WSE

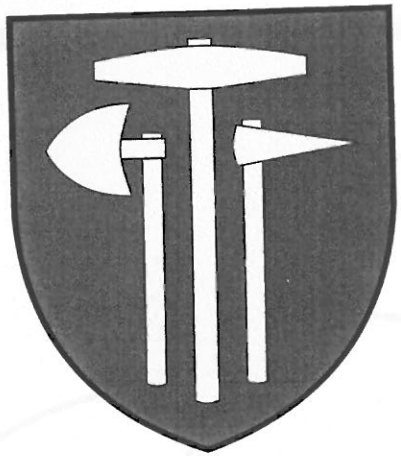
Zeszyty naukowe nr 3

WYŻSZA SZKOŁA
EKONOMICZNA
W BOCHNI

# Folia Oeconomica Bochniensia

Bochnia 2005

BOCHNIA



1253

Urząd Miejski w Bochni
Wydział Promocji i Rozwoju Miasta
ul. Kazimierza Wielkiego 2, 32-700 Bochnia
tel. (+48 14) 611 84 09, faks (+48 14) 611 83 99
e-mail: promocja@um.bochnia.pl
www.bochnia.pl

TÜV CERT
ISO 9001:2000
ZN: 75.100.30393
TÜV Rheinland InterCert
Posiadamy certyfikat
ISO 9001:2000

WSE

WYŻSZA SZKOŁA
EKONOMICZNA
W BOCHNI

# Folia Oeconomica Bochniensia

Zeszyty naukowe nr 3

Bochnia 2005

Komitet Redakcyjny

*dr hab. Ryszard Szewczyk prof. WSE - przewodniczący*
*dr Teresa Kamińska-Blichowska - sekretarz*
*dr hab. Krystyna Przybylska prof. WSE*
*dr hab. Maria Kosek-Wojnar prof. WSE*
*dr Danuta Krzywda prof. WSE*
*dr Elżbieta Maciejowska prof. WSE*

Recenzenci

*prof. dr hab. Wanda Sułkowska*
*dr hab. Maria Kosek-Wojnar prof. WSE*
*dr hab. Krzysztof Surówka prof. WSE*

Redaktor naukowy

*dr hab. Ryszard Szewczyk prof. WSE*

Projekt okładki i układ graficzny tekstu:

*inż. Małgorzata Filipczuk*

Redaktor techniczny

*inż. Małgorzata Filipczuk*

© Copyright by Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Bochnia 2005

ISSN 1731-2310

Wszelkie prawa zastrzeżone
All rights reserved

Wydawca
*Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni*
*32-700 Bochnia, ul. Trudna 1*

Nakład 220 + 30 egz.

Zeszyty naukowe nr 3 2005
Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni

## Spis treści

*Leszek Biernacki* 5
**Ryzyko w pośrednictwie ubezpieczeniowym**

*Agnieszka Herdan* 21
**Przesłanki i warunki wdrożenia audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych**

*Maria Kosek-Wojnar; Jerzy Wojnar* 37
**Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego - próba kwantyfikacji**

*Danuta Krzywda* 55
**Modele rachunkowości i ich wpływ na informacje sprawozdawcze**

*Krystyna Przybylska* 73
**Proces internacjonalizacji przedsiębiorstwa w teorii ekonomicznej**

*Ryszard Szewczyk* 93
**Pieniądz a dochód**

*Zygmunt Szymla* 101
**Podstawy badań rozwoju regionalnego**

*Bartłomiej Wrona; Justyna Sokołowska-Woźniak* 111
**Dylematy związane z uczestnictwem Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej**

*Bernard Ziębicki* 133
**Wykorzystanie benchmarkingu w doskonaleniu działalności instytucji użyteczności publicznej (na przykładzie PPUP „Poczta Polska")**

Przypisy

[1] Praca zbiorowa pod redakcją Wandy Ronki-Chmielowiec, *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 134
[2] Tamże
[3] C. Artur Williams Jr., Michale L. Smith, Peter C. Young, *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 28-29.
[4] Praca zbiorowa pod redakcją Wandy Ronki-Chmielowiec, *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 134
[5] Praca zbiorowa pod redakcją T. Sangowskiego, *Vademecum pośrednika ubezpieczeniowego,* Saga Print, Poznań 1996, s.180.
[6] Michalski T., Padewska R., *Ubezpieczenia gospodarcze,* Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2001, s. 43.
[7] Art. 24, pkt 1, ust. 2, Ustawy z dnia 22.05.2003 r. o pośrednictwie ubezpiecze-niowym
[8] Warunek ten nie dotyczy brokerów
[9] Rozdział 4 *Ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym* z dnia 22.05.2003 r.
[10] Steiner R., *Kalkulacje finansowe,* Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000, s. 115
[11] Artur Williams Jr., Michale Michale. Smith, Peter C. Young, *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 33-34
[12] Praca zbiorowa pod redakcją W. Ronki-Chmielowiec, *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko,* PWE, Warszawa 2002, s. 129
[13] Praca zbiorowa pod redakcją W. Ronki-Chmielowiec, *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko,* PWE, Warszawa 2002, s. 35 - 36
[14] Praca zbiorowa pod redakcją T. Sangowskiego, Vademecum pośrednika ubezpieczeniowego, Saga Printing, Poznań 1996, s. 45-46
[15] Praca zbiorowa pod redakcją W. Ronki-Chmielowiec, *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko,* PWE, Warszawa 2002, s. 37
[16] Tamże, s. 34
[17] Tamże, s. 37
[18] H. Poleszak, *Pojęcie efektywności ochrony ubezpieczeniowej i metody jej oceny. Studia ubezpieczeniowe,* 1982. T. VI, s. 53.
[19] L. Pokorzyński, *Uwagi w sprawie podstawowych zasad ubezpieczeń w Polsce,* Zeszyty Naukowe WSE w Poznaniu, Poznań 1957, s. 14
[20] Tamże
[21] J. Łańcucki, *Podstawy finansów ubezpieczeń gospodarczych,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 134

Zeszyty naukowe nr 3 2005
Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni

*Agnieszka Herdan*

# Przesłanki i warunki wdrożenia audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych.

## 1. Wprowadzenie

Ostanie kilka lat obfituje w skandale finansowe zarówno w sferze gospodarki prywatnej (Enron, Xerox, Parmalat) jak i publicznej (Komisja Europejska - Marty Andreasen). Poszukuje się kolejnych rozwiązań, które zapewniłyby minimalizację niegospodarności oraz ryzyka powstawania nieprawidłowości.

W sektorze finansów publicznych potrzeba wdrożenia efektywnego systemu kontroli wynika z konieczności[1]:

- zagwarantowania obywatelom prawa do informacji o funkcjonowaniu instytucji finansowanych ze środków publicznych i o sposobie wykorzystywania tych środków,
- zapewnienia sprawnego zarządzania jednostkami publicznymi,
- zagwarantowania wysokiej efektywności gospodarowania powierzonymi środków[2].

Integracja Polski z Unią Europejską, a co za tym idzie dostęp do Funduszy Unijnych, wymagają zagwarantowania prawidłowego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Ma to zostać osiągnięte dzięki wdrożeniu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Audytu wewnętrzny powinien pozwolić na uruchomienie systemu wczesnego ostrzegania przed grożącymi nieprawidłowościami w sferze gospodarki finansowej. Jednocześnie ma służyć osiąganiu przez organizację właściwych jej celów.

## 2. Kontrola w sektorze finansów publicznych

Sprawnie działający systemu kontroli warunkuje efektywne funkcjonowanie sektora finansów publicznych. Wynika to z dwóch przesłanek[3]:

- jednostki sektora finansów publicznych gospodarują publicznymi środkami, a więc takimi, które zostały im powierzone, w interesie tych, od których środki te zostały pobrane;

- działalność instytucji sektora publicznego jest ukierunkowana na zabezpieczanie potrzeb społecznych a nie bezwzględną maksymalizację zysku, co często prowadzi do nieracjonalnego zarządzania powierzonymi zasobami, gdyż działalność ta podlega mechanizmom ekonomicznym tylko w ograniczonym zakresie.

Kontrola zjawisk i procesów w sferze finansów publicznych określana jest dwoma terminami[4]:

- kontroli finansowej w sektorze publicznym - rozumianej jako badanie prawidłowości funkcjonowania gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych,
- kontroli finansów publicznych - rozumianej jako badanie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi.

Ze względu na zawodowy lub niezawodowy charakter wykonywanej kontroli wyróżnia się[5]:

- kontrolę społeczną – realizowaną głównie przez wybory, referendum oraz media,
- kontrolę zawodową – realizowaną przez wyspecjalizowane specjalnie do tego celu powołane instytucje.

Kontrola zawodowa, biorąc pod uwagę usytuowanie podmiotów kontrolujących wobec kontrolowanych, występuje w dwóch formach (zob. Schemat 1);

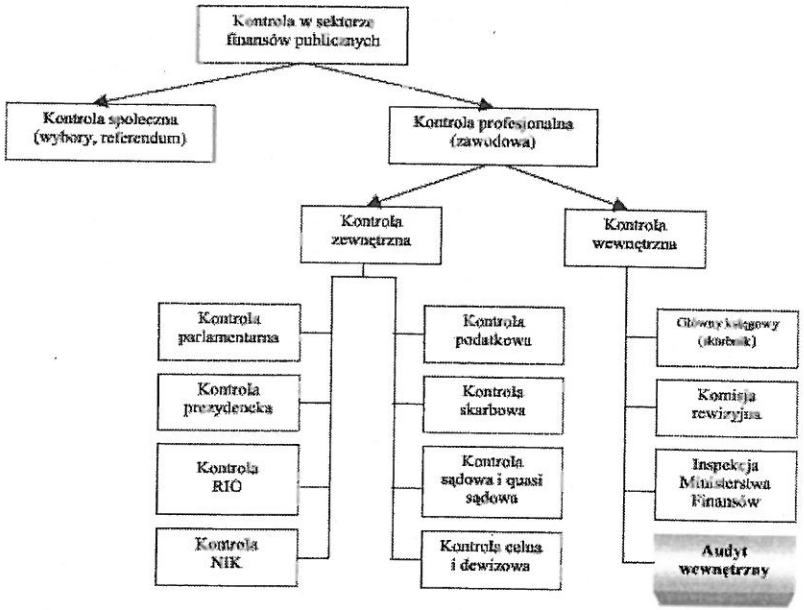
- kontroli zewnętrznej - sprawowanej między innymi przez Sejm, Najwyższą Izbę Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe itd.
- kontroli wewnętrznej - sprawowanej między innymi przez księgowych, komisje rewizyjne, system kontroli wewnętrznej

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało pojawienie się nowego elementu profesjonalnej kontroli wewnętrznej w postaci audytu wewnętrznego (zob. Schemat 1).



Schemat 1

**Miejsce audytu wewnętrznego w systemie kontroli finansów publicznych w Polsce**




**Źródło:** *opracowanie własne na podstawie Finanse publiczne i prawo finansowe, op. cit., s. 736*

## 3. System Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymusiło stworzenie efektywnego systemu kontroli finansowej w celu ochrony finansów publicznych. Art. 280 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej określa, że „Wspólnota Europejska oraz Państwa członkowskie podejmą takie same działania zmierzające do zwalczania nadużyć mających wpływ na interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć wpływających na ich własne interesy finansowe".

Komisja Europejska w ramach 28 rozdziału negocjacyjnego pt. „Kontrola Finansowa" zobowiązała kraje kandydujące do zbudowania nowoczesnego systemu zapewniającego poprawność i efektywność procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych zwanego - Publiczną Wewnętrzną Kontrolą Finansową (PIEC).

Pierwszym etapem wdrożenia systemu była nowelizacja ustawy o finansach publicznych. W Rozdziale 5 znowelizowanej ustawy - Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny – określono jednolite ramy prawne funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej w sektorze publicznym[6].

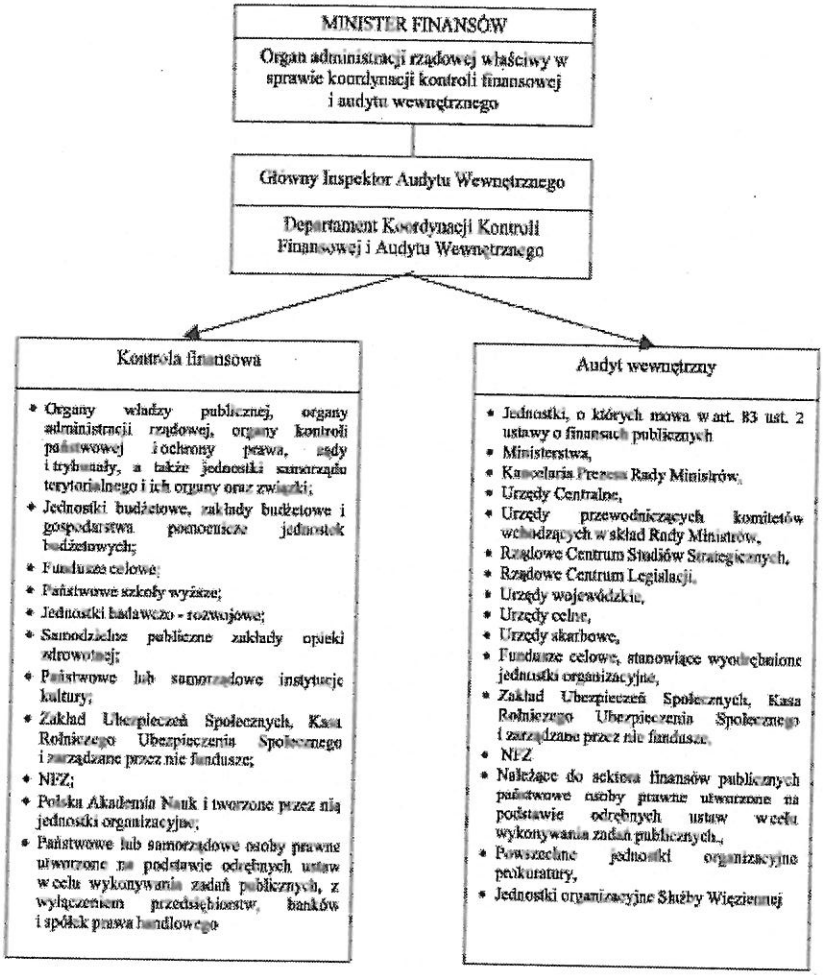
Drugim etapem było utworzenie w marcu 2002 r. w Ministerstwie Finansów Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, a następnie w drodze konkursu wyłonienie i zatrudnienie Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego. Jednocześnie w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych zaczęto tworzyć komórki i stanowiska ds. audytu wewnętrznego.

System Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej ma gwarantować prawidłowe i sprawne działanie procedur oraz mechanizmów zapewniających legalne, gospodarne, celowe, rzetelne, przejrzyste i jawne zarządzanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych. Działania kontrolne obejmują swym zasięgiem wszystkie obszary zarządzania finansami publicznymi, zarówno aspekty administracyjne, zarządcze, jaki i budżetowe. Strukturę systemu przedstawia Schemat 2.



Schemat 2

**Struktura systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego**




**Źródło:** *opracowanie własne na podstawie Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, załącznik nr 1.*

Efektywność kontroli wewnętrznej zależy w decydującym stopniu od jej ukierunkowania, od doboru problematyki poddanej badaniu. Powinna ona kon-

centrować się na tych obszarach, gdzie istnieje największe ryzyko powstawania nieprawidłowości i niegospodarności. Do obszarów tych w szczególności należy zaliczyć[7]:

- naruszanie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych,
- uznaniowy tryb podejmowania decyzji finansowych, zwłaszcza decyzji dotyczących zamówień publicznych, pomocy publicznej i wynagrodzeń,
- brak monitoringu realizacji zlecanych zadań i związanych z tym kosztów,
- brak powiązania planowania finansowego z zadaniami instytucji i z pomiarem efektów (ilościowych i jakościowych) działania,
- brak długookresowych planów działań,
- brak jasnych kryteriów alokacji środków publicznych,
- brak samooceny, prowadzący do wyłączenia mechanizmów korygujących błędy w działaniu.

Wewnętrzna kontrola finansowa jest rozumiana przede wszystkim jako zbiór procedur i mechanizmów sprawdzających zaliczanych do grupy kontroli ex-ante. Wg przepisów ustawy o finansach publicznych należy przez nią rozumieć zapewnianie przeprowadzania:

- kontroli wstępnej operacji finansowych i gospodarczych według ustalonych przez siebie procedur (art.35a ust.2 pkt 1),
- wstępnej oceny celowości wydatków na etapie zaciągania zobowiązań finansowych (art.35a ust.2 pkt 1),
- badanie i porównanie ze stanem wymaganym faktycznego pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych (art.35a ust.2 pkt 2),
- pogłębionej kontroli następczej stosowania ustalonych procedur przez poszczególne komórki organizacyjne jednostki (art.35a ust.2 pkt 3).

System Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej został wbudowany w struktury jednostek sektora finansów publicznych i składa się z kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego. Konstrukcja systemu kontroli finansowej oparta została na zasadzie odpowiedzialności zdecentralizowanej, co oznacza, że za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych odpowiada kierownik jednostki. Jest on zobowiązany do określenia procedur kontroli finansowej biorąc pod uwagę specyficzne warunki prawne, organizacyjne, kadrowe i finansowe, w których działa jednostka. Procedury te powinny spełniać wymogi zawarte w określonych przez Ministra Finansów *Standardach kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*[8].

Natomiast audyt wewnętrzny, jest realizowany przez funkcjonalnie niezależnych audytorów zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych. Jego głównym zadaniem jest dokonywanie oceny funkcjonujących systemów kontroli oraz przekazywanie kierownikom jednostek obiektywnej i niezależnej



oceny funkcjonowania jednostki gospodarki finansowej jednostki z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, przejrzystości i jawności.

Koordynacja sprawnego funkcjonowania systemu zajmuje się Minister Finansów, który wykonuje te zadania przy pomocy Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego. W tym celu Minister Finansów określa i upowszechnia standardy kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, gromadzi i analizuje informacje zawarte w planach i sprawozdaniach z audytu wewnętrznego, realizuje współpracę z zagranicznymi instytucjami oraz dokonuje oceny w jednostkach sektora finansów publicznych.

W oparciu o uzyskane informacje, analiz i ocen Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów zbiorcze sprawozdanie z funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych[9].

## 4. Istota i zakres audytu wewnętrznego

Audyt wewnętrzny to ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności"[10].

Audyt wewnętrzny obejmuje swym zakresem wszelkie działania prowadzone przez jednostkę. Ma on za zadanie uzyskanie racjonalnego zapewnienia, czy:

- cele postawione przed jednostką są w pełni i prawidłowo realizowane,
- zasady i procedury wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa są wdrażane i przestrzegane,
- mechanizmy i procedury stanowiące system kontroli wewnętrznej są adekwatne i skuteczne dla prawidłowego działania jednostki[11].

Zgodnie z określonymi przez Ministerstwo Finansów *Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* celami audytu wewnętrznego są[12]:

1. identyfikacja i analiza ryzyk związanych z działalnością jednostki, zaś w szczególności ocena efektywności zarządzania ryzykiem oraz ocena systemu kontroli wewnętrznej,
2. wyrażanie opinii na temat skuteczności mechanizmów kontrolnych w badanym systemie,
3. dostarczanie kierownikowi jednostki, w oparciu o ocenę systemu kontroli wewnętrznej, racjonalnego zapewnienia, że jednostka działa prawidłowo,
4. składanie sprawozdań z poczynionych ustaleń, oraz tam gdzie jest to właściwe, przedstawianie uwag i wniosków dotyczących poprawy skuteczności działania jednostki w danym obszarze.

W ramach audytu wewnętrznego przeprowadza się[13]:

- ***audyt finansowy*** – polegający na badaniu wiarygodności sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi, itd.,
- ***audyt systemu*** - polegający na ocenie adekwatności, efektywności i skuteczności systemów; kontroli, zarządzania ryzykiem i kierowania jednostką sektora finansów publicznych,
- ***audyt działalności*** - polegający na ocenie przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków, osiąganie możliwie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków oraz przestrzegania terminów realizacji zadań i zaciągniętych zobowiązań.

Audytor wewnętrzny lub, w zależności od wielkości jednostki, komórka audytu wewnętrznego odpowiada bezpośrednio przed kierownikiem jednostki. Dostarcza informacji o prawidłowości działania i efektywności systemu kontroli wewnętrznej oraz jakości jego działania jak również przygotowuje analizy, oceny i porady dotyczące różnych obszarów działalności jednostki. Wyniki audytu wewnętrznego są przedstawiane w sprawozdaniu, które audytor przekazuje zarówno kierownikowi jednostki, jak i kierownikowi komórki, w której przeprowadzono audyt. Dotyczy to zwłaszcza wykonania obowiązku kontroli wydatków w wysokości, co najmniej 5% wydatków rocznych wszystkich jednostek organizacyjnych, który wynika z art. 127 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Audyt wewnętrzny powinien być przeprowadzany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz *Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.*

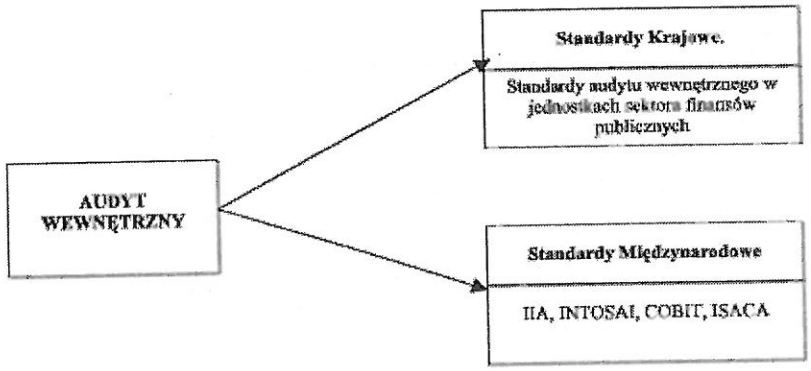
## 5. Standardy audytu wewnętrznego

Standardy audytu wewnętrznego stanowią kryteria służące ocenie i pomiarowi działalności komórki audytu wewnętrznego oraz określają zasady działania audytu wewnętrznego. Audytorzy pracujący w jednostkach sektora finansów publicznych, zobowiązani są do stosowania powszechnie uznawanych standardów (zobacz Schemat 3).



Schemat 3.

**Standardy audytu wewnętrznego**




**Źródło:** *opracowanie własne*

*Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* zostały określone przez Ministra Finansów w dniu 30 stycznia 2003 roku. Zostały one opracowane z uwzględnieniem polskich regulacji w zakresie audytu wewnętrznego oraz powszechnie uznawanych standardów[14].

Standardy te nie są przepisami prawa, lecz wskazówką Ministra Finansów dotyczącą zasad budowania systemów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych oraz zasad działania audytorów wewnętrznych.

Standardy audytu wewnętrznego to jednolite zasady umożliwiające dokonanie obiektywnej, niezależnej oceny jednostki. Określają podstawowe wymagania i zalecenia dotyczące budowy, wdrażania i funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Służą one utworzeniu struktur organizacyjnych, przygotowaniu wewnętrznych procedur, metod organizacji i funkcjonowania audytu wewnętrznego oraz ukształtowaniu systemu wymaganych cech i wartości zawodu audytora w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych[15].

Ponieważ sektor finansów publicznych obejmuje jednostki organizacyjne różnej wielkości wykonujące różnorodne zadania standardy zostały sformułowane w sposób jak najbardziej ogólny. Audytor wewnętrzny, bazując na standardach ogłoszonych przez Ministra Finansów, standardach międzynarodowych oraz uwzględniając specyficzne warunki prawne, organizacyjne, kadrowe i finansowe jednostki, powinien opracować i wdrożyć strukturę organizacyjną oraz procedury audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych.

Standardy audytu wewnętrznego obejmują:

1) **Standardy Ogólne "Organizacja"** – określające zasady i zakres działania komórki audytu wewnętrznego, jej umiejscowienie w strukturze organizacyjnej jednostki oraz obowiązki audytora wewnętrznego,
2) **Standardy Szczegółowe "Wykonywanie zawodu"** - określające zasady związane z niezależnością, obiektywizmem, rzetelnością i profesjonalizmem, oraz oceną jakości i efektywności pracy audytora wewnętrznego,
3) **Standardy Szczegółowe "Realizacja Audytu Wewnętrznego"** - określające zarządzanie komórką audytu wewnętrznego, zakres działań audytu wewnętrznego, przeprowadzanie audytu wewnętrznego, nadzór nad audytem wewnętrznym oraz komunikowanie wyników i przeprowadzanie czynności sprawdzających (tzw. audyt sprawdzający).

Natomiast w ramach Międzynarodowych Standardów Audytu Wewnętrznego wyróżniamy:

1. **Standardy IIA** (Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego), które dzielą się na:[16]
   - standardy atrybutów, dotyczące charakterystyki organizacji oraz osób przeprowadzających audyt wewnętrzny,
   - standardy realizacji, opisujące charakter czynności wykonywanych w ramach audytu wewnętrznego i podające kryteria jakościowe służące ich ocenie;
   - standardy wdrożenia, które przypisują standardy atrybutów oraz standardy realizacji określonym typom działania – określonemu zadaniu audytorskiemu,
2. **Standardy INTOSAI** – dotyczą zasad pracy kontroli wewnętrznej i dzielą się na[17]:
   - standardy ogólne,
   - standardy sprawozdawczości,
   - standardy warsztatowe.
3. **Standardy ISACA** – dotyczą audytu informatycznego (IT), wyróżniamy następujące standardy szczegółowe:
   - obowiązki,
   - uprawnienia i odpowiedzialność,
   - niezależność,
   - kompetencje,
   - planowanie,
   - wykonywanie prac audytowych,
   - raportowanie oraz działania naprawcze.
4. **Standard COBIT** - to standard zarządzania i kontroli systemów informatycznych, COBIT opiera się na założeniu, że zasoby IT (ludzie, dane, aplikacje, urządzenia, technologia) powinny być zarządzane jako cztery odrębne procesy[18].



## 6. Obowiązek wdrożenia audytu wewnętrznego

Ustawa o finansach publicznych nakłada obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, w których ze względu na wielkość gromadzonych i wydatkowanych środków publicznych kontrola funkcjonalna nie może być prowadzona na odpowiednio wysokim poziomie efektywności[19]. W szczególności art. 35d ust. 1 ustawy o finansach publicznych, określa iż audyt wewnętrzny prowadzi się w:

1) jednostkach, o których mowa w art. 83 ust. 2,
   - Kancelaria Sejmu,
   - Kancelaria Senatu,
   - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
   - Sąd Najwyższy,
   - Naczelny Sąd Administracyjny,
   - Trybunał Konstytucyjny,
   - Najwyższa Izba Kontroli,
   - Rzecznika Praw Obywatelskich,
   - Krajowa Rady Radiofonii i Telewizji,
   - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych,
   - Krajowe Biuro Wyborcze
   - Państwowa Inspekcji Pracy
2) ministerstwach,
3) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
4) urzędach centralnych,
5) urzędach przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów,
6) Rządowym Centrum Studiów Strategicznych,
7) Rządowym Centrum Legislacji,
8) urzędach wojewódzkich,
9) urzędach celnych,
10) urzędach skarbowych,
11) funduszach celowych, stanowiących wyodrębnione jednostki organizacyjne,
12) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzanych przez nie funduszach,
13) Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ),
14) należących do sektora finansów publicznych państwowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Ponadto Minister Finansów określił kwotę 35 mln zł jako tę, której osią-

gnięcie lub przekroczenie powoduje obowiązek rozpoczęcia adytu wewnętrznego przed upływem pierwszego kwartału roku następującego po roku, w którym nastąpiło jej przekroczenie[20]

## 7. Kwalifikacje audytorów wewnętrznych

Zgodnie z artykułem 35k ustawy o finansach publicznych audytorem wewnętrznym w jednostkach finansów publicznych może być osoba, która:

- ma obywatelstwo polskie,
- posiada wyższe wykształcenie,
- ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,
- złożyła z pozytywnym wynikiem egzamin przed Komisją Egzaminacyjną.

Audytor wewnętrzny powinien posiadać szeroką wiedzę z zakresu finansów, rachunkowości i zarządzania, jak również odznaczać się rzetelnością, niezależnością i obiektywizmem oraz wysokim kodeksem etycznym. Jak podkreśla H. Grocholski, dobry audytor musi charakteryzować się[21]:

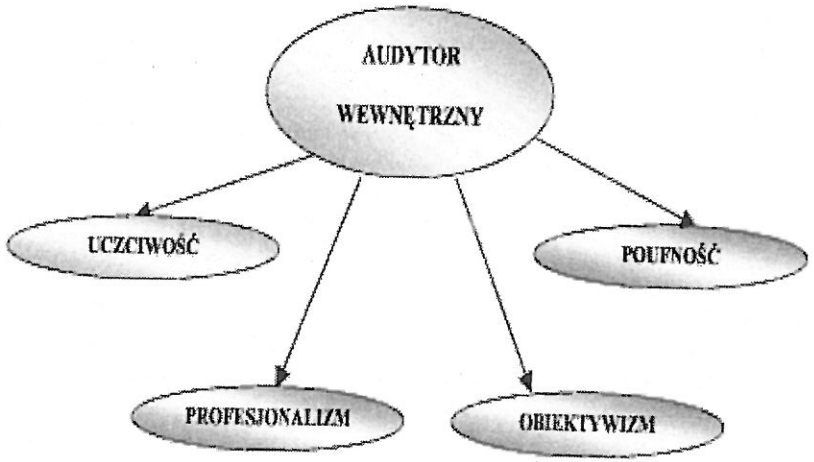
- niezależnością umysłu,
- zmysłem menedżerskim,
- zdolnością prowadzenia analizy,
- zdolnością syntezy,
- kreatywnością,
- zdolnością do wyraźnego komunikowania,
- etyką osobistą,
- zdolnością do szybkiego dostosowania się do wszelkiego rodzaju zmian.

Ponadto audytor wewnętrzny jest zobowiązany do przestrzegania zasad *Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* (zobacz Schemat 4). Audytor powinien być uczciwy, co oznacza, że powinien wykonywać swoją pracę rzetelnie, odpowiedzialnie i z właściwym zaangażowaniem oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.



Schemat 4

**Cechy audytora wewnętrznego**




**Źródło:** *opracowanie własne na podstawie Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Ministerstwo finansów, Warszawa 2003*

Działania audytora powinny charakteryzować się obiektywizmem, co oznacza, że powinien on wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności związane z przeprowadzanym audytem, a przy formułowaniu ocen nie powinien kierować się własnym interesem oraz ulegać wpływom innych osób. Powinien także ujawniać wszystkie istotne fakty, o których posiada wiedzę, a których nie ujawnienie mogłoby zniekształcić sprawozdanie z przeprowadzenia badania.

Audytor wewnętrzny powinien rozważnie wykorzystywać i chronić informacje uzyskane w trakcie wykonywania działań audytowych oraz nie powinien wykorzystywać tych informacji dla uzyskania osobistych korzyści lub w jakikolwiek inny sposób, który byłby sprzeczny z prawem lub przynosiłby szkodę celom jednostki.

Działania audytora wewnętrznego powinien cechować profesjonalizm. Co oznacza, że powinien podejmować się przeprowadzenia tylko takich zadań, do wykonania których posiada wystarczające kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie. Ma również obowiązek systematycznego podwyższania swoich kwalifikacji zawodowych oraz efektywności i jakości wykonywanych zadań audytowych.

## 8. Podsumowanie

- Członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej wymaga wdrożenia sprawnego systemu kontroli wewnętrznej.
- Jest on niezbędnym elementem efektywnego funkcjonowania sektora finansów publicznych.
- Aby system kontroli w sektorze finansów publicznych był w stanie w pełni realizować wytyczone cele konieczna jest właściwa współpraca jednostek kontroli wewnętrznej i instytucji kontroli zewnętrznej.
- Zbyt teoretyczne przygotowanie audytorów wewnętrznych na skutek braku doświadczenia praktycznego we wdrażaniu tego nowego rozwiązania w jednostkach finansów publicznych sprawia, że poziom realizacji zadań audytorskich nie jest satysfakcjonujący.
- Sprawnie działające komórki audytu wewnętrznego w istotny sposób zmniejszają ryzyko powstania korupcji, umożliwiają szybkie wykrywanie błędów i nieprawidłowości w dysponowaniu środkami i mieniem publicznym oraz dają gwarancję prawidłowej realizacji zadań jednostki.



Bibliografia:


1. Chojna-Duch E., *Kontrola finansowa i audyt – ustawowe implikacje, I Konferencja* „Kontrola i audyt w administracji publicznej. Stan i perspektywy", Warszawa 2003
2. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe - Finanse publiczne,* Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003
3. Czewiński K., Grocholski H., *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo LINK, Szczecin 2003
4. *Finanse publiczne i prawo finansowe,* praca zbiorowa pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003
5. Kaźmierczak D., *Zasady kontroli finansowej i audyt wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,* Rachunkowość budżetowa, nr 7/ 2002
6. Kisiel P. W., *Dualizm definicji i standardów audytu wewnętrznego,* I Konferencja „Kontrola i audyt wadministracji publicznej. Stan i perspektywy", Warszawa 2003, s. 64.
7. *Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003
8. Malinowska E., W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce - przewodnik 2002,* ODDK, Gdańsk 2002
9. Misiąg W., *Przesłanki funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru w sektorze finansów publicznych,* VI Międzynarodowy Kongres Kontroli i Audytu Wewnętrznego, Kraków, 17 czerwca 2004
10. Pałecki L., *Gminy pod ścianą,* Rzeczpospolita nr 203/2004, s. B6
11. *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej,* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002
12. Rotulska M., *EUron - kreatywna księgowość w UNII,* http://www.polskiejutro.com/art/a.php?p=19raport pobrano dnia 10.02.05
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 grudnia 2002 r. *w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* (Dz.U. nr 234/2002, poz. 1970)
14. *Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003
15. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.)
16. Węgrzyn L, *Audyt wewnętrzny narzędziem kierowania jednostką,* http://www.abrys.pl, pobrano 24.02.2005

Przypisy

[1] W. Misiąg, *Przesłanki funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru w sektorze finansów publicznych, VI Międzynarodowy Kongres Kontroli i Audytu Wewnętrznego,* Kraków, 17 czerwca 2004

[2] Niska efektywności jest nieodłączną cechą organizacji publicznych, które nie podlegają działaniu typowych mechanizmów rynkowych oraz pozostają pod ciągłym wpływem różnych wpływów politycznych.

[3] E. Malinowska, W. Misiąg,, *Finanse publiczne w Polsce - przewodnik 2002*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 545

[4] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, praca zbiorowa pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, Finanse. 738

[5] Ibidem, s. 736

[6] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.)

[7] W. Misiąg, *Przesłanki funkcjonowania systemu kontroli i ....*, op. cit.

[8] zobacz art. 35o ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.)

[9] *Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego..., op.cit.*

[10] Artykuł 35c ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.)

[11] *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002, s. 6.

[12] Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003

[13] Ibidem, s. 7.

[14] Przy realizacji projektu wykorzystano Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego opracowane prze Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA).

[15] Chojna-Duch E., *Kontrola finansowa i audyt – ustawowe implikacje,* I Konferencja „Kontrola i audyt w administracji publicznej. Stan i perspektywy", Warszawa 2003, s. 19.

[16] Kisiel P. W., *Dualizm definicji i standardów audytu wewnętrznego,* I Konferencja „Kontrola i audyt w administracji publicznej. Stan i perspektywy", Warszawa 2003, s. 64.

[17] Czewiński K., Grocholski H., *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo LINK, Szczecin 2003, s. 18.

[18] Ibidem, s. 19.

[19] L. Węgrzyn, *Audyt wewnętrzny narzędziem kierowania jednostką,* http://www.abrys.pl, pobrano 24.02.2005

[20] Rozporządzenie z 20 grudnia 2002 r. *w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,* (Dz. U. nr 234/2002, poz. 1970)

[21] Czewiński K., Grocholski H., *Podstawy audytu ....*, op. cit., s. 282.

Zeszyty naukowe nr 3 2005
Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni

*Maria Kosek-Wojnar*
*Jerzy Wojnar*

# Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji

## Wstęp

Problematykę ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego można zaliczyć do ważnych, chociaż jednocześnie skomplikowanych problemów współczesnego samorządu. Pomimo to jest ona bardzo słabo rozpoznana w literaturze przedmiotu. Brak jest zwłaszcza rozważań teoretycznych na ten temat. Pojecie ryzyka, sposoby zarządzania ryzykiem i jego pomiar odnoszone są zazwyczaj do podmiotów gospodarujących. Przyjmuje się na ogół, że ryzyko w działalności podmiotów zaliczanych do sektora publicznego, jeżeli w ogóle występuje jest znacznie ograniczone.

Uwagi te dotyczą zarówno państwa jak i zaliczanych również do sektora publicznego jednostek samorządu terytorialnego (JST). Wynika to jak się wydaje ze specyfiki JST. W szczególności zaś z ustawowych zasad finansowania ich działalności, jawnego charakteru jej prowadzenia oraz ustawowo określonego zakresu samodzielności tak prawnej jak i finansowej.

Zarówno niepewność jak i ryzyko potraktować należy jako nieodłączny atrybut funkcjonowania każdego podmiotu, zarówno osoby fizycznej, prawnej, podmiotów działających w sektorze prywatnym jak i publicznym w tym zaliczanych do tego sektora JST.

Tymczasem jeżeli w polskiej literaturze przedmiotu podejmowane są próby analizy ryzyka w działalności samorządu dotyczą one prawie wyłącznie jego zadłużania się. Spotyka się przy tym na ogół twierdzenie, że JST należą do tzw. bezpiecznych dłużników. Wynika to głownie z przekonania, że JST nie mogą nie spłacać zaciągniętego długu. Dylemat polega jednak na tym, że może się pojawić różnica w czasie pomiędzy terminem kiedy dług staje się wymagalny, a terminem jego uregulowania. W praktyce polskiej występowały takie właśnie sytuacje. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) na skutek utraty płynności miały