

**Marek Tomaszewski**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

---

## AUDYT WEWNĘTRZNY W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMINY MIASTO SZCZECIN

---

**Streszczenie:** Kwestie audytu wewnętrznego i zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym po raz pierwszy zostały uregulowane przepisami prawnymi w 2001 r. W chwili obecnej, tj. w pierwszej połowie 2010 r., w Szczecinie obowiązuje zarządzenie Prezydenta Miasta nr 294/07 z 30 maja 2007 r., regulujące te zagadnienia. W skład tego zarządzenia wchodzi załączniki: Statut audytu wewnętrznego i Księga procedur audytu wewnętrznego. Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin określa m.in. jego cele i zakres, natomiast Księga procedur audytu wewnętrznego stanowi zbiór zasad i trybów jego prowadzenia w gminie Miasto Szczecin. Dokumentami, które informują o tym, czym będzie zajmował się audyt wewnętrzny i jakie są jego efekty, są: plan audytu na dany rok i sprawozdanie z jego wykonania za dany rok.

**Słowa kluczowe:** audyt wewnętrzny, zarządzanie ryzykiem, regulacje dotyczące audytu.

### 1. Wstęp

Kwestie audytu wewnętrznego oraz zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym po raz pierwszy zostały uregulowane przepisami prawnymi w roku 2001. Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej<sup>1</sup> dodał do obowiązującej wówczas ustawy o finansach publicznych nowy rozdział pod tytułem „Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych”. Wprowadzone zmiany zaczęły obowiązywać z dniem 1 stycznia 2002 r. Należy nadmienić, że kwestie zarządzania ryzykiem i audyt wewnętrzny są ze sobą nierozzerwalnie związane.

Art. 35a ust. 1 zmienionej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) wprowadził pojęcie kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów, która dotyczyła procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2001, nr 102, poz. 1116.

Art. 35c ustawy zdefiniował pojęcie audytu wewnętrznego jako 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. Art. 35f ust. 4 omawianej ustawy nałożył na audytorów wewnętrznych obowiązek sporządzenia rocznego planu audytu zawierającego analizę obszarów ryzyka w zakresie gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi, tematy audytu wewnętrznego, proponowany harmonogram jego realizacji i planowane obszary, które powinny zostać nim objęte w kolejnych latach.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> zastąpiła ustawę o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. Art. 48 ust. 1 ustawy zmodyfikował pojęcie audytu wewnętrznego, definiując go jako ogół działań obejmujących<sup>3</sup>:

- 1) niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów;
- 2) czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki.

Nie zmieniły się natomiast zapisy dotyczące zakresu planu rocznego w obszarze analizy stref ryzyka.

Nowa ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.<sup>4</sup>, która zastąpiła ustawę z 30 czerwca 2005 r., wprowadziła pojęcie kontroli zarządczej w miejsce dotychczasowego terminu kontroli finansowej<sup>5</sup>. Praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej wskazywała, iż była ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem. Zamierzeniem projektodawcy było natomiast objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 68 ust. 1 nowej ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności działania oraz zarządzanie ryzykiem. Art. 69 ust. 1 wprowadził zapis o odpowiedzialności kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Nowa ustawa zmieniła również definicję audytu wewnętrznego. Zgodnie z art. 272 ust. 1 audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kie-

<sup>2</sup> Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

<sup>3</sup> Tamże, art. 48 ust. 1.

<sup>4</sup> Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

<sup>5</sup> Tamże, art. 68 ust. 1.

<sup>6</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/\\$file/1181-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/$file/1181-uzas.doc), s. 25.

rownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej<sup>7</sup>.

Z kolei na szczeblu lokalnym niektóre jednostki samorządu terytorialnego, takie jak Szczecin czy też Kraków, kwestię zarządzania ryzykiem od 2003 r. zaczęły regulować zarządzeniem prezydenta miasta.

## 2. Forma organizacyjna komórki audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin

Audyt wewnętrzny w Urzędzie Miejskim w Szczecinie i podległych jednostkach realizowany jest, zgodnie z art. 275 ustawy o finansach publicznych, przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w Urzędzie Miasta. Audytorzy ci organizacyjnie zostali umiejscowieni w Wydziale Kontroli i Audytu Wewnętrznego. W Szczecinie, podobnie jak w większości miast na prawach powiatu, zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonuje prezydent miasta.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż audyt wewnętrzny organizacyjnie został połączony z wydziałem kontroli. Skład osobowy Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Skład osobowy Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miejskiego w Szczecinie w 2010 r.

Lp.	Stanowiska	Ilość osób
1	Dyrektor i zastępca	2
2	Kontrola	8
3	Audytor wewnętrzny	2
4	Obsługa sekretariatu	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UM w Szczecinie.

Działalność komórki audytu wewnętrznego, zgodnie z paragrafem 11 punkt 2 Statutu audytu wewnętrznego, koordynuje dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu, który podlega bezpośrednio prezydentowi miasta. Do jego obowiązków należy również nadzór organizacyjny, proceduralny i merytoryczny nad audytorami, a w szczególności dyrektor<sup>8</sup>:

1) nadzoruje przygotowanie rocznych planów audytu i sprawozdań z ich wykonania,

2) opracowuje, na podstawie wyników analizy ryzyka, długoterminowy (strategiczny) plan audytu obejmujący wszystkie obszary działania miasta,

3) wprowadza uzasadnione zmiany w planie audytu, w porozumieniu z kierownikiem jednostki,

4) decyduje o obsadzie poszczególnych zadań audytowych,

5) nadzoruje realizację poszczególnych zadań audytowych i realizację rekomendacji,

<sup>7</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., dz. cyt., art. 272 ust 1.

<sup>8</sup> Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 1 do zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 30 maja 2007 r., par. 11 pkt 3.

- 6) sprawuje bieżący nadzór nad pracą audytorów,
- 7) kontaktuje się z kierownikiem jednostki i kierownictwem audytowanych komórek,
- 8) reprezentuje audytorów w kontaktach wewnętrznych i na zewnątrz,
- 9) koordynuje pracę audytorów wewnętrznych,
- 10) współpracuje z audytorami i kontrolerami zewnętrznymi,
- 11) udostępnia na wniosek, za pośrednictwem kierownika jednostki, dokumentację dotyczącą przeprowadzanych audytów wewnętrznych.

### **3. Lokalne regulacje dotyczące audytu wewnętrznego w mieście Szczecin**

W Szczecinie kwestia audytu wewnętrznego, pomijając przepisy centralne, takie jak wspomniana wcześniej ustawa o finansach publicznych czy rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i udokumentowania audytu wewnętrznego, została uregulowana zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 294/07 z 30 maja 2007 r. W skład tego zarządzenia wchodzi dwa załączniki:

- 1) załącznik nr 1 – Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin,
- 2) załącznik nr 2 – Księga procedur audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin.

Z kolei do załącznika nr 2, czyli Księgi procedur audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin, również wprowadzono załączniki, które prezentuje tabela 2.

Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin określa m.in.:

- 1) cele audytu wewnętrznego,
- 2) zakres audytu wewnętrznego.

Ponadto określa obowiązki i zadania audytorów i dyrektora Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego<sup>9</sup>.

Celami audytu wewnętrznego są<sup>10</sup>:

1) identyfikacja i analiza ryzyka związanego z działalnością gminy Miasto Szczecin, a 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, na podstawie oceny 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 badanym obszarze.

---

<sup>9</sup> Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin przedstawia obowiązki dyrektora Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego jedynie w zakresie audytu wewnętrznego. Pozostałe obowiązki osoby zajmującej to stanowisko uregulowane są w odrębnych zapisach.

<sup>10</sup> Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin..., dz. cyt., par. 2.

**Tabela 2.** Wykaz załączników do Księgi procedur audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin

Nr załącznika	Tytuł załącznika
1	Formularz matrycy ryzyka
2	Arkusze kryteriów ryzyka
3	Formularz przydziału zadania audytowego
4	Formularz wniosku o zmianę harmonogramu
5	Upoważnienie do przeprowadzenia audytu wewnętrznego
6	Kwestionariusz kontroli wewnętrznej
7	Ścieżka audytu
8	Program zadania audytowego
9	Protokół z narady otwierającej
10	Arkusze wykrycia i analizy problemu
11	Wniosek o powołanie rzeczoznawcy
12	Akta bieżące audytu
13	Akta stałe audytu
14	Protokół z narady zamykającej
15	Dokument zamknięcia zadania audytowego
16	Formularz listy weryfikacyjnej zadania
17	Lista weryfikacyjna oceny jakości wykonania zadania audytowego
18	Ankieta – ocena pracy audytorów
19	Rejestr audytorów za dany rok

Źródło: [http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter\\_50126.asp?soid=AB66BD06977D46178BF3DD22CC29082C](http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter_50126.asp?soid=AB66BD06977D46178BF3DD22CC29082C).

Z kolei zakres audytu wewnętrznego obejmuje całość działań gminy Miasto Szczecin, w tym w szczególności<sup>11</sup>:

- 1) przegląd ustanowionych mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz wiarygodności i rzetelności informacji operacyjnych, zarządczych i finansowych,
- 2) ocenę procedury i praktyki sporządzania, klasyfikowania i przedstawiania informacji finansowej,
- 3) ocenę przestrzegania przepisów prawa, regulacji wewnętrznych jednostki oraz programów, strategii i standardów ustanowionych przez właściwe organy,
- 4) ocenę zabezpieczenia mienia jednostki,
- 5) ocenę efektywności i gospodarności wykorzystania zasobów jednostki,
- 6) przegląd programów i projektów w celu ustalenia zgodności funkcjonowania jednostki z planowanymi wynikami i celami,
- 7) ocenę dostosowania działań jednostki do przedstawionych wcześniej zaleceń audytu lub kontroli.

<sup>11</sup> Tamże, par. 3.

Księga procedur audytu wewnętrznego gminy Miasto Szczecin stanowi natomiast zbiór zasad i trybu prowadzenia audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin. Celem sporządzenia Księgi jest zapewnienie odpowiedniej jakości audytu wewnętrznego oraz jego spójnego i jednolitego przeprowadzania w gminie Miasto Szczecin, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i standardami. Ustalone procedury, zawarte w omawianej Księdze, mają na celu<sup>12</sup>:

- 1) ułatwienie zarządzania zespołem audytorów wewnętrznych,
- 2) ułatwienie pracy nowym audytorom,
- 3) standaryzację pracy audytu.

Księga jest dokumentem, który ze względu na zmieniające się zadania audytu wewnętrznego oraz zmiany w poziomie wiedzy, związane z dynamicznym rozwojem profesji audytora, powinna podlegać weryfikacji i corocznemu przeglądowi pod względem zgodności zapisów w niej zawartych ze stanem faktycznym. Księga ta została opracowana na podstawie następujących przepisów:

1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240),

2) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i udokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. nr 21, poz. 108),

3) Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, stanowiących załącznik do komunikatu nr 11 Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r.,

4) Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, stanowiącego załącznik nr 1 do komunikatu nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r.,

5) Karty audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, stanowiącej załącznik nr 2 do komunikatu nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r.,

6) zarządzenia nr 57/06 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin z późniejszymi zmianami.

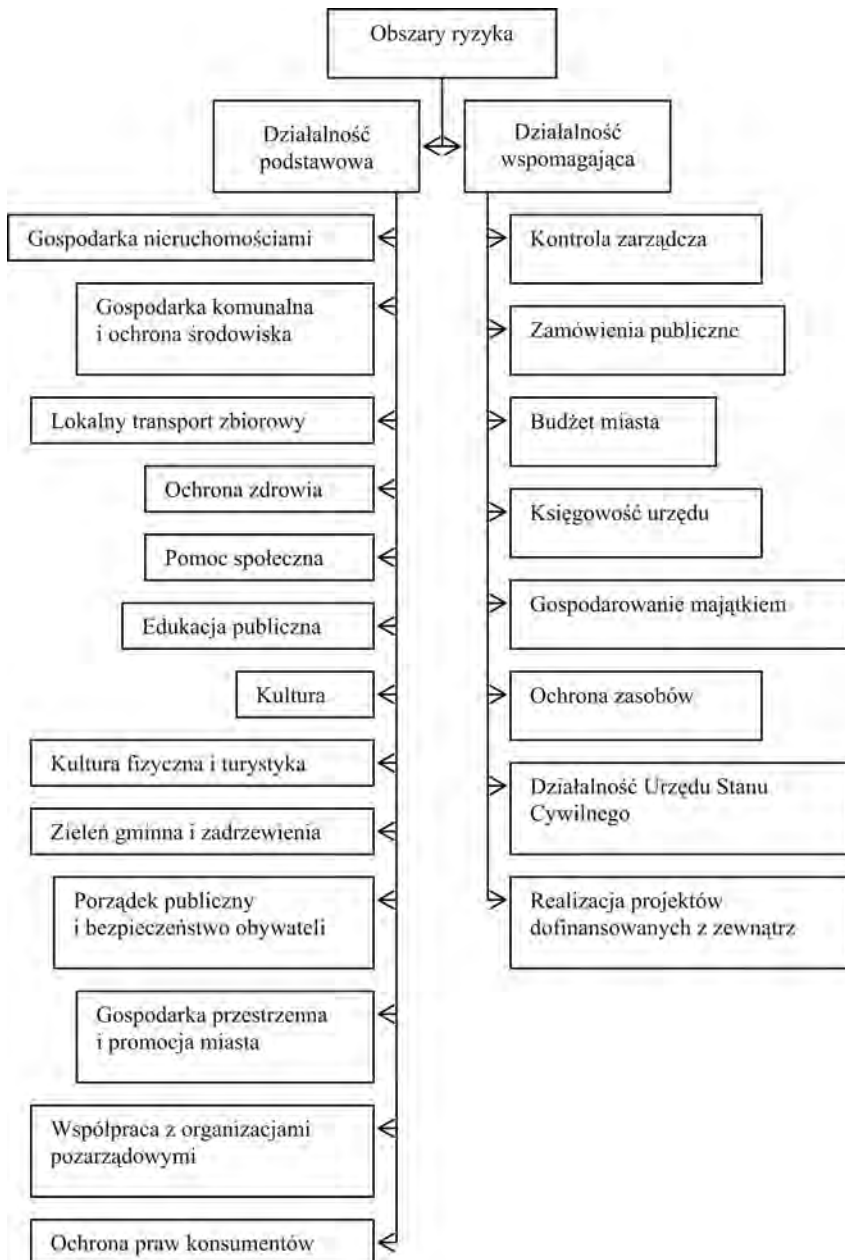
#### 4. Plan audytu

Plan audytu wewnętrznego na rok 2010 składa się z sześciu podstawowych części. Są to:

- 1) określenie jednostek objętych audytem wewnętrznym,
- 2) wyniki analizy obszarów ryzyka,
- 3) planowane tematy audytu wewnętrznego,
- 4) planowane czynności sprawdzające,

---

<sup>12</sup> Księga procedur audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 2 do zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 30 maja 2007 r., par. 2.



**Rys. 1.** Obszary ryzyka związane z działalnością podstawową i wspomagającą występujące w gminie Miasto Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie planu audytu w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.



5) planowane obszary ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach,

6) informacje istotne dla prowadzenia audytu wewnętrznego, uwzględniające specyfikę jednostki.

Jednostkami sektora publicznego uwzględnionymi w planie audytu wewnętrznego na 2010 r. w gminie Miasto Szczecin są Urząd Miasta Szczecin i Zakład Usług Komunalnych.

W drugiej części planu audytu przedstawiono wyniki analizy obszarów ryzyka, które będą badane przez audytorów wewnętrznych w danym roku. W gminie Miasto Szczecin obszary te zostały podzielone na dwa typy:

1) działalność podstawowa, wynikająca z zadań, jakie stoją przed jednostką samorządu terytorialnego zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym lub powiatowym i innymi przepisami,

2) działalność wspomagającą, która jest niezbędna, aby działalność podstawowa mogła być sprawnie realizowana.

Szczególną uwagę audytorzy wewnętrzni zwracają na te obszary działalności, które korzystają ze środków unijnych. Wśród obszarów związanych z działalnością podstawową, w których wykorzystuje się środki unijne, audytowi wewnętrznemu poddane zostaną: gospodarka komunalna i ochrona środowiska, lokalny transport zbiorowy, pomoc społeczna, edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna i turystyka oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Obszary ryzyka, związane z działalnością podstawową i wspomagającą, wyróżnione w planie audytu na rok 2010 przedstawia rysunek 1.

Z kolei obszary działalności wspomagającej poddawane audytowi przedstawia tabela 3.

**Tabela 3.** Obszary poddawane audytowi w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.

Lp.	Audyтовane obszary	Ilość zadań audytowych	Struktura (%)
1	Gospodarka finansowa	4	36,36
2	Zarządzanie	3	27,27
3	Bezpieczeństwo	1	9,09
4	Systemy informatyczne	1	9,09
5	Zakupy	1	9,09
6	Zarządzanie mieniem	1	9,09
RAZEM		11	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie planu audytu w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.

W gminie Miasto Szczecin najczęściej audytowane obszary to: gospodarka finansowa i zarządzanie. Z kolei najrzadziej audytowane obszary to: bezpieczeństwo, systemy informatyczne, zakupy (w tym zamówienia publiczne) i zarządzanie mieniem.



Kolejny punkt planu audytu to planowane tematy audytu. Tematy te można podzielić na:

- a) zadania zapewniające,
- b) czynności doradcze.

Strukturę planowanych tematów audytu przedstawia tabela 4.

**Tabela 4.** Planowane tematy audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.

Lp.	Planowane tematy audytu wewnętrznego	Struktura procentowa
1	Planowane zadania zapewniające	100%
2	Czynności doradcze	0%
RAZEM		100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie planu audytu w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.

Z tabeli 4 wynika, iż 100% planowanych tematów audytu wewnętrznego dotyczy zadań zapewniających. Zadania te są realizowane w następujących obszarach: gospodarka komunalna i ochrona środowiska, realizacja projektów dofinansowanych z zewnątrz, księgowość urzędu, kontrola zarządcza, zamówienia publiczne, gospodarka nieruchomościami, budżet miasta, gospodarowanie majątkiem i działalność Urzędu Stanu Cywilnego. Z kolei czynności doradcze będą realizowane w zależności od pojawiających się potrzeb.

Kolejny punkt planu audytu w gminie Miasto Szczecin na rok 2010 dotyczy planowanych czynności sprawdzających. Zaplanowane tematy zadań zapewniających na 2010 r. w gminie Miasto Szczecin przedstawia tabela 5.

**Tabela 5.** Planowane czynności sprawdzające w 2010 r. w gminie Miasto Szczecin

Lp.	Temat zadania zapewniającego	Nazwa obszaru
1	Funkcjonowanie żłobków miejskich	Ochrona zdrowia
2	Realizacja dochodów bieżących z tytułu podatku rolnego i leśnego w gminie Miasto Szczecin	Finanse
3	Przestrzeganie przepisów w Archiwum Zakładowym Urzędu Miejskiego w Szczecinie	Ochrona zasobów
4	Remonty w jednostkach oświatowych	Edukacja publiczna
5	Współpraca miasta z organizacjami pozarządowymi	Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie planu audytu w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.

Następny punkt w planie audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin dotyczy planowanych obszarów ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym.

nym w kolejnych latach. Obszary audytu zaplanowane na rok 2011 i 2012 prezentuje tabela 6.

**Tabela 6.** Planowane obszary ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w gminie Miasto Szczecin w latach 2011–2012

Lp.	Nazwa obszaru	Rok 2011	Rok 2012
1	Ochrona zdrowia	X	
2	Lokalny transport zbiorowy	X	
3	Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli	X	
4	Kultura fizyczna i turystyka	X	
5	Ochrona praw konsumentów	X	
6	Budżet miasta	X	
7	Edukacja publiczna	X	
8	Pomoc społeczna		X
9	Kultura		X

Źródło: opracowanie własne na podstawie planu audytu w gminie Miasto Szczecin w 2010 r.

Ostatni punkt planu audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin na rok 2010 przedstawia informacje istotne dla prowadzenia audytu wewnętrznego, uwzględniające specyfikę jednostki. Do czynników tych zaliczono:

- 1) zmianę ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- 2) wdrażanie nowego systemu informatycznego finansowo-księgowego,
- 3) wdrażanie budżetu zadaniowego.

## 5. Sprawozdanie z wykonania audytu

Sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok 2009 w gminie Miasto Szczecin składa się z siedmiu części. W pierwszej wymieniono jednostki sektora finansów publicznych, które zostały objęte audytem wewnętrznym w 2009 r. Jednostkami tymi były: Urząd Miejski w Szczecinie, Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie, Żłobki Miejskie i Centrum Świadczeń Rodzinnych. W drugiej części przedstawiono zespół audytorów, który składał się z trzech audytorów i dyrektora Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miejskiego w Szczecinie. W części tej podano dane kontaktowe do audytorów i ich kwalifikacje zawodowe.

Kolejna część zawierała charakterystykę zadań audytowych przeprowadzonych w 2009 r. przez zespół audytorów wewnętrznych Urzędu Miejskiego w Szczecinie. Zadania te zostały scharakteryzowane z punktu widzenia:

- 1) określenia, czy jest to zadanie zapewniające, czy czynność doradcza (por. tabela 7),
- 2) typu obszaru działalności (por. tabela 8),

- 3) wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej (por. tabela 9),
- 4) opisu obszarów działalności wspomagającej (por. tabela 10),
- 5) liczby audytorów wewnętrznych przeprowadzających zadanie audytowe, zgodnie z planem i faktycznie je realizujących (por. tabela 11),
- 6) czasu przeprowadzenia zadania audytowego, zgodnie z planem i faktycznie zrealizowanego (por. tabela 12),
- 7) określenia, czy konieczne jest powołanie rzeczoznawcy.

**Tabela 7.** Podział zadań audytowych w gminie Miasto Szczecin przeprowadzonych w 2009 r. ze względu na planowane tematy audytu wewnętrznego

Lp.	Tematy audytu	Ilość	Struktura procentowa
1	Zadania zapewniające	10	53%
2	Czynności doradcze	9	47%
RAZEM		19	100%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania planu audytu w gminie Miasto Szczecin za 2009 r.

W 2009 r. wykonano 19 zadań audytowych, z czego 53% dotyczyło zadań zapewniających, a 47% – czynności doradczych.

**Tabela 8.** Podział zadań audytowych w gminie Miasto Szczecin przeprowadzonych w 2009 r. ze względu na obszar działalności

Lp.	Rodzaje działalności	Ilość	Struktura procentowa
1	Działalność podstawowa	4	21%
2	Działalność wspomagająca	15	79%
RAZEM		19	100%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania planu audytu w gminie Miasto Szczecin za 2009 r.

**Tabela 9.** Podział zadań audytowych w gminie Miasto Szczecin przeprowadzonych w 2009 r. ze względu na korzystanie ze środków pochodzących z zagranicy

Lp.	Podział zadań	Ilość	Struktura procentowa
1	Zadania, które wykorzystywały środki pochodzące z zagranicy	4	21%
2	Zadania, które nie wykorzystywały środków pochodzących z zagranicy	15	79%
RAZEM		19	100%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania planu audytu w gminie Miasto Szczecin za 2009 r.

W 2009 r. audyt wewnętrzny zdecydowanie częściej dotyczył działalności wspomagającej niż działalności podstawowej. W ramach działalności podstawowej zadania audytowe dotyczyły: pomocy społecznej, edukacji publicznej, gospodarki przestrzennej i ochrony zdrowia. Z kolei w ramach działalności wspomagającej obejmowały: kontrolę zarządczą, budżet miasta, księgowość urzędu, realizację projektów dofinansowanych z zewnątrz i ochronę zasobów.

Spośród 19 audytowanych zadań tylko cztery, czyli około 21% wszystkich audytowanych zadań, były związane z korzystaniem ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Zadaniem tymi były:

- 1) realizacja projektu dofinansowanego z EOG „Muzeum Techniki i Komunikacji – Zajezdnia Sztuki ul. Niemierzyńska”,
- 2) realizacja projektu dofinansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- 3) realizacja projektu „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne – IV edycja dla uczniów” dofinansowany przez ZPORR,
- 4) analiza okresu archiwizacji dokumentacji projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych.

W ramach działań wspomagających audytowane były obszary: zarządzania, gospodarki finansowej, bezpieczeństwa i ochrony danych oraz zarządzania mieniem. Strukturę audytowanych obszarów działalności wspomagającej przedstawia tabela 10.

**Tabela 10.** Audytowane obszary działalności wspomagającej

Lp.	Obszary działalności wspomagającej	Ilość	Struktura %
1	Zarządzanie	7	46,67%
2	Gospodarka finansowa	3	19,99%
3	Bezpieczeństwo i ochrona danych	4	26,67%
4	Zarządzanie mieniem	1	6,67%
RAZEM		15	100%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania planu audytu w gminie Miasto Szczecin za 2009 r.

Z tabeli 10 wynika, że blisko połowa audytowanych zadań dotyczyła zarządzania. Zadaniem tymi były:

- 1) realizacja projektu dofinansowanego z EOG „Muzeum Techniki i Komunikacji – Zajezdnia Sztuki ul. Niemierzyńska”,
- 2) realizacja projektu dofinansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- 3) realizacja projektu „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne – IV edycja dla uczniów” dofinansowany przez ZPORR,

- 4) analiza dokumentacji w zakresie rozliczania dotacji udzielonej organizacji pozarządowej na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej,
- 5) analiza procedur finansowo-księgowych oraz dokumentacji,
- 6) analiza procedur finansowo-księgowych oraz dokumentacji w jednostce budżetowej,
- 7) zarządzanie obiektami sportowymi.

Co czwarte audytowane zadanie dotyczyło bezpieczeństwa i ochrony danych. Audytowanymi zadaniami z tego obszaru były:

- 1) analiza okresu archiwizacji dokumentacji projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych,
- 2) weryfikacja obiegu kancelaryjnego dokumentów przekazywanych zewnętrznym organom kontrolnym,
- 3) analiza projektu instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego Urzędu Miejskiego w Szczecinie,
- 4) przestrzeganie przepisów kancelaryjno-archiwalnych na podstawie dokumentacji przechowywanej w składnicach akt jednostek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Szczecinie.

Prawie co piąte audytowane zadanie dotyczyło gospodarki finansowej. Audytowanymi zadaniami z tego obszaru były:

- 1) wykonanie budżetu Urzędu Miasta w zakresie wydatków w wybranych działach i paragrafach,
- 2) analiza zarządzenia w sprawie procedur kontroli finansowej,
- 3) przyjmowanie i rozliczanie sprawozdań z wykonania budżetów miejskich jednostek.

Tylko jedno audytowane zadanie związane było z zarządzaniem mieniem. Zadanie to dotyczyło budowy cmentarza przy ulicy Bronowickiej.

Kolejna część sprawozdania z audytu wewnętrznego dotyczyła wydanych zaleceń lub opinii w ramach przeprowadzonych zadań audytowych. Efekty tych zaleceń lub opinii przedstawia tabela 11.

**Tabela 11.** Efekty zaleceń i opinii wydanych w ramach przeprowadzonych zadań audytowych w gminie Miasto Szczecin w 2009 r.

Lp.	Efekt	Ilość	Udział procentowy
1	Doprowadzenie do działania zgodnego z prawem	3	16%
2	Zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli wewnętrznej	5	26%
3	Zapewnienie o prawidłowości działania	5	26%
4	Wykrycie znacznej nieprawidłowości	4	21%
5	Identyfikacja znacznego ryzyka	2	11%
RAZEM		19	100%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania planu audytu w gminie Miasto Szczecin za 2009 r.

Z tabeli 11 wynika, że najczęstszym efektem zadań audytowych było zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli wewnętrznej oraz uzyskania zapewnienia o prawidłowym działaniu. Te dwa efekty stanowiły razem około 52% wszystkich efektów zadań audytowych. Wykrycie znacznych nieprawidłowości stanowiło 21% wszystkich zadań audytowych, doprowadzenie do działania zgodnego z prawem – 16%, a identyfikacja znacznego ryzyka – 11% wszystkich zadań audytowych.

Kolejne części sprawozdania z wykonania planu audytu za rok 2009 w gminie Miasto Szczecin dotyczyły czynności sprawdzających, niezrealizowanych zaplanowanych zadań audytowych oraz innych istotnych informacji dotyczących prowadzenia audytu wewnętrznego w roku 2009. Na uwagę zasługuje fakt, iż tylko jedno zaplanowane zadanie audytowe nie zostało zrealizowane. Było to planowanie dochodów z majątku miasta w kontekście wieloletnich planów inwestycyjnych.

## 6. Podsumowanie

Kwestią audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim i jednostkach podległych zajmuje się dwóch pracowników. Organizacyjnie są oni powiązani z komórką kontroli, tworząc wspólnie Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli. W strukturze organizacyjnej, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, wydział ten jest podległy kierownikowi jednostki, czyli prezydentowi miasta. W Urzędzie Miejskim w Szczecinie wykorzystuje się dokumenty określające:

- 1) cele, zakres i uprawnienia audytu wewnętrznego (Statut audytu wewnętrznego),
- 2) dokumenty określające metodologię przeprowadzania audytu wewnętrznego (Księga procedur audytu wewnętrznego).

Dokumenty te spełniają wymogi Karty audytu wewnętrznego. Są również ustalone coroczne plany takiego audytu. Przy każdym audycie praca audytorów wewnętrznych oceniana jest za pomocą ankiety oceny pracy audytorów, która została zamieszczona jako załącznik nr 18 Księgi procedur audytu wewnętrznego. Należy zaznaczyć również, że w gminie Miasto Szczecin nie ma wyraźnie wyodrębnionego kodeksu etyki audytora wewnętrznego. Zasady i reguły postępowania audytora wewnętrznego zostały zamieszczone w Statucie audytu wewnętrznego gminy Miasto Szczecin.

Analizując plan audytu, na uwagę zasługuje, że działalności gminy Miasto Szczecin towarzyszy średni poziom ryzyka, co ma miejsce w prawie 62% obszarów działalności miasta. Wysoki poziom ryzyka występuje w blisko 24% obszarów działalności, natomiast niskie ryzyko – tylko w 14% obszarów działalności gminy Miasto Szczecin.

## Literatura

1. Księga procedur audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 2 do zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 30 maja 2007 r.
2. Komunikat nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów, 2006, nr 9, poz. 70).
3. Komunikat nr 23/2009 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów, 2009, nr 15, poz. 84).
4. Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. (Dz. Urz. Ministerstwa Finansów, nr 2, poz. 12).
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i udokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. 2010, nr 21, poz. 108).
6. Statut audytu wewnętrznego w gminie Miasto Szczecin, załącznik nr 1 do zarządzenia nr 294/07 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 30 maja 2007 r.
7. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).

### **INTERNAL AUDIT IN A LOCAL GOVERNMENT ENTITY – CASE STUDY OF THE CITY OF SZCZECIN**

**Summary:** The issues of internal audit and risk management in the public sector were first regulated by law in 2001. At the local level, some local government entities such as Kraków or Szczecin began to regulate the issue of internal audit and risk management by order of the City Mayor back in 2003. As of today, i.e., the first half of 2010, order of the Mayor of the City of Szczecin No 294/07 of 30.5.2007 is in force. The composition of this order includes attachments: Statute of Internal Audit and Book of internal audit procedures. Statute of internal audit in the city of Szczecin specifies, inter alia, the objectives of internal audit and the scope of internal audit, whereas the book of internal audit procedures is a collection of rules and procedures for internal audit in the City of Szczecin.