamówienia (odbiorcę), jak i kierownika jednostki – kierownika zamawiającego.

Bezpośredni użytkownik (odbiorca) odpowiada za określenie przedmiotu zamówienia, a następnie nadzór realizacyjny i ostateczny odbiór realizowanego zamówienia.

Kierownik jednostki zaś sprawuje nadzór nad organizowaniem współdziałań w zamówieniach publicznych.

Każdy z powyższych elementów organizacji współdziałania systemu realizowany jest zgodnie z kompetencjami i kwalifikacjami.

Określając czynności związane z realizacją procesu zamówień publicznych, wyodrębnia się następujące procedury:

- 1) w obrębie zamówień publicznych nieprzekraczających 14 000 euro:
 - faza przygotowawcza,
 - rozpoznanie rynku,
 - realizacja zamówienia,
- 2) w obrębie zamówień publicznych równych i przekraczających 14 000 euro:
 - faza przygotowawcza,
 - praca komisji przetargowej,
 - realizacja zamówienia.

W ramach każdej z tych procedur realizowanych jest wiele czynności szczególnych, które przedstawiono w dalszej części artykułu.

3. Miejsce i czas poszczególnych czynności w zamówieniach publicznych

Istotne jest, aby w ścieżce audytu określone zostały ramy czasowe danego procesu (czas trwania poszczególnych procedur), jak również miejsce dokonywania czynności i przechowywania dokumentów.

Istotnym elementem prawidłowej realizacji zamówień publicznych jest wiedza na temat „ile potrzeba realnie czasu na to, aby prawidłowo zaplanować zakup” czy to w formie dostawy, usługi, czy roboty budowlanej. W zależności od specyfiki i złożoności zamówienia czasy te mogą się zasadniczo różnić.

W związku z powyższym:

- 1) w ramach zamówień publicznych poniżej 14 000 euro przewiduje się:
 - dla fazy I procesu około dwóch tygodni czasu na prawidłowe przygotowanie i opis przedmiotu zamówienia,
 - dla fazy II rozpoznania rynku dwa, trzy tygodnie,
 - dla fazy III – realizacja zamówienia ograniczona jest czasem wskazanym w umowie,
- 2) w ramach zamówień publicznych równych i przekraczających 14 000 euro przewiduje się:
 - dla fazy I procesu około jednego do dwóch miesięcy czasu na prawidłowe przygotowanie (szacowanie i opis przedmiotu zamówienia),

- dla fazy II procesu związanego z pracą komisji przetargowej przewiduje się jeden do dwóch miesięcy czasu na czynności przed ogłoszeniem i po ogłoszeniu zamówienia aż do momentu wyboru oferty najkorzystniejszej,
- dla fazy III procesu – realizacja zamówienia ograniczona jest terminem wskazanym w umowie.

Drugim ważnym elementem ścieżki jest miejsce dokonywania czynności. W procesie zamówień publicznych w tak dużej strukturze, jaką jest wojskowa jednostka budżetowa, w obecnym stanie i procesie centralizacji zadań wojska, bierze udział coraz więcej komórek organizacyjnych.

Za przygotowanie merytoryczne postępowania powyżej 14 000 euro, w skład którego wchodzi przede wszystkim:

- 1) ustalenie wartości szacunkowej zamówienia w zł i euro,
 - 2) dokładny opis przedmiotu zamówienia,
 - 3) przedstawienie projektu przyszłej umowy,
 - 4) propozycja składu komisji przetargowej,
 - 5) zasadność, celowość i niezbędność zamówienia,
 - 6) propozycja zastosowanego trybu zamówienia publicznego wraz z uzasadnieniem, przy czym tryb przetargu nieograniczonego i ograniczonego nie wymaga uzasadnienia,
 - 7) proponowany termin realizacji zamówienia,
 - 8) osoba upoważniona do kontaktów z Sekcją Zamówień Publicznych w sprawie zamówienia publicznego,
 - 9) inne dane, jeżeli uzasadnione jest to specyfiką zamówienia
- odpowiada kierownik komórki organizacyjnej, w której znajdują się środki finansowe i powstaje konieczność dokonania zakupu.

Za przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia poniżej, jak i powyżej 14 000 euro, pod względem merytorycznym odpowiada kierownik komórki składającej wniosek o jego przeprowadzenie, a pod względem proceduralnym kierownik Sekcji Zamówień Publicznych.

Zamówienie poniżej 14 000 euro przygotowywane jest przez komórkę organizacyjną. W sytuacji gdy zamówienie dotyczy dwu i więcej komórek organizacyjnych (służb, działów), zamówienie realizuje komórka organizacyjna (służba, dział), której udział procentowy w zamówieniu jest największy. Powyższe postanowienie dotyczy również złożenia wniosku do kierownika Sekcji Zamówień Publicznych.

Kierownik komórki organizacyjnej składającej wniosek odpowiada za wszystkie czynności związane z przygotowaniem wniosku oraz przygotowaniem zamówienia do realizacji.

Postępowanie o udzielenie powyższego zamówienia przeprowadza Sekcja Zamówień Publicznych (SZP) na podstawie analizy rynku w odniesieniu do cen (rozeznanie telefoniczne, wysyłanie zapytań ofertowych, analiza otrzymanych informacji, wskazanie najkorzystniejszego wykonawcy, któremu można udzielić zamówienia)⁴.

Natomiast faza II procesu udzielania zamówień powyżej 14 000 euro należy do powołanej rozkazem dowódcy komisji przetargowej.

Wszelkie pisma wykonawców i zamawiającego muszą być zarejestrowane przez kancelarię jednostki wojskowej. Dokumentacja z postępowania winna być opisana (spis dokumentów danego postępowania), zarejestrowana i przechowywana w kancelarii jednostki.

Za realizację czynności archiwizowania i przechowywania, w sposób gwarantujący ich nienaruszalność, odpowiada kierownik Sekcji Zamówień Publicznych i kierownik zamawiającego. Przewodniczący, sekretarz komisji przetargowej oraz kierownik Sekcji Zamówień Publicznych mogą pobierać dokumenty i odpisy dotyczące zamówienia publicznego, jeżeli jest to niezbędne do jego realizacji.

Dokumentację zamówienia publicznego stanowią wszelkie pisma oraz dokumenty, które dotyczą zamówienia, w szczególności:

- 1) wniosek o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne,
- 2) określenie wartości zamówienia (kosztorys inwestorski),
- 3) formularz cenowy,
- 4) ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego, gdy ogłoszenie jest wymagane w danym postępowaniu,
- 5) zaproszenie do składania ofert, jeżeli jest wymagane ze względu na specyfikę postępowania,
- 6) dokumentacja projektowa,
- 7) specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych,
- 8) specyfikacja istotnych warunków zamówienia,
- 9) oświadczenia członków komisji przetargowej,
- 10) oświadczenia wykonawców,

⁴ Wewnętrzny regulamin postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w wojskowej jednostce budżetowej, materiały wewnętrzne Jednostki Wojskowej, Ustka 2012, s. 15.

- 11) protokół z postępowania,
- 12) wymagane załączniki, zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 13) inne załączniki niż wskazane w punkcie poprzedzającym, jeżeli wymaga tego specyfika zamówienia,
- 14) powiadomienia o wyniku postępowania,
- 15) powiadomienia o odrzuceniu oferty,
- 16) powiadomienia o unieważnieniu postępowania,
- 17) zawarte umowy z Wykonawcami, które muszą być zarejestrowane w pionie głównego księgowego,
- 18) wszelkie notatki służbowe dotyczące postępowania,
- 19) złożone oferty.

Dokumentację zamówień publicznych (protokół wraz z załącznikami) należy przechowywać przez okres 4 lat, licząc od dnia zakończenia postępowania.

4. Rodzaje i etapy kontroli czynności dokonywanych w trakcie realizacji procesu zamówień publicznych

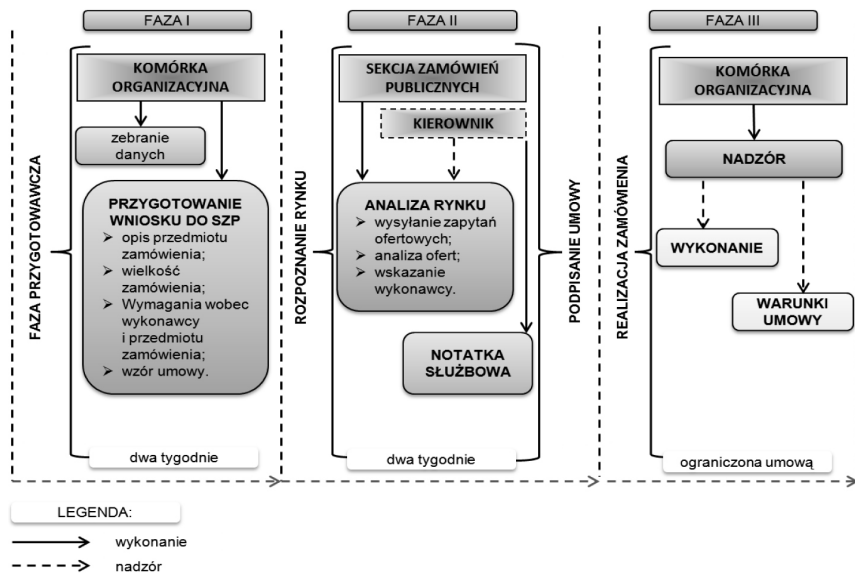
Dokumentując dany proces, audytor powinien posługiwać się następującymi technikami:

- a) opisem, wskazującym na formalne i nieformalne powiązania i przepływ informacji, określającym formy i narzędzia kontroli i wskazującym na zauważone na tym etapie odstępstwa od określonych zasad,
- b) schematem, prezentującym relacje między poszczególnymi komórkami wojskowej jednostki budżetowej, pokazującym linie raportowania, delegacji obowiązków i zatwierdzania decyzji, niepokazującym jednak relacji nieformalnych i nieokreślającym szczegółowo procedur raportowania. Schemat powinien jednak ilustrować przepływ dokumentów w procesie, co umożliwi audytorowi wstępne odniesienie się do procedur i kontroli istniejących w procesie, pozwalającym na:
 - stwierdzenie, skąd pochodzą i dokąd idą dokumenty,
 - wskazanie słabości w systemie kontroli wewnętrznej organizacji.

Dla zrozumienia ogólnych mechanizmów i podstaw konieczności istnienia ścieżki audytu przedstawiono graficzną ścieżkę audytu dla zamówień publicz-

nych poniżej 14 000 euro na rysunku 1 i dla zamówień publicznych równych i przekraczających kwotę 14 000 euro na rysunku 2.

Zamówienia poniżej 14 000 euro udzielane są poza ustawą Prawo zamówień publicznych, zgodnie z art. 4 ust. 8, i obowiązują wtedy procedury opisane w „Wewnętrznym regulaminie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego”.



Rysunek 1. Graficzna ścieżka audytu w zamówieniach poniżej 14 000 euro

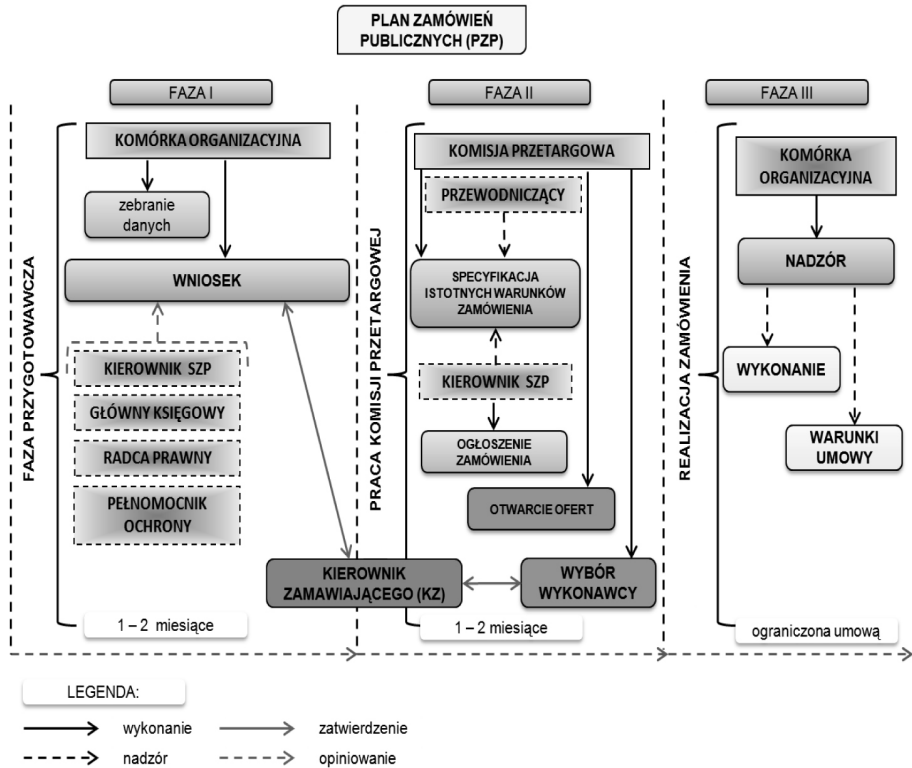
Źródło: opracowanie własne.

Postępowanie o udzielenie każdego zamówienia publicznego w jednostce wojskowej rozpoczyna się od chwili zatwierdzenia wniosku złożonego do dowódcy. Wniosek ten składa kierownik komórki organizacyjnej jednostki wojskowej, której dotyczy zamówienie.

Wniosek dotyczący zamówienia, które będzie realizowane w jednostce będącej na zaopatrzeniu finansowym, składa kierownik komórki organizacyjnej na piśmie zapotrzebowanie złożone do niego przez jednostkę zaopatrywaną.

W sytuacji, gdy zamówienie dotyczy dwu i więcej komórek organizacyjnych (służb, działów), zamówienie realizuje komórka organizacyjna (służba, dział), której udział procentowy w zamówieniu jest największy. Powyższe posta-

nowienie dotyczy również złożenia wniosku do dowódcy o udzielenie zamówienia publicznego. Kierownik komórki organizacyjnej, który składa wniosek, odpowiada za wszystkie czynności związane z przygotowaniem wniosku oraz przygotowaniem zamówienia do realizacji⁵.



Rysunek 2. Graficzna ścieżka audytu w zamówieniach o kwotach równych i przekraczających 14 000 euro

Źródło: opracowanie własne.

- Wniosek o wszczęcie postępowania powinien zawierać:
- dokładne określenie przedmiotu zamówienia,
 - propozycję składu komisji przetargowej,
 - zasadność, celowość i niezbędność zamówienia,

⁵ Wewnętrzny regulamin..., s. 7.

- propozycję zastosowanego trybu zamówienia publicznego wraz z uzasadnieniem, przy czym tryb przetargu nieograniczonego i ograniczonego nie wymaga uzasadnienia,
- wartość szacunkową zamówienia w zł i euro (netto i brutto),
- średni kurs euro, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów,
- proponowany termin realizacji zamówienia,
- proponowany termin otwarcia ofert,
- osobę upoważnioną do kontaktów z Sekcją Zamówień Publicznych w sprawie zamówienia publicznego,
- inne dane, jeżeli uzasadnione jest to specyfiką zamówienia.

Do wniosku należy dołączyć następujące dokumenty, które stanowią dokumentację przygotowania zamówienia publicznego:

- 1) opis przedmiotu zamówienia,
- 2) określenie wartości szacunkowej zamówienia (kosztorys inwestorski lub koszty prac projektowych oraz robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym przy robotach budowlanych),
- 3) projekt umowy,
- 4) projekt zaproszenia do składania ofert, jeżeli wymaga tego specyfika zamówienia,
- 5) projekt formularza ofertowego,
- 6) warunki, jakie powinien spełnić wykonawca przystępując do postępowania (wymagane dokumenty),
- 7) przy robotach budowlanych dokumentację projektową, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych lub program funkcjonalno-użytkowy,
- 8) inne dokumenty, jeżeli jest to uzasadnione specyfiką zamówienia.

Powyższy wniosek, przed zatwierdzeniem przez dowódcę, podlega zaopiniowaniu przez:

- 1) kierownika Sekcji Zamówień Publicznych, który sprawdza wniosek wraz z dokumentacją pod względem zgodności z przepisami prawnymi dotyczącymi zamówień publicznych oraz planem zamówień publicznych, a także zasadnością wyboru odpowiedniego trybu wyboru wykonawcy,
- 2) głównego księgowego – szefa finansów, który stwierdza, że jednostka wojskowa posiada odpowiednie środki finansowe niezbędne do realizacji zamówienia,

- 3) pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, który opiniuje zamówienie pod względem dostępu do informacji i materiałów niejawnych,
- 4) radcę prawnego opiniującego projekt umowy, która ma zostać zawarta po dokonaniu wyboru wykonawcy lub istotne dla stron postanowienia przyszłej umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Komisja przetargowa przedstawia kierownikowi jednostki zamawiającej propozycję:

- wykluczenia wykonawcy,
- odrzucenia oferty,
- wyboru oferty najkorzystniejszej,
- unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia.

Powyższe propozycje przekazuje przewodniczący komisji przetargowej kierownikowi jednostki zamawiającej do zatwierdzenia w formie wniosku, który podpisują wszyscy członkowie komisji przetargowej wyznaczonej do danego postępowania.

Do zadań komisji przetargowej należy:

- 1) zapoznanie się z przedłożoną przez kierownika komórki organizacyjnej dokumentacją niezbędną do wszczęcia procedury postępowania,
- 2) przygotowanie dokumentacji niezbędnej do dalszego prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- 3) otwarcie ofert, w przypadkach i na zasadach określonych w ustawie prawo zamówień publicznych,
- 4) sprawdzenie zgodności ofert z wymogami ustawy prawo zamówień publicznych oraz z wymogami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- 5) proponowanie wykluczenia wykonawcy lub odrzucenia oferty,
- 6) dokonanie oceny ofert ze wskazaniem oferty najkorzystniejszej,
- 7) proponowanie wyboru najkorzystniejszej oferty,
- 8) w przypadku zamówienia z wolnej ręki dokonanie negocjacji (rokowań) z wykonawcą, któremu zostanie udzielone zamówienie publiczne, oraz sporządzenie protokołu z tych negocjacji,
- 9) w trybie negocjacji z ogłoszeniem oraz negocjacji bez ogłoszenia negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert,
- 10) proponowanie poprawiania oczywistych omyłek pisarskich, oczywistych omyłek rachunkowych z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych doko-

nanych poprawek oraz innych omyłek polegających na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia niepowodujących istotnych zmian w treści oferty zgodnie art. 87 ust. 2 ustawy prawo zamówień publicznych, niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona,

- 11) w sytuacjach przewidzianych w ustawie prawo zamówień publicznych proponowanie unieważnienia postępowania,
- 12) udokumentowanie przebiegu postępowania, w tym sporządzenie protokołu z prac komisji przetargowej,
- 13) inne niezbędne czynności wynikające ze specyfiki postępowania.

Proces udzielania zamówień publicznych jest bardzo złożony. Wskazanie słabych punktów procesu jest istotne przy konstruowaniu ścieżki audytu i stanowi jeden z elementów przeznaczenia tego dokumentu. Negatywne zjawiska, na które należy zwrócić uwagę, to między innymi:

- a) „ucieczka” z systemu zamówień publicznych (niestosowanie i obchodzenie ustawy),
- b) wadliwe przygotowanie procedury udzielenia zamówienia publicznego:
 - brak sprecyzowanej koncepcji lub celu, dla którego realizowane jest zamówienie,
 - słabe planowanie zamówień, późne uruchamianie procedur wynikające ze zbyt późnego przekazywania informacji o przysługujących zamawiającemu środkach,
 - niefachowo sporządzane dokumenty przetargowe,
 - brak należytego przygotowania umów w sprawie zamówień publicznych,
- c) brak kontroli zamówień publicznych o mniejszej wartości,
- d) nadużywanie trybów nieprzetargowych,
- e) podatność na patologie trybów „negocjacyjnych”,
- f) manipulowanie przetargami:
 - nierówność w dostępie do informacji,
 - dopuszczalność wyznaczania przez zamawiających daty otwarcia ofert znacznie po upływie terminu ich składania, wynikająca z braku regulacji ustawowej zakazującej takiej praktyki,
 - manipulowanie kryteriami oceny ofert,
 - niewystarczające informowanie o motywach podjętych decyzji,
 - nadmiernie częste unieważnianie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,

- niedostateczna dokumentacja postępowania,
- g) „czynnik ludzki” w procesie udzielania zamówień:
 - brak fachowego przygotowania,
 - niski poziom etyczny,
 - układy lokalne i polityczne.

Należy też zwrócić uwagę na nieprawidłowości w pracy komisji przetargowych:

- 1) iluzoryczna odpowiedzialność za naruszenie ustawy przy udzielaniu zamówienia publicznego,
- 2) udzielanie zamówień wykonawcom nierzetelnym,
- 3) nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień na zasadach szczególnych,
- 4) konieczność wzmocnienia instytucji właściwych w sprawach zamówień publicznych.

Inne naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych to:

- zaniżanie wartości zamówienia lub dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych,
- udzielanie zamówień publicznych wykonawcom, którzy zostali wybrani bez zastosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych,
- nieprawidłowy wybór trybu udzielania zamówienia publicznego, gdzie okoliczności faktyczne nie odpowiadają przesłankom ustawowym uzasadniającym wybór trybu innego niż tryb przetargu nieograniczonego,
- naruszanie zasady równego traktowania oferentów i zasady uczciwej konkurencji,
- odstąpienie od wymogu składania określonych oświadczeń lub zaświadczeń przez wykonawców,
- brak lub wadliwe sporządzenie dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- dopuszczenie do oceny ofert, które winny podlegać odrzuceniu,
- nieprawidłowe sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w tym przede wszystkim brak lub wadliwy opis kryteriów i sposobów dokonywania oceny ofert,
- dokonywanie wyboru oferty niezgodnie z zasadami i kryteriami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- wybór oferty w trybie zapytania o cenę w oparciu o inne kryteria niż kryterium najniższej ceny,

— zawieranie umów przed ostatecznym rozstrzygnięciem wniesionych środków ochrony prawnej.

Dążenie do stworzenia racjonalnej, efektywnej, oszczędnej i uczciwej gospodarki za pomocą środków publicznych wymaga określenia zasad działania uczestników procesu wydawania publicznych pieniędzy⁶.

Uwagi końcowe

Jednostka sektora finansów publicznych musi realizować, zgodnie z ustawą o finansach publicznych⁷, kontrolę zarządczą. Jej celem jest między innymi zarządzanie ryzykiem. Obszar zamówień publicznych nie powinien pozostawać poza działaniami kontroli zarządczej.

Ścieżka audytu jest dokumentem, który w istotny sposób może pomóc nakreślić obszary ryzyka w zamówieniach publicznych i pomóc kierownikowi jednostki unikać, zatrzymać bądź kontrolować to ryzyko.

Niniejszy artykuł nie wyczerpuje całej, złożonej problematyki audytu w zamówieniach publicznych. Może jedynie stanowić pomoc w nadzorowaniu racjonalnego, efektywnego, uczciwego, zgodnego z interesami sił zbrojnych i przepisami ustawy, wydatkowania środków publicznych. Może też służyć pomocą w pogłębianiu wiedzy i w wykonywaniu obowiązków przez osoby funkcyjne uczestniczące w procesach gospodarczych na szczeblu oddziały gospodarczego, a przede wszystkim wpłynąć na podwyższenie standardów zarządzania jednostką.

Literatura

Audyt wewnętrzny. Spojrzenie praktyczne, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Poznań 2003.

Kloskowski D., Sowińska E.: *Prawo zamówień publicznych w działalności wojskowej (cz. I)*, „Przegląd Morski” październik 2010, nr 10.

⁶ D. Kloskowski, E. Sowińska: *Prawo zamówień publicznych w działalności wojskowej (cz. I)*, „Przegląd Morski” październik 2010, nr 10.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 72, poz. 664 z późn. zm.).
- Wewnętrzny regulamin postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w wojskowej jednostce budżetowej, materiały wewnętrzne Jednostki Wojskowej, Ustka 2012.
- Zbaraszewska A.: *Ścieżka audytu jako dokument roboczy audytu wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe, Prace Katedry Rachunkowości nr 29, *Audyt wewnętrzny w 2007 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.

Emanuela Sowińska
Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych
Jednostka Wojskowa 4220
Osiedle – Lędowo 1N
76-271 Ustka

AUDIT TRAIL PROCUREMENT IN MILITARY BUDGET UNIT

Summary

Public Procurement Act made it necessary to adjust the supply systems business units and military institutions to new and compatible with international standards procedures of public spending. Constantly evolving the Public Procurement Law makes this area arouses increasing interest. This paper presents an attempt to develop a document that is an audit trail of procurement both above and below 14 000 in the military budget unit. The author wants to show that an audit trail in public procurement is a document that should exist in the military unit and assist the commander in an effective and economical management of the unit. Article is aimed at anyone involved in the procurement budget entities with particular emphasis on the military budget units.

Translated by Beata Gostomczyk

