

EWELINA MŁODZIK

**Absolwentka Studiów Podyplomowych
„Audyty i kontrola wewnętrzna w usprawnieniu zarządzania”
Uniwersytet Szczeciński**

**POMIAR RYZYKA JAKO NIEODŁĄCZNY ATRYBUT
PRACY AUDYTORA WEWNĘTRZNEGO
NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIASTA KRAKOWA**

Wprowadzenie

Niezależnie od celów istnienia danej organizacji realizowanie jej szczegółowych zamierzeń zdeterminowane jest przez szereg trudnych do przewidzenia i precyzyjnego określenia czynników.

Pomocnym narzędziem w wyprzedzaniu negatywnych zdarzeń i przeciwdziałaniu ich skutkom może okazać się instytucja audytu wewnętrznego, stanowiąca istotne wsparcie dla jednostki w rozpoznaniu i analizie znaczących zagrożeń oraz w usprawnieniu systemów kontroli i zarządzania ryzykiem.

Proces identyfikacji i oceny ryzyka jest nierozdzielnie związany z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. Towarzyszy audytorowi na każdym etapie jego pracy, począwszy od planowania strategicznego, poprzez przygotowanie rocznego planu audytu, kończąc na realizacji poszczególnych zadań audytowych.

1. Problematyka ryzyka w polskim sektorze publicznym

Jednym z kluczowych zjawisk, które od zarania dziejów stanowią przedmiot nieustannych rozważań zarówno teoretyków, jak i praktyków życia gospodarczego, jest **ryzyko**. Pojęcie ryzyka w coraz większym stopniu staje się obiektem dogłębnej analizy w wielu dziedzinach naukowych, między innymi w finansach, rachunkowości, zarządzaniu, kontroli oraz audycie¹. Złożoność i niejednoznaczność tego zjawiska powodują, że ryzyko jest pojęciem trudnym do zrozumienia i wiele kontrowersji łączy się zarówno z próbami jego określenia, jaki i pomiaru².

Z przeglądu definicji ryzyka zaprezentowanych w literaturze przedmiotu wynika, że ryzyko jest rozpatrywane najczęściej w ujęciu negatywnym. Wyraża niebezpieczeństwo nieosiągnięcia celów i efektów finansowych, a nawet poniesienia straty. W zjawisku ryzyka należy doszukiwać się również aspektów pozytywnych. Stanowi ono szansę na urzeczywistnienie ustalonych zamierzeń i wygenerowanie zysku³.

Każda organizacja w trakcie realizacji swoich celów napotyka wiele rodzajów ryzyka. Nie wszystkie z nich można uniknąć, należy więc podjąć się redukcji możliwych strat, związanych z przyjęciem określonego poziomu ryzyka i odpowiednio nim zarządzać. Zarządzanie ryzykiem wymaga przeprowadzenia szeregu określonych czynności, które ułatwiają podejmowanie decyzji pozwalających na jego ograniczenie⁴.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem polega na sformułowaniu i przyjęciu do realizacji określonych celów, które jednostka powinna osiągnąć w danym okresie, a następnie powiązaniu z nimi celów szczegółowych wszystkich komórek organizacyjnych. Wyznaczenie priorytetów pozwala na identyfikację ryzyka, które może zagrozić realizacji ustalonych zamierzeń. Każde rozpoznane ryzyko powinno zostać poddane analizie pod kątem możliwych skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia⁵. Mając do dyspozycji obiektywnie określone oceny punktowe prawdopodobieństwa i oddziaływania, za pomocą ustalonego algorytmu

¹ K. Winiarska: *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008, s. 152.

² S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001, s. 37.

³ T. T. Kaczmarek: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006, s. 54.

⁴ K. Czerwiński: *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2004, s. 94.

⁵ M. Szmraj: *Zarządzanie ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych*, „Biuletyn Finansów Publicznych” 2007, nr 10.

uzyskuje się ocenę ryzyka. Po uszeregowaniu rodzajów ryzyka należy rozważyć, w jaki sposób zareagować na każdy z nich. W rezultacie organizacja może podjąć działania prowadzące do akceptacji, przeniesienia bądź redukcji ryzyka.

Zarządzanie ryzykiem nie jest wyłącznie narzędziem użytecznym dla podmiotów sektora prywatnego. Zdaniem M. Dublaszewskiego: „bez wątpienia zarządzanie ryzykiem może stać się solidnym filarem codziennej pracy jednostek sektora finansów publicznych. Sektor prywatny, będący wzorem do naśladowania, korzysta z zalet tego procesu od dawna, dlatego warto zainicjować zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym”⁶.

W celu spełnienia odpowiednich standardów zarządzania, wymaganych przez Komisję Europejską, polska administracja publiczna powinna nieustannie zmierzać do właściwego wdrożenia systemu sterowania ryzykiem. Stanowi to warunek postrzegania państwa członkowskiego Unii Europejskiej jako miejsca, gdzie warto inwestować oraz jako silnego i solidnego partnera w interesach⁷.

Korzyści płynące z wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem to przede wszystkim⁸:

- koncentracja działań kierownictwa na sprawach istotnych,
- krótszy czas reakcji kierownictwa na sytuacje kryzysowe, mniejsza liczba zdarzeń mających negatywny wpływ na organizację,
- większy nacisk na poprawne wykonywanie zadań, większe prawdopodobieństwo realizacji celów jednostki,
- lepsze wykorzystanie zasobów,
- bardziej świadome podejmowanie ryzyka i decyzji oraz większe zaufanie społeczeństwa do działań sektora publicznego w Polsce.

W 2007 r., w oparciu o wskazówki zawarte w *Podręczniku wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, w ośmiu wybranych jednostkach sektora finansów publicznych wdrożono programy pilotażowe mające na celu stworzenie podstaw do wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem, zintegrowanego z funkcjonującym w jednostce systemem kontroli. Jak wynika z danych zawartych w raporcie, tematyka zarządzania ryzykiem wzbudziła umiar-

⁶ M. Dublaszewski: *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 94.

⁷ P. Sołtyk: *Zarządzanie ryzykiem w samorządach*, „Pismo Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA” 2009, nr 7.

⁸ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004/2005, s. 10–11.

kowe zainteresowanie kierowników jednostek. Sytuacja ta może wskazywać na brak świadomości znaczenia omawianego procesu oraz brak odpowiedzialności w tym zakresie.

Można przypuszczać, że przyczynę licznych trudności we wdrożeniu procesu sterowania ryzykiem w sektorze publicznym stanowił brak jednoznacznego, obligatoryjnego obowiązku nałożonego na jednostki oraz brak sankcji w przypadku jego niewłaściwego wypełnienia⁹.

Należy zakładać, że omawiane problemy ulegną stopniowo rozwiązaniu, dzięki obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009, nr 157, poz. 1240). Ustawodawca wprowadził bowiem pojęcie kontroli zarządczej w miejsce dotychczas obowiązującej kontroli finansowej, określając zasady jej funkcjonowania oraz zakres odpowiedzialności za jej wdrożenie.

W opinii H. Gawrońskiego: „jest to kolejny krok w ewolucji polskiego sektora publicznego od idealnej biurokracji do modelu menedżerskiego. Reformatorzy, spośród pracowników i kierowników urzędów, nie są zadowoleni z utrzymywania skostniałych struktur, lecz chcą, aby ich jednostki działały sprawnie. Kontrola zarządcza, w jej nowym kształcie, jest narzędziem, które może im pomóc”¹⁰.

Podobne stanowisko w tej sprawie zajmuje A. Olejniczak, zdaniem której: „widoczną intencją ustawodawcy było zmotywowanie, a nawet wręcz zmuszenie kierowników jednostek do realizacji procesu zarządzania ryzykiem. W wielu jednostkach jest to nadal obszar całkowicie pomijany, pomimo iż jego prawidłowe przeprowadzenie przynosi niewątpliwie wymierne korzyści. Fakt ten został już dawno odkryty przez podmioty prywatne, u których zarządzanie ryzykiem stanowi kanon efektywnego zarządzania”¹¹.

⁹ Sprawozdanie – Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w 2007 roku, Ministerstwo Finansów Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, Warszawa 2008, s. 16.

¹⁰ *Po co nam kontrola zarządcza w administracji?*, www.corpgov.blox.pl.

¹¹ A. Olejniczak: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5, s. 14.

2. Analiza ryzyka na potrzeby audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego

Organizacje, które decydują się na zbudowanie i wdrożenie w swoich strukturach praktyk z zakresu zarządzania ryzykiem, obierają różną drogę dochodzenia do tak zwanego świadomego zarządzania ryzykiem. Najczęściej jednostką inicjującą praktyki tego procesu jest komórka audytu wewnętrznego¹².

Znaczenie ryzyka w działalności audytora wewnętrznego wynika wprost z faktu, że opracowuje on roczny plan audytu na podstawie przeprowadzonej wcześniej analizy ryzyka. Opierając się na wynikach audytów/kontroli z lat poprzednich i informacji o działaniach jednostki, w połączeniu z wiedzą na temat przepisów prawnych w tym zakresie oraz znajomością istniejących mechanizmów kontrolnych, szacuje on ryzyko wystąpienia znacznych nieprawidłowości w obszarach podlegających badaniom¹³.

Audyt wewnętrzny odgrywa bardzo ważną rolę w procesie sterowania ryzykiem. Nie oznacza to jednak, że jest on odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem w organizacji. Należyte wywiązanie się z tego zadania leży bowiem w gestii kierownictwa jednostki. Rola audytu wewnętrznego sprowadza się do przedstawienia niezależnej oceny i wsparcia kierownictwa w skutecznym zarządzaniu ryzykiem poprzez dostarczenie opinii o efektywności działań podjętych w celu ograniczenia ryzyka¹⁴.

W myśl Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego do obowiązków audytora wewnętrznego należy stworzenie planów opartych na analizie ryzyka, ujmujących adekwatne do celów organizacji priorytety działań audytu¹⁵.

Zasady planowania prac audytorskich zostały również dokładnie określone przez krajowe uwarunkowania prawne. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazuje na konieczność opracowania tzw. rocznego planu audytu, którego podstawę stanowi analiza ryzyka polegająca na badaniu poten-

¹² K. Cocyk: *Jak skutecznie zarządzać ryzykiem w firmie*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 124.

¹³ B. R. Kuc: *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2002, s. 270.

¹⁴ K. Czerwiński: *Audyt wewnętrzny...*, s. 93.

¹⁵ Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego. Załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. 2010, nr 5, poz. 24, s. 8.

czalnych obszarów ryzyka w celu określenia, które z nich są narażone na największe ryzyko i wymagają objęcia audytem w pierwszej kolejności¹⁶.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego wyraźnie precyzuje pojęcie analizy ryzyka, wyróżniając dwa zasadnicze jej etapy¹⁷:

1. Identyfikację obszarów działalności jednostki – analizę/ocenę potrzeb audytu, która udziela odpowiedzi na pytanie: co może być poddane audytowi¹⁸.
2. Ocenę ryzyka we wszystkich zidentyfikowanych obszarach ryzyka – w wyniku oceny ryzyka następuje hierarchizacja obszarów ryzyka pod względem ich ważności dla funkcjonowania jednostki a w rezultacie wyznaczona kolejność realizowanych zadań audytowych¹⁹.

Dla ustalenia ważności obszarów ryzyka, wyszczególnionych w trakcie oceny potrzeb audytu, niezbędne jest wyznaczenie przez audytora określonego modelu wykonania analizy ryzyka. Wybór metody zależy między innymi od specyfiki funkcjonowania danej jednostki samorządowej, celów jej działania, stopnia ich skomplikowania, zakresu współdziałania ze środowiskiem zewnętrznym oraz wielkości środków finansowych, którymi jednostka rozporządza²⁰.

Wśród najczęściej stosowanych metod oceny ryzyka wymienia się:

- metodę matematyczną,
- metodę szacunkową,
- metodę mieszaną.

Audytor wewnętrzny musi wypracować pewien schemat realizacji analizy ryzyka. Stałe użytkowanie tego samego modelu pozwala na porównanie ryzyka poszczególnych obszarów oraz śledzenie zmian w kolejnych latach²¹. Warto zaznaczyć, iż model oceny ryzyka nie powinien być formą prestiżu komórki

¹⁶ K. Sawicki, K. Winiarska: *Badanie sprawozdań finansowych w warunkach funkcjonowania audytu i kontroli wewnętrznej*, KIBR, Warszawa 2006, s. 67.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, Dz.U. nr 21, poz. 108.

¹⁸ K. Knedler, M. Stasik: *Audyty wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości, Łódź 2005, s. 22.

¹⁹ *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 22.

²⁰ *Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, t. 1, red. H. Grocholski, Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa 2004, s. 23.

²¹ A. Tyka: *Poradnik audytora wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych. Tryb postępowania, dokumentacja*, ODDK, Gdańsk 2005, s. 23.

audytu wewnętrznego czy całej jednostki samorządowej, lecz służyć do skutecznej analizy ryzyka²².

3. Metodyka analizy ryzyka dla zaplanowania zadań audytowych na lata 2007–2010 w Urzędzie Miasta Krakowa

Począwszy od 2002 r., system kontroli wewnętrznej zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego został rozszerzony o instytucję audytu wewnętrznego²³. Jednostki przekraczające kwoty progowe określone przez Ministra Finansów zostały zobligowane do przeobrażenia struktury kontroli wewnętrznej na rzecz nowoczesnego systemu audytu wewnętrznego i kontroli.

Funkcja audytu wewnętrznego w badanej jednostce samorządowej została zrealizowana w 2003 r., natomiast zorganizowany Zespół Audytu Wewnętrznego rozpoczął działalność na przełomie lat 2003/2004. Po gruntownych zmianach kadrowych Zespół tworzy obecnie Auditor Generalny oraz czterech audytorów wewnętrznych²⁴.

Podstawowym aktem prawnym normującym pracę Zespołu Audytu Wewnętrznego jest wprowadzona zarządzeniem prezydenta miasta – Karta Audytu Wewnętrznego. Dokument ten określa cele, uprawnienia i odpowiedzialności odnoszące się do działania audytu wewnętrznego w jednostce oraz stanowi zbiór niezbędnych i konkretnych procedur realizacji audytu.

Zgodnie z Kartą Audytu Wewnętrznego w Urzędzie zadania audytowe są wykonywane w oparciu o roczny plan audytu wewnętrznego Urzędu, sporządzony przez Zespół Audytu Wewnętrznego i skonsultowany z dyrektorem magistratu, a następnie zatwierdzony przez prezydenta miasta²⁵.

Po raz pierwszy analizę ryzyka w Urzędzie przeprowadzono na potrzeby przygotowania Planu audytu wewnętrznego na rok 2004. Zastosowana wówczas

²² T. Kufel: *Ryzyko i jego analiza na potrzeby audytu wewnętrznego*, w: *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2007, s. 90.

²³ J. Glumińska-Pawlic: *Prawne uregulowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskich samorządach*, www.um.katowice.pl.

²⁴ Plan Strategiczny Audytu Wewnętrznego na lata 2009–2013 w Urzędzie Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl, s. 2.

²⁵ Załącznik do Zarządzenia nr 44/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl, s. 4.

metodologia oceny ryzyka została opracowana na podstawie doświadczeń Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa oraz podręcznika K. Czerwińskiego *Audyt wewnętrzny*. W kolejnych latach metodykę wykonania analizy ryzyka doskonalono w oparciu o własne doświadczenia, dostosowując ją do zmian zachodzącym w środowisku jednostki. W rezultacie spowodowało to zmianę w podejściu do realizacji audytu wewnętrznego w Urzędzie²⁶.

Zasadniczym przejawem omawianej reorientacji stało się po pierwsze, nałożenie na Zespół Audytu Wewnętrznego nowego obowiązku w postaci koordynacji auditów zgodności według normy ISO 9001:2000, poprzez uczestnictwo audytorów wewnętrznych w przygotowaniu rocznych planów auditów jakości, opracowaniu ich metodyki, szkoleniach audytorów jakości, zleceniu im zadań oraz ocenie raportów sporządzonych przez audytorów. Po drugie, przygotowując plan audytu wewnętrznego na rok bieżący, przyjęto, że analiza ryzyka będzie prowadzona z większym naciskiem na perspektywę klienta, co oznaczało, że punktem wyjścia analizy miał stać się produkt lub produkty (usługi) wytwarzane i dostarczane w ramach danego zadania budżetowego. Ryzyko miało zatem dotyczyć w szczególności cech jakościowych produktu (poprawności, terminowości, standardu obsługi, zadowolenia mieszkańców), kosztu jednostkowego produktu oraz zmian, jakie mogą nastąpić w dłuższej perspektywie (np. zmian w przepisach prawnych)²⁷.

W ramach wdrożonego Systemu Zarządzania Jakością w jednostce, zdefiniowano dwa procesy w zakresie audytu, a mianowicie²⁸:

- GZ. 5.4. „Audyt wewnętrzny” - wynikający z ustawowego obowiązku,
- GZ. 5.5. „Audit jakości” – będący następstwem obowiązku przyjętego przez prezydenta miasta, w ramach wdrażania Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO 9001:2000.

Audyt wewnętrzny i audyty jakości, mimo istotnych różnic wynikających z ograniczeń wielkości i złożoności zadań, powinny służyć do zapewnienia, że jakość „produktu” jest zgodna z założonymi celami jednostki. Główną zaletą połączenia odpowiedzialności Zespołu Audytu Wewnętrznego za realizację obydwu procesów jest:

- możliwość sporządzenia obydwu planów na podstawie wspólnej analizy ryzyka i w konsekwencji lepsza koordynacja pracy,

²⁶ *Plan Strategiczny Audytu...*, s. 2.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Plan audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2008, www.bip.krakow.pl, s. 9.

- przygotowanie łącznego podsumowania, którego bazę stanowi materiał badawczy obejmujący znacznie szerszy zakres niż jest to możliwe w przypadku audytu wewnętrznego bez współpracy i nadzoru nad wykonaniem auditów jakości.

W celu opracowania Planu audytu wewnętrznego na 2007 rok powołano w Urzędzie Zespół Zadaniowy do spraw przeprowadzenia po raz pierwszy analizy ryzyka, dla której podstawę stanowiły procesy i podprocesy wydzielone w ramach Systemu Zarządzania Jakością. W skład Zespołu Zadaniowego weszli wszyscy audytorzy wewnętrzeni (4 audytorów), kierownictwo Wydziału Kontroli (4 osoby) oraz kierownictwo Oddziału Zarządzania Jakością (3 osoby)²⁹.

W efekcie analizy procesów zidentyfikowanych w ramach Systemu Zarządzania Jakością dokonano wstępnej selekcji, w wyniku której pozostawiono do dalszej, pogłębionej oceny około 140 najistotniejszych procesów. Wytypowane do dalszego badania procesy rozdzielono między poszczególne osoby z Zespołu Zadaniowego (najpierw wyboru dokonali pracownicy Wydziału Kontroli, następnie osoby związane z zarządzaniem jakością i kolejno audytorzy wewnętrzeni). Każdy z uczestników Zespołu Zadaniowego, po zidentyfikowaniu najważniejszych produktów i określeniu najważniejszych wymagań wobec produktu, ustalił ranking rodzajów ryzyka wewnątrz analizowanego procesu, pozostawiając maksymalnie cztery rodzaje ryzyka dla każdego z procesów³⁰.

Na forum całego Zespołu Zadaniowego określono kryteria pozwalające na porównanie ze sobą poszczególnych rodzajów ryzyka, biorąc pod uwagę zagrożenia dla realizacji celów jednostki. W rezultacie przyjęto pięć kryteriów (kategorii), którym przyporządkowano odpowiednio wagi³¹:

- 1) wypełnienie obowiązków nałożonych na jednostkę samorządową przez system prawny państwa – waga 0,25;
- 2) stałe podnoszenie jakości świadczonych usług – waga 0,15;
- 3) efektywne gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych, a także wykorzystanie zasobów oraz dbałość i staranność w gospodarowaniu mieniem – waga 0,40;
- 4) przejrzystość i jawność zapewniające pełny (w ramach prawa) dostęp klientów do informacji – waga 0,10;

²⁹ Plan audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2007, www.bip.krakow.pl, s. 10.

³⁰ *Ibidem*, s. 11.

³¹ *Ibidem*, s. 11–12.

5) dobra reputacja Urzędu, pozytywna ocena jego pracy przez mieszkańców i klientów – waga 0,10.

Każde rozpoznane ryzyko w każdej z kategorii zostało ocenione w skali 4-punktowej (1 – niski wpływ ryzyka, 4 – znaczący wpływ) przez 7 pracowników Zespołu Zadaniowego według zasady³²:

- audytor wewnętrzny ocenił wszystkie rodzaje ryzyka,
- pracownik Wydziału Kontroli ocenił połowę wszystkich rodzajów ryzyka,
- pracownik Oddziału Zarządzania Jakością – 1/3 rodzajów ryzyka.

Punkty przyznane przez poszczególnych pracowników w każdej kategorii pomnożone przez nadane tym kategoriom wagi sumowano, a następnie podzielono przez 4 – najwyższą przyjętą jednostkową wartość punktową oceny danego ryzyka według kategorii. W ten sposób uzyskano zbiorczą ocenę (wyrażoną w procentach) całego Zespołu Zadaniowego rozpatrującego dane ryzyko. Końcowy rezultat pracy Zespołu stanowiło zestawienie posortowanych rodzajów ryzyka według właścicieli (kierowników komórek organizacyjnych) oraz łącznej oceny Zespołu Zadaniowego³³.

Zidentyfikowane i uszeregowane według oceny Zespołu Zadaniowego rodzaje ryzyka na podstawie 8 procesów wyznaczonych do Planu auditu jakości na rok 2007 są zaprezentowane w tabeli 1.

Zespół Audytu Wewnętrznego, kierując się ogólnymi założeniami dotyczącymi auditu jakości, dla każdego kierownika komórki organizacyjnej wskazał rodzaje ryzyka nadające się do badania w ramach auditu Systemu Zarządzania Jakością, biorąc pod uwagę³⁴:

- umiejscowienie danego ryzyka na zbiorczej liście,
- zakres badań, jakie należy przeprowadzić w celu udzielenia odpowiedzi: na ile dane ryzyko materializuje się w organizacji,
- wielkość komórki organizacyjnej i liczbę procesów, za które odpowiada właściciel.

Po wyborze zadań wyznaczonych do wykonania w ramach auditów jakości oraz zaproponowaniu rodzajów ryzyka, które mogłyby zostać zbadane w ramach prac Wydziału Kontroli, wytypowano 19 zadań do planu auditu wewnętrznego. Po uwzględnieniu priorytetów kierownictwa oraz czasu, jaki upłynął od ostat-

³² *Ibidem*, s. 12.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, s. 12–13.

niego audytu, ostatecznie w Planie audytu wewnętrznego na rok 2007 wskazano do badania 8 zadań audytowych.

Przygotowanie planów audytu wewnętrznego na kolejne lata wiązało się z dokonaniem corocznej aktualizacji metodyki przeprowadzenia analizy ryzyka. W efekcie wprowadzonych zmian opracowano m.in. mapę ryzyka w postaci arkusza kalkulacyjnego, na który dla każdego ryzyka związanego z danym produktem naniesiono wyniki analizy ryzyka. Ponadto Zespół Audytu Wewnętrznego dokonał próby zidentyfikowania najważniejszych rodzajów ryzyka strategicznego na podstawie Planu strategicznego audytu wewnętrznego na lata 2009–2013³⁵.

Uwagi końcowe

Analiza ryzyka jest nieodzownym i bardzo odpowiedzialnym elementem pracy audytora wewnętrznego. Standard odpowiedniej staranności zawodowej wskazuje, aby czynności audytorskie wymagające przeprowadzenia analizy ryzyka były realizowane przez wykwalifikowanych audytorów, legitymujących się właściwym wykształceniem, nacechowanych wysoką moralnością oraz posiadających intuicję znakomitego sojusznika w procesie oceny ryzyka.

Przyjęta w jednostce koncepcja zintegrowania rezultatów audytu wewnętrznego i auditów Systemu Zarządzania Jakością oraz sporządzenia obydwu planów na podstawie wspólnie wykonanej analizy ryzyka pozwoliła na zbadanie w każdym roku znacznie większej liczby rodzajów ryzyka, niż byłoby to możliwe przy wykorzystaniu wyłącznie audytu wewnętrznego³⁶.

Należy domniemywać, że w wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej na potrzeby opracowania rocznych planów audytu wewnętrznego w badanej jednostce zaplanowane do realizacji zadania przyczyniły się do wzrostu skuteczności i efektywności mechanizmów kontrolnych, zapewnienia zgodności działań z wymogami prawa, zmniejszenia ryzyka niewłaściwego wykorzystania posiadanych zasobów, uzyskania oszczędności środków publicznych, usprawnienia organizacji pracy w Urzędzie oraz zwiększenia zaufania mieszkańców do działań administracji publicznej.

³⁵ Plan audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2010, www.bip.krakow.pl, s. 10.

³⁶ *Ibidem*, s. 8.

Tabela 1

Zidentyfikowane i uszeregowane wg oceny Zespołu Zadaniowego rodzaje ryzyka na podstawie 8 procesów wyznaczonych do Planu audytu jakości na 2007 r.

Lp.	Nazwa procesu	Właściciel procesu	Produkt	Wymagania w stosunku do produktu	Ryzyko/czynnik ryzyka	Punkty (%)	Temat zadania audytu SZJ
1	Wydawanie decyzji administracyjnych, zaświadczeń, postanowień oraz opinii przez Wydział Architektury i Urbanistyki	AU Wydział Architektury i Urbanistyki	Decyzja administracyjna, postanowienia, zaświadczenia	Terminowość wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń	Zbyt późno zidentyfikowano braki i opóźnienia w wezwaniu wnioskodawcy do uzupełnienia braków lub kilkukrotne wzywanie do uzupełnienia braków	71,3	Terminowość wydawania decyzji administracyjnych w wydziale architektury i urbanistyki
2	Wydawanie decyzji administracyjnych, zaświadczeń, postanowień oraz opinii przez Wydział Architektury i Urbanistyki	AU Wydział Architektury i Urbanistyki	Decyzja administracyjna, postanowienia, zaświadczenia	Terminowość wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń	Opóźnienia w przygotowaniu opinii u współpracowników procesu	61,3	Nadzór nad dokumentacją i zapisami w Wydziale Architektury i Urbanistyki
3	Planowanie inwestycji	BI Wydział Inwestycji	Lista hierarchiczna inwestycji na podstawie Kart Inwestycji	Na liście są tylko inwestycje posiadające karty sporządzone zgodnie z instrukcją	W planie umieszczono inwestycje nieprzygotowane	58,0	Planowanie inwestycji – lista hierarchiczna inwestycji
4	Monitorowanie inwestycji miejskich	BI Wydział Inwestycji	Roczny harmonogram finansowy inwestycji	Harmonogram jest rozliczany – rzeczowo i finansowo w podziale na etapy (gdym występują)	Harmonogram nie spełnia warunków monitorowania: brak daty rozpoczęcia i zakończenia inwestycji, brak zakresu rzeczowego i finansowego w etapach	52,3	Monitorowanie inwestycji miejskich – roczny harmonogram

5	Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	BP Biuro Planowania Przestrzennego	Projekt uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	Rozpatrzenie wszystkich uwag dotyczących projektu planu zgłoszonych na etapie przedłożenia planu do publicznego wglądu	Nie odniesiono się w stosowanym zarządzeniu prezydenta miasta do wszystkich uwag zgłoszonych na etapie przedłożenia do publicznej wiadomości planu	52,0	Nadzór nad procedurą sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – rozpatrywanie uwag
6	Opracowanie projektu budżetu	BM Wydział Budżetu Miasta	Projekt budżetu	Ścisłe spełnienie wymagań formalnych	Brak znajomości wymagań formalnych przez pracowników sporządzających dokument	47,0	Opracowanie projektu budżetu – nadzór nad procedurą opracowania projektu budżetu (instrukcja planowania)
7	Opracowanie sprawozdawczości i bilansu	BM Wydział Budżetu Miasta	Sprawozdanie, w tym sprawozdanie roczne (bilans)	Ścisłe spełnienie wymagań formalnych	Brak znajomości wymagań formalnych przez pracowników sporządzających dokument	46,8	Opracowanie projektu budżetu – nadzór nad realizacją instrukcji dot. sprawozdawczości z wykonania budżetu
8	Rozpatrywanie skarg, wniosków i interwencji	BK Biuro Kontroli	Rejestr skarg	1. Staranna rejestracja i nadzorowanie wszystkich zgłoszeń 2. Wystąpienie strony rozpatrzone w terminie	Brak nadzoru nad terminowością, brak odpowiednich rejestrów	40,5	Rozpatrywanie skarg i wniosków – nadzór nad dokumentacją i zapisami

Źródło: Załącznik nr 3 do Planu audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2007, www.bip.krakow.pl.

Audyt wewnętrzny to nowoczesny instrument zarządzania, zorientowany na cele organizacji, identyfikujący i oceniający ryzyko działalności. W podsumowaniu rozważań nad organizacją audytu w świetle obowiązujących regulacji prawnych nasuwa się generalna refleksja, że audyt nie jest jeszcze w pełni ukształtowaną instytucją. Jako stosunkowo młoda koncepcja wspierająca zarządzanie wzbudza uzasadnione zainteresowanie oraz wywołuje liczne dyskusje dotyczące jej miejsca i znaczenia w sektorze publicznym. Należy zatem zakładać, że nurt rozważań podjętych w niniejszej pracy może stać się przedmiotem kolejnym, pogłębionych badań i analiz poświęconych koncepcji oceny ryzyka w audycie wewnętrznym.

Literatura

- Cocyk K.: *Jak skutecznie zarządzać ryzykiem w firmie*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 124.
- Czerwiński K.: *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2004.
- Dublaszewski M.: *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 94.
- Glumińska-Pawlic J.: *Prawne uregulowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskich samorządach*, www.um.katowice.pl.
- Kaczmarek T.T.: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006.
- Knedler K., Stasik M.: *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości, Łódź 2005.
- Kuc B.R.: *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2002.
- Kufel T.: *Ryzyko i jego analiza na potrzeby audytu wewnętrznego*, w: *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2007.
- Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego. Załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. 2010, nr 5, poz. 24.
- Nahotko S.: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.
- Olejniczak A.: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5.

- Plan audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2007, www.bip.krakow.pl.
- Plan audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2008, www.bip.krakow.pl.
- Plan audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2010, www.bip.krakow.pl.
- Plan strategiczny audytu wewnętrznego na lata 2009–2013 w Urzędzie Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl.
- Po co nam kontrola zarządcza w administracji?*, www.corpgov.blox.pl.
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
- Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, t. 1, red. H. Grocholski, Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa 2004.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, Dz.U. nr 21, poz. 108.
- Sawicki K., Winiarska K.: *Badanie sprawozdań finansowych w warunkach funkcjonowania audytu i kontroli wewnętrznej*, KIBR, Warszawa 2006.
- Sołtyk P.: *Zarządzanie ryzykiem w samorządach*, „Pismo Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA” 2009, nr 7.
- Sprawozdanie – Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w 2007 roku, Ministerstwo Finansów Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, Warszawa 2008.
- Szemraj M.: *Zarządzanie ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych*, „Biuletyn Finanse Publiczne” 2007, nr 10.
- Tyka A.: *Poradnik audytora wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych. Tryb postępowania, dokumentacja*, ODDK, Gdańsk 2005.
- Winiarska K.: *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008.
- Załącznik nr 3 do Planu audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Krakowa na rok 2007, www.bip.krakow.pl.
- Załącznik do Zarządzenia nr 44/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004/2005.

THE RISK MEASUREMENT AS AN INSEPARABLE ATTRIBUTE OF INTERNAL AUDITOR WORK ON THE EXAMPLE OF XYZ CITY OFFICE**Summary**

The internal audit and quality audits, despite significant differences originating from limitations of the size and complexity of the tasks, are strictly coordinated and, as far as possible, mutually complement each other in order to provide the unit director with assurance that the implemented and kept management control system allows the organization to successfully achieve its aims.

Merging responsibility of the Internal Audit Team for realization the internal audit and quality audits allowed to prepare both plans on the basis of the mutually performed risk analysis, and in the result better coordination of work and preparation of the cumulative report, based on a research material covering a much wider scope than it was possible to achieve in case of the internal audit.

Translated by Magdalena Janowicz