



## Małgorzata Czornik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych  
malgorzata.czornik@ue.katowice.pl

# CELE AUDYTU MIEJSKIEGO

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie autorskiej propozycji listy celów audytu miejskiego, rozumianych jako realizacja działań zmierzających zarówno do skontrolowania stanu miasta pod względem realizacji lokalnie uwarunkowanych zamierzeń rozwojowych, jak i do ustalenia, w jakim stopniu zaspokajanie potrzeb użytkowników miasta pozytywnie koreluje z ekonomicznymi sposobami wykorzystania jego zasobów. Władze miast, podejmując przedsięwzięcia zorientowane na rozwój, powinny uwzględniać wyniki kontroli w procesie podejmowania decyzji zarówno operacyjnych, jak i strategicznych. Audyt miejski w proponowanej formule ma za zadanie wspierać wszystkie działania składające się na minimalizowanie ryzyka niewłaściwego angażowania miejskich zasobów.

**Słowa kluczowe:** audyt miejski, miasto, zarządzanie rozwojem miasta.

## Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych warunków skutecznego osiągnięcia zamierzeń rozwojowych w szybko zmieniających się realiach ponowoczesnego świata, jest sprawne pozyskiwanie informacji. Miasta, jak wiele innych podmiotów, starających się utrzymać atrakcyjność i planować rozwój, muszą dbać nie tylko o stały monitoring szans i zagrożeń pojawiających się w ich otoczeniu, ale także identyfikować wewnętrzne możliwości i ograniczenia. Pomóc w tym może audyt miejski, będący rodzajem kompleksowego badania stanu miasta w kontekście realizacji założeń polityki lokalnej, w tym alokacji miejscowych zasobów. Jego skuteczność uwarunkowana jest konsekwentnym dążeniem do realizacji celów badania, które zorientowane są na analizę specyfiki funkcjonowania współczesnych miast, w tym wskazanie konieczności tworzenia, przyciągania i modernizacji wybranych działalności miejskich.

## 1. Zarządzanie i kontrola rozwoju miasta

Współczesne miasta muszą konkurować z innymi jednostkami osadniczymi o zasoby, nabywców swoich produktów i atrakcyjne elementy wizerunku, co w praktyce zarządzania ich rozwojem oznacza nieustającą troskę o pozyskanie i utrzymanie pożądaných grup użytkowników. Zapewnienie ich sprawnego funkcjonowania wymaga podejmowania wielu różnych działań, wśród których znajdują się zarówno inicjatywy zorientowane na realizację przedsięwzięć służących zabezpieczeniu zaspokajania bieżących potrzeb, jak i osiaganiu długo-okresowych, często wieloaspektowych celów. W tym drugim kontekście przede wszystkim umieszczać należy decyzje zmierzające do poprawy warunków życia i działalności na obszarze miasta, co w najbardziej ogólnym rozumieniu można uznać za dążenie do rozwoju miejskiego. Realizacja projektów składających się na niego jest uwarunkowana stosowaniem procedur zarządzania, które zdaniem W. Kosiedowskiego „polega na takim oddziaływaniu podmiotu zarządzającego na podległe mu zasoby, aby zrealizować cele organizacji zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania” [Kosiedowski, 2008, s. 226]. W praktyce miejskiej, jak pisze T. Markowski, obejmuje ono zarządzanie ogólne – nakierowane „na wewnątrz” i sprowadzające się do działalności urzędów miast oraz zarządzanie miastem jako całością – nakierowane „na zewnątrz”, dotyczące w swych skutkach wszystkich użytkowników przestrzeni miejskiej [Markowski, 1999, s. 16].

Koniecznym elementem zbioru działań, składających się na skuteczne zarządzanie, jest kontrola. Wykazuje ona w teoretycznym założeniu, iż dobrze zarządzana organizacja to taka, która m.in. osiąga postawione przed sobą cele, wykonując swe zadania w sposób wydajny i efektywny, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, a dotyczące tego sprawozdania kontrolne odpowiadają rzeczywistości [Dunal, 2012, s. 39]. Do głównych celów tak definiowanego kontrolowania zaliczyć można określenie i ocenę stopnia skuteczności osiagania celów organizacji oraz bieżące doskonalenie jej działalności [Hamrol, 1998, s. 77]. Staje się ono tym samym również częścią działań zmierzających do poprawy cech badanego podmiotu, co w przypadku miejskim oznacza, iż kontrola jako element zarządzania jest jednocześnie sposobem realizacji zamierzeń rozwojowych, gdyż nakierowana jest na osiagnięcie lepszego stanu funkcjonowania miasta.

W szczególny sposób takie zadania realizuje kontrola zarządcza, której idea jest „zapewnienie realizacji wyznaczonych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” [Domańska, 2012, s. 24], zaś celem jest „stałe usprawnianie zarządzania, którego konsekwencją ma być zwiększenie efektywności i skuteczności działania poszczególnych jednostek” [Dunal,

2012, s. 39]. Aspekt diagnostyczny łączy się w składających się na nią działaniach z przydatnością dla kreowania pożądanej przyszłości. Zarządzanie korzystające z wyników takiej kontroli zorientowane jest na generowanie impulsów do zmian, które właściwie wpisują się w istniejące realia wewnętrzne badanego podmiotu, ale uwzględniają również zewnętrzne możliwości i ograniczenia.

## 2. Audyt wewnętrzny i jego cele

Czynności audytowe, jakie podejmuje się, aby kontrolować różne aspekty działalności, mogą być sklasyfikowane według umiejscowienia podmiotu oceniającego. Zgodnie z tym rozróżnia się audyt zewnętrzny i wewnętrzny. Pierwszy z nich to działalność prowadzona przez audytorów niezależnych od badanej jednostki, którzy odnoszą jej stan do hierarchii wartości cech wyznaczonych przez podmioty kierujące się zewnętrznymi celami. Drugi zaś to audyt wewnętrzny podejmowany z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych i organizacyjnych, który podejmuje się zarówno z mocy obowiązujących aktów prawnych, jak i wewnątrz organizacyjnej świadomości potrzeby poprawy skuteczności zarządzania.

Istnieje wiele definicji tego audytu, wśród których podstawową rangę przypisuje się ujęciom prawnym określającym audyt wewnętrzny jako „działalność niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze [Ustawa o finansach publicznych..., 2009]. Specjaliści postulują jednak szersze ujęcie tego terminu, określając go jako: „działalność niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego i przyczynia się do poprawy ich działania” [The Institute of Internal Auditors..., 2012]. Ogólnie panuje zgoda co do uznawania go za „nowoczesny instrument zarządzania, zorientowany na cele jednostki organizacyjnej, identyfikujący i oceniający ryzyko działalności, wykorzystywany w sposób niezależny i obiektywny, w celu tworzenia wartości dodanej i usprawniania działalności” [Winiarska, 2005, s. 24].

Przeznaczeniem wyników audytu wewnętrznego jest ustalenie stopnia zgodności stanu badanego obiektu z kryteriami wyrażającymi przyjęte hierarchie wartości. W tym kontekście podstawowym jego celem jest „przede wszystkim wniesienie wartości dodanej do jednostki” [Bartosiewicz, 2011, s. 14], co powinno posłużyć do uzyskania pewności, że zamierzenia stawiane przed jednost-

ką są właściwie realizowane. Szczegółowe cele audytu wewnętrznego to przede wszystkim: analiza ryzyka, składanie sprawozdań z poczynionych ustaleń i tam, gdzie jest to właściwe, przedstawianie uwag dotyczących poprawy oraz dostarczenie racjonalnego zapewnienia, że jednostka działa prawidłowo [*Podręcznik audytu...*, 2003, s. 7]. Ich realizacja wydaje się być zawsze korzyścią dla badanego podmiotu, jednak wnikliwa interpretacja wniosków z audytu zwykle warunkowana jest motywacją jego podejmowania. Inaczej traktuje się sprawozdania wykonywane z obowiązku wynikającego z ustawy, zaś inaczej te przygotowywane dla zidentyfikowania własnych sił czy słabości. Cel audytu wewnętrznego jest bardziej subtelny w swym przeznaczeniu niż badanie zewnętrzne, z konieczności oparte o wytyczne posiadające bardziej ogólny charakter, bo przeznaczone dla wielu podmiotów. Z tego punktu widzenia wyniki audytu wewnętrznego są cenniejsze dla zarządzających badanym podmiotem.

### 3. Audyt miejski

Identyfikacja możliwości i barier rozwojowych miasta wymaga wielu sposobów pozyskania informacji, wśród których szczególną rolę zajmować powinien audyt miejski. Jego podstawowym przeznaczeniem jest przygotowywanie wniosków pomagających kierować aktywność władz miasta na osiąganie społecznej, przestrzennej i ekonomicznej atrakcyjności zarządzanego obszaru. Wyniki są również przeznaczone dla rozpoznania ograniczeń i wskazania kierunków zmian. W tym kontekście jest narzędziem wspierającym podejmowanie decyzji i można go uznać za instrument pożądaną na każdym etapie prac nad określaniem szczegółowych projektów rozwoju miejskiego.

W aktualnie dostępnej literaturze fachowej trudno znaleźć precyzyjną definicję audytu miejskiego. Tą tematyką zajmowali się już pracownicy Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie, którzy koncentrowali się na wewnętrznym zróżnicowaniu jednostki miejskiej<sup>1</sup>. Audyt miejski realizowany jest również w ramach Programu *Urban Audit*, będącego wspólną inicjatywą Komisji Europejskiej i Eurostatu. Głównym jego celem jest dostarczenie obiektywnych i porównywalnych danych statystycznych o miastach europejskich, zaś jego wykonawcami

---

<sup>1</sup> Założenia audytu miejskiego zawarto w pracy autorstwa W. Jarczewskiego i J. Jeżaka pt. *System monitorowania rewitalizacji*, zrealizowanej w ramach projektu badawczego pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*, realizowanego pod kier. Z. Ziobrowskiego. Publikacja ukazała się jako tom 11 serii wydawniczej Instytutu Rozwoju Miast pt. *Rewitalizacja miast polskich*, Kraków 2010.

są krajowe urzędy statystyczne, urzędy miast oraz samorządy terytorialne. Prace związane z tym projektem w Polsce realizuje Departament Badań Regionalnych i Środowiska GUS, we współpracy z Ośrodkiem Statystyki Miast Urzędu Statystycznego w Poznaniu [Urban Audit, GUS...].

Przyjmując wskazane wcześniej wytyczne, dotyczące ogólnego przeznaczenia działań kontrolnych, audyt miejski można definiować jako „nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta, obiektywny i niezależny w odniesieniu do modelowych standardów rozwoju miejskiego, ale uwzględniający konteksty polityki lokalnej i preferencje użytkowników miejsc, identyfikujący i oceniający ryzyko zaangażowania zasobów miejskich w tworzenie odpowiednich produktów miejskich, które powinny być użyteczne dla mieszkańców oraz wszystkich innych podmiotów przyczyniających się do rozwoju miasta” [Czornik, 2015]. Jest to autorska propozycja nowego podejścia do oceny realiów miejskich, stanowiąca uzupełnienie zbioru analiz powszechnie stosowanych w praktyce zarządzania miastami i zwykle przygotowywanych w ramach wyznaczenia strategii rozwoju, cech zagospodarowania przestrzennego lub opracowywania innych dokumentów rozstrzygających o kierunkach rozwoju. Normę audytową tak zdefiniowanego audytu określają czynniki sukcesu dokonywania pozytywnych zmian, wynikające z zestawienia cech zasobów miejskich z wytycznymi polityki oraz potrzebami i preferencjami miejscowych konsumentów. Miasto jest w takim kontekście właściwie zarządzane, jeśli podejmowane decyzje zaspokajają potrzeby użytkowników, w tym przede wszystkim jego mieszkańców, i można je ocenić jako ekonomicznie uzasadnione.

#### **4. Rodzaje celów audytu miejskiego**

Specyfika miejska, wynikająca zarówno z cech miasta jako jednostki terytorialnej i osadniczej, jak i kompetencji samorządowych władz miejskich, uzasadnionych ich pozycją wobec władz państwowych, determinuje warunki brzegowe zastosowania wszystkich procedur audytowych. Przeprowadzanie audytu wewnętrznego, narzucone w ustawie o finansach publicznych [2009], mieści się w subsydiarnych zasadach decentralizowania władzy publicznej, ale jego cele mają za zadanie głównie „rozliczyć” gminę z dysponowania środkami publicznymi oraz wspomóc procedury organizowania pracy urzędów. Z punktu widzenia potrzeb informacyjnych związanych z kreowaniem pożądanego kierunku rozwoju miasta to zbyt mało. Aby właściwie zarządzać, władze powinny dysponować zarówno wiedzą na temat możliwości wykorzystania różnych zasobów miasta, jak i cech konsumpcji realizowanej lub planowanej na jego obszarze.

Przedstawiona definicja audytu miejskiego, stanowi o szczególnym, szerszym ujęciu zagadnień zaliczonych do obszaru jego kompetencji analitycznych. Określa tym samym sens jego przeprowadzania i możliwości wykorzystania wniosków. Nadrzędnym celem działalności podejmowanych w ramach audytu miejskiego jest przyczynianie się do rozwoju miasta, bez uwzględniania kontekstu zewnętrznego. Wnioski z jego badań czasami nawet sugerują działania wbrew polityce podmiotów ponadlokalnych. Interesy użytkowników miasta są jednak najważniejsze dla zarządzających jego zasobami, więc powinny stanowić o hierarchii wartości składających się na kryteria oceny stosowane w procedurach audytowych. Uwzględnianie zewnętrznych szans czy zagrożeń bierze się pod uwagę w analizach przeprowadzanych w ramach przygotowywania i monitoringu wdrażania strategii rozwoju miasta.

A. Kostur, cytując Sawyera [Sawyer's International Auditing, 2003, s. 10], określa przeznaczenie audytu jako działalności orzekającej m.in. o dokładności i rzetelności informacji operacyjnych i finansowych, rodzajach ryzyka, przestrzeganiu zewnętrznych regulacji i procedur, używaniu zasobów oraz osiągnięciu celów strategicznych [Kostur, 2012, s. 25]. Zagadnienia te, składające się na uzasadnienie podejmowania audytu wewnętrznego, przyjąć można za punkt wyjścia do rozważań nad celami audytu miejskiego. Odniesienia do ich wykorzystania w procesach zarządzania miastami zawiera tabela 1.

**Tabela 1.** Cele audytu wewnętrznego jako inspiracja do określania celów audytu miejskiego

Cele audytu wewnętrznego	Adaptacja do celów audytu miejskiego
Informowanie o przebiegu realizacji przedsięwzięć, w tym o cechach ich finansowania	Informowanie o przedsięwzięciach realizowanych w mieście, w tym ich finansowaniu przez różne podmioty, ze szczególnym uwzględnieniem przeznaczenia środków miejskich
Zdefiniowanie rodzajów ryzyka i wskazanie sposobów ich minimalizacji	Zdefiniowanie rodzajów ryzyka wykorzystania miejskich zasobów oraz możliwości ograniczeń polityki miejskiej w dysponowaniu nimi
Określenie stopnia przestrzegania zewnętrznych regulacji i procedur	Nieistotne
Ocena cech i sposobów użytkowania zasobów	Ocena cech i sposobów użytkowania zasobów miejskich
Ustalenie stopnia osiągnięcia celów strategicznych	Ustalenie stopnia osiągnięcia celów strategicznych rozwoju miasta, w tym zmian stopnia ich zgodności z potrzebami jego użytkowników

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród przedstawionych wytycznych do celów audytu miejskiego za nieistotne uznano wykorzystanie celu audytu wewnętrznego, jakim jest określenie stopnia przestrzegania zewnętrznych regulacji i procedur, co wynika z przyjętej

definicji tego audytu. Jego zakres merytoryczny uwzględnia wyłącznie kontekst wewnętrzny możliwości zarządzania miastem i w takim ujęciu można wyróżnić następujące główne i szczegółowe cele audytu miejskiego:

1. Identyfikacja możliwości realizacji zamierzeń rozwojowych miasta, w tym szczegółowe określenie:
  - a) zbioru potencjałów, stanowiących najbardziej pojemną kategorię analizowania użyteczności cech miasta, obejmującą wszystkie jego rozpoznane składniki, również stanowiące wady miasta (zanieczyszczenie, bezrobocie, patologie społeczne itp.), bez konieczności wskazania sposobu ich wykorzystania,
  - b) zasobów istniejących na obszarze, z uwzględnieniem cech ich dostępności, w tym: własności, kosztów pozyskania, uwarunkowań przyrodniczych, infrastrukturalnych itp.,
  - c) barier rozwoju miasta wynikających z realiów prawnych, środowiskowych, politycznych itp., bez wskazania możliwości ich pokonania, przyjmując oddziaływania zewnętrzne jako zbiór faktów określających warunki lokalne,
  - d) cele różnych podmiotów działających na obszarze miasta, niezależnych w swych własnych decyzjach rozwojowych, w tym zamierzenia ważnych dla miasta jednostek gospodarczych oraz zarządzających obiektami symbolicznymi.
2. Ocena ryzyka zaangażowania zasobów miejskich, dokonana z wykorzystaniem informacji wynikających z dorobku teoretycznego gospodarki przestrzennej i innych nauk zajmujących się określaniem realiów działania w skali lokalnej.
3. Kontrola zgodności z celami użytkowników miasta, wykorzystująca dane dotyczące ich opinii na temat cech aktualnej i potencjalnej konsumpcji realizowanej na obszarze miasta.
4. Przygotowanie wniosków stanowiących propozycje inspirujące wyznaczenie kierunków rozwoju miasta w formie zbioru alternatywnych celów przedsięwzięć (cech stanu zamierzonego), ale bez sugerowania decyzji, gdyż nie jest to zadaniem audytu.

Taki zbiór celów audytu miejskiego należy uznać za najbardziej ogólny. Obejmuje on bowiem szereg czynności, które zaliczyć można do innych niż kontrola, składowych zarządzania rozwojem miasta (np. badanie opinii na temat cech konsumpcji miejskiej). Przyjmując zaprezentowaną wcześniej definicję audytu miejskiego i wynikające z niej szerokie ujęcie jego zawartości, poszczególne obszary analiz muszą jednak uwzględniać wiele odniesień i często znajdują

się „na styku” ujęć badania cech miasta. Interpretacja użyteczności jego zasobów nie może być również pozbawiona politycznej opcji określającej zasady korzystania np. z zasobów środowiska naturalnego, tak iż czasami trudno precyzyjnie ustalić jej znaczenie dla rozwoju miasta. Przykładem mogą być zasoby węgla kamiennego, które dla jednych są skarbem i źródłem bogactwa górnośląskich miast, natomiast dla innych przyczyną szkód górniczych, powstawania hałd i innych niepożądanych elementów w przestrzeni. Ogólnie za cel działalności audytowej realizowanej na potrzeby rozwoju miasta uznać należy zebranie i opracowanie informacji umożliwiających realizację przedsięwzięć zorientowanych na osiągnięcie takiego stanu rozwoju miasta, który będzie satysfakcjonował wszystkich jego pożądanym użytkowników w stopniu maksymalnym w ramach istniejących warunków miejskich i obejmuje kompromis ich celów oraz możliwości właściwego zaangażowania miejskich zasobów, w tym unikanie marnotrawstwa.

## Podsumowanie

Audyt to ocena zgodności cech obiektu z normą audytową, dokonywana w odniesieniu do stanu aktualnego i przeszłości, której celem jest wskazanie niezgodności, stanowiących ryzyko dla efektywnej działalności badanego podmiotu. W realiach miasta obejmuje on czynności zorientowane na rozpoznanie jego cech w celu identyfikacji możliwości realizacji zamierzeń rozwojowych oraz ryzyka wykorzystania zasobów w zgodności z potrzebami. Przeznaczeniem audytu miejskiego jest informowanie o możliwościach rozwoju i wskazanie jego alternatywnych kierunków. Ważne jest, aby zastosowanie wyników audytu znalazło odbicie w polityce władz miejskich zorientowanej na zaspokajanie wszystkich istotnych potrzeb użytkowników miasta.

## Literatura

- Bartosiewicz A. (2011), *Praktyka funkcjonowania audytu wewnętrznego w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Czornik M. (2015), *Idea audytu miejskiego*, Artykuł w druku, Konferencja Katedry Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Opolskiego.
- Domańska J. (2012), *Ocena wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Złocieniu* [w:] B. Gumińska, K. Marchewka-Bartkowiak, B. Szelağ (red.), *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Studium przypadku*, CeDeWu, Warszawa.



- Dunal E. (2012), *Standardy kontroli zarządczej a nowa jakość pracy w samorządach województw* [w:] B. Gumińska, K. Marchewka-Bartkowiak, B. Szelaąg (red.), *Audyty wewnętrzny i kontrola zarządcza. Studium przypadku*, CeDeWu, Warszawa.
- Hamrol A., Mantura W. (1998), *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań.
- Jarczewski W., Jeżak J. (2010), *System monitorowania rewitalizacji*, tom 11, seria wydawnicza Instytutu Rozwoju Miast: *Rewitalizacja miast polskich*, Kraków.
- Kosiedowski W. (2008), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kostur A. (2012), *Audyty w systemie zarządzania* [w:] A. Kostur (red.), *Metody i procedury audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej* (2003), Ministerstwo Finansów, Warszawa,
- Sawyer's International Auditing* (2003), The Institute of Internal Auditors.
- The Institute of Internal Auditors (2012), *Definicja audytu wewnętrznego*, tłumaczenie na język polski, Warszawa, <http://www.iaa.org.pl> (dostęp: 29.04.2015).
- Urban Audit*, GUS, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250/> (dostęp: 1.05.2015).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.
- Winiarska K. (2005), *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa.

### OBJECTIVES OF URBAN AUDIT

**Summary:** The paper presents author's proposal of the objectives of urban audit, which are understood as activities pursued to control of city condition. It is implemented by using the special criteria such as realization of strategic purposes, degree of satisfying the local needs, and good economic engagement of cities' resources. Local authorities should take in consideration the urban audit conclusion in their development decisions. It can minimize the risk of bad use of possibilities and avoiding the waste of resources.

**Keywords:** urban audit, city, city management.