

Małgorzata CZORNIK\*

## IDEA AUDYTU MIEJSKIEGO

### THE IDEA OF URBAN AUDIT

**ABSTRACT:** The paper presents considerations about the ways of acquisition the information, which could be useful in increasing the efficiency of city management. The main objective of the paper is the discussion of author's idea of urban audit, which has been result of studies including legal aspects of audit, management and accounting of organizations and reflection on modern urban reality. Urban audit could be one of the best contemporary tool of city management complied context of local policy in creating of city products. Its main tasks refer to identifying and estimating the risk of the use of urban resources. The elements of urban audit norm are: local policy, urban development theories, social preferences of city users, demand for city products and statistical data.

**KEY WORDS:** city, urban audit, city management

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest prezentacja autorskiego podejścia do idei audytu miejskiego, która oparta została na syntezie studiów nad aplikacją pojęcia audytu zdefiniowanego w aktach prawnych, badaniach specjalistów z zakresu zarządzania, rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz refleksjach określających realia ekonomii miejskiej. Audyt miejski rozumiany jest jako szczególnego rodzaju działanie analityczne, które ma za zadanie przyczynić się do lepszego zrozumienia specyfiki funkcjonowania współczesnych miast. Zarządzanie ich rozwojem staje się bowiem procesem coraz bardziej skomplikowanym. Na stopień złożoności procedur osiągania celów strategicznych i realizacji codziennych działań składa się wiele czynników. Należą do nich częste zmiany postaw użytkowników miasta, którzy domagając się zaspokojenia swoich potrzeb, zmuszają podejmujących decyzje o jego stanie do nadążania za osiągnięciami technologicznymi, modą czy trendami społeczno-kulturowymi. Jest wśród nich również rosnąca

---

\* Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych, e-mail: malgorzata.czornik@ue.katowice.pl

rywalizacja o miejsca, w tym dostępność do zasobów przestrzennych umożliwiających powstawanie, przyciąganie i rozwój wybranych funkcji miejskich. Konsekwencją tego jest konkurowanie na rynku miejskich ofert lokalizacyjnych, najczęściej dotyczące zalet osadniczych, turystycznych czy inwestycyjnych, które od zawsze cechowało ośrodki miejskie, teraz jednak zjawisko to ma wymiar globalny, a wzrastająca mobilność wielu czynników produkcji ciągle rozszerza jego zasięg. Jednocześnie miasta muszą sprostać wielu ograniczeniom, wśród nich głównie presji ekologicznego dysponowania zasobami, konieczności radzenia sobie ze wzrastającymi przepływami ludzi i towarów oraz zatłoczeniem miejsc centralnych, rozumianych jako skupiska funkcji, gdzie czas jako czwarty wymiar użytkowania decyduje o ekonomicznym sensie zlokalizowanych tam działalności. W takich warunkach podejmowanie miejskich decyzji rozwojowych wymaga wielu informacji oraz właściwych analiz.

Jednocześnie, jak zauważa W. Kosiedowski, w ostatnich latach w gospodarce narodowej rośnie znaczenie całego sektora publicznego. Wynika to zarówno ze wzrostu jego wydatków, jak i ze zmian zachodzących w skali globalnej, takich jak: liberalizacja stosunków międzynarodowych, kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego czy postęp oświaty, przyczyniających się do wywierania presji na bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych (Kosiedowski 2008, s. 226–227). Umiejętne i właściwe kształtowanie cech jednostek publicznych staje się coraz ważniejsze dla zapewnienia pożądanego warunków życia i prowadzenia firm. W takim ujęciu również zarządzanie rozwojem miast, wpisujące się w uniwersalną definicję zarządzania będącego działaniem polegającym na „takim wykorzystaniu zasobów organizacji, aby osiągnąć założone cele” (Markowski 1999, s. 15), staje się zbiorem czynności koniecznych do podejmowania nie tylko przez ich władze, ale i podmioty władzy regionalnej czy państwowej oraz zainteresowane jednostki gospodarcze. Łączy ich troska o efektywne użytkowanie zasobów miejskich, szczególnie cennych zwłaszcza wtedy, gdy zawierają oryginalne cechy miejsc i zamieszkujących je ludzi. Różnorodność indywidualnych celów nie przeszkadza nawet zwykle solidarnie wspierać proces budowania atrakcyjności miast, gdyż powiększanie zbioru korzyści urbanizacji opłaca się wszystkim działającym na ich obszarach.

Zmiany w miastach motywują do obserwowania sposobów wykorzystania ich zasobów. Dotyczy to w pierwszej kolejności dbania o dobór funkcji realizowanych w konkretnych miejscach, które powinny pozwalać na jak najefektywniejsze zaspokajanie potrzeb ich użytkowników. Wśród nich decydujące znaczenie mają mieszkańcy, w najważniejszym stopniu stanowiący o istnieniu miasta i jego zalet, ale hierarchia zaspokajania potrzeb musi uwzględniać wszystkich, których obecność w mieście przyczynia się do jego właściwego funkcjonowania. W tym kontekście nieodłączną częścią zarządzania rozwojem miasta staje się kontrola, która „sprowadza się do stwierdzenia stanów rzeczywistych i porównania ich ze stanami zadanymi (wzorcowymi) oraz określania odchyłeń i formułowania zaleceń stanowiących podstawę do uruchomienia działań korekcyjnych” (*Ekonomika i zarządzanie...* 2001, s. 170). Kontrolowanie, będące „obserwacją postępów organizacji w osiągnięciu celów” (*Metody i procedury...* 2012,

s. 3) czy „regulacją działań temu służących” (Griffin 2002, s. 585), w kontekście miejskim oznacza zbiór czynności przyczyniający się do lepszego wykorzystania zasobów miasta, a w razie potrzeby do przeorientowania kierunków jego rozwoju. Znaczenie kontroli przekłada się na wszystkie obszary funkcjonowania miasta, które nie tylko powinny być sprawdzone pod względem formalnym, aby wskazać odchylenia od stanu właściwego w ramach istniejącego prawa, ale także w kontekście celowości podejmowanych decyzji i ich oddziaływania na rozwój miasta.

## Definiowanie audytu

Słowo „audyt” pochodzi z łacińskiego *audire* oznaczającego: słyszeć, słuchać, przesłuchiwać, badać. Jako pojęcie opisujące zbiór działań mających na celu ocenę koncentruje się na określaniu zgodności z przyjętymi kryteriami stanowiącymi normę audytową, a definiującymi pożądany stan badanego obiektu. W fachowej literaturze znaleźć można wiele jego definicji. Audyt to m.in.: „systematyczny, niezależny i udokumentowany proces uzyskiwania dowodu z audytu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia kryteriów audytu” (*Glosariusz terminów...* 2005, s. 12) oraz „system rewizji gospodarczej i doradztwa ekonomicznego, realizowany przez wyspecjalizowanych ekspertów, prowadzony według określonych wzorców, zaleceń i standardów” (*Wielka encyklopedia...* 2001, s. 459). Według Sawyer’a (*Sawyer’s International Auditing* 2003, s. 10) audyt jest „obiektywnie oceniającą działalnością wewnętrznych audytorów, dotyczącą różnych operacji i w związku z tym orzekającą m.in.: czy rodzaje ryzyka są zdefiniowane i minimalizowane, czy zasoby są używane wydajnie i ekonomicznie oraz czy cele strategiczne są osiągnięte”<sup>1</sup>. Szeroki kontekst działań składających się na współczesny zasięg czynności audytowych świadczy o ich rosnącym znaczeniu w procesach zarządzania. Obejmuje on przede wszystkim ocenę aktualnego stanu i przeszłości organizacji, ale odnosząc się do kategorii ryzyka oraz celów strategicznych, audyt staje się również inspirującym elementem procesu planowania.

Wśród wyróżnianych rodzajów audytu (finansowy, działalności, systemów, zgodności, operacyjny) (Winiarska 2005, s. 33) zdaniem D. Adamek-Hyski (2012, s. 50) na audyt wewnętrzny jednostek sektora finansów publicznych składają się tylko audyt finansowy, systemu i działalności. Ostatni z nich, obejmujący m.in. ocenę oddziaływania zdarzeń na funkcjonowanie jednostki oraz realizacji celów operacyjnych i długookresowych, wydaje się najlepiej odnosić do szerokiego kontekstu znaczenia audytu i jego użyteczności w realiach miejskich. Już nie tylko formalnie stwierdzona zgodność dokumentów czy ocena sprawozdań, ale określenie obszaru sukcesów lub zaniedbań w realizacji zamierzeń strategicznych, w warunkach istnienia turbulentnego otoczenia funkcjonowania

<sup>1</sup> Tłumaczenie na język polski za: Kostur 2012, s. 25.

miast oraz częstych zmian potrzeb ich użytkowników, wydaje się wyjątkowo cennym wkładem informacyjnym w proces zarządzania rozwojem lokalnym.

„Nowoczesny audyt świadczy usługi, które zawierają sprawdzanie i ocenę kontroli działalności, ryzyka i nadzoru w jednostkach” (Kostur 2012, s. 25). Jest zbiorem czynności zarówno nakazywanych, jak i pożądaných w ramach realizacji wybranych rodzajów działalności. O ich przydatności świadczą cele audytu, a wśród nich przede wszystkim minimalizowanie ryzyka niegospodarności, rozumianej w szerokim ujęciu jako działalność przyczyniająca się do marnowania zasobów. Audytor, postrzegany czasami jako kontroler wykazujący popełnione błędy, jest jednak pozytywnym podmiotem zarządzania, zwłaszcza w obszarze planowania przedsięwzięć, gdy jego działania mogą uchronić od podjęcia wielu złych decyzji, w tym najgorszych, tj. takich, które przyczynią się do niewłaściwego zużycia zasobów nieodnawialnych. Między innymi ta funkcja audytu przyczyniła się do narzucenia jego procedur jednostkom samorządu terytorialnego, co w realiach polskiego prawa nastąpiło poprzez uregulowanie jednego z jego rodzajów, tj. audytu wewnętrznego, w Ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., znowelizowanej w 2002 i 2009 r. (Ustawa o finansach publicznych... 2009).

## Audyty wewnętrzne

Wśród wielu kryteriów klasyfikacji czynności audytowych do najpopularniejszych należy umiejscowienie podmiotu oceniającego, zgodnie z którym rozróżniana się audyty zewnętrzny i wewnętrzny. Pierwszy z nich to działalność prowadzona przez audytorów niezależnych od badanej jednostki, którzy odnoszą jej stan do hierarchii wartości cech określonego rodzaju organizacji wyznaczonych przez podmioty kierujące się zewnętrznymi celami. Wiele z tego rodzaju działań podejmuje się, aby uzyskać różnego rodzaju certyfikaty (np. w ramach systemów zarządzania jakością), ułatwiające funkcjonowanie na rynku poprzez posiadanie szczególnego dowodu kompetencji.

Audyty wewnętrzne natomiast podejmuje się, wykorzystując własne zasoby kadrowe i organizacyjne. Jest to:

– [...] „ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności” (*Podręcznik audytu...* 2003, s. 6);

– [...] „działalność niezależna i obiektywna, 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. Pomaga organizacji osiągnąć cele, dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo” (*The Institute of Internal Auditors...* 2012);

– [...] „instrument, który w sposób aktywny, niezależny i obiektywny ocenia efektywność systemu kontroli wewnętrznej i procesów zarządzania ryzykiem, zapewnia

skuteczne prowadzenie wszelkich operacji i czynności organizacji, przynosi wartość dodaną przez ujawnienie braków i słabości oraz przez wskazanie sposobów podniesienia jakości i wydajności pracy” (Sanders 2002);

– [...] „działalność niezależna i obiektywna, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce” (Ustawa o finansach publicznych... 2009);

– [...] „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).

Jego użyteczność motywowana jest dążeniem organizacji do doskonalenia swojej działalności, w tym dokonywania usprawnień i unikania marnotrawstwa, co w części podlegać może procedurom negowanym przez prawo, ale w znacznej większości czynności audytowe mają za zadanie uchronić badany podmiot od strat niegospodarności. Taka funkcja wymaga wielokontekstowej oceny działalności organizacji i zgromadzenia kompleksowego zbioru informacji. Obejmować on powinien nie tylko dane wymagane w ramach realizacji standardowych procedur zarządzania, ale i dodatkowe zestawienia czy analizy służące wyróżnieniu obszarów ważnych w kontekście osiągnięcia celów rozwojowych.

Audyt wewnętrzny wprowadzony do sektora finansów publicznych 1 stycznia 2002 r. mieści w sobie audyt finansowy, który bada wiarygodność sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu (Jaremkó 2012, s. 97). Zakres całego audytu wewnętrznego jest jednak wielowymiarowy i dotyczy wszystkich poziomów struktury organizacyjnej danej jednostki, wszystkich czynności oraz wszystkich obszarów działalności gospodarczej organizacji (Kurowska 2012, s. 144). Zgodnie z nowym, szerszym podejściem do tego rodzaju działalności poprzez wprowadzenie do jej definicji pojęcia kontroli zarządczej idea audytu rozszerzyła się z aspektu finansowo-rachunkowego w kierunku ogólnego ujęcia koncentrującego się na celach jednostki i sprawności ich realizacji (Bartosiewicz 2011, s. 10). Tym samym jej użyteczność w rozważaniach dotyczących określania celów rozwoju miejskiego stała się bardzo pożądana.

## Miejski kontekst audytu

Praktyka zarządzania polskimi miastami pokazuje konieczność podejmowania wielu decyzji, zarówno wymuszonych i ograniczonych istniejącymi rozwiązaniami prawnymi, jak i motywowanych potrzebami użytkowników miast, realiami gospodarki rynkowej, cechami lokalnego środowiska naturalnego czy celami polityki władz. Co oczywiste, trzeba dbać o legalność działań, ale kontekst zgodności z ograniczeniami i procedurami nie wyczerpuje (a w każdym razie nie powinien wyczerpywać) zbioru

możliwości działania władz miasta. Trzeba go ujmować znacznie szerzej, gdyż zasięg inspiracji rozwojowych wydaje się równie nieograniczony jak potrzeby i marzenia osób współtworzących realia miejskie.

Tematyką audytu miejskiego zajmowali się już pracownicy Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie<sup>2</sup>, którzy w swojej pracy skoncentrowali się na wewnętrznym zróżnicowaniu jednostki miejskiej. Zwrócili tym samym uwagę na konieczność wsparcia samorządu lokalnego w realizacji jego ustawowych zadań (Jarczewski, Jeżak 2010, s. 16). Stanowiło to różnicę w podejściu do tematu audytu miejskiego ukierunkowanego na poziom krajowy i europejski, który realizuje się w ramach Programu Urban Audit, będącego wspólną inicjatywą Komisji Europejskiej i Eurostatu. Głównym celem tego programu jest dostarczenie obiektywnych i porównywalnych danych statystycznych o miastach europejskich z zakresu m.in. demografii, struktury gospodarstw domowych, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, rynku pracy, działalności ekonomicznej, dochodów, zaangażowania społecznego, edukacji, ochrony środowiska, kultury i turystyki. Jego wykonawcami są krajowe urzędy statystyczne, urzędy miast oraz samorządy terytorialne. Do chwili obecnej przeprowadzono cztery edycje projektu: w 1998 r. – pilotaż, w 2003 r. w 2006 r., w 2009 r. oraz 2011 r. Pod koniec 2013 r. rozpoczęto realizację szóstej edycji projektu. Na liście Urban Audit znajduje się obecnie 68 polskich miast. 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...).

Ogólne, lecz kompleksowe rozpoznanie realiów miejskich w sposób zalecany przez procedury audytowe (ale nie ograniczające go do obowiązkowego audytu wewnętrznego) nie uzyskało jak do tej pory sformalizowanej struktury czynności. Problemem jest z pewnością konieczność uzgodnienia podejścia do analizowania zasobów, produktów czy procesów miejskich, co być może nigdy nie nastąpi, gdyż miasto jako podmiot badań wydaje się zbyt skomplikowane i złożone. Wielość jego cech stanowiących o tworzeniu warunków życia czy działalności tysięcy różnych użytkowników obszarów miejskich określa potencjalnie nieskończony zbiór interesujących analiz mających na celu wspieranie rozwoju miejskiego. W takim ujęciu jednak w pewnym sensie każda próba zidentyfikowania ważnych czynników osiągnięcia właściwych zmian może być cenna.

Głównie na takim założeniu oparta została prezentowana idea audytu miejskiego, stanowiącego jeszcze jedną propozycję stworzenia narzędzia pozyskania informacji mających na celu wspieranie procesów podejmowania decyzji zorientowanych na tworzenie pożądaných realiów miejskich. Za punkt wyjścia przyjęto fakt, iż dorobek teoretyczny zarządzania i rachunkowości oraz istniejące rozstrzygnięcia prawne dotyczące audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego stanowić mogą inspirację dla rozważań teoretycznych nad ideą audytu miejskiego, rozumianego jednak szerzej i uwzględniającego inne założenia badawcze, stanowiące o cechach jego normy

---

<sup>2</sup> Założenia ideowe audytu miejskiego zawarto w pracy autorstwa W. Jarczewskiego i J. Jeżaka 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.

audytowej. Specyfiką opisywanego podejścia jest nadrzędność weryfikacji użyteczności badanych cech miasta w kontekście ich znaczenia dla rozwoju lokalnego. Oznacza to, że normę audytową określają czynniki sukcesu dokonywania pozytywnych zmian realiów miejskich, a jej zawartość wyznaczają wszystkie elementy mogące się przyczynić do identyfikacji jego kierunków. Są to:

- elementy polityki władz miejskich, wyrażone w formie deklaracji wyborczych, opcji politycznej, z którą identyfikują się główni aktorzy miejskiej sceny politycznej, oraz najważniejszych dokumentów określających wizję, cele i kierunki rozwoju;
- teorie rozwoju miejskiego i lokalnego, identyfikujące warunki modelowego przebiegu procesów dokonywania zmian, a jednocześnie wskazujące jego specyficzną orientację i wynikające z niej wymagania, np. dotyczące posiadania określonego rodzaju zasobów;
- preferencje rozwojowe użytkowników miasta, wyrażone w badaniu opinii, przeprowadzonym w jakiegokolwiek formie, pod warunkiem, iż jego wyniki można uznać za reprezentatywne dla większości osób korzystających z zasobów i urzędzeń miejskich;
- dane statystyczne opisujące miasto w sposób obiektywny, w znaczącej części sformułowane według zasad obowiązującej statystyki krajowej, ale najlepiej gdy ich kontekst porównawczy zostanie ograniczony do regionalnego zasięgu, w trafniejszy sposób wyrażającego specyficzne cechy miasta (głównie społeczno-kulturowe i związane z elementami środowiska naturalnego).

Tak określone założenia przede wszystkim utrudniają adaptację w definicji audytu miejskiego jednego z najczęściej wyróżnianych elementów definicji ogólnie rozumianego audytu, jakim jest niezależność i obiektywność oceny. Wynika to z konieczności uwzględniania kontekstu polityki lokalnej i opinii użytkowników, które zawsze zawierają stronnice akcenty. Uzasadnieniem takiej logiki doboru elementów definicji audytu miejskiego jest jednak wspomniane już nadrzędne kryterium użyteczności cech miasta dla kreowania rozwoju. Za właściwe i pożądane w sensie modelowym uznaje się to, co odpowiada potrzebom konkretnego miasta, czego chcą jego mieszkańcy. Zaspokajaniu ich potrzeb i preferencji powinny służyć działania władz miejskich, w tym inicjatywy sprzyjające lokalizacji na obszarze miasta pożądanych jednostek gospodarczych i różnego rodzaju instytucji. Realizacja zadań audytowych oznacza w praktyce ocenę stanu miasta w celu stwierdzenia odstępstw od realizacji zamierzeń rozwojowych, ale w kontekście istnienia lokalnych ograniczeń (np. braku odpowiednich zasobów) czy błędnych decyzji zarządzania rozwojem miasta lub zaniedbań organizacyjnych. Niezależność i obiektywność oceny, jako cechy definiujące audyt miejski, utrzymane zostały jedynie w obszarze konfrontacji z teoriami rozwoju miejskiego i lokalnego, które można uznać za zewnętrzne wobec realiów polityki i preferencji użytkowników i tym samym wspólne dla oceny różnych miast. Tego rodzaju składnik normy audytowej może być jednak dyskusyjny w kontekście jego szczegółowej identyfikacji<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Trudno precyzyjnie ustalić, jakie warunki musi spełniać miasto, aby na pewno zakwalifikować je do grupy mięsc potencjalnie nadających się do realizacji działań wskazywanych w określonej teorii rozwoju.

W tabeli 1 przedstawiono najbardziej charakterystyczne elementy definicji audytu wewnętrznego i ich użyteczność dla definicji audytu miejskiego. Ostatnia kolumna zawiera składowe jej propozycji, które uwzględniają wskazane elementy identyfikacji kierunków rozwoju miasta.

Tabela 1

Zestawienie składowych definicji audytu wewnętrznego i audytu miejskiego

Elementy definicji audytu wewnętrznego	Adaptowalność do audytu miejskiego	Elementy definicji audytu miejskiego
Działalność niezależna i obiektywna	częściowa, dla niektórych kryteriów oceny	działalność obiektywna i niezależna w odniesieniu do modelowych (teoretycznych) standardów rozwoju miejskiego, ale uwzględniająca konteksty polityki lokalnej
Nowoczesny instrument zarządzania	całkowita, uwzględnia współcześnie promowane holistyczne podejście do analizowania procesów funkcjonowania miasta	nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta
Identyfikuje i ocenia ryzyko działalności	całkowita, uwzględnia kontekst zmian i może pomóc rozpoznać niepożądane skutki decyzji, przydatna w symulacjach rezultatów działań w zamierzeniach zorientowanych na rozwój miasta	identyfikuje i ocenia ryzyko zaangażowania zasobów miejskich
Instrument, który w sposób aktywny ocenia efektywność systemu kontroli wewnętrznej	znikoma, nie koncentruje się na szczegółowych zadaniach zarządzania	–
Wykorzystywany w celu tworzenia/przysporzenia wartości dodanej	częściowa, w ramach rekomendacji dotyczących produktów miejskich	identyfikuje i ocenia ryzyko zaangażowania zasobów w tworzenie odpowiednich produktów miejskich
Ujawnia braki i słabości	całkowita, uwzględnia ograniczenia rozwoju miasta	identyfikuje zasoby miejskie, wykazując stopień ich użyteczności lub jej brak
Wskazuje sposoby podniesienia jakości i wydajności pracy	niewielka, nie koncentruje się na szczegółowych zadaniach zarządzania, ale wskazuje ryzyko zaangażowania zasobów ludzkich	identyfikuje i ocenia ryzyko zaangażowania zasobów miejskich
Celem jest usprawnienie działalności operacyjnej organizacji	częściowa, wiele z rekomendacji stanowiących część rezultatów audytu zmierza do pomocy w wyznaczeniu strategicznych kierunków rozwoju miasta	użyteczność dla mieszkańców oraz wszystkich innych podmiotów przyczyniających się do rozwoju miasta

Tabela 1 cd.

Elementy definicji audytu wewnętrznego	Adaptowalność do audytu miejskiego	Elementy definicji audytu miejskiego
Pomaga organizacji osiągnąć cele, dostarczając zapewnienia o skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego	duża, pomaga realizować cele rozwojowe, minimalizując ryzyko i postulując określone rozwiązania organizacyjne, ale w pewnych obszarach (funkcji miejskich realizowanych przez podmioty niezależne od władz miasta) nie można całkowicie zapewnić o skuteczności badanych procesów	użyteczność dla mieszkańców oraz wszystkich innych podmiotów przyczyniających się do rozwoju miasta
Pomaga organizacji osiągnąć cele poprzez czynności doradcze	całkowita, pomaga podejmować decyzje dotyczące rozwoju miasta	użyteczność dla mieszkańców oraz wszystkich innych podmiotów przyczyniających się do rozwoju miasta
Zapewnia skuteczne prowadzenie wszelkich operacji i czynności organizacji	niewielka, nie koncentruje się na szczegółowych zadaniach zarządzania, choć pomaga rozpoznać marnotrawstwo zasobów miejskich	identyfikuje zasoby miejskie, wykazując stopień ich użyteczności lub jej brak
Przyczynia się do poprawy działania	całkowita, uwzględnia kontekst rozwoju miasta	nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta
Systematyczna i dokonywana w uporządkowany sposób ocena kontroli zarządczej i ładu organizacyjnego	częściowa, nie koncentruje się na szczegółowych zadaniach zarządzania, ale wskazuje ryzyko angażowania i marnotrawstwa zasobów miejskich	nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta
Kierownik jednostki uzyskuje ocenę jej funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej pod względem:	duża, uwzględnia hierarchię ważności podmiotów zainteresowanych rozwojem miasta, wśród których burmistrz lub prezydent mają wysoką pozycję	nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta
– legalności	nieznaczna, nie koncentruje się na sprawdzaniu zgodności z prawem	nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta
– gospodarności,	całkowita, uzasadnia sensowność angażowania zasobów miejskich	identyfikuje zasoby miejskie, wykazując ich użyteczność
– celowości,	całkowita, wskazuje użyteczność angażowania zasobów miejskich	identyfikuje zasoby miejskie, wykazując stopień ich użyteczności
– rzetelności	całkowita, uzasadnia sensowność angażowania zasobów miejskich	identyfikuje zasoby miejskie, wykazując ich użyteczność
– przejrzystości i jawności	częściowa, w zakresie zasad jawności polityki lokalnej	obiektywny i niezależny, ale uwzględniający konteksty polityki lokalnej

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem cytowanych wcześniej definicji audytu wewnętrznego.

Wskazywana kilkakrotnie użyteczność, zarówno zasobów miejskich, jak i dla mieszkańców jako podmiotu ją uzasadniającego, może być określana poprzez realia rynkowe lub z uwzględnieniem kontekstu konsumpcji miejskiej. W tym pierwszym przypadku o sukcesie rozwoju miasta decydują zachowania klientów, skutkujące zaistnieniem zyskownych aktów kupna-sprzedaży, pożądanych w interesie osiągnięcia jego gospodarczych celów. Konsumpcja miejska rozumiana jako „zaspokajanie potrzeb użytkowników miasta w wyniku zużywania zasobów miejskich” (Czornik 2012, s. 29) stanowi o użyteczności ujmowanej głównie od strony popytu na miasto, uwzględniającej dla jego zaspokojenia m.in. oferowanie dóbr publicznych. Działania podejmowane w tym celu powinny być zorientowane na utrzymanie obecności na obszarze miasta nie tylko grup podmiotów umożliwiających jego egzystencję, ale i doceniających lokalne preferencje.

## Definicja audytu miejskiego

Audyt miejski ma za zadanie pomóc ukierunkować starania władz miejskich na osiągnięcie społecznej, przestrzennej i ekonomicznej atrakcyjności. Jest narzędziem wspierającym podejmowanie decyzji rozwojowych i w takim znaczeniu można go uznać za pożądaną na każdym etapie rozwoju miasta, w działaniach o orientacji strategicznej i operacyjnej, dla planowania realizacji różnych funkcji miejskich, lokalizacji działalności na obszarze miejskim czy określania przestrzennej identyfikacji produktów miejskich w kontekście efektywnego wykorzystania zasobów. Definicja audytu miejskiego wykorzystująca postulaty adaptacji ogólnej definicji audytu oraz cytowanych definicji audytu wewnętrznego brzmi: Audyt miejski jest to 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.

Można ją uznać za autorską propozycję nowego podejścia do oceny realiów miejskich, w pewnym stopniu stanowiącą uzupełnienie zbioru analiz stosowanych w praktyce zarządzania miastami, najczęściej przygotowywanych w ramach prac nad wyznaczeniem strategii rozwoju, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub innych dokumentów rozstrzygających o kierunkach zmian cech miasta. Audyt może jednak być wykorzystywany również w działaniach operacyjnych. Do jego najważniejszych celów zaliczyć bowiem należy: rozpoznanie obszarów problemowych miasta, weryfikację faktycznej użyteczności zasobów lokalnych i ich potencjalnego zużycia w procesie tworzenia korzyści (społecznych, finansowych, wizerunkowych itp.) czy ekonomiczną ocenę realizacji zamierzeń rozwojowych. Tym zajmują się na co dzień w urzędach miejskich pracownicy kilku różnych wydziałów, zbierających informacje na potrzeby zarządzania miastem.

Normę audytową tak zdefiniowanego audytu określają czynniki sukcesu dokonywania pozytywnych zmian realiów miejskich, co oznacza, że porównywalność wyników audytu różnych miast będzie możliwa tylko w zestawieniu z indywidualnymi wytycznymi ich polityki oraz potrzebami i preferencjami miejscowych użytkowników. Nie uniemożliwia to całkowicie tworzenia zestawień ocen różnych miast, a jedynie podkreśla wewnątrzmijski charakter audytu miejskiego, podobnie jak podejście proponowane przez pracowników Instytutu Rozwoju Miast. Miasto jest w takim kontekście na tyle właściwie i prorozwojowo zarządzane, na ile podejmowane decyzje spełniają postulaty lokalne, tj. potrzeby, preferencje i zachcianki użytkowników, w tym przede wszystkim mieszkańców. Prawem zagwarantowane roszczenia władz państwowych są ważne w sprawozdaniach przygotowywanych w ramach audytu wewnętrznego zdefiniowanego w Ustawie o finansach publicznych, ale nie liczą się w kontekście powyżej zdefiniowanego audytu miejskiego. Jego celem jest przyczynianie się do rozwoju miasta poza kontekstem zewnętrznym i teoretycznie nawet wbrew polityce ponadlokalnej. Interesy użytkowników miasta są najważniejsze. Nie oznacza to jednak, że nie bierze się pod uwagę w planach rozwojowych istnienia szans czy zagrożeń, ale ich uwzględnianie nie podlega ocenie w ramach audytu miejskiego. Tym zajmują się raczej analizy przeprowadzane w ramach monitoringu wdrażania strategii rozwoju miasta.

## Podsumowanie

Audyt miejski można uznać za propozycję nowoczesnego instrumentu zarządzania rozwojem miejskim. Jego użyteczność wyznacza specyfika podejścia do miasta będącego przedmiotem audytu, która uwzględnia kontekst polityki lokalnej i preferencje jego użytkowników. Zakwestionowanie niezależności i obiektywności oceny, stanowiących ważne elementy w ogólnych definicjach audytu, a utrzymanych jedynie w obszarze konfrontacji z teoriami rozwoju miejskiego, uzasadnia nacisk położony na potwierdzenie słuszności celów i sposobów wykorzystania zasobów miejskich. Przydatność audytu argumentować należy nie tylko szybkością zmian potrzeb użytkowników miasta, ale przede wszystkim koniecznością unikania marnotrawstwa i dbania o sprawną realizację działań rozwojowych.

## Bibliografia

- Adamek-Hyska D., 2012, *Cele i przedmiot audytu wewnętrznego w sektorze publicznym*, [w:] *Metody i procedury audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. A. Kostur, UE, Katowice.
- Barbosiewicz A., 2011, *Praktyka funkcjonowania audytu wewnętrznego w Polsce*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
- Czornik M., 2012, *Konsumpcja miejska. Ekonomiczne refleksje nad ewoluowaniem funkcji miejskich*, UE, Katowice.
- Ekonomika i zarządzanie miastem*, 2001, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Łangego we Wrocławiu, Wrocław.

- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, 2005, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Strategii Kontrolnej, Warszawa.
- Griffin R.W., 2002, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- The Institute of Internal Auditors, 2012, Definicja audytu wewnętrznego, tł. na jęz. pol., Warszawa, <http://www.iaa.org.pl> (dostęp 29 kwietnia 2015)
- Jarczewski W., Jeżak J., 2010, *System monitorowania rewitalizacji*, [w:] *Rewitalizacja miast polskich*, Kraków. Seria Wydawnicza Instytutu Rozwoju Miast t. 11.
- Jaremko M., 2012, *Audyt finansowy w jednostce samorządu terytorialnego*, [w:] *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Studium przypadku*, red. B. Gumińska, K. Marchewka-Bartkowiak, B. Szeląg, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa.
- Kosiedowski W., 2008, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kostur A., 2012, *Audyt wewnętrzny jako element systemu kontroli*, [w:] *Metody i procedury audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. A. Kostur, UE, Katowice.
- Kurowska A., 2012, *Ocena audytu wewnętrznego jako instrumentu zarządzania na przykładzie PROW na lata 2007–2013 w Departamencie PROW w UM Województwa Wielkopolskiego*, [w:] *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Studium przypadku*, red. B. Gumińska, K. Marchewka-Bartkowiak, B. Szeląg, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Metody i procedury audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, 2012, red. A. Kostur, UE, Katowice.
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, 2003, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sanders E., 2002, *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, Edukator, Częstochowa.
- Sawyer's International Auditing*, 2003, The Institute of Internal Auditors.
- Urban Audit, GUS, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250/> (dostęp 1 maja 2015).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Wielka encyklopedia PWN*, 2001, Warszawa.
- Winiarska K., 2005, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa.

## IDEA AUDYTU MIEJSKIEGO

ABSTRAKT: Sprawne zarządzanie rozwojem miasta wymaga wielu informacji. Jednym z najbardziej kompleksowych sposobów ich pozyskania może być audyt miejski. Jest to nowoczesny instrument zarządzania rozwojem miasta uwzględniający konteksty polityki lokalnej, który identyfikuje i ocenia ryzyko zaangażowania zasobów miejskich w tworzenie produktów przyczyniających się do jego rozwoju. Obejmuje on czynności zorientowane na badanie cech miasta w odniesieniu do szczególnie rozumianych norm audytowych, jakimi mogą być: wytyczne polityki lokalnej, teorie rozwoju miejskiego, preferencje społeczne, popyt na produkty miejskie i dane statystyczne identyfikujące poziom wskaźników stanowiących mierniki rozwoju lokalnego.

SŁOWA KLUCZOWE: miasto, audyt miejski, zarządzanie miastem