

Praktyczne przykłady integracji systemów zarządzania w urzędach jednostek samorządu terytorialnego

Katarzyna Śpiewok, Urząd Miejski w Gliwicach

Przegląd funkcjonowania systemu zarządzania jako źródło uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej – doświadczenia Urzędu Miejskiego w Gliwicach

Wg danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji ponad 1 500 jednostek samorządu terytorialnego podjęło działania usprawniające procesy zarządzania wdrażając: systemy mierzenia jakości usług i satysfakcji klienta (735 JST), system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001 (448 JST), inne nowoczesne modele doskonalenia zarządzania publicznego (329 JST), elektroniczny obieg dokumentów (180 JST), budżet zadaniowy (101 JST), czy też tworząc biura obsługi klienta (220 JST)¹. We wzmacnianie potencjału administracji w gminach i powiatach zainwestowane zostały znaczące środki własne samorządów lokalnych i fundusze Unii Europejskiej. Jednocześnie od 2010 roku kierownicy jednostek administracji publicznej zobowiązani zostali do wdrażania i doskonalenia w jednostkach systemu kontroli zarządczej. **Warto więc wykorzystać nabytą wiedzę i doświadczenie oraz zaangażowanie kadry zarządzającej do przeprowadzenia zmian systemowych integrujących zróżnicowane narzędzia zarządcze w sposób zmierzający do wypracowania spójnego podejścia w realizacji ustawowego obowiązku kierownika jednostki - zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w całym obszarze działania.**

Od czego można zacząć?

Najpowszechniejszym znormalizowanym systemem wykorzystywanym w zarządzaniu w jednostkach sektora finansów publicznych jest system zarządzania jakością oparty o normę PN-EN ISO 9001. Wykorzystując standardy normy ISO 9001 dobrym punktem wyjścia do przebudowy, udoskonalenia i integracji systemu zarządzania, a jednocześnie uzyskania kompleksowej wiedzy o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce może być **przegląd systemu zarządzania**. Zgodnie z normą ISO 9001 **w zaplanowanych odstępach czasu** najwyższe kierownictwo dokonuje przeglądu systemu zarządzania jakością. Celem przeglądu jest uzyskanie zapewnienia, że system jest przydatny, adekwatny i skuteczny, jak również zidentyfikowanie obszarów wymagających doskonalenia. Efektem przeglądu powinny być konkretne decyzje o kierunkach zmian w systemie zarządzania jednostką lub procesami w niej zachodzącymi. Decyzje muszą być proporcjonalne do zasobów pozostających w dyspozycji osób zobowiązanych do ich wdrożenia lub poparte przyznaniem dodatkowych zasobów na realizację zmian. Jednocześnie standardy kontroli zarządczej² zalecają by kierownik jednostki **corocznie** uzyskiwał zapewnienie o stanie kontroli zarządczej. Rozszerzając dane wejściowe wymagane do przeglądu systemu zarządzania jakością o wymienione w standardach źródła danych stanowiących podstawę uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej możemy systemowo, corocznie dostarczać kierownikowi jednostki kompleksowej informacji o efektywności funkcjonującego systemu zarządzania, stanowiącej podstawę do podejmowania decyzji o kierunkach doskonalenia.

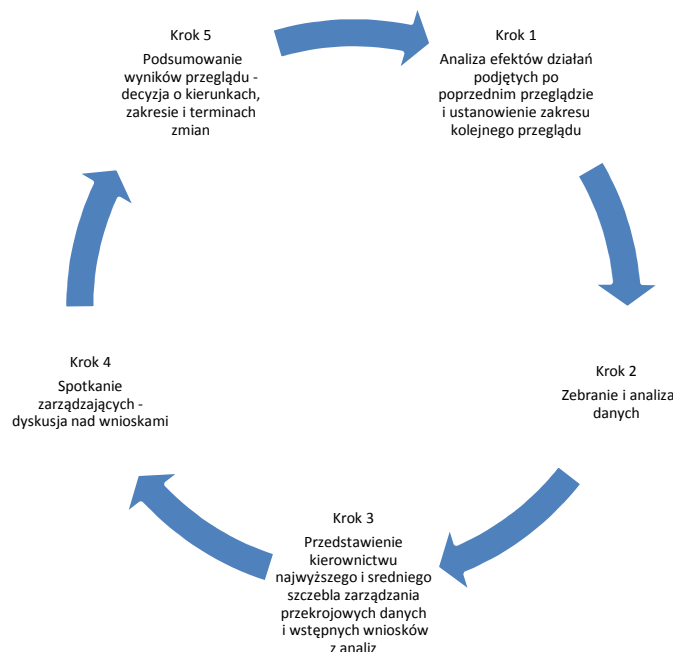
¹ Źródło: <http://www.ip2.mac.gov.pl/portal/ip2/>

² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF.09.15.84)

Model integracji wypracowany, wdrażany i doskonalony w Urzędzie Miejskim w Gliwicach

Przedstawione poniżej przykładowe rozwiązanie, w którym wykorzystano normę ISO 9001 do przeglądu systemu kontroli zarządczej zostało wypracowane w Urzędzie Miejskim w Gliwicach i zastosowane w tym kształcie po raz pierwszy w roku 2011 (do podsumowania funkcjonowania systemu zarządzania za rok 2010). Efektem przeglądu było m.in. ustalenie planu działania zespołu ds. kontroli zarządczej na kolejny rok i wdrożenie konkretnych zmian w systemie zarządzania uwzględniających wytyczne zawarte w standardach kontroli zarządczej. W maju 2012 roku zakończony został drugi, odnoszący się do roku 2011 przegląd funkcjonowania jednostki integrujący podejście systemu zarządzania jakością i standardów kontroli zarządczej.

Ogólny schemat przebiegu przeglądu w nowym zintegrowanym podejściu pozostaje niezmienny w stosunku do rozwiązania wypracowanego w gliwickim urzędzie dla potrzeb zintegrowanego systemu zarządzania (w tym systemu zarządzania jakością) i został zobrazowany poniżej.



Integracja systemów i zmiana podejścia jest widoczna na poszczególnych etapach przeglądu, a kluczowa na etapie **ustalania zakresu przeglądu i wnioskowania**. Ten etap został szczegółowo przedstawiony poniżej.

Zakres przeglądu – czego nie można pominąć?

O ile wiele aspektów systemu zarządzania opartego o normę ISO 9001 i standardy kontroli zarządczej pokrywa się, to aby wyniki przeglądu można było uznać za kompleksowe narzędzie doskonalenia systemu zarządzania należy przed podjęciem decyzji o uruchomieniu przeglądu szczegółowo przeanalizować wymogi obu wspomnianych systemów. Pamiętać warto, że zarówno w przypadku normy ISO 9001, jak i standardów kontroli zarządczej kierownicy jednostek mają duży zakres swobody w regulowaniu zasad i zakresu monitorowania systemu zarządzania. W szczególności podkreślić należy, że obydwie wspomniane dokumenty są jedynie wytycznymi, a nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących. Jednostki, które wdrażają system oparty o normę ISO 9001

i poddają go zewnętrznej certyfikacji muszą co prawda sprostać wymogom podmiotów certyfikujących, jednak brak znormalizowanego wymogu w zakresie terminu realizacji przeglądu daje możliwość rozłożenia zakresu przeglądu na dłuższy czasookres. Musi to być jednak świadoma i udokumentowana decyzja kierownika jednostki.

Z drugiej strony należy podkreślić użyteczność postanowień normy i standardów kontroli zarządczej z punktu widzenia usystematyzowania podejścia do systemów zarządzania w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych. Wytyczne ułatwiają również komunikację pomiędzy audytorem i audytowanym, gdyż w pewnym sensie uszczegóławiają rozumienie poszczególnych wymogów (ustawowych czy też wynikających z normy) skierowanych do kierownika jednostki jako do zarządzającego.

Najistotniejsze jednak przy ustalaniu zakresu przeglądu jest ustalenie go w taki sposób, by na podstawie jego wyników kierownik jednostki mógł wnioskować o adekwatności, skuteczności i efektywności systemu zarządzania. Powinien więc uzyskać zapewnienie, że istnieją mechanizmy zmierzające do zabezpieczenia jednostki przed ryzykiem nieosiągnięcia zdefiniowanych dla niej celów i zadań, że ustalone mechanizmy przynoszą zamierzone rezultaty, a nakłady ponoszone na ich utrzymanie są w danych warunkach optymalne. Informacja z przeglądu będzie kompletna tylko wówczas, gdy tam gdzie w wyniku przeglądu zidentyfikowano luki w systemie zarządzania wskazane zostanie, w których obszarach system powinien ulec modyfikacji i w jakich kierunkach .

Przykładowy zakres przeglądu systemu zarządzania z uwzględnieniem wymogów standardów kontroli zarządczej (KZ) i wymagań dla systemu zarządzania jakością (ISO 9001)

- Ocena efektywności zarządzania organizacją na podstawie wyników monitorowania w kluczowych dla funkcjonowania jednostki obszarach ^{KZ /ISO 9001}
- Samoocena funkcjonowania kontroli zarządczej na poziomie komórek organizacyjnych i urzędu ^{KZ} z uwzględnieniem m.in. wyników wewnętrznych i zewnętrznych kontroli i audytów oraz analizy skarg ^{ISO 9001}
- Badanie opinii pracowników dla potrzeb oceny efektywności procesu zarządzania zasobami ludzkimi oraz samooceny realizacji kontroli zarządczej w wybranych aspektach (np. komunikacja wewnętrzna, zasoby) ^{KZ/ISO 9001}
- Analiza wyników audytów przeprowadzonych na podstawie normy ^{ISO 9001} oraz na podstawie ustawy o finansach publicznych ^{KZ} w kontekście problemów systemowych ujawnionych w toku kontroli/audytów ^{KZ/ISO 9001}
- Podsumowanie realizacji zarządczych działań systemowych (o charakterze korygującym i/lub zapobiegawczym) przyjętych do realizacji po poprzednim przeglądzie ^{ISO 9001}

Najistotniejsze różnice kształtowania systemów zarządzania w oparciu o normę ISO 9001 i standardy kontroli zarządczej

Nowym wymogiem ustawowym w stosunku do zarządzających jednostkami sektora finansów publicznych jest zarządzanie ryzykiem, zdefiniowane jako jeden z celów postawionych przed kontrolą zarządczą. Co prawda elementy zarządzania ryzykiem pojawiały

się wcześniej we wprowadzanych w jednostkach procedurach kontroli finansowej, nie mniej wprowadzenie wymogu ustawowego skłoniło zarządzających do weryfikacji, usystematyzowania i udoskonalenia przyjętego wcześniej podejścia. Wymagania systemu zarządzania jakością nie obejmowały procesu zarządzania ryzykiem, stąd nawet dla jednostek z mocno rozwiniętymi systemami zarządzania ten zakres stał się najistotniejszym polem do doskonalenia, wymagającym m.in. podniesienia kwalifikacji kadry zarządzającej i przyjęcia nowych procedur identyfikowania ryzyka i postępowania z ryzykiem istotnym.

O ile zarządzanie ryzykiem uznałabym za najistotniejszy element uzupełniający podejście do zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych jakie niesie za sobą kontrola zarządcza, o tyle elementem takim wprowadzonym wymaganiami normy ISO 9001 jest mocne ukierunkowanie działalności jednostki na klienta (mieszkańca, inwestora, przedsiębiorcę, ale też pracownika). Podejście to podkreśla, że zadaniem organizacji decydującej się na wdrożenie systemu zarządzania opartego o normę ISO 9001 jest nie tylko zdolność do świadczenia usług w sposób zgodny z wymaganiami (w tym przede wszystkim przepisami prawa), ale również tak by rosło zadowolenie odbiorców ze sposobu świadczenia usług przez administrację publiczną.

Obydwa wskazane powyżej aspekty: proces zarządzania ryzykiem oraz monitorowanie zadowolenia klientów z jakości usług powinny stanowić obligatoryjny element przeglądu systemu zarządzania, w szczególności realizowanej w jego zakresie samooceny.