

ZA.0941-1/08

Kraków, 23 grudnia 2008

## Plan Strategiczny Audytu Wewnętrznego na lata 2009 – 2013

### Zawartość

I.	Wstęp.....	1
II.	Misja i cele Urzędu Miasta Krakowa wg. Księgi Jakości.....	2
III.	Krótką Charakterystyka Systemu Zarządzania w Magistracie.....	4
IV.	Misja i Cele Audytu Wewnętrznego w UMK.....	5
V.	Charakterystyka obszaru poddawanego audytowi wewnętrznemu .....	6
VI.	Najważniejsze zalecenia w sprawozdaniach Audytu Wewnętrznego 2004 –2007.....	9
VII.	Prognozy zmian w UMK i priorytety Audytu Wewnętrznego na lata 2009-2013.....	10
VIII.	Działania ZA dla realizacji celów strategicznych.....	12
IX.	Kwalifikacje zbiorowe i indywidualne zespołu ZA.....	13
X.	Oczekiwane rezultaty (wartość dodana) działań AW.....	14
XI.	Używane skróty.....	18

Przygotował:

Zaakceptował:

.....

.....

grudzień 2008

## **I. WSTĘP**

Funkcja Audytu Wewnętrznego w UMK została utworzona w roku 2003, a zorganizowany Zespół Audytu Wewnętrznego (ZA) rozpoczął swoją działalność na przełomie 2003/2004. W roku 2004 ZA zatrudnił 4 audytorów, posiadających otrzymane w wyniku egzaminu Zaświadczenia Ministerstwa Finansów uprawniające do wykonywania zawodu w sektorze publicznym, jednak doświadczenie ich w wykonywaniu AW było jeszcze znikome. W dodatku od stycznia 2005 do marca 2006 wymianie uległ cały zespół, wszyscy audytorzy (poza kierującym Zespołem Audytorem Generalnym) pracujący obecnie mają staż w AW nie większy niż 2,5 do 3,5 roku. Zespół, głównie korzystając z oferowanych przez MF szkoleń specjalistycznych finansowanych w ramach projektu PHARE intensywnie podnosi swoje kwalifikacje (dwoje audytorów ma certyfikaty IIA (CIA i CGAP) oraz dwóch zdało egzamin kwalifikacyjny dla certyfikatu CISA).

Przygotowując swój pierwszy Plan AW na rok 2004 ZA po raz pierwszy dokonał analizy ryzyka dla UMK. Metodologia, której użyto została opracowana na podstawie doświadczeń Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa oraz podręcznika K. Czerwińskiego. W kolejnych latach metodykę doskonalono korzystając z doświadczeń własnych i dostosowując ją do zmieniającego się środowiska. W pierwszym okresie większość zadań AW kończyła się rekomendacjami kierowanymi w pierwszym rzędzie do najwyższego kierownictwa dotyczącymi systemu planowania, wyznaczania celów, określania odpowiedzialności, mierzenia rezultatów. Skutkiem ich wdrożenia były poważne zmiany systemu zarządzania w UMK.

Zmiany te to przede wszystkim:

- utworzenie funkcji monitorowania zadań bieżących
- wprowadzenie dla zadań budżetowych prezentacji celów i zamierzeń w jednolitej czytelnej i przejrzystej formie zaczerpniętej z materiałów Sunnyvale CA.
- wprowadzenie dla każdego zadania KMW (karta mierników i wskaźników) zawierających definicje miar i uzyskane wartości oraz objęcie ich aktualizacji nadzorem nad zapisami
- wprowadzenie dla wszystkich pracowników UMK obowiązku rejestracji czasu pracy na poszczególne zadania oraz produkty
- wdrożenie systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 9001 2000
- opracowanie i zatwierdzenie strategii informatyzacji UMK
- wdrożenie nowych zasad zarządzania projektami

Wprowadzono wiele nowości i ich ugruntowanie wymaga czasu. Opracowane nowe narzędzia powinny po okresie wdrożenia przyczynić się do podniesienia efektywności zarządzania w UMK oraz przynieść skutek w postaci lepszej jakości usług i wzrostu zadowolenia klientów. Zmiany takie musiały spowodować także zmianę w podejściu AW do swoich zadań.

Po pierwsze ZA przyjął nowy obowiązek w postaci koordynacji auditów zgodności wg normy ISO9001 polegający na uczestnictwie w przygotowaniu Planu AJ, opracowaniu metodyki, szkoleniach audytorów, zlecaniu zadań oraz ocenie raportów audytorów, a także przygotowywania podsumowań wyników na przeglądy kierownictwa.

Po drugie przygotowując plan AW na rok bieżący przyjęto, że analiza ryzyka będzie prowadzona z silniejszym naciskiem na perspektywę klienta. Oznacza to że, punktem wyjścia analizy jest produkt lub produkty (usługi) wytwarzane i dostarczane w ramach danego zadania budżetowego. Ryzyka dotyczą w szczególności cech jakościowych (poprawność, terminowość, standard komfortu obsługi, zadowolenie klienta), kosztu jednostkowego, zmian w dłuższej perspektywie (skutki legislacji, prognozy popytu, nowe technologie).

## **II. MISJA i CELE Urzędu Miasta Krakowa**

Misja i cele UMK (wg. **KSIĘGA JAKOŚCI (Dokumentacja Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000)**)

**zatwierdzona zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa Nr 971/2008 z dnia 20 maja 2008 r.**  
**URZĄD MIASTA KRAKOWA Wydanie 7 Str. 19/42)**

**„SŁUŻBA MIESZKAŃCOM DLA WSPÓLNEGO DOBRA  
MIASTA PODSTAWOWYM CELEM PRACY URZĘDNIKÓW”**

Misja Urzędu Miasta jest ściśle powiązana z celem operacyjnym I-8 zawartym w Strategii Rozwoju Krakowa, który brzmi:

**Rozwój samorządności lokalnej i doskonalenie metod zarządzania, zwiększenie świadomości obywatelskiej i zainteresowania życiem miasta.**

Cel ten jest uszczegółowieniem pierwszego celu strategicznego:

**Kraków miastem przyjaznym rodzinie, atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pobytu.**

Bardziej konkretne zamierzenia dotyczące „biznesowych relacji z klientami” i przewidywanych sposobów przystosowania organizacji do działań można znaleźć także w Księdze Jakości w rozdziale 2.4 zatytułowanym:

**KIERUNKI ROZWOJU SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ  
W URZĘDZIE MIASTA KRAKOWA DO 2010 ROKU,**  
gdzie przedstawiono poniższe zamierzenia:

**1. Otwarcie w dziedzinie informacji**

Urząd będzie dążył do zwiększenia otwartości dla mieszkańców, zapewniając zainteresowanym oczekiwane przez nich informacje, a w szczególności:

- informacja o tym co, gdzie i jak załatwić będzie dobra, czytelna i bieżąco aktualizowana; informacja dostępna będzie zarówno w punktach informacyjnych, jak i w Internecie (oczekiwane zmiany: język potoczny zastąpi slang prawno-urzędowy, a narzędzia nawigacji i wyszukiwania będą bardziej przyjazne);
- klient (mieszkaniec lub przedsiębiorca) na własną prośbę będzie mógł uzyskiwać drogą elektroniczną (np. logując się na stronie z hasłem lub poprzez e-mail) bieżącą informację o stanie własnej sprawy (wewnętrzny system śledzenia i monitorowania pozwoli na automatyczne wygenerowanie tej informacji dla klienta na jego żądanie);
- klient na własną prośbę będzie mógł otrzymać informacje drogą elektroniczną wszystkich relacjach i obowiązkach ustawowych czy umownych w stosunku do miasta, w wyniku których zobligowany jest do zapłacenia miastu rozmaitych należności (podatki, opłaty i inne zobowiązania), czy wykonania innych czynności;
- informacja o tym, jak długo na jakie decyzje (usługi) trzeba czekać, będzie na bieżąco dostępna w Internecie.

**2. Załatwianie spraw przez sieć**

Wraz z rozwojem infrastruktury umożliwiającym używanie podpisu elektronicznego Magistrat uruchomi możliwość załatwiania spraw przez sieć. W pierwszym rzędzie przewiduje się wprowadzenie niektórych usług dla przedsiębiorców i inwestorów (składanie wniosków, uzupełnianie dokumentacji).

**3. Komfort dla klientów odwiedzających Urząd Miasta Krakowa osobiście**

- Wszystkie sprawy, wymagające osobistego stawiennictwa klienta w Urzędzie, będą załatwiane w miejscach komfortowych, przystosowanych do przyjmowania stron.
- W siedzibach dzielnic zlokalizowane zostaną komputerowe stanowiska informacyjne (infomaty) z dostępem do e-Magistratu i tam, z pomocą urzędników, klient będzie mógł uzyskać wszystkie informacje w Systemie Informatycznym Urzędu Miasta Krakowa, które można udostępnić stronom.
- Urząd będzie organizował otwarte szkolenia, jak załatwiać sprawy bardziej złożone – szczególnie po kolejnych zmianach w przepisach (np. związane z nieruchomościami, inwestowaniem itp.).

**4. Lokalizacja Urzędu**

Urząd zlokalizowany będzie w kilku dużych budynkach, co powinno ułatwić usprawnienie komunikacji wewnętrznej i zmniejszyć koszty funkcjonowania. Wydziały zajmujące się pokrewnymi zagadnieniami, w miarę możliwości zlokalizowane będą w pobliżu siebie.

## 5. Cele i ich rozliczalność

- W każdej z dziedzin życia miasta zapisane będą i publicznie dostępne cele długoterminowe i miary, przy pomocy których można obserwować, czy, jak i w jakim tempie cele są realizowane.
- Powszechne usługi, procedury będą dokładnie opisane, a przebieg transakcji będzie monitorowany z wykorzystaniem Systemu Informatycznego. Zasady (np. dotyczące kolejności załatwiania spraw) i kryteria będą jawne. Jeśli decyzja indywidualna będzie podejmowana niezgodnie z nimi, to uzasadnienie dokładnie wyjaśni dlaczego.
- W rocznych planach budżetowych będą prowadzone zapisy dokładnie co i ile zostanie wykonane, a w sprawozdaniach – co i ile zostało wykonane.

## 6. Dialog publiczny

Zamierzenia, cele oraz plany, a także miary, przy pomocy których będzie mierzony postęp, będą przedmiotem dialogu publicznego, do którego materiałów wstępnych i danych dostarczy Magistrat, organizując regularne spotkania poświęcone kierunkom rozwoju poszczególnych dziedzin życia miasta.

## 7. Komunikacja wewnętrzna i zarządzanie

- Cele działań będą zapisane w dokumentach wewnętrznych i szeroko upowszechnione wśród pracowników.
- Plany budżetowe (co najmniej roczne) będą zawierać miary pozwalające raz na kwartał dokonać oceny postępu, a na koniec roku ocenić stopień osiągnięcia celów.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi będzie promować postawy twórcze i zaangażowane (przejrzyste kryteria zatrudniania, system ocen związany z realizacją celów, rozwój kadry i przejrzysta polityka awansowania).
- Kierujący komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta Krakowa będą posiadać wystarczające kompetencje w zakresie kształtowania zespołu, nagradzania i karania, aby mogli rzeczywiście odpowiadać za jakość pracy danej komórki.
- Korespondencja wewnętrzna odbywać się będzie wyłącznie w formie elektronicznej.
- Ujawniane będą informacje o zastrzeżeniach do urzędników w zakresie przestrzegania kodeksu etyki, a wnioski mieszkańców w tych sprawach Urząd będzie gromadzić i rozpatrywać.

## 8. Wspomaganie przez system informatyczny (SI) usług i organizacji pracy

- Wszystkie procesy o istotnej ilości transakcji w roku będą posiadać zapisane krok po kroku procedury według ustalonego formatu oraz odpowiednie wspomaganie Systemu Informatycznego (dostęp do potrzebnych zasobów, odnotowywanie istotnych etapów, pomoc w standardowym redagowaniu wystąpień, raportowanie, tworzenie informacji dla strony, lokalizowanie zdarzeń mających odniesienie przestrzenne, podgląd dla innych komórek, którym informacja może być przydatna).
- Będą tworzone narzędzia do śledzenia przez System Informatyczny stanu sprawy (etapu, punktu w procesie) o dokładności wystarczającej dla udzielenia stronie informacji oraz do nadzoru przez kierownictwo.
- Kody paskowe (lub inne sposoby przeniesienia danych z nośników tradycyjnych) będą używane wszędzie, gdzie możliwe jest uniknięcie powtórnego ręcznego wprowadzania danych.
- Zostanie w pełni zintegrowana ewidencja gruntów (opisowa i graficzna) pozwalająca na komfortową obsługę mieszkańców oraz na efektywne korzystanie z danych przez inne komórki Magistratu.
- Wprowadzone zostanie zarządzanie danymi (wiadomo kto, jakie dane, w jakiej postaci gromadzi i jak inni mogą z nich korzystać). Osoba lub komórka będzie mieć zdefiniowane obowiązki i uprawnienia w tym zakresie.
- Każdą z dziedzin programowania będzie opisywał ustalony zestaw wskaźników, które będą analizowane, a wnioski z tych analiz posłużą ocenie postępów we wdrażaniu strategii oraz aktualizacji celów długoterminowych i planów średniookresowych.
- Coraz więcej spraw będzie załatwianych poprzez przyjmowanie dokumentów w formie elektronicznej lub zeskanowanej.
- Coraz więcej spraw wewnętrznych urzędu będzie załatwianych przy pomocy stron intranetowych (zamówienia materiałów, szkolenia itp.).

W kolejnym rozdziale Księgi Jakości zatytułowanym **POLITYKA JAKOŚCI** znajdujemy następującą deklarację:

„Zobowiązuję się do zapewnienia środków i warunków do osiągnięcia zadeklarowanych celów i osobistego nadzorowania ich realizacji. Zapewniam, że kierownictwo oraz pracownicy Urzędu Miasta Krakowa dokładają wszelkich starań, by spełniać wymagania i oczekiwania klientów. Wdrożony w Urzędzie Miasta Krakowa System Zarządzania Jakością zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001:2000 jest stale doskonalony.

*PREZYDENT MIASTA KRAKOWA*

*JACEK MAJCHROWSKI*

*Kraków, 28 marca 2006 r.*”

### III. Krótka Charakterystyka Systemu Zarządzania w Magistracie

1. Administracją samorządową kieruje Prezydent (PMK) wraz ze swoimi czterema zastępcami, Dyrektorem Magistratu (DM) oraz Sekretarzem (SM) i Skarbnikiem (SK). Wydzielono w niej 8 pionów i w/w osoby pełnią w nich funkcje **Zarządzania Strategicznego**.
2. Obowiązki i uprawnienia najwyższego kierownictwa, i zakresy działań poszczególnych MJO oraz komórek organizacyjnych Magistratu zapisano w Statucie Miasta, Regulaminie Organizacyjnym Magistratu i szczegółowych Zarządzeniach PMK.
3. Struktura organizacyjna podległa PMK składa się z:
  - **Magistratu** (Urząd Miasta Krakowa), skupiającego koordynację planowania i budżetowania, monitorowanie, prowadzenie różnych ewidencji, dostarczanie usług administracyjnych, zarząd w dziedzinach, w których nie powołano osobnych jednostek
  - **Miejskich Jednostek Zarządzających (MJZ)** w zakresie dróg i transportu, zieleni, budynków cmentarzy itp.
  - **Miejskich Jednostek Wykonawczych (MJW)** jak szkoły, przedszkola, domy kultury, domy opieki itp
  - **Spółek Komunalnych** dostarczających usługi w zakresie dostawy wody, ciepła, odbioru i utylizacji ścieków oraz odpadów stałych, a także transportu publicznego.
4. W Magistracie funkcję głównego koordynatora (ang. Chief Executive Officer - CEO) pełni z upoważnienia prezydenta DM, któremu podlegają wszyscy kierownicy komórek organizacyjnych.
5. Cele długoterminowe, strategiczne zostały najogólniej zdefiniowane w przyjętym przez RMK dokumencie “Strategia Rozwoju Miasta”, w zgodzie z nim opracowywane są kolejne programy operacyjne (lub strategie sektorowe np. Strategia Informatyzacji UMK) projektujące długo- lub/i średnio-okresowe działania jakie administracja miasta zamierza podjąć dla realizacji “Strategii...”
6. Na podstawie programów operacyjnych i priorytetów kierownictwa przygotowywane są cele i planowane rezultaty do osiągnięcia na każdy kolejny rok.
7. Wyjątkiem są zadania inwestycyjne, dla których okres planowania wydatków budżetowych obejmuje 3 lata, a prognozy sporządzane są na podstawie Wieloletniego Planu Inwestycyjnego aktualizowanego corocznie z perspektywą pięcioletnią.
8. Dla zadań tych UMK rozpoczął etapowe przygotowanie jednolitej metodologii zarządzania projektami. Większość zadań inwestycyjnych realizowana jest przez MJZ
9. Plany operacyjne dla zadań bieżących (rocznych) zapisywane są w jednolity sposób uregulowany Instrukcją Budżetową w postaci zadań budżetowych. Zadanie zawiera:
  - cel wyrażony mierzalnie,
  - planowane działania (produkty)
  - miary pozwalające dokonać oceny rezultatów (zarówno ilościowej jak i jakościowej)
  - środki finansowe i inne zasoby (roboczo-godziny dla prac wykonywanych siłami własnymi)
  - imię i nazwisko koordynatora

- Kartę Mierników i Wskaźników (KMW) - definiującą miary i służącą do ewidencji rezultatów Suma zaplanowanych środków na wykonanie w/w zadań skada się na Budżet Miasta, ze środków którego realizowana jest większość zadań poza usługami komunalnymi.
- 10. W trakcie realizacji zadań dokonuje się bieżącej ewidencji zużywania zasobów (w tym czasu pracy) na wytworzenie dostarczanych wspólnocie produktów.
- 11. Gromadzone w KMW dane są w ciągu roku monitorowane przez utworzony w tym celu zespół, który kwartalnie przygotowuje dla DM ocenę postępu w realizacji celów, po zakończeniu roku podsumowuje wyniki wszystkich zadań budżetowych.
- 12. Dane gromadzone używane są:
  - przez koordynatorów zadań dla bieżącego zarządzania, poprawy planowania i alokacji zasobów, a także tam, gdzie to możliwe do oceny efektywności pracowników.
  - przez DW dla monitorowania zadań oraz decyzji korekcyjnych, a także dla ocen koordynatorów i pracowników
  - przez kierowników pionów do oceny postępu w realizacji celów strategicznych
  - przez DM dla oceny postępu i decyzji zarządczych dotyczących DW oraz rozdziału nagród kwartalnych
- 13. Od 2006 w Magistracie wprowadzono System Zarządzania Jakością zgodny z ISO 9001 i rocznie wykonuje się 50-60 auditów badających we wszystkich komórkach UMK zgodność działań z opisanymi w jednolity sposób procesami, przepisami i regulacjami, przedstawiając właścicielom i realizatorom procesów spostrzeżenia doskonalące system KW. Kontrole zgodności (najczęściej zlecone przez najwyższe kierownictwo) i badania skarg wykonuje także Wydział Kontroli.
- 14. Najistotniejsze ryzyka, wymagające szerszych badań niż wrywkowy audyt zgodności poddawane są Audytowi Wewnętrznemu (AW), takich zadań w ciągu roku wykonuje się kilkanaście. W organizacji obecnie brak systematycznego zarządzania ryzykiem, analizę ryzyka dotychczas wykonuje lub aktualizuje rokrocznie Zespół Audytu Wewnętrznego (ZA) dla celów przygotowania planu AW.

#### **IV. Misja i Cele Audytu Wewnętrznego.**

Obowiązek wykonywania AW w jednostkach sektora finansów publicznych zapisano w ustawie o finansach publicznych po raz pierwszy w roku 2002 i mimo wielokrotnej modyfikacji zapisów regulacje są zgodne z praktyką AW przyjętą w krajach rozwiniętych. Standardy Polskie opracowano w zgodzie z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki AW sformułowanymi przez powszechnie uznawane Stowarzyszenie Zawodowe "Instytut of Internal Auditors", który ma swój oddział w Polsce. Misją AW jest pomoc najwyższemu kierownictwu w doskonaleniu systemu zarządzania i kontroli wewnętrznej, tak, aby organizacja coraz lepiej i pewniej była w stanie realizować swoje cele. AW poprzez analizę ryzyka oraz systematyczne i niezależne (od kierowników budujących system kontroli) badania dokonuje ocen skuteczności systemu KW przedstawiając odpowiednie zapewnienia dla właścicieli procesów oraz doradzając jak system ten doskonalic.

Badaniami swoimi AW obejmuje cały zakres działalności prowadzonej w UMK, dotyczą one zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr. 155/2008

- funkcjonowania systemu organizacyjnego w obszarze audytowanym,
- oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemu kontroli,
- ustalania stanu faktycznego w zakresie funkcjonowania i gospodarki finansowej jednostki audytowanej poprzez:
  - kontrolę poprawności i zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi,
  - dokonanie oceny systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
  - dokonanie oceny efektywności i gospodarności zarządzania finansowego,
- dokumentowania ewentualnych nieprawidłowości,
- analizy przyczyn i skutków ustalonych uchybień,
- kontroli wykorzystania propozycji i zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu.

Od roku 2003 AW w kilkakrotnie aktualizował analizę ryzyka, obejmując nią cały Urząd oraz na podstawie jej wyników wyznaczył i wykonał ponad 50 zadań audytowych o różnym zasięgu i wielkości, ponadto ZA w UMK koordynował i nadzorował wykonanie w latach 2006 – 2007 ponad 100 auditów zgodności wg normy ISO 9001 2000. Zgromadzone doświadczenia i wiedza o obszarach wysokiego ryzyka, a także przedstawione wyżej zamierzenia UMK oraz znajomość środowiska kontroli i systemu zarządzania w Urzędzie skłania nas do przygotowania planu AW w perspektywie dłuższej niż dotychczas. Podstawą dla takiego opracowania będzie w pierwszym rzędzie prognoza rozwoju organizacji (jej obraz w kilkuletniej przyszłości), zakres zmian jaki tej prognozie musi towarzyszyć oraz wynikające z obrazu i zmian potrzeby audytowe.

Analizę rozpoczniemy od zdefiniowania obszaru, który obejmujemy (tzw. "Audit Universe") i wstępnej identyfikacji ryzyk.

## **V. Charakterystyka obszaru poddawanego audytowi wewnętrznemu (AUDIT UNIVERSE)**

Zakres działalności, jaki poddawany jest audytowi wewnętrznemu przez Zespół Audytu Wewnętrznego UMK to całość działań wykonywanych w Magistracie (przedstawiona szczegółowo w regulaminie UMK i zarządzeniach PMK o zakresach działania poszczególnych komórek organizacyjnych) oraz procedury, które koordynowane i nadzorowane są przez odpowiednie wydziały UMK.

Podstawowym celem działań Magistratu jest służba społeczności lokalnej, poprzez:

- *analizowanie, ocenę stanu miasta oraz planowanie wieloletnie rozwoju usług i infrastruktury,*
- *opracowywanie analiz, prognoz oraz ocen sytuacji finansowej, a także przygotowywanie wieloletnich planów finansowych z wykorzystaniem zewnętrznych źródeł finansowania,*
- *przygotowywanie szczegółowych rocznych planów działalności i skoordynowanego z nimi budżetu miasta,*
- *ustalanie reguł korzystania z przestrzeni i infrastruktury publicznej, planowanie przestrzenne, warunki zabudowy i pozwolenia budowlane oraz nadzór nad ruchem budowlanym,*
- *organizacja lub/i dostarczanie usług administracyjnych, społecznych i komunalnych,*
- *utrzymanie infrastruktury publicznej – drogi, tereny zielone, obiekty rekreacyjne itp.,*
- *zarząd mieniem gminnym – budynki, grunty,*
- *wydawanie z upoważnienia prezydenta decyzji oraz prowadzenie i obsługa podstawowych ewidencji administracyjnych związanych z w/w zakresem działalności,*
- *gromadzenie na w/w cele środków publicznych z danin, opłat i funduszy zewnętrznych oraz wydatkowanie ich zgodnie z zasadami określonymi w uofp,*
- *przygotowywanie sprawozdań i ocen działalności w w/w zakresie i przedstawianie ich wspólnocie oraz organizowanie publicznej debaty na ten temat.*

Służba ta powinna być wykonywana przede wszystkim w zakresie, jaki wyznaczają obowiązki prawne oraz w taki sposób, aby:

- *wspólnota była z niej zadowolona,*
- *środki finansujące tę działalność były gromadzone i użytkowane celowo i efektywnie,*
- *organizm miejski rozwijał się zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.*

Z powyższego sformułowania misji najważniejsze źródła zagrożeń można określić jako:

1. *DZIAŁANIE NIEZGODNE Z PRAWEM* - administracja nie wywiązuje się ze swoich prawem nałożonych obowiązków wobec państwa i wspólnoty.
2. *NARUSZENIA BEZPIECZEŃSTWA DANYCH W EWIDENCJACH (RACHUNKOWYCH, OSOBOWYCH I NIERYUCHOMOŚCI i innych)* – niedostatki w zdefiniowaniu lub/i stosowaniu polityki bezpieczeństwa informacji oraz przestrzegania prawa w tym zakresie
3. *NIEEFEKTYWNOŚĆ, MARNOTRAWSTWO ŚRODKÓW* - administracja nie opracowała kryteriów dla oceny celowości i narzędzi do badań efektywności w gromadzeniu i wydatkowaniu środków i nie prowadzi takich badań.
4. *NIEZADOWOLENIE MIESZKAŃCÓW (KLIENTÓW)* - administracja nie bada opinii wspólnoty w zakresie ‘rankingu problemów’ i wyznaczania celów do osiągnięcia, ani nie gromadzi ocen klientów dotyczących sposobu dostarczania usług, aby sposób ten w miarę możliwości dostosować do oczekiwań „klienta”. Dlatego administracja mimo wykonywania swoich prawem określonych obowiązków służy wspólnocie w sposób niezgodny z wolą mieszkańców i usługobiorców.
5. *NIEPRZEJRZYSTOŚĆ, PODATNOŚĆ NA KORUPCJĘ* - sposób działania, procedury stosowane nie są dostatecznie przejrzyste i zabezpieczone przed naciskami korupcyjnym lub oszustwami.

Kolejno spróbowano określić bardziej szczegółowe cele i związane z nimi ryzyka dla poszczególnych funkcji, jakie administracja samorządowa spełnia. Wyróżniono 5 grup celów. Wyrażone tu w formie opisowej ryzyka posłużyły dalej do zaproponowania i szczegółowego opisanie kategorii ryzyka, wytypowania zadań audytowych oraz sformułowania podstawowych pytań, na które w poszczególnych zadaniach należy odpowiedzieć.

#### **GRUPA I**

**Cele wynikające z kanonów efektywnego zarządzania w sektorze samorządu lokalnego - występujące niemal we wszystkich komórkach organizacyjnych:**

- analizy stanu dziedziny (usług), potrzeb, infrastruktury, standardów, itp.,
- udział w wyznaczaniu celów długofalowych, planowanie wieloletnie,
- przygotowanie planów krótkoterminowych, planowanie operacyjne (roczne), budżetowanie,
- wykonywanie zadań (organizacja usług), kontrola wewnętrzna, wskaźniki efektywności, monitorowanie, sprawozdawczość, oceny postępu,
- skuteczne i przejrzyste zamówienia publiczne,
- współpraca ze środowiskami zewnętrznymi w zakresie priorytetów i ocen,
- badanie opinii klientów oraz informacja publiczna.

**zagrożenia związane z powyższymi celami:**

- brak danych przedstawiających niezbędną znajomość stanu, w jakim znajduje się dana dziedzina działalności,
- brak strategii wyznaczającej klarownie kierunki zmian i cele do osiągnięcia,
- strategia nie spełnia warunków, jakie potrzebne są dla ukierunkowania działalności,
- brak planów wieloletnich skoordynowanych z możliwościami finansowymi,
- brak planów operacyjnych skoordynowanych z budżetem rocznym,
- brak elementów systemu kontroli zapewniających odpowiednią jakość w/w dokumentów,



- brak procedur wewnętrznych zapewniających skuteczną działalność w w/w zakresie,
- brak procedur obliczania wskaźników efektywności, a co za tym idzie monitorowania postępu i ocen,
- słaba skuteczność w zakresie zamówień publicznych,
- brak współpracy ze środowiskami zewnętrznymi,
- brak badań opinii i niedostatek informacji publicznej.

## **GRUPA II**

### **Cele wynikające z funkcji gminy jako podmiotu gromadzącego i wydatkującego środki publiczne:**

- gromadzenie dochodów z danin i opłat,
- zawieranie umów, odbiory i rozliczanie prac,
- prowadzenie rachunkowości zarządczej i budżetowej oraz sprawozdawczości w tym zakresie,
- udzielanie dotacji i kontrola finansowa jednostek,
- nadzór nad przestrzeganiem prawa w zakresie wydatków budżetowych.

### **zagrożenia związane z gospodarką finansową:**

- słaba skuteczność w identyfikacji płatników podatków i danin lokalnych,
- zbyt optymistyczne prognozy dotyczące dochodów, na które nie mamy wpływu,
- słaba ściągalność podatków i danin,
- słaba ściągalność opłat za usługi,
- słaba dyscyplina wydatków bieżących,
- rosnące zadłużenie jednostek,
- niewykonany plan wolnych środków,
- niewykonane dochody z majątku,
- umowy nie zapewniają ochrony interesu gminy,
- wady w systemie prowadzenia rachunkowości,
- przekroczenia w limitach budżetowych.

## **GRUPA III**

### **Cele wynikające z działań gminy jako podmiotu świadczącego usługi o charakterze administracyjnym, których podstawą są często decyzje administracyjne to:**

- dobra informacja dla wnioskujących o wymogach i warunkach złożenia wniosku,
- odpowiednio przygotowane miejsca przyjęć dla klientów,
- dobre pod względem prawnym decyzje,
- przewidywalne i jednorodne interpretacje przepisów,
- terminowo wydawane dokumenty,
- zapobieganie możliwościom wpływania stron na decyzje poprzez naciski i korupcję.

### **zagrożenia związane z decyzjami administracyjnymi (usługi administracyjne):**

- decyzja wydana wadliwie – duża ilość uchyleń,
- brak informacji dla wnioskodawców o wymogach, warunkach i terminach,
- brak jednolitych kryteriów i interpretacji powoduje różne decyzje w takich samych sprawach,
- brak komfortu w miejscach obsługi,
- nieprzewidywalny czas oczekiwania,
- brak zabezpieczeń przed korupcją.

**ryzyko w danej sferze tym większe im:**

- większa ilość wydawanych decyzji,
- większy procent decyzji zostaje uchylony przez nadzór (kolegium),
- większa ilość skarg,
- większa presja korupcyjna z uwagi na siłę interesów, jakie za tą decyzją stoją,
- większy czas oczekiwania na decyzję,
- większy zakres uznaniowości leży w rękach osoby wydającej decyzje.

#### **GRUPA IV**

**Cele wynikające z funkcji gminy jako organizatora usług o charakterze komunalnym oraz gospodarza i zarządcy infrastruktury użyteczności publicznej:**

- badania potrzeb w tej dziedzinie,
- badania opinii klientów o potrzebach, zakresie i poziomie usług,
- ustalenie standardów i drogi dojścia do ich spełnienia,
- organizacja usług wykonywanych siłami własnymi, przez jednostkę gminną (jednostkę budżetową, zakład czy spółkę) lub wyniku kontrakt z podmiotem zewnętrznym,
- oceny jakościowe i ekonomiczne poziomu dostarczania usług (wg standardu, umowy),
- analizowanie efektywności i wdrażanie zmian w celu jej poprawy.

**zagrożenia związane z realizacją w/w celów:**

- usługi dostarczane pokrywają zbyt mało potrzeb,
- klienci są niezadowoleni,
- brak określonych standardów,
- umowy z usługodawcami nie zapewniają tego, co powinny,
- brak spełnienia prawnych wymogów,
- brak kryteriów dla grantów,
- brak analiz efektywności (finansowanie, dotacje, siły własne, obsługa świadczeń, granty - możliwość marnotrawstwa środków),
- zbyt duże koszty jednostkowe,
- zbyt mały udział beneficjenta w kosztach,
- niska wiarygodność danych analitycznych z rachunkowości,
- błędy w ocenie sytuacji materialnej beneficjentów,
- brak nadzoru nad usługodawcami,
- zaniedbania w utrzymywaniu infrastruktury w należytym stanie.

#### **GRUPA V**

**Cele wynikające z funkcji gminy jako właściciela majątku:**

- inwentaryzacja i prowadzenie ewidencji księgowej dla całego majątku,
- utrzymywanie majątku w stanie nie pogarszającym się,
- zbywanie majątku niepotrzebnego gminie do wykonywania zadań,
- efektywne wykorzystanie majątku, który gmina wynajmuje, dzierżawi, użycza itp.,
- zarząd majątkiem publicznego użytku (drogi, tereny zielone, obiekty rekreacyjne itp.),
- porządkowanie stanów prawnych,
- nadzór nad efektywnym korzystaniem z majątku używanego do wykonywania usług,
- przygotowywanie i ocena bilansów skonsolidowanych.

**zagrożenia w zakresie gospodarowania mieniem**

- brak lub zła jakość ewidencji majątku trwałego,
- zbyt duża rozbieżność między wartością księgową, a rynkową majątku,
- brak działań na rzecz utrzymania w należytym stanie majątku używanego do wykonywania zadań,

- gmina posiada dużo nieużywanego majątku, który nie przynosi pożytku,
- gmina nieefektywnie gospodaruje majątkiem, którego sama nie używa (sprzedaż, dzierżawa, wynajem),
- brak środków na wykup gruntów pod drogami,
- pogarszający się stan dróg,
- jednostki gminne mało efektywnie wykorzystują majątek,
- brak skonsolidowanego bilansu.

Przedstawiony wyżej obszar obejmuje całą paletę działalności, wraz z wieloma i różnego kalibru zagrożeniami. Zagrożenia te można **identyfikować** w zależności od rodzaju działań podejmowanych (tak, jak przedstawiono powyżej), ale **oceniać je i porównywać** należy dopiero, w konkretnych zadaniach budżetowych, gdy znamy skalę oraz związane z danym zagrożeniem skutki (jakie środki materialne są zaangażowane, jak stabilne jest środowisko kontroli, jak wrażliwy jest klient, jak ujęto cel do osiągnięcia itp).

Zanim przystąpimy do formułowania prognoz i założeń planu przedstawimy jeszcze najważniejsze rekomendacje zawarte w podsumowaniach rocznych sprawozdań z wykonania Planu AW w kolejnych latach od 2004 do 2007, które przygotowywano dla kierownictwa.

## VI. Najważniejsze zalecenia formułowane w rocznych sprawozdaniach Audytu Wewnętrznego

2004

- a. **Sformułować klarownie i mierzalnie cele** w poszczególnych dziedzinach, aby dobrze planować zadania budżetowe. **Poprawić jakość planów zadań bieżących i koniecznie monitorować postęp oraz jakość** ich wykonania. **Wyniki monitorowania wykorzystać do zbudowania systemu ocen** i związać z nim zmienną część wynagrodzenia kierowników komórek oraz zespołów wykonujących zadania.
- b. Pilnie **opracować strategię rozwoju Systemu Informatycznego**, powołać Komitet Sterujący, przyjąć plan i nadzorować postęp, a także **powołać Administratora Bezpieczeństwa Informacji** oraz przygotować i **wdrożyć Politykę Bezpieczeństwa Informacji**
- c. **Wprowadzić solidniejszy rachunek kosztów**, zdecentralizować odpowiedzialność za nie i odpowiedzialność tę skutecznie egzekwować.

2005

- a. **Dokończyć prace nad systemem ocen pracowników i uzależnić wysokości** środków przyznawanych na **nagrody** dla poszczególnych wydziałów **od osiągniętych wyników** przy wykorzystaniu systemu monitorowania zadań bieżących.
- b. **Kontynuować** podjęte reformy w zakresie:
  - doskonalenia planowania i monitorowania zadań bieżących,
  - decentralizacji odpowiedzialności za koszty
  - zarządzania placówkami oświatowymi,
  - wieloletniego planowania inwestycyjnego
- c. **Doprowadzić** do pomyślnego wdrożenia systemu informatycznego w Wydziale Architektury i Urbanistyki SI wspomagającego i organizującego pracę nad decyzjami lokalizacyjnymi i budowlanymi

2006

- a. **Opracować i zatwierdzić Strategię Rozwoju SI** oraz **dokończyć prace nad Polityką Bezpieczeństwa Informacji**

- b. **Uporządkować wykorzystanie SI w obszarze finansów** (eliminacja oprogramowania nie spełniającego wymogów ustawy o rachunkowości, uporządkowanie kartotek osób fizycznych i prawnych, likwidacja zdublowanych rejestrów i ręcznego przepisywania danych z wydruków oraz prowadzenia fragmentarycznych ewidencji papierowych np. środki trwałe itp).
- c. **Wprowadzić system ocen pracowników** i związać go z mierzonymi rezultatami pracy. Wykorzystać system monitorowania zadań bieżących oraz prowadzonych analiz kosztów wydziałowych do decentralizacji zarządzania.
- d. **Przygotować i wdrożyć jednolitą metodykę zarządzania projektami**, a szczególnie fazą ich przygotowania, w której na podstawie analizy ryzyka winien powstać właściwy system kontroli nad realizacją projektu.
- e. **Uściślić obowiązki kierowników pionów i komórek organizacyjnych w UMK w zakresie nadzoru nad działalnością Miejskich Jednostek Zarządzających i Miejskich Jednostek Wykonawczych** (w administracji samorządowej Krakowa znajduje się ich kilkaset)

2007

- a. **Wdrożyć „System Obsługi Inwestora” w Wydziale AU, spełniający wymagania zawarte w rekomendacjach** (łącznie zaproponowano 38 szczegółowych zaleceń, z których 35 zostało przyjętych przez dyrekcję AU).
- b. **Wdrożyć metodykę przygotowania i prowadzenia projektów inwestycyjnych** (zarówno budowlanych jak i informatycznych)
- c. **Zarządzać Rozwojem Systemu Informatycznego UMK, tak, aby każdy projekt miał powołaną strukturę zarządzania** (komitet sterujący, kierownik projektu), **zapisane cele i alokowane środki** (funkcjonalność, wymagania, plan jakości, a także plan finansowy i harmonogram) oraz **warunki odbioru** (plan testów, eksploatacja próbna, „wejście wdrażanego narzędzia do produkcji” i zakończenie dublowania pracy).
- d. **Niezwłocznie przygotować odrębny projekt „Wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Oświatą w placówkach i jednostkach miasta”** i solidnie nim zarządzać. W jego ramach winny zostać przygotowane i po testach wprowadzone zarządzeniem Prezydenta Miasta **nowe procedury i szczegółowe zasady używania** tego nowego narzędzia w administracji Krakowa, aby od samego początku kontrolować jakość danych, ponieważ w systemie będzie pracować kilkaset jednostek.
- e. **Zarządzać Bezpieczeństwem Informatycznym w UMK *Dziś użytkownikiem SI jest niemal każdy pracownik UMK – pilną potrzebą jest uściślenie zasad, zapoznanie wszystkich z regułami bezpiecznego dla danych i infrastruktury użytkowania SI, konieczny jest też ściślejszy system kontroli oraz ogłoszenie i stosowanie środków dyscyplinujących.***
- f. Pilnej aktualizacji wymaga szczegółowa **procedura zachowania ciągłości działalności SI** UMK (sprawność reakcji na naruszenia bezpieczeństwa). Trzeba ją **DOPRACOWAĆ** - wymaga aktualizacji wraz ze zmianami i rozwojem SI, **UPOWSZECHNIĆ** – pracownicy, uczestniczący w niej muszą być świadomi, umieć rozpoznawać zagrożenia i być przygotowanymi do jej zastosowania i **PRZETESTOWAĆ**.

## **VII. Prognozy (założenia) dotyczące zmian w UMK priorytety AW na lata 2009 -2013**

### **PROGNOZY i ZAŁOŻENIA**

1. **Przyspieszenie rozwoju infrastruktury miejskiej będzie skutkowało rosnącą ilością i złożonością projektów**  
Większa dostępność środków (Fundusze Europejskie), nowe zadania wynikające z dalszej decentralizacji państwa, wzrost gospodarczy sprawią, że Miasto będzie realizować coraz więcej

projektów (zarówno budowlanych jak i informatycznych), a przygotowaniu ich i prowadzeniu będzie towarzyszyć większe ryzyko, ponieważ muszą one spełniać wymogi bardziej złożonego montażu finansowego. Umiejętność uzyskiwania przez organizację zamierzonych korzyści w wyniku każdego z projektów oraz bezpieczne zarządzanie całym programem inwestycyjnym miasta (obejmuje on kilkaset zadań) będzie poważnym wyzwaniem.

**2. Rewolucja w zakresie usług administracyjnych wymaga przebudowy systemu informatycznego i w ślad za tym systemu kontroli wewnętrznej**

Kolejne zmiany w ustawodawstwie zobowiązują administrację do wdrażania systemu świadczenia usług administracyjnych drogą elektroniczną oraz dają prawo bieżącego dostępu stronom do materiałów gromadzonych w trakcie postępowań. Aby skutecznie świadczyć usługi na zewnątrz drogą elektroniczną, trzeba zdecydowanie poprawić jakość i pewność obiegu informacji wewnątrz administracji. System musi dane od stron automatycznie przyjmować i udostępniać informacje bez „ręcznej obsługi” i dodatkowej „doraźnej” kontroli. Komunikacja z klientem drogą elektroniczną nakłada nowe wymagania dotyczące bezpieczeństwa informacji, które muszą zostać spełnione. Aby zapewnić akceptowalną efektywność usługi świadczone elektronicznie na zewnątrz nie mogą być wewnątrz przygotowywane „ręcznie” i redagowane każdorazowo specjalnie na potrzeby elektronicznego udostępnienia. Dlatego doprowadzenie do „pełnego porządku” i integralności zbiorów wewnętrznych (spójne i bezpieczne kartoteki osób prawnych i fizycznych, akceptowalny poziom błędów w bazach, ergonomiczne systemy obsługujące procesy ) staje się zadaniem o najwyższym priorytecie.

**3. Klient monitorujący procedowanie swojego wniosku wymusza wzrost nacisku na efektywność i rozliczalność pracowników**

Wzrost poziomu partycypacji klientów w decyzjach i ocenach działań administracji, oczekiwanie większej przejrzystości, a przede wszystkim wgląd klienta w szczegóły transakcji, jaką UMK wykonuje dla dostarczenia mu produktu sprawia, że taką samą bieżącą informację o wszystkich transakcjach wykonywanych przez wszystkich pracowników danej komórki organizacyjnej musi mieć jej kierownik. Z drugiej strony skutkiem decentralizacji oraz rozwoju otoczenia rośnie ilość zadań oraz wniosków (czyli w efekcie wykonywanych transakcji).

Aby utrzymać konkurencyjność na rynku pracy trzeba dbać o wynagrodzenia, a zatem nie można marzyć o ciągłym powiększaniu zatrudnienia. Jedynym więc kierunkiem jest automatyzacja i zmniejszenie ilości pracy ręcznej

**4. Nowy bardziej zautomatyzowany system świadczenia usług w UMK będzie wymagał pomocy dla klientów**

Zmiana systemu obsługi pociągnie za sobą konieczność „szkolenia klientów”, a więc zapewnienia im możliwie najlepszego dostępu do informacji o zmianach i sposobach korzystania z nowych narzędzi. Automatyzacja dotyczyć musi także informacji dla klientów, informacja winna dotyczyć wszystkiego co klient potrzebuje, aby skutecznie aplikować o potrzebne mu usługi. W każdej dziedzinie powinny prócz instrukcji „krok po kroku” istnieć zbiory „Najczęściej Zadawanych Pytań” (tzw. FAQ) utrzymywane i aktualizowane na użytek zarówno wewnętrzny (INTRANET, EXTRANET) jak i zewnętrzny (BIP).

Klient komunikując się z UMK przez Internet, częściej niż obecnie będzie wymagał pomocy, nawet, gdy formularze będą przyjazne.

**5. Systemy gromadzenia dochodów, obsługa finansowa i gospodarowanie majątkiem zostaną zintegrowane i system kontroli w tym obszarze winien być na nowo zaprojektowany, wdrożony i przebadany.**

Dla kontroli kompletności opodatkowania systemy gromadzenia dochodów muszą umożliwiać jednoznaczny identyfikację kwoty daniny z przedmiotem opodatkowania, a nie tylko z podmiotem, na którym ciąży obowiązek wpłaty podatku.

Wiele z kontroli, odbywających się obecnie w formie papierowej winna być zastąpiona automatyczną kontrolą w SI, a procedury postępowania winny zostać odpowiednio dostosowane. UMK powinien w tym obszarze przygotować własne propozycje zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby w przyszłości na łatwiejsze = TANSZE, a równie skuteczne wykonywanie zadań i dokonywanie potrzebnych kontroli.

**6. Doskonalenie zarządzania, nowe formy usług i systemów kontroli muszą dotyczyć także MJZ i MJW.**

Jakość zarządzania miastem w dużym stopniu zależy od skuteczności działań MJZ i MJW. Miejskie Jednostki Zarządzające prowadzą projekty rozwojowe, organizują usługi publiczne oraz zarządzają majątkiem miasta, a zatem wymagają podobnie jak UMK efektywnego Audytu Wewnętrznego, który pomoże zarządzającym tymi jednostkami dyrektorom w kształtowaniu skutecznego systemu kontroli.

Jednostki te wielokrotnie są klientami wewnętrznymi UMK i są z nim powiązane, więc warto dokonując analizy ryzyka koordynować wysiłki.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych PMK pełni wobec nich rolę analogiczną do Ministra Finansów wobec sektora rządowego.

**ROLA AW wynikająca z powyższej prognozy**

**Ad.1.** AW powinien uczestniczyć w dostatecznie wielu projektach, aby doradzać i ugruntowywać dobre praktyki zarządzania i kontroli w obszarze prowadzenia projektów oraz przygotowywać odpowiednie zapewnienia dla kierownictwa w ich zakresie. Szczególny nacisk należy położyć na skuteczność wdrożeń projektów informatycznych, ale nie można jak obecnie pomijać projektów budowlanych.

**Ad.2.** AW winien promować budowę systemu kontroli automatycznych w SI, testować je, doradzać jak je poprawiać oraz opracowywać narzędzia służące do okresowego monitorowania ich skuteczności.

AW powinien wspólnie z właścicielami danych i ABI zainicjować program podnoszenia jakości danych w ważnych dla miasta bazach ewidencyjnych oraz regularnie monitorować system kontroli w obszarze bezpieczeństwa informacji.

**Ad.3.** AW winien nieustannie wspierać Referat Monitorowania Zadań i Procesów OR w doskonaleniu definiowania i mierzenia realizacji celów oraz wspierać wysiłki kierowników komórek organizacyjnych zmierzające do podniesienia rozliczalności pracowników, a także badać systemy mierzenia efektywności w odniesieniu do poszczególnych produktów.

AW winien dostarczać zapewnienia i doradzać w budowaniu systemów kontroli zapewniających rozliczalność na poziomie pojedynczych pracowników lub małych zespołów.

**Ad.4.** AW powinien badać i oceniać, czy nowe formy świadczenia usług zawierają dostatecznie dobry poziom informacji oraz pomocy klientom, aby podnieść ich poziom akceptacji zmian.

**Ad.5.** AW powinien pomóc w kształtowaniu nowego systemu kontroli (przede wszystkim w obszarze gospodarki finansowej), wykorzystując do maksimum możliwości kontroli automatycznych w SI.

AW przygotowuje testy (np. w postaci skryptów ACL lub/i propozycji raportów jakie zapewnić będzie SI), pozwalające właścicielom okresowo analizować dane gromadzone w bazach ewidencyjnych oraz monitorować pracę operatorów.

AW musi dokonać ostatecznej oceny skuteczności każdego istotnego nowego systemu (przeгляд po wdrożeniu) i wyposażyć się w narzędzia do jego okresowych badań.

Wiarygodność sprawozdań finansowych i budżetowych MJZ i MJW mogłaby być przedmiotem badań i ocen dokonywanych przez Biuro Kontroli, które pełniłoby funkcje audytora zewnętrznego wobec MJZ i MJW. AW może w takim projekcie pełnić rolę doradcą.

Gdy audyt sprawozdań budżetowych i finansowych bazował będzie głównie na badaniu skuteczności kontroli automatycznych w SI oraz testach analitycznych, w każdym z zadań AW wykonywanych w UMK w związku z produktami należy umieścić obiekt o charakterze ewidencyjnym, który zbada zgodność dokumentów finansowych z tworzonymi na ich podstawie zapisami w SI oraz ustawą o rachunkowości lub innymi wymaganiami.

**Ad.6.** AW w UMK powinien wspomagać PMK w pełnieniu roli koordynatora AW wobec MJO poprzez:

- wspieranie i mobilizowanie dyrektorów jednostek miejskich w budowaniu AW

- szkolenie i doradztwo dla audytorów w jednostkach
- popularyzowanie wśród audytorów jednostek metodyki i narzędzi stosowanych w UMK
- wspólną pracę nad coroczną aktualizacją „mapy ryzyka” w mieście.

Powyższe uwagi dotyczą zagadnień związanych z ryzykami strategicznymi, które jak się spodziewamy będą z czasem rosły, chyba, że już dziś kierownictwo UMK zacznie im przeciwdziałać. Niezależnie od nich istnieje szereg zmian bieżących zarówno w otoczeniu jak i w organizacji, więc niezależnie od prognoz i ocen strategicznych corocznie ZA będzie dokonywał aktualizacji mapy ryzyka bieżącego, operacyjnego w UMK.

## VIII. Działania ZAW dla realizacji celów strategicznych

**A Zmiany w metodologii planowania AW, zapisywaniu i prezentowaniu podsumowań jego rezultatów, aby ułatwić organizacji zarządzanie ryzykiem. (Budowa i aktualizacja “mapy ryzyka”).**

1. Kontynuacja podjętego ostatnio wysiłku w kierunku oparcia analizy ryzyka operacyjnego na zadaniach budżetowych i produktach.
2. W każdym z zadań spróbujemy ocenić system kontroli i jego skuteczność (efekty jakie w praktyce obserwujemy) - czynność ta obecnie zostanie dokonana na podstawie:
  - dotychczasowych wyników audytów
  - wyników dostarczanych przez system monitorowania zadań
  - samooceny kierowników komórek organizacyjnych UMK
  - wyników kontroli BK
  - osądu profesjonalnego audytorów
3. W wyniku analizy przeprowadzonej w październiku 2008 sporządzono mapę najważniejszych produktów, dla każdego produktu wyznaczono główne działania jakie prowadzą do jego wytworzenia i ryzyka związane z tymi działaniami.
4. Każdy z właścicieli dostał od Zespołu Audytu szkic zestawu produktów, za których wytworzenie odpowiada i ryzyk, jakie warto w związku z nimi przeanalizować, zaktualizował ten zestaw i dokonał oceny ryzyk w skali 4 –stopniowej.
5. Zebrane w ten sposób samooceny właścicieli oraz osąd profesjonalny audytorów był podstawą dla uzyskania wyniku zbiorczego przeprowadzonej analizy dla każdego z ryzyk w stosunku do poszczególnych produktów. Ryzyka zostały zapisane w 4 stopniowej skali (niskie-zielone, średnie-żółte, wysokie-pomarańczowe i krytyczne-czerwone).
6. Na podstawie mapy ryzyk wyznaczone zostaną zadania dla AJ i AW, które zostaną umieszczone w planach – ryzyka do przebadania wstępnie będą już wyznaczone, ale przegląd wstępny może je zmienić.
7. Przy takim podejściu, każdy wynik zadania AW, czy AJ (ewentualnie także BK) może zostać naniesiony w postaci zmiany koloru odpowiedniego ryzyka na naszą mapę. Jeśli pojawi się nowe ryzyko to musi ono w stosunku do danego produktu zostać wprowadzone.
8. Tym sposobem dla każdej komórki organizacyjnej będziemy mieć mapę ryzyk, która będzie aktualizowana po każdym zakończonym zadaniu, a DM będzie otrzymywał zbiorczą informację o najważniejszych z nich.

**B. Przygotowanie i wdrożenie narzędzia do zarządzania działalnością ZAW, a przede wszystkim do aktualizacji zbudowanej mapy ryzyka.**

Obecnie mapa zostanie przygotowana w postaci skoroszytu MS EXCEL zawierającego ogólny słownik produktów, słownik sposobów ich realizacji oraz słownik ryzyk oraz dla każdej komórki organizacyjnej w osobnym arkuszu wiersze zawierające: numer zadania, nazwę produktu, nazwę ryzyka, wynik oceny właściciela, wynik analizy dokonanej przez audytora, zbiorczy wynik analizy oraz kolumnę, w której po kolejnych zadaniach AW oraz AJ zapisywane będą rezultaty testów badających stopień zmaterializowania się danego ryzyka. W dalszej perspektywie przewidujemy zakup narzędzia

informatycznego, pozwalającego gromadzić i aktualizować dane o mapie, także planować zadania i śledzić ich postęp, gromadzić akta w postaci elektronicznej itp.

### **C. Wykorzystanie wyników przeprowadzonej w okresie wrzesień-październik 2008 samooceny zgodnej z QA Manual IIA do uściślenia księgi procedur (w szczególności wymagań dotyczących dokumentowania pracy i nadzoru).**

W roku 2008 po raz pierwszy od powstania Zespołu Audytu Wewnętrznego w UMK przeprowadzono Samoocenę Jakości wykonywania AW używając metodologii i narzędzi przygotowanych przez Instytut Auditorów Wewnętrznych IIA przedstawionych w „Quality Assessment Manual - 5th edition”. Ocena ta pozwoliła nam lepiej przyjrzeć się stosowanej praktyce i wskazała zarówno mocne jak i słabe strony naszej działalności. Na podstawie raportu tej samooceny zostanie w roku 2009 zaktualizowana nasza księga procedur w postaci wydania jej kolejnej wersji.

### **D. Wprowadzenie uszczegółowionej tabelki audytu, jako narzędzia, które poddamy testom przydatności.**

Jedną ze zmian będzie uściślenie metodologii wykonywania zadań audytowych, towarzyszyć jej będzie wdrożenie nowej zmodyfikowanej „Tabelki Roboczej Audytu” zawierającej dodatkowe kolumny pozwalające zapisać ocenę ryzyka na poszczególnych etapach zadania. Zmiana ma na celu bardziej precyzyjne pokazanie wyniku badań poprzez:

- wyraźne pokazanie wyniku oszacowania ryzyka „przyrodzonego” – etap wstępny planowania,
- weryfikacja oceny po poznaniu zadeklarowanych przez właściciela mechanizmów kontrolnych – etap końcowy planowania (po przeglądzie wstępnym i identyfikacji kontroli)
- ocenę faktycznego poziomu ryzyka na podstawie przeprowadzonych testów mechanizmów kontroli oraz zagrożonych cech jakości produktów finalnych.

### **E. Przygotowanie wytycznych – propozycji w zakresie kontroli automatycznych oraz informacji dla stron, jakie winny być wymagane w stosunku do każdego SI opracowywanego, zakupywanego lub modernizowanego, który jest używany lub ma być wdrażany w SI UMK.**

Biorąc pod uwagę cele i związane z nimi ryzyka o charakterze strategicznym od przyszłego roku w planach AW powinny się znaleźć zadania o charakterze doradczym, których celem winno być rozwijanie zastosowania kontroli automatycznych w SI, ocena jakości danych zawartych w prowadzonych w UMK ewidencjach oraz zaproponowanie dla nowych i modernizowanych aplikacji wymagania, aby były one przystosowane do automatycznego generowania informacji dla stron zgodnie z wymogami jakie obowiązują jednostki sektora administracji publicznej.

### **F. Przygotowanie programu i ew. narzędzi do badania stanu (integralności) danych w podstawowych ewidencjach prowadzonych w UMK. – AW powinien dokonywać ocen i przedstawiać w tym obszarze odpowiednie zapewnienia.**

Niezależnie od działań doradczych w zakresie doskonalenia systemu kontroli w obszarze SI wspomnianych w punkcie E powyżej Zespół Audytu powinien spowodować, aby dla każdej z istotnych ewidencji prowadzonych w formie elektronicznej w UMK istniał plan jakości, czyli zespół wymagań jakie spełniać winny dane zapisane w poszczególnych rekordach bazy. W ślad za wymaganiami powinien istnieć standardowy zestaw testów, które w odpowiednich interwałach czasowych byłyby powtarzane. Na podstawie wykonanych testów Prezydent, który jest organem odpowiadającym za prowadzenie tych ewidencji otrzymywałby zapewnienie o aktualnym stanie baz. ZA powinien postulować i pomagać w przygotowaniu narzędzi i prowadzeniu testów tak, aby mógł udzielić w/w zapewnienia..

### **G. Opracowanie wytycznych dla prowadzenia AW i KF oraz AZ w MJZ i MJW.**

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych Prezydent Miasta w stosunku do jednostek pozostających pod jego kontrolą pełni funkcję koordynatora Audytu Wewnętrznego analogicznie jak Minister Finansów wobec sektora rządowego. Zespół nasz powinien w ramach działalności doradczej przygotować propozycję zakresu i metod tej koordynacji oraz zaproponować rozwiązania organizacyjne, które mogłyby być rozważone. Pod koniec roku 2008 ZAW będzie realizował



zaplanowane zadanie dotyczące zgodności działań prowadzonej przez BK kontroli finansowej ze Standardami Kontroli Finansowej ustalonymi przez Ministra Finansów. Jednym z celów tego zadania winno być zaproponowanie zasad dla systemu kontroli wewnętrznej w całej administracji Krakowa.

## **H. Przygotowanie i wdrożenia Programu Zapewnienia i Podnoszenia Jakości Audytu Wewnętrznego w Magistracie**

Zgodnie ze Standardami Profesjonalnej Praktyki AW przygotowujemy w/w program, korzystając z wskazówek i dobrych praktyk IIA oraz własnego doświadczenia, tak aby dzięki naszej działalności Kierownictwo Magistratu oraz kierownicy komórek organizacyjnych mogli z coraz większym powodzeniem służyć Miastu i jego mieszkańcom.

## **IX. Kwalifikacje zbiorowe i indywidualne zespołu ZAW:**

### **1. Niezbędne kwalifikacje w zespole:**

- znajomość zagadnień audytu SI i dobre zrozumienie roli informatyki w urzędzie przyszłości.
- audyt finansowy w zintegrowanym systemie informatycznym (typu Enterprise Resource Planning), ekspertyza w zakresie wyposażania SI w niezbędne kontrole automatyczne oraz testowanie tych kontroli
- audyt efektywności i optymalizacja procesów w środowisku obsługi elektronicznej wniosków stron
- audyt projektów w trakcie cyklu ich trwania
- rozpoznawanie warunków sprzyjających oszustwu i badanie zabezpieczeń w tym zakresie

**2. Przewidywany skład zespołu w perspektywie i kwalifikacje kierunkowe** (zwiększenie naszej obecności w ciałach zarządzających projektami oraz koordynacja AW w całej administracji podległej Prezydentowi Krakowa wymaga powiększenia liczebności zespołu o 1 etat).

Poniżej przedstawiono kierunki (certyfikaty) w jakich można (warto) rozwijać kompetencje indywidualne audytorów:

- a) Audytor Generalny – kwalifikacje CIA, CISA – posiada orientację w całości zagadnień AW w UMK
- b) Audytor I – CIA, CISA, PRINCE II – audyt SI, audyt projektów informatycznych, koordynacja AJ w UMK, biegły użytkownik ACL
- c) Audytor II – CIA, CGAP lub inne w obszarze audytu finansowego, rachunkowości lub zarządzania finansami – audyt finansowy, kontrole automatyczne w systemie zintegrowanym, audyt on line, biegły użytkownik ACL
- d) Audytor III – CIA, CGAP – dobra orientacja w roli SI w administracji, audyt operacyjny i optymalizacja procesów, usługi elektroniczne, użytkownik ACL
- e) Audytor IV – CIA, CGAP, PRINCE II – audyt projektów inwestycyjnych, koordynacja AW w MJZ

### **Ponadto wszyscy audytorzy:**

- posiadają i doskonalą ogólne kwalifikacje audytorskie, nieustannie konfrontując swoje działania ze Standardami i Kodeksem Etyki,
- współpracują z AG nad coroczną aktualizacją mapy ryzyka
- uczestniczą w aktualizacji planu strategicznego i przygotowaniu planu rocznego oraz sprawozdania
- przygotowują materiały o charakterze doradczym, szkoleniowym
- wykonują zadania poza obszarami „swojej specjalności”, mogąc zawsze liczyć na pomoc „naszego wewnętrznego specjalisty”
- wykonują obowiązki administracyjne i organizacyjne zgodnie z zarządzeniami i poleceniami AG.

## X. Oczekiwane rezultaty (wartość dodana) działań AW :

1. Coroczna aktualizacja mapy ryzyka dotycząca całego obszaru działalności UMK w postaci tabelki np. jak niżej dla każdej komórki org.

	WYDZIAŁ / BIURO	Samoocena 2009	Badanie 2008	Badanie 2009	OCENA			
					K	P	U	N
Produkt 1	Ryzyko 1 (np. terminowość)	X		X				
	Ryzyko 2 (np. udział błędnych rekordów )	X						
	Ryzyko 3	X	X					
Produkt 2	Ryzyko 1	X	X					

### Legenda:

**K** – ryzyko krytyczne

**P** – ryzyko poważne

**U** – ryzyko umiarkowane

**N** – ryzyko niskie

2. Systematycznie rosnąca ilość „usankcjonowanych” (regulacje wewnętrzne nie wymagają dublowania ich przez „kontrolę ręczną”), skutecznie wykonywanych kontroli automatycznych.
3. Systematyczna poprawa jakości danych w bazach. (udokumentowana wynikami testów wykonywanych okresowo)
4. Projekty (przede wszystkim informatyczne, ale nie tylko one) kończą się z większym powodzeniem – lepsze wyniki przeglądów po wdrożeniach.
5. Zwiększająca się liczba procedur, w których zastosowano model zarządzania pozwalający dokonywać ocen efektywności indywidualnych pracowników lub bardzo niewielkich zespołów.
6. Wzmocnienie lub odbudowa funkcji AW w MJZ i poprawa skuteczności osiągania przez nie założonych celów oraz poprawa wiarygodności sprawozdań finansowych MJZ i MJW.

## XI. Używane skróty

UMK – Urząd Miasta Krakowa

ZA – Zespół Audytu Wewnętrznego

AW – Audyt Wewnętrzny

MF – Ministerstwo Finansów

IIA – Institute of Internal Auditors

CIA – Certified Internal Auditor

CGAP – Certified Government Auditing Professional

CISA – Certified Information Systems Auditor

KMW – Karta Mierników i Wskaźników

AJ – Audit Systemu Zarządzania Jakością

SI – System Informatyczny

PMK – Prezydent Miasta Krakowa

DM – Dyrektor Magistratu

SK – Skarbnik Miasta

SM – Sekretarz Miasta

DW – Dyrektor Wydziału w UMK

MJO – Miejska Jednostka Organizacyjna

MJZ – Miejska Jednostka Zarządzająca

MJW – Miejska Jednostka Wykonawcza

RMK – Rada Miasta Krakowa

KW – Kontrola Wewnętrzna

uofp – ustawa o finansach publicznych

AU – Wydział Architektury i Urbanistyki

BIP – Biuletyn informacji Publicznej

ABI – Administrator Bezpieczeństwa

Informacji

OR – Wydział Organizacji i Nadzoru UMK

ACL – oprogramowanie wspomagające audytowanie baz danych

BK – Biuro Kontroli w UMK

AZ – Audyt Zewnętrzny

AG – Audytor Generalny w UMK