

Plan Strategiczny Audytu Wewnętrznego na lata 2024 – 2030

Spis treści

II. Misja i cele Urzędu Miasta Krakowa.....	2
III. Krótka charakterystyka systemu zarządzania w Magistracie	3
IV. Misja i cele Zespołu Audytu Wewnętrznego	4
V. Charakterystyka obszaru poddawanego audytowi wewnętrznemu	5
VI. Prognozy i założenia dotyczące zmian w UMK (priorytety AW na lata 2024 – 2030).....	9
VII. Rola audytu wewnętrznego wynikająca z powyższej prognozy	11
VIII. Postulowane działania ZA na lata 2024 - 2030 dla realizacji celów strategicznych.....	12
IX. Kwalifikacje audytu wewnętrznego (zbiorowe i indywidualne).....	13
X. Oczekiwane rezultaty (wartość dodana) działań audytu wewnętrznego	14
XI. Używane skróty	15

Piotr Mizia Ossoliński
Dyrektor Audytu Wewnętrznego

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ AUDYTU WEWNĘTRZNEGO
tel. +48 12 616 84 05, za.umk@um.krakow.pl
31-072 Kraków, ul. Wielopole 17a
www.krakow.pl



Marzec 2024

I. WSTĘP

Zespół Audytu Wewnętrznego (zwany dalej ZA) w UMK funkcjonuje od 21 lat. W latach 2003 – 2017 działalnością obejmował tylko Magistrat zatrudniając 5 audytorów, a od 2018 zlikwidowano stanowiska audytorów wewnętrznych w 10 największych Miejskich Jednostkach Organizacyjnych i obowiązek wykonywania audytu wewnętrznego w tych jednostkach powierzono Zespołowi ZA w UMK. Skład osobowy ZA powiększył się **do 15 osób** zatrudniając nowych audytorów oraz asystentów audytu. Obecnie ZA zatrudnia 8 audytorów wewnętrznych, 3 głównych specjalistów, 3 inspektorów pełniących rolę asystentów audytu oraz asystentkę audytu ds. organizacji i koordynacji. Działalność ZA zorganizowano wyróżniając trzy obszary: ład organizacyjny, finanse oraz teleinformatyka i bezpieczeństwo informacji, każdy z nich jest nadzorowany przez doświadczonego koordynatora.

ZA corocznie wykonuje niezależne analizy ryzyka, które są podstawą dla planowania zadań audytu wewnętrznego, a także audytów zgodności z normami ISO 9001 i ISO 27001.

Skutkiem działalności ZA, a w szczególności zgłaszanych wniosków i rekomendacji kierowanych do kierownictwa Magistratu w wyniku wykonywanych zadań zapewniających i doradczych w systemie zarządzania UMK zaszło szereg poważnych zmian. Najważniejsze z nich to:

- wdrożenie i ciągłe doskonalenie systemu STRADOM, wspomagającego planowanie i monitorowanie programów, projektów i zadań budżetowych, którego funkcjonalność wspiera także analizę ryzyka, planowanie i realizację zadań audytowych oraz nadzór nad wdrożeniem rekomendacji,
- utworzenie, w miejsce dawnego Wydziału Informatyki, Centrum Obsługi Informatycznej z Głównym Architektem SI, zespołem rozwoju, programistami oraz pionem bezpieczeństwa, obejmującym stopniowo koordynacją i standardami także MJO,
- wdrażanie systemu EZD w kolejnych klasach JRWA w UMK oraz MJO,
- wdrożenie uporządkowanej metodyki zarządzania projektami w UMK i wykorzystanie opracowanych narzędzi do realizowanych obecnie 2 programów (każdy z nich obejmuje ok. 10 projektów), które modernizują przeszło 20 letni system teleinformatyczny UMK (a w niedalekiej przyszłości także GMK), zmieniając architekturę i wykorzystując dostępne obecnie technologie,
- utworzenie osobnego zespołu kontrolującego dotacje wykorzystywane przez placówki nie samorządowe, co pozwoliło na zwiększenie liczby i skuteczności wykonywanych kontroli,
- wykorzystanie kryteriów normy 27001 do stopniowego podnoszenia poziomu bezpieczeństwa informacji w dużych, objętych audytem MJO, prowadząc w efekcie do przyjęcia aktem kierowania minimalnych wymagań dotyczących zastosowanych zabezpieczeń przez MJO,
- budowa pulpitów nawigacyjnych, przy wykorzystaniu narzędzi aplikacji PowerBI zarówno do analiz oraz prezentacji danych w bazach jak i do wysyłania *on line* alertów, gdy pojawiają się transakcje nietypowe.

II. Misja i cele Urzędu Miasta Krakowa

Misję Krakowa (wg. KSIĘGA JAKOŚCI, Dokumentacja Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 i ISO 27001) zatwierdzoną zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3314/2021 z dnia 19.11.2021r., zapisano jako:

„MISJĄ KRAKOWA JEST TWORZENIE INTELIGENTNEJ METROPOLII, ZAPEWNIĄCEJ WYSOKĄ JAKOŚĆ ŻYCIA, BUDOWANIE KREATYWNEJ

GOSPODARKI, KSZTAŁTOWANIE ŚRODOWISKA PRZESTRZENNEGO, POSZANOWANIE ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO ORAZ ROZWÓJ POTENCJAŁU KULTUROWEGO, POPRZEZ WSPÓŁPRACĘ PODMIOTÓW RÓŻNYCH SEKTORÓW ORAZ PARTNERSKIE WSPÓŁDZIAŁANIE MIESZKAŃCÓW.”

Celem operacyjnym jest „PRZYJAZNA I SPRAWNA ADMINISTRACJA”, a misję UMK podtrzymaną do dziś sformułowano już w roku 2006 jako:

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

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 Wydania 22 (str. 11/32) zatytułowanym „Kierunki rozwoju Systemu Zarządzania Jakością w Urzędzie Miasta Krakowa do 2025 roku”.

W kolejnym rozdziale Księgi Jakości zatytułowanym **POLITYKA JAKOŚCI** znajdujemy dwie deklaracje:

- pierwsza, dotycząca **POLITYKI JAKOŚCI**:

„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 doskonały”.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
JACEK MAJCHROWSKI

- druga, dotycząca **POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA INFORMACJI**:

„Prezydent Miasta Krakowa zobowiązuje się do podejmowania niezbędnych działań mających na celu zabezpieczenie informacji, jako zasobu podlegającego ochronie prawnej i niezbędnego do prawidłowego oraz sprawnego funkcjonowania Urzędu Miasta Krakowa”.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
JACEK MAJCHROWSKI

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 kierownicze w obszarze **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, gospodarki wodnej, 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 Dyrektor Magistratu (DM), któremu podlegają wszyscy kierownicy komórek organizacyjnych.
 5. W latach 2011-2015 w ramach projektu „**Monitorowanie Jakości Usług Publicznych**” przygotowano i wdrożono system informatyczny STRADOM wspomagający zarządzanie na poziomie strategicznym i operacyjnym, w tym zarządzanie ryzykiem oraz działalność audytu wewnętrznego. System obecnie gromadzi i przetwarza dane o celach strategicznych, programach wieloletnich, zadaniach budżetowych, ryzykach strategicznych, operacyjnych oraz w obszarze bezpieczeństwa informacji oraz planowanych i wykonanych zadaniach audytowych. Hurtownia pozwala na bieżący dostęp do aktualnych danych planistycznych oraz do informacji o zaangażowaniu środków, wydatkach, zobowiązaniach i kosztach dla poszczególnych programów, zadań budżetowych i działań.
 6. W Urzędzie dla prowadzenia zadań rozwojowych obowiązuje metodyka zarządzania projektami i funkcjonuje Główny Komitet Sterujący, który koordynuje portfel projektów realizowanych w UMK.
 7. W trakcie realizacji zadań dokonuje się bieżącej ewidencji zużywania zasobów (w tym czasu pracy) na wytworzenie dostarczanych wspólnocie produktów.
 8. Gromadzone 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.
 9. 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 kierowników komórek organizacyjnych dla monitorowania zadań oraz decyzji korekcyjnych, a także dla ocen koordynatorów i pracowników,
 - przez kierowników pionów do oceny postępu w realizacji celów strategicznych
 - przez Dyrektora Magistratu dla oceny postępu i decyzji zarządczych oraz rozdziału nagród kwartalnych.
 10. W ramach audytów zgodności z normami ISO 9001 oraz ISO 27001 obecnie wykonuje się w UMK w każdym roku ok. 20 – 30 badań audytowych oceniając materializację kilkudziesięciu ryzyk.
 11. Najistotniejsze ryzyka, wymagające szerszych badań niż audyt zgodności badane są w ramach audytu wewnętrznego (AW), takich zadań łącznie w UMK i MJO w ciągu roku wykonuje się około pięćdziesięciu.
 12. Łączna ilość ryzyk, których istotność powoduje, że są one umieszczone w „Mapie Ryzyka UMK” wynosi ok. 300, przy czym każdorocznie w ramach audytu wewnętrznego oraz audytów ISO badamy ok. 100 ryzyk. Niezależnie od tych badań wykonywane są w Magistracie i MJO kontrole przez Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia.

IV. Misja i cele Zespołu 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 Praktyki Zawodowej AW sformułowanymi przez powszechnie uznawaną organizację “Institut 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 kontroli wewnętrznej przedstawiając odpowiednie zapewnienia dla właścicieli procesów oraz doradzając jak system ten doskonalić.

Badaniami swoimi AW obejmuje cały zakres działalności prowadzonej w UMK oraz 11 największych MJO, dotyczą one zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta (nr 3375/2023 z dnia 15 listopada 2023) funkcjonowania organizacji, a w szczególności:

- oceny ładu organizacyjnego oraz adekwatności, efektywności i skuteczności systemu kontroli w tym zakresie,
- 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,
- oceny poziomu bezpieczeństwa teleinformatycznego i skuteczności stosowanych zabezpieczeń.

Zadaniem ZA jest dokumentowanie ewentualnych nieprawidłowości, analizowanie przyczyn i skutków ustalonych uchybień, rekomendowanie doskonalenia systemu kontroli oraz nadzór nad realizacją zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu.

Po kilku latach doświadczeń pierwszy „*Plan strategiczny audytu wewnętrznego*” (obejmujący perspektywę kilka lat) opracowaliśmy w roku 2009. W roku 2016 dokonano aktualizacji przygotowanego dokumentu zakładając, że będzie on wyznaczał cele i zamierzenia na pięć lat, przy czym gotowi byliśmy w kolejnych latach dokonywać koniecznych aktualizacji. Praktyka okazała się jednak bardziej stabilna, zapisy planu były na tyle ogólne, że większość z nich do dziś zachowała aktualność. Jednak powiększenie zakresu działania o GMK oraz zmiany, jakie w systemie kontroli zachodzą w ostatnim okresie, a przede wszystkim wymagania dotyczące pozyskiwania i gromadzenia informacji oraz informatyzacji usług i związane z tym przyspieszenie w zakresie wykorzystania technologii teleinformatycznych (dwa programy rozwojowe grupujące po ok. 10 projektów informatycznych każdy oraz wdrażanie w GMK elektronicznego obiegu i archiwizacji dokumentów) skłoniły nas do kolejnej aktualizacji „Planu strategicznego”.

V. Charakterystyka obszaru poddawanego audytowi wewnętrznemu

Zakres działalności, jaki poddawany jest audytowi wewnętrznemu przez ZA to całość działań wykonywanych w Magistracie oraz jedenastu MJO wymienionych w Zarządzeniu PMK nr 3375/2023 (przedstawiona szczegółowo w regulaminie UMK i zarządzeniach PMK o zakresach działania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz w regulaminach jednostek) 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 ustawie o finansach publicznych,
- 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 NIERUCHOMOŚCI 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 działań lub posiada narzędzia i informacje, ale nie wykorzystuje ich dla poprawy skuteczności i efektywności działań.
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 (jest zbyt ogólna nie wskazuje priorytetów),
- 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 skuteczności i 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 zapewniające powszechność i kompletność,
- 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 realizacji nadwyżki operacyjnej,
- 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 lub zbyt długi 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 kontraktu 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 należytych 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,*

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.).

VI. Prognozy i założenia dotyczące zmian w UMK (priorytety AW na lata 2024 – 2030)

PROGNOZY I ZAŁOŻENIA

1. W administracji nadal będzie utrzymywać się duża ilość projektów, czyli działań o charakterze unikalnym jednorazowych, podejmowanych w celu osiągnięcia założonych korzyści.

Rozpoczęte i kontynuowane projekty informatyczne jeszcze przez kilka lat będą realizowane, a potrzeby związane z:

- automatyzacją procesów,
- rezygnacją z form papierowych,
- koniecznością integracji SI UMK z SI MJO

spowodują, że pojawią się liczne nowe projekty w obszarze SI.

Prócz projektów modernizujących i rozwijających zakres wspomaganie procesów GMK realizuje wiele dużych projektów budowlanych, dla których jak dotychczas (w odróżnieniu od projektów informatycznych) nie przyjęto jednolitej metodyki w GMK. Umiejętność uzyskiwania przez organizację zamierzonych korzyści w wyniku każdego z projektów oraz bezpieczne zarządzanie całym programem inwestycyjnym Miasta (obejmuje on kilkaset zadań) będzie cały czas poważnym wyzwaniem.

2. Rewolucja w zakresie usług administracyjnych wymaga nie tylko przebudowy systemu informatycznego, ale także, 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.

W UMK kilka lat temu przygotowano Strategię Usług, a teraz wdrażana jest aplikacja wspomagająca zarządzanie i określenie oczekiwanego poziomu elektronicznej usługi w zależności od ich popularności oraz regulacji ustawowych.

Aby zapewnić akceptowalną efektywność usługi świadczone elektronicznie na zewnątrz nie mogą być wewnątrz administracji przygotowywane „ręcznie” i treści 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. Ważne kroki w tym kierunku zostały już wykonane, w ostatnich latach zakończono projekty RBO (Referencyjna Baza Osób) i RBN (Referencyjna Baza Nieruchomości), ale pełne wdrożenie i integracja kolejnych aplikacji dziedzinowych z bazami referencyjnymi jeszcze przez lata będzie ważnym zadaniem.

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 dostęp do bieżącej informacji o wszystkich transakcjach wykonywanych przez 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 (= tańsze), a równie skuteczne wykonywanie zadań i dokonywanie potrzebnych kontroli.

6. Doskonalenie zarządzania, nowe formy usług i systemów kontroli muszą dotyczyć także MJO.

Jakość zarządzania Miastem w dużym stopniu zależy od skuteczności działań MJO, które 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. Ważny krok w tym kierunku wykonano integrując audyt wewnętrzny UMK i 11 MJO, co przyczynia się do stopniowego ujednoczenia poziomu kontroli wewnętrznej w tych jednostkach i w UMK.

Ważnym postulatem staje się **integracja systemów informatycznych UMK z MJO** i zapewnienie, że bezpieczeństwo informacji w dużych MJO spełnia wymagania podobne jak w UMK. **Proces integracji** rozpoczęty przez wdrożenie STRADOM i obecnie realizowane wdrożenie EZD PUW powinien być kontynuowany przez kolejne wdrożenia produktów w ramach programów RDZEŃ i EKO. Wraz z integracją i nowymi narzędziami znacznym zmianom podlegać będzie system kontroli wewnętrznej w UMK i MJO. Audyt wewnętrzny winien wspierać ten proces systematycznymi badaniami, oceną rozwiązań i w razie potrzeby sugestiami doskonalenia.

VII. Rola audytu wewnętrznego wynikająca z powyższej prognozy

Ad.1. AW powinien uczestniczyć w GKS oraz w miarę możliwości w najważniejszych 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 warto także przyglądać się projektom budowlanym (przede wszystkim na etapie przygotowania, kiedy większość decyzji dotyczących systemu kontroli w projekcie jest podejmowana).

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. Nowym narzędziem, które trzeba rozwijać powinno być stopniowe wdrażanie tzw. audytu ciągłego – analizując przy pomocy pulpitów nawigacyjnych PowerBI wszystkie transakcje w danym procesie i wyszukiwanie niestandardowych dla ich dalszej oceny.

AW powinien także (współpracując z Menadżerem Portfela Usług, ich realizatorami oraz właścicielami danych) wspierać program podnoszenia jakości danych w ważnych dla Miasta bazach ewidencyjnych oraz regularnie monitorować system kontroli w obszarze dostarczania usług oraz bezpieczeństwa informacji.

Ad.3. AW winien nieustannie wspierać Referat ds. Systemu Zarządzania Jakością 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 powinien dokonywać oceny skuteczności najważniejszych nowych systemów (przeгляд po wdrożeniu).

Wiarygodność sprawozdań finansowych i budżetowych MJO mogłaby być przedmiotem badań i ocen dokonywanych przez Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia, które pełniłoby funkcje audytora zewnętrznego wobec MJO. AW może w takim projekcie pełnić rolę doradcą.

Ad.6. AW w UMK powinien w ramach analizy ryzyka monitorować zmiany w systemach kontroli wewnętrznej na skutek postępującej integracji SI UMK z MJO i wspomagać COI oraz kierownictwo MJO we wdrażaniu i aktualizacji standardów bezpieczeństwa informacji w MJO, zmierzając do harmonizacji systemów kontroli w UMK i MJO.

Powyższe uwagi dotyczą zagadnień związanych głównie z ryzykami strategicznymi, których istotność jak się spodziewamy może z czasem rosnać. Uważamy, że rolą AW jest wskazywanie tych ryzyk, niezależna ich ocena i skłanianie kierownictwa do możliwie wczesnego podjęcia odpowiednich działań dla ograniczenia zagrożeń. Niezależnie od perspektywy strategicznej 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. Postulowane działania ZA na lata 2024 - 2030 dla realizacji celów strategicznych

A. Prowadzenie rejestru ryzyk (Mapy ryzyka UMK) w systemie STRADOM wraz z aktualizacją słowników produktów i ryzyk oraz ich kategorii.

Znajdujące się obecnie w systemie STRADOM dane dotyczące ryzyk operacyjnych i w obszarze bezpieczeństwa informacji będą aktualizowane przez ZA na podstawie audytu wewnętrznego..

B. Wykonywanie w ramach działań doradczych i wspomagających narzędzi służących analizie danych.

ZA będzie oferował właścicielom danych w systemach dziedzinowych narzędzia pozwalające na szybki wgląd i analizy gromadzonych tam danych w sytuacji, gdy standardowe raporty nie dostarczają informacji potrzebnej do efektywnego zarządzania.

C. Wykorzystanie wyników samooceny zgodnej z QA Manual IIA do uściślenia księgi procedur (w szczególności wymagań dotyczących dokumentowania pracy i nadzoru).

ZA będzie regularnie dokonywał samooceny wykonywania audytu wewnętrznego, aby zapewnić przyzwoity poziom jakości i weryfikować oceny własne z ocenami najważniejszych klientów.

D. Audyt ciągły

ZA korzystając z możliwości usług oferowanych przez PowerBI i doświadczeń zebranych w ramach punktu B powyżej spróbuje dla ważnych procesów wspomaganych przez SI przygotować narzędzia pozwalające monitorować wszystkie transakcje i „wyłapywać” przypadki niestandardowe do dalszych analiz.

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 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) ZA 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. Realizując badania dotyczące procesów i usług administracyjnych w UMK i MJO ZA winien uwzględniać ryzyka związane z bezpieczeństwem informacji.

Badania takie powinny obejmować zgodność – z przyjętymi standardami – zastosowanych zabezpieczeń organizacyjnych i technicznych, a także dokumentować oraz oceniać skuteczność ich działania. W celu standaryzacji badań wykorzystać można przygotowane listy kontrolne, które w miarę kolejnych doświadczeń winny być uzupełniane i doskonalone.

H. Specjalistyczne zadania audytowe, których celem jest doskonalenie odporności najważniejszych systemów informatycznych w UMK i MJO na ataki hackerskie chcemy wykonywać we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, tak aby uzupełniać naszą wiedzę doświadczeniem profesjonalistów wyspecjalizowanych w tym zakresie.

IX. Kwalifikacje audytu wewnętrznego (zbiorowe i indywidualne)

1. Niezbędne kwalifikacje w zespole:

- znajomość zagadnień bezpieczeństwa informacji oraz audytu systemów teleinformatycznych 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 przede wszystkim w środowisku dostarczania usług drogą elektroniczną lub ze wspomaganie technologią informatyczną,
- audyt projektów na etapie przygotowania i w trakcie cyklu ich trwania,
- rozpoznawanie warunków sprzyjających oszustwu i badanie zabezpieczeń w tym zakresie.

2. Przewidywany skład ZA (zwiększenie naszej obecności w ciałach zarządzających projektami oraz wykonywanie audytu wewnętrznego w UMK oraz w jedenastu MJO wymaga zespołu dysponującego czasem pracy w ilości 15 pełnych etatów).

W skład Zespołu Audytu Wewnętrznego wchodzi:

1. Dyrektor Audytu Wewnętrznego (DAW).
2. Asystentka ds. organizacyjnych (Asystent).
3. Koordynatorzy obszarów działalności:
 - Koordynator ds. audytu bezpieczeństwa informacji
 - Koordynator ds. audytu finansowego
 - Koordynator ds. audytu ładu organizacyjnego procedur i efektywności
4. Audytorzy wewnętrzni (AW) i Asystenci audytu (AA).
Audytorzy i asystenci audytu tworzą 10 – osobowy zespół podzielony na trzy grupy specjalizacji:
 - bezpieczeństwa informacji i analiz,

- budżetu, finansów i podatków,
- ładu organizacyjnego.

Ponieważ zakres dziedzin i zagadnień pozostających w obszarze działań ZA jest w GMK bardzo szeroki, więc ścieżki rozwoju specjalistycznych kompetencji pracowników są okresowo modyfikowane wraz z aktualną oceną ryzyk i kolejnymi planami rocznymi.

Kierunki rozwoju i związanych z tym szkoleń formułowane są w kolejnych aktualizacjach Programu Zapewnienia i Poprawy Jakości Audytu.

3. Ponadto wszyscy audytorzy:

- posiadają i doskonalą ogólne kwalifikacje audytorskie, nieustannie konfrontując swoje działania ze Standardami i Kodeksem Etyki,
- doskonalą swoje kompetencje dzięki ścisłej współpracy z DAW i Koordynatorami,
- współpracują z DAW i Koordynatorami nad coroczną aktualizacją mapy ryzyka,
- uczestniczą w aktualizacji Planu Zapewnienia i Poprawy Jakości AW, w przygotowaniu planu rocznego oraz sprawozdania,
- przygotowują materiały o charakterze doradczym, szkoleniowym,
- wykonują zadania poza obszarami „swojej specjalności”, mogąc zawsze liczyć na pomoc „wewnętrznego specjalisty”.

X. Oczekiwane rezultaty (wartość dodana) działań audytu wewnętrznego

- Aktualna mapa ryzyka dotycząca całego obszaru działalności UMK w systemie STRADOM zawierająca oceny i wyniki badań.
- Systematycznie rosnąca ilość „usankcjonowanych” (regulacje wewnętrzne nie wymagają dublowania ich przez „kontrole ręczne”), skutecznie wykonywanych kontroli automatycznych.
- „Wyłapywanie” w ważnych procesach operacji nietypowych i kierowanie ich do dalszych analiz.
- Systematyczna poprawa jakości danych w bazach (udokumentowana wynikami testów wykonywanych okresowo).
- Ścisła współpraca z Prezydentem, Kierownictwem Urzędu oraz Komitetem Audytu.
- Projekty (przede wszystkim informatyczne, ale nie tylko one) kończą się z większym powodzeniem tj. osiągnięto zakładane korzyści, a wzrost kosztów i opóźnienia terminów maleją. – obserwujemy lepsze wyniki przeglądów po wdrożeniach.
- Zwiększająca się liczba procedur i usług, w których zastosowano model zarządzania pozwalający dokonywać ocen efektywności indywidualnych pracowników lub bardzo niewielkich zespołów.
- Wdrożenie w MJO standardów bezpieczeństwa informacji zharmonizowanych ze stosowanymi w UMK i postęp w integracji zarządzania usługami informatycznymi w GMK.

XI. Używane skróty

AW – Audyt Wewnętrzny

BIP – Biuletyn informacji Publicznej

DAW – Dyrektor Audytu Wewnętrznego

DM – Dyrektor Magistratu

IIA – Institute of Internal Auditors

KMW – Karta Mierników i Wskaźników

MJO – Miejska Jednostka Organizacyjna

PMK – Prezydent Miasta Krakowa

PowerBI – oprogramowanie wspomagające wizualizacje i analizowanie danych

RMK – Rada Miasta Krakowa

SI – System Informatyczny

SK – Skarbnik Miasta

SM – Sekretarz Miasta

UMK – Urząd Miasta Krakowa

ZA – Zespół Audytu Wewnętrznego