

**KONTROLA ZARZĄDCZA
W JEDNOSTKACH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

SPIS TREŚCI:

Słowo wstępne	2
Kontrola zarządcza – początki zwykle są trudne	3
Samoocena jako istotne narzędzie służące poprawie funkcjonowania na rzecz realizacji celów i zadań w JST m.st. Warszawy	11
System STRADOM – narzędzie wspomagające zintegrowane zarządzanie w JST	19
Dobre praktyki w urzędach – czas podsumowań	25
Interesujące publikacje na stronie internetowej Ministerstwa Finansów	30
Od Redakcji	30

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail:

Sekretariat.PW@mf.gov.pl

www.mf.gov.pl

Ministerstwo Finansów/
Działalność/ Finanse
publiczne/Kontrola zarządcza
i audyt wewnętrzny

DEPARTAMENT POLITYKI WYDATKOWEJ

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2014

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

miło nam po raz kolejny powitać czytelników zainteresowanych lekturą Biuletynu Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego. W tym numerze znajdą Państwo artykuł na temat funkcjonowania kontroli zarządczej w sektorze publicznym, opis rozwiązań w zakresie kontroli zarządczej stosowanych przez Miasto Stołeczne Warszawa oraz dalsze informacje o wspólnych inicjatywach podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST), mających na celu wymianę doświadczeń i poszukiwanie rozwiązań służących poprawie ich działalności.

Upływający właśnie okres 5 lat od wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nakładających na kierowników jednostek sektora publicznego obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w zarządzanych jednostkach, stanowi pretekst do podsumowania dotychczasowych dokonań w tym zakresie. Na łamach naszego Biuletynu prezentowaliśmy dotychczas cykliczne podsumowania przygotowywane przez Ministerstwo Finansów, odnosiliśmy się też do ocen Najwyższej Izby Kontroli, prezentowanych w protokołach pokontrolnych dotyczących obszaru kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, oraz opinii wyrażanych przez przedstawicieli NIK i Regionalnej Izby Obrachunkowej. Tym razem poprosiliśmy o niezależną opinię osobę, która od lat doradza i wspiera różne jednostki (w tym JST) w procesie usprawniania ich systemów zarządzania.

Kolejny artykuł prezentuje proces samooceny, jako istotne narzędzie kontroli zarządczej służące poprawie funkcjonowania jednostki oraz realizacji jej celów i zadań. W artykule został opisany proces samooceny (począwszy od przygotowania i szkoleń uczestników procesu), stosowane rozwiązania obejmujące I i II stopień kontroli zarządczej oraz sposób wykorzystania uzyskanych wyników.

Dwa następne materiały dotyczą inicjatyw podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, służących poprawie jakości ich działania, a co za tym idzie realizacji najważniejszego celu samorządu, tj. dostarczania społeczności lokalnej usług publicznych na dobrym poziomie.

Pierwszy z materiałów dotyczy projektu (wspominaliśmy o nim w ostatnim numerze Biuletynu) realizowanego przez Urząd Miasta Krakowa i Urząd Miasta Poznania, w ramach którego wypracowano model wspomagający zintegrowane zarządzanie w JST. Artykuł przedstawia założenia modelu, funkcjonalności wypracowanego narzędzia i możliwości jego wykorzystania przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejny dotyczy projektu benchmarkingowego realizowanego przez Śląski Związek Gmin i Powiatów (również wielokrotnie wspomniany na łamach Biuletynu), który pozwala na wymianę doświadczeń i poszukiwanie dobrych praktyk. Przedstawiony materiał zawiera podsumowanie efektów projektu i dobre praktyki zidentyfikowane w ramach jego realizacji.

Zachęcamy też Państwa do zapoznania się z informacjami na temat inicjatywy dotyczącej monitorowania jakości usług publicznych jako elementu zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

Oczywiście jak zawsze zachęcamy również Państwa do odwiedzania naszej strony internetowej oraz lektury zamieszczanych tam opracowań i informacji.

*Katarzyna Szarkowska
Dyrektor
Departamentu Polityki Wydatkowej
Ministerstwa Finansów*

5 lat kontroli zarządczej – refleksje na mały jubileusz



PODSUMOWANIE

Wraz z kończącym się rokiem 2014 kończy się także pierwsze pięć lat, odkąd ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej uofp) wprowadzono obowiązek zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. To wydarzenie na początku w JST przeszło niezauważenie. Było jednym z wielu uregulowań nowej ustawy o finansach publicznych, a ponadto rok 2010, jako rok wyborczy, powodował, że uwaga kierownictw JST była skupiona na szeregu innych zagadnień. Poza tym wymagało czasu, aby oswoić się z faktem istnienia całkiem nowego i nieznanego dotychczas w administracji modelu odnoszącego się do zarządzania oraz aby

dopracować interpretacje prawne i praktyczne wskazówki w tym zakresie.

Zakończenie w 2014 r. pierwszej pełnej kadencji władz samorządowych zobligowanych do zorganizowania kontroli zarządczej stanowi dobrą okazję do podsumowań. Również jubileusz – nawet tak skromny jak pięciolecie – skłania, kusi wręcz, do czynienia podsumowań, ocen czy choćby refleksji. Pozwolę sobie na dokonanie takiego podsumowania z perspektywy osoby współpracującej od wielu lat z JST przy ocenie oraz doskonaleniu ich systemów zarządzania (funkcjonowania).

Obowiązkiem zapewnienia kontroli zarządczej ustawodawca objął wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, a w przypadku samorządu terytorialnego wszystkie jednostki organizacyjne JST zaliczane do tej grupy. Ze względu na sposób, czy poziom poradzenia sobie z tym zagadnieniem, można podzielić je na trzy grupy:

Jednostki, które poradziły sobie dobrze i bardzo dobrze. To na razie relatywnie nieliczna grupa. W tej grupie są:

- duże jednostki, które posiadając duży potencjał kadrowy i finansowy oraz mając możliwość wsparcia ze strony audytorów wewnętrznych, zorganizowały kontrolę zarządczą w sposób zgodny z intencją ustawowych uregulowań;
- jednostki, które wcześniej weszły na drogę nowoczesnego zarządzania opartego o podejście procesowe, mechanizmy oceny i doskonalenia, wyznaczanie i mierzenie celów (to grupa jednostek, które wdrożyły CAF², ISO 9001 lub Model Doskonałości EFQM³). Teraz okazuje się, że w kontekście zmian zachodzących w polskiej administracji (których kontrola zarządcza jest bardzo



¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

² CAF (ang. The Common Assessment Framework), Wspólna Metoda Oceny – jest narzędziem kompleksowego zarządzania jakością (TQM) przeznaczonym dla administracji publicznej.

³EFQM (ang. The European Foundation for Quality Management), Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) – więcej o Modelu na stronie: <http://www.efqm.pl/>

istotnym narzędziem) była to znakomita inwestycja w przyszłość. Dla tych jednostek nabyte w ten sposób doświadczenia oraz (co chyba najtrudniejsze) dojrzałość w sferze mentalności pracowników, były świetnym punktem wyjścia do odnalezienia się w nowej sytuacji po wprowadzeniu ustawowych regulacji. Doskonałym tego przykładem jest Urząd Miejski w Gliwicach czy Urząd Miejski w Kaliszu, których doświadczenia zostały opisane w dwóch ostatnich numerach Biuletynu. Jest też spora liczba jednostek, których przygoda z CAF czy ISO 9001 nie udała się z różnych przyczyn, choć zapewniam, że nie jest to wina tych systemów. To jednak temat na inne rozważania;

- jednostki, które dobrze rozumiejąc istotę wprowadzonych rozwiązań oraz wykazując upór i konsekwencję wprowadziły, przy wsparciu zewnętrznym, rozwiązania dotyczące zorganizowania kontroli zarządczej, które można ocenić jako przydatne, pasujące do faktycznych potrzeb i specyfiki jednostki oraz skuteczne w odniesieniu do celów kontroli zarządczej.

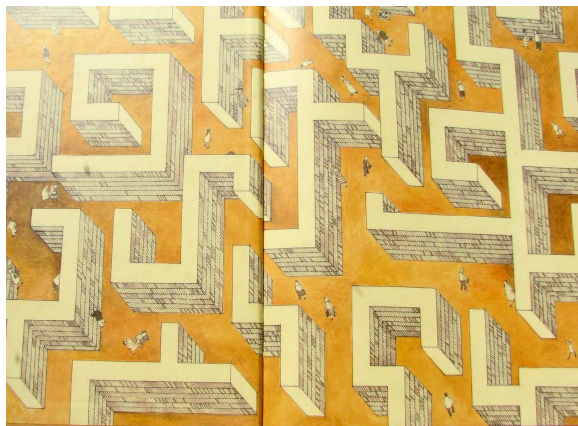
Jednostki, które „jakoś sobie poradziły”. To relatywnie duża grupa.

To jednostki, które własnymi siłami lub przy wsparciu zewnętrznym (w formie usług szkoleniowych i/lub doradczych) wprowadziły w miarę poprawne rozwiązania związane z zorganizowaniem kontroli zarządczej. Podobnie jak w przypadku wspomnianej powyżej grupy, podmioty te – wykazując upór i konsekwencję, podnosząc wiedzę i świadomość pracowników oraz coraz lepiej rozumiejąc istotę kontroli zarządczej – mają dużą szansę na sukces, jakim jest (będzie) wykorzystywanie wprowadzanych rozwiązań w codziennej praktyce, ich dalszy rozwój i usprawnianie działalności, zgodnie z intencją ustawodawcy.

Jednostki, które nie poradziły sobie z tym wyzwaniem. To bardzo duża grupa.

W tej grupie są, w większości małe lub bardzo małe (dysponujące małym budżetem):

- jednostki, w których samodzielnie stworzono ramowe rozwiązania, często w oparciu o ściągnięte z Internetu dokumenty i wzory, w tym oświadczenia (zapewnienia) składane kierownikom JST z racji podległości i odpowiedzialności za II poziom kontroli zarządczej, dające pozory formalnego zorganizowania kontroli zarządczej;
- jednostki, w których potraktowano kontrolę zarządczą jako naturalne rozwinięcie wcześniej wprowadzonej kontroli finansowej (w tym: standardów kontroli finansowej⁴) i powierzono zorganizowanie kontroli zarządczej skarbnikom, głównym księgowym itp.; w efekcie kontrolę zarządczą sprowadzono tam do rozszerzonej (w różny sposób, w zależności od „koncepcji”) formuły finansowo-księgowej, z typową dla tego obszaru sprawozdawczością, planowaniem, wskaźnikami finansowymi, itp.;
- jednostki, które po prostu miały pecha i zakupiły w ramach usług zewnętrznych (w formie szkoleń i usług doradczych) lub gotowych propozycji (np. na płytach CD) rozwiązania niedostosowane do ich potrzeb, podczas wdrażania których



⁴ „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” wydane przez Ministra Finansów i obowiązujące w sektorze publicznym w latach 2003 – 2009.

zmaterializowały się różne bariery i zagrożenia związane z procesem wprowadzania w życie kontroli zarządczej (bariery i zagrożenia są opisane poniżej).

Nie budzi moich wątpliwości, że proces wprowadzania kontroli zarządczej, jako modelu zarządzania w polskiej administracji samorządowej, to zadanie na wiele lat. Dotyczy on bardzo licznej grupy jednostek oraz ogromnej liczby ich pracowników. Myślę, że systematycznie proporcje pomiędzy tymi trzema grupami jednostek będą się poprawiać – będzie rósł udział pierwszej i drugiej grupy, a malał grupy trzeciej. Ale nadal wymaga to wielkiego wysiłku.

Stan wdrożenia kontroli zarządczej (w mojej ocenie, jako osoby mającej doświadczenie we wspieraniu JST w tym procesie), jest adekwatny do stopnia jego skomplikowania i charakteru oraz wielości i różnorodności całej grupy jednostek sektora finansów publicznych, których zagadnienie to dotyczy. Stan ten odzwierciedla również stopień przygotowania zarówno organizacyjnego, jak i mentalnego jednostek do tak daleko idących zmian. W tak złożonym procesie należy uwzględnić potencjalne bariery i ograniczenia oraz fakt, że wymaga on czasu. Każde wielkie przedsięwzięcie, a to z pewnością do takich należy, jest zawsze obciążone ryzykiem, że nie wszystko da się zrobić od razu dobrze, a doświadczenia, bezcennego składnika naszych kompetencji, po prostu nie da się inaczej osiągnąć jak tylko działając, doskonaląc, ucząc się na błędach własnych i dobrych wzorach, cudzych lub samodzielnie wypracowanych.

Z CZYM ROZPOCZYMYM DRUGĄ PIĘCIOLETKĘ?

Doświadczenia minionych 5 lat to kapitał, z którym rozpoczynamy kolejne etapy funkcjonowania kontroli zarządczej. Z czym więc zaczynamy?

- wypracowane zostały podstawowe wzorcowe rozwiązania, z których mogą korzystać osoby odpowiedzialne za zapewnienie prawidłowo funkcjonującej kontroli zarządczej,
- jest pierwsza grupa osób, które dysponują praktyczną wiedzą w zakresie kontroli zarządczej i mogą wspomagać ten proces w roli doradców,
- opracowany został podstawowy pakiet dokumentów o charakterze instrukcyjnym stanowiący bazę wiedzy przydatnej do poruszania się w obszarze kontroli zarządczej: wytyczne zawarte w komunikatach Ministra Finansów, opracowania eksperckie dostępne na stronie MF⁵, publikacje książkowe, niniejszy Biuletyn kontroli zarządczej – szczególnie przydatny ze względu na bardzo przystępny język, jakim opisywane są poszczególne zagadnienia oraz pełniąca rolę forum wymiany dobrych praktyk i doświadczeń.



Istotnym jest to, że w wyniku niedawnych wyborów samorządowych w części JST nastąpiła zmiana władz. W takich jednostkach to okazja do nowego spojrzenia na zarządzanie, zarówno w kontekście weryfikacji tego, co zrobili poprzednicy, jak i możliwości kontynuacji i wzbogacenia tego, co ponownie wybrane władze pozostawiły po minionej kadencji. Tak czy inaczej – nowa kadencja to nowy impuls – także w zakresie zmian w zarządzaniu jednostką.

W tym przypadku kontrola zarządcza może spełnić jeszcze jedną funkcję – stabilizatora podstawowych zasad zarządzania jednostką i jej funkcjonowania. Złym nawykiem, stosowanym w sporej części samorządowych jednostek, jest wynikający z kadencyjności zwyczaj negocjowania tego, co wprowadzili poprzednicy i (po części) budowania „od nowa”, także zasad

⁵ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audyt-wewnetrzny/>

funkcjonowania jednostki. Jest wielce prawdopodobne, że oparcie funkcjonowania jednostki o uniwersalne zasady (kontroli zarządczej) ograniczy nieco to niepokojące, powtarzające się cyklicznie zjawisko.

Bardzo ważnym atutem jest grupa urzędów, które przodują w dziedzinie doskonalenia jakości swego funkcjonowania. Proces ten, zapoczątkowany kilkanaście lat temu, wyłonił grupę urzędów, a przede wszystkim ich pracowników, którzy w tej dziedzinie znaleźli obszar zawodowego rozwoju i źródło zawodowej satysfakcji. Owocuje to różnymi pomysłami, inicjatywami i projektami, do których zapraszane są kolejne urzędy, jednostki. Niektóre urzędy i podejmowane przez nie inicjatywy były (i pewnie będą w przyszłości) prezentowane także na łamach tego Biuletynu. To niezwykle ważna misja, której efektem jest coraz lepsze funkcjonowanie i wizerunek polskiej administracji. Choć naiwnością byłoby sądzić, że nawet w tych urzędach wszyscy pracownicy są gorącymi zwolennikami wprowadzanych zmian, to jestem przekonany, że ta grupa pracowników coraz lepiej wykształcona, kreatywna, twórczo niespokojna, chętnie dzieląca się własnymi doświadczeniami, jest bardzo ważnym atutem w procesie unowocześniania polskiej administracji, w tym w szczególności w upowszechnianiu kultury zarządzania opartej m.in. na kontroli zarządczej.

BARIERY I WYZWANIA

Ku pokrzepieniu tych, którzy mają poczucie, że sobie z zagadnieniem kontroli zarządczej poradzą i wspaniałemu tym, którzy mają to jeszcze przed sobą, chciałbym w tym rozdziale wskazać zidentyfikowane podczas mojej praktyki bariery, ograniczenia i wyzwania, jakie ujawnił pierwszy okres funkcjonowania kontroli zarządczej.

Słabe rozumienie istoty i doniosłości wprowadzonych zmian

Przyznaję, że z pewną obawą używam tu pojęcia „*doniosłość*”, bo bardzo duże jest zagrożenie, że będzie to przez wielu odczytane jako wyraz mojej pompatyczności. Ale jak mogę nie czynić tego zastrzeżenia, skoro dominującą reakcją na zadawane przeze mnie w różnych jednostkach pytanie o istotę i sens kontroli zarządczej jest odpowiedź: „*żeby nam utrudnić życie*”.



Tłumaczenie, że chodzi o zmiany systemowe, unowocześnianie administracji poprzez jej ukierunkowanie na efektywność, wprowadzanie mechanizmów jej rozliczalności itp., to często nagłe wprowadzanie do zupełnie nowego, nieznanego świata pojęć i mentalności. Nie da się skutecznie ukształtować świadomości poprzez jedno szkolenie lub zgrabnie opracowaną broszurę. Zmiana mentalności jest najtrudniejszym zadaniem. Wymaga bardzo wiele czasu, uporu, konsekwencji i skutecznych metod przekonywania oraz kształtowania świadomości. Wprawdzie możemy się wspomagać doświadczeniami demokracji zachodnich i wielu naszych urzędników w trakcie procesu podnoszenia kwalifikacji (żywiłowego szczególnie w ostatnich latach dzięki dotacjom z UE), poznało model „*New public management*”⁶, ale to dopiero początek drogi. Osiągnęli to

w znaczącej części ci, którzy wcześniej weszli na drogę systemowego zarządzania, a więc ci, którzy wcześniej podjęli się wprowadzania zmian także w sferze mentalności w swoich jednostkach. Zrozumienie istoty wprowadzonych zmian jest zagadnieniem nie tylko trudnym, ale też kluczowym. Nie można przecież wymagać od pracowników pełnego zaangażowania w system, którego sens będzie dla nich niezrozumiały.

⁶ *Nowe zarządzanie w administracji publicznej*

Niewłaściwe zrozumienie intencji wprowadzonych zmian w kontekście użytego określenia „kontrola zarządcza”

W naszej tradycji kontrola kojarzy się powszechnie i jednoznacznie z kontrolą typu „inspekcyjnego”, formalnie przeprowadzoną weryfikacją, najczęściej ukierunkowaną na sukces w postaci znalezienia uchybienia i winowajcy. To rozumienie wynikające z tradycji kontynentalnej, a więc także zakorzenionej w nas, jest niezgodne z właściwym rozumieniem pojęcia kontroli zarządczej wywodzącej się z tradycji anglosaskiej, z której pojęcie to zaczerpnięto. Pierwszy, naturalny odruch spowodował, że potraktowano kontrolę zarządczą nie jako system (którym w istocie jest), ale jako wyższą formę tradycyjnie rozumianej „kontroli”. Na bazie tego niezrozumienia powstało sporo produktów doradczych i szkoleniowych. Ich istotą jest, pokrótce rzecz ujmując, dołożenie do wcześniej praktykowanych rozwiązań, procedur, dokumentów, przymiotnika „zarządcza”. Tak więc spotykam „Protokół z przeprowadzonej kontroli zarządczej”, „Regulamin przeprowadzenia kontroli zarządczej”, albo co gorsza – przetargi na „przeprowadzenie kontroli zarządczej” itp.

Niewłaściwym zjawiskiem jest także potraktowanie kontroli zarządczej jako bezpośredniej kontynuacji kontroli finansowej, wprowadzonej w 2002 roku w konsekwencji nowelizacji ustawy o finansach publicznych. W pierwszym odruchu kierownicy wielu jednostek zlecieli zorganizowanie kontroli zarządczej głównemu księgowemu, skarbnikowi itp. Z tego powodu kontrola zarządcza przyjęła tam formułę księgowo-finansową. Przyzwyczajenie okazało się silniejsze od treści zawartej zarówno w definicjach ustawowych jak i wprowadzonych w ich następstwie „Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”⁷. A przecież, przeglądając je łatwo zauważyć, że tylko 1 spośród 22 standardów (Nr 14) odnosi się wprost do zagadnień księgowych, pozostałe odnoszą się do uniwersalnych zasad zarządzania. Co gorsza, część produktów doradczo-szkoleniowych powstała w oparciu o takie rozumienie kontroli zarządczej. Widziałem w różnych miejscach w Polsce rozwiązania, w których dokumentacja dotycząca wyznaczania zadań i celów nie była niczym innym, jak zbiorem przygotowanych przez głównych księgowych charakterystycznych dla tego obszaru planów i sprawozdań, pełnych typowo finansowych wskaźników i innych tego typu odniesień. To dość niebezpieczna pułapka, bo nie zacząć – źle, ale źle zacząć – jeszcze gorzej.

Brak doświadczeń i tradycji w wyznaczaniu celów, a w szczególności dobierania do nich miernika/ów

Poza nieliczną grupą jednostek, która wcześniej wprowadziła rozwiązania systemowe zawierające mechanizmy wyznaczania celów i rozliczania stopnia ich realizacji, pozostałe zaczynają dopiero gromadzić doświadczenia w tym zakresie. Okazało się, że nie jest to zagadnienie łatwe, jak niektórym mogło wydawać się na początku. Przede wszystkim trudności sprawia wykreowanie wartościowego celu oraz dobór takiego miernika, który byłby adekwatny do wyznaczonego celu, dobrze go odzwierciedlał. Nieco łatwiej przychodzi to w dziedzinach, gdzie dłuższe są tradycje mierzenia jakości i efektów (np. w oświacie), trudniej tam, gdzie tej tradycji nie ma i gdzie mamy do czynienia z trudną materią – jak na przykład w obszarze pomocy społecznej. Dlatego bardzo często spotykam się ze zjawiskiem, które określam „infantylnością celów”. Takie cele to na przykład:

- „złożenie sprawozdania do 31 października”,
- „terminowe rozliczenie ZUS”,
- „0 przypadków źle naliczonego wynagrodzenia”,
- „brak źle zarejestrowanej korespondencji przychodzącej”.

⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84)

Cele, na których warto skupić nasze wysiłki, które spotkają się z dobrym odbiorem lokalnych społeczności, to na przykład:



Cel I: Podniesienie jakości kształcenia w Szkole Gimnazjalnej Nr X – miernik: osiągnięcie w ciągu 2 lat średniego wyniku z egzaminu gimnazjalnego z 0,9 do 1,0 średniej powiatowej.

Cel II: Poprawienie bezpieczeństwa na skrzyżowaniu ulic X i Y – miernik: obniżenie o min. 50% liczby kolizji (np. poprzez modernizację skrzyżowania).

Innym zjawiskiem jest nadmiernie rozbudowany system wyznaczania celów, swego rodzaju „reżim”, w którym każdy pracownik musi (!) wyznaczyć sobie cel. Trzeba pamiętać, że na części stanowisk wyznaczanie celów może być nie tylko trudne, ale i bezsensowne, co spowoduje, że kierując się dobrymi intencjami kompromitujemy ideę. Są przecież stanowiska typowo operacyjne, których działalność polega na bieżącej realizacji przypisanych im zadań. Z kolei mnogość celów niesie za sobą ryzyko, że zgubimy hierarchię celów i spowodujemy ich nadmierne rozproszenie, przez co cały mechanizm utraci (przynajmniej w części) swój sens. Nie będę przytaczał podstawowych zasad kreowania celów, tym bardziej, że znakomita tego wykładnia została zawarta w Biuletynie Nr 1/2011. Przyznaję, że z wielką przyjemnością przeczytałem ten artykuł. Prosty język i wyraźne zaakcentowanie najważniejszych aspektów wyznaczania celów powoduje, że każdy, kto zechce uważnie go przeczytać, otrzyma prosty, przydatny praktycznie przewodnik do poruszania się w świecie celów.

Efektom minionych 5 lat jest już świadomość, że mechanizm wyznaczania celów i mierników to najważniejsze, fundamentalne zagadnienie. Teraz cierpliwie musimy się tego narzędzia uczyć. Żeby dobitniej uświadomić, jak jest ono ważne, stwierdzę, że jeśli nie wyznaczymy poprawnie celów i nie przypiszemy im sensownego miernika, zarządzanie ryzykiem nieosiągnięcia tych celów nie ma sensu. Jaki jest bowiem sens zarządzania ryzykiem nieosiągnięcia tego, co błędnie sobie wyznaczaliśmy?

Potrzeba szczególnej uwagi na zagadnienia zarządzania ryzykiem

To zagadnienie wywołuje sporo emocji, choć, moim zdaniem – nie całkiem zasłużenie. Faktem jest, że zarządzanie ryzykiem w sensie „akademickim” jest relatywnie młodą dziedziną z obszaru zarządzania. Potwierdzeniem tego jest fakt, że niedawno, bo dopiero w 2009 r. wydano „Normę ISO 31000: 2009 – Zarządzanie ryzykiem - Zasady i wytyczne”. W moim przekonaniu jest to bardzo przydatne i pożyteczne narzędzie zarządzania. Co najważniejsze – wszyscy mamy w tej dziedzinie ogromne doświadczenie i z pewnością wiele sukcesów, bo przecież zarządzamy ryzykiem prawie od zawsze. W sposób naturalny codziennie dokonujemy całego cyklu analiz w klasycznym zestawieniu: identyfikacja, analiza i reakcja na ryzyko. Czy podejmując manewr wyprzedzania na drodze, czy zastanawiając się nad sposobem zabezpieczenia naszych oszczędności, czy podejmując decyzje lub przygotowując się do ich podjęcia w dziesiątkach innych spraw. Każdy z nas robił to w swoim prywatnym życiu tysiące razy. A czy w naszym życiu zawodowym nie było dotychczas elementów zarządzania ryzykiem? Ależ były! Braliśmy je pod uwagę jako naturalny składnik planowania naszych zawodowych zamierzeń. Były też obecne w procedurach i normach w dziedzinie BHP, w procedurach i systemach przeciwdziałania korupcji, itp. W czym więc problem? Dlaczego zarządzanie ryzykiem budzi tyle emocji?

Otóż kontrola zarządcza, a w szczególności związane z nią standardy (7-9) nakładają na nas obowiązek udokumentowania tego faktu. Odzwierciedlenia w dokumentach naszych rozważań, decyzji i działań. Stworzenia pewnej sfery teoretyczno-dokumentacyjnej, sformalizowania tego, co w sposób naturalny, intuicyjny dobrze nam przecież wychodzi. Czy więc mamy do czynienia z próbą uprzykrzenia nam życia? Kolejnego, drażniącego nas często przejawu „biurokracji”? Nie. Nowy obowiązek powoduje, że zmuszeni jesteśmy zrobić to w sposób bardziej wnikliwy, zatrzymać się nad zagadnieniem. Potraktować zarządzanie ryzykiem jako pełnowartościowy, pełnoprawny element naszych procesów decyzyjnych. Bardzo przepraszam za nieco długi wstęp, ale był on niezbędny, aby odnieść się do barier związanych z tym zagadnieniem.

Nie ma konkretnej, zalecanej metody zarządzania ryzykiem (choć najczęściej rekomendowana i moim zdaniem najbardziej praktyczna jest punktowa ocena ryzyka). Oznacza to, że nikomu nie można czynić zarzutu z tego powodu, iż przyjął złą metodę oceny ryzyka. Z moich obserwacji wynika jednak, że część przyjętych rozwiązań nie jest trafiona w sensie praktycznym. Przede wszystkim przestrzegalbym przed skomplikowanymi procedurami identyfikacji i analizy (oceny) ryzyka. Im bardziej skomplikowany mechanizm, tym mniejsze jego zrozumienie i zaangażowanie pracowników, a tym samym – mniejsza wartość dodana oraz korzyści z samego procesu.

Na początek naszej przygody z zarządzaniem ryzykiem (a wszyscy jesteśmy na tym początku), zacznijmy od najprostszego podejścia, w którym fundamentem będą nasze wieloletnie doświadczenia w „intuicyjnym” zarządzaniu ryzykiem. Sam fakt, że mówimy o ryzyku, wnikliwiej je analizujemy, podejmujemy próby systemowego podejścia, jest już wielką wartością dodaną. Im mniejsza jednostka, tym prostsze można ustalić procedury zarządzania ryzykiem. Dobrze byłoby, aby, szczególnie na początku, możliwie mały był rozdźwięk pomiędzy naszą intuicyjną oceną ryzyka a metodą (najczęściej - matematyczną) szacowania tego ryzyka. Po prostu – żebyśmy w gąszczu liczb i wzorów nie gubili jego „pierwotnej” istoty. Także przy zarządzaniu ryzykiem mamy jeszcze okazję zweryfikować sens i praktyczną wartość ustalonych wcześniej zadań i celów. Wszak to tutaj musimy wgłębić się w ich istotę. Zachęcam do zdrowego krytycyzmu i odwagi w sygnalizowaniu przypadków, kiedy przyjęte cele wydadzą nam się niepotrzebne, bezwartościowe, albo przynajmniej zbyt błahe, aby zaprzętać sobie nimi głowę i zajmować czas. Niestety, zdarzało mi się spotykać zarządzanie ryzykiem „złego naliczenia wynagrodzenia pracownikowi”, „złego zarejestrowania korespondencji przychodzącej” albo „ryzyka pomylenia się kasjerki przy liczeniu pieniędzy”. Zabawne? Niezupełnie. Istnieje poważne zagrożenie, że zajmując się takimi problemami pozwolimy na to, że umkną naszej uwadze problemy i zagrożenia naprawdę istotne dla naszej jednostki, jak na przykład:

- nieskuteczna procedura likwidacji szkoły w mieście H.;
- nieukończenie w terminie inwestycji – kanalizacji mieście G. i utrata dofinansowania z Unii Europejskiej;
- nieukończenie w terminie remontu stadionu w mieście K., gdzie planowane są Wojewódzkie Dożynki.

WNIOSKI

Na nasze dotychczasowe dokonania, sukcesy i porażki w zakresie wprowadzania kontroli zarządczej istotny wpływ mają uprzedzenia i obawy, które zawsze w sposób naturalny związane są z czymś nowym i nieznanym. Nie bez przyczyny popularne jest powiedzenie, że „lepsze jest wrogiem dobrego”. Stąd zjawisko pewnego oporu i uprzedzenia, które od początku towarzyszyło i jeszcze towarzyszy działaniom w zakresie zapewnienia kontroli zarządczej.



Pamiętajmy, że nie ma potrzeby tworzenia „od początku” systemu kontroli zarządczej. Z pewną rezerwą odnoszę się do dość popularnego zwrotu „wdrożenie kontroli zarządczej”. Sugeruje on bowiem, że powinniśmy wdrożyć jakiś (w domyśle – nowy) system. Tymczasem kontrola zarządcza zorganizowana w oparciu o Standardy, to bardziej okazja do zinwentaryzowania stanu posiadania i inspiracja do dążenia, aby doprowadzić nasz, funkcjonujący przecież od lat, system do możliwie pełnej zgodności z treścią tych Standardów oraz intencją ich autorów.

Wbrew dość rozpowszechnionej opinii kontrola zarządcza nie wymusza stworzenia dużej liczby dokumentów. Jeśli w „imię” kontroli zarządczej wprowadzono dużo „biurokracji”, to jest to wina metody, a nie samej idei. Zachęcam do tego, aby z pewnego dystansu czasowego przyjrzeć się wprowadzonej przy tej okazji dokumentacji. Także pod kątem tego, na ile jej treść jest zrozumiała dla szeregowego pracownika. Im prostszy system, tym skuteczniejszy – to oczywiste. Lepiej narazić się na zarzut zbyt prostego systemu, zbyt prostych procedur, niż na zarzut braku ich przestrzegania. Zachęcam: zróbmy mało, ale dobrze, szczególnie zważając na to, aby w naszych działaniach znaleźć praktyczny sens, wartość dodaną, dobrze odzwierciedlić istotę tego, co z danym mechanizmem się wiąże.



Jeśli wcześniej wdrożyliśmy jakieś mechanizmy doskonalenia, jakiś system – wykorzystajmy nasze dotychczasowe wysiłki i doświadczenia. Rozważne wykorzystanie dla potrzeb kontroli zarządczej takich systemów jak CAF, ISO 9001, itp, to ewidentna korzyść. Jest absolutnie niezrozumiałe rezygnowanie z dotychczas używanych narzędzi z powodu wprowadzenia kontroli zarządczej. Te systemy nie wykluczają się ani nie zastępują, wręcz przeciwnie – one świetnie uzupełniają się i relatywnie łatwo można stworzyć model, w którym zsumujemy korzyści wynikające z tych pojedynczych rozwiązań.

Poruszyłem bardzo wiele wątków, które miały podsumować pierwsze pięć lat kontroli zarządczej i jednocześnie zobrazować, z jak bardzo złożonym zjawiskiem mamy do czynienia. Każdy z tych wątków mógłby być przedmiotem odrębnego opracowania. Moim zamiarem nie było jednak wyczerpanie, a jedynie zasygnalizowanie tych zagadnień. Nie było też moim zamiarem sugerowanie konkretnych rozwiązań, choć część moich uwag i spostrzeżeń może być inspiracją do weryfikacji obecnego stanu, czy podjęcia nowych pomysłów i rozwiązań. Gdyby tak się stało, byłbym w pełni usatysfakcjonowany.

Trzeba podkreślić, że kontrola zarządcza jest **pierwszym** przypadkiem obligatoryjnego kompleksowego wprowadzenia do administracji publicznej – w skali powszechnej – międzynarodowych, uznanych standardów zarządzania o charakterze systemowym. Mogę jedynie życzyć powodzenia wszystkim, którym przyszło/przyjdzie zmierzyć się z tym bardzo ciekawym rozwiązaniem. Każdy ich sukces to powód do zawodowych satysfakcji, a dla nas - klientów sektora publicznego, kolejny krok w kierunku takiej administracji, jakiej oczekujemy w nowoczesnym i dobrze zorganizowanym państwie.

Zbigniew Rak – absolwent Wydziału Budownictwa Politechniki Wrocławskiej. Były przedsiębiorca (8 lat działalności gospodarczej), burmistrz, starosta, członek Zarządu Powiatu. Ekspert w zakresie zarządzania w administracji publicznej (12 lat doświadczeń). Audytor wiodący systemów zarządzania z uprawnieniami międzynarodowymi IRCA (ponad 400 audytów). Autor systemów zarządzania w ponad 30 instytucjach, wykładowca z zakresu zarządzania jakością, zespołami ludzkimi, kontroli zarządczej, systemu antykorupcyjnego. Dyrektor Oddziału Dolnośląskiego Polskiej Izby Handlu Zagranicznego Sp. z o.o. w Gdyni. Trener, autor wdrożeń i opracowań z zakresu kontroli zarządczej w Sanduro Group Sp. z o.o. we Wrocławiu.



Miasto Stołeczne Warszawa stanowi złożoną strukturę organizacyjną, którą tworzą Urząd m.st. Warszawy oraz ponad 1000 jednostek organizacyjnych i nadzorowanych. Urząd składa się z 36 biur i 18 urzędów dzielnic, w ramach których funkcjonuje średnio 20 wydziałów⁸. Biura i urzędy dzielnic nadzorują działalność 1018 jednostek, w tym 810 to jednostki edukacji. Cele i zadania realizowane są w 3 obszarach działalności w ramach 16 procesów strategicznych, są to: funkcjonowanie organów władzy, finanse publiczne, funkcjonowanie jednostki komunalnej, aktywność obywatelska, edukacja, kultura, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, sport i rekreacja, bezpieczeństwo i porządek publiczny, geodezja, kartografia i kataster,

gospodarowanie nieruchomościami, gospodarowanie środowiskiem, usługi komunalne, architektura i urbanistyka, transport, komunikacja i drogownictwa,

ZADANIA W ZAKRESIE KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. kontrola zarządcza w jednostce samorządu terytorialnego m.st. Warszawy funkcjonuje na dwóch poziomach:

- poziom I – kontrola zarządcza w Urzędzie oraz w każdej z ponad 1000 jednostek organizacyjnych i nadzorowanych, za funkcjonowanie której odpowiadają kierownicy jednostek
- poziom II – kontrola zarządcza w jednostce samorządu terytorialnego, za zapewnienie jej funkcjonowania odpowiada Prezydent m.st. Warszawy.



Prezydent m.st. Warszawy jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej zarówno na I jak i II poziomie, tj. w Urzędzie Miasta, a także w Mieście Stołecznym Warszawie jako jednostce samorządu terytorialnego.

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Stołecznym Warszawie zostały określone Zarządzeniem nr 1613/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z 11 października 2011 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w m.st. Warszawie. W myśl § 2 ww. Zarządzenia kontrolę zarządczą w m.st. Warszawie stanowi ogół działań podejmowanych w Urzędzie, w jednostkach organizacyjnych i jednostkach nadzorowanych przez Prezydenta dla zapewnienia realizacji celów i zadań m.st. Warszawy. Cele i zadania zostały określone w przyjętych strategiach, wieloletniej prognozie finansowej i w budżecie m.st. Warszawy, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Zadania kontroli zarządczej znajdują odzwierciedlenie we wszystkich aktach prawa miejscowego, tj. uchwałach, zarządzeniach oraz uregulowaniach wewnętrznych: instrukcjach, procedurach, wytycznych i regulaminach. Proces kontroli zarządczej podlega w sposób ciągły

⁸ Stan na dzień 30.10.2014 r.

elastycznemu dostosowywaniu do zmieniających się potrzeb i uwarunkowań prawnych. Odpowiednie środowisko wewnętrzne, stosowane mechanizmy kontroli, przepływ informacji, działania monitorujące mają służyć skutecznej realizacji zadań i osiągnięciu celów.

Kluczowym elementem systemu kontroli zarządczej jest proces wyznaczania celów i zadań m.st. Warszawy oraz zarządzanie ryzykiem związanym z ich realizacją. Obecnie kwestie te reguluje Zarządzenie Nr 3666/2012 z 18 grudnia 2012 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie (z późn. zm.) oraz Zarządzenie Nr 3943/2013 z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie oraz powołania Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. ryzyka.

Zgodnie z przywoływanym wcześniej zarządzeniem dotyczącym funkcjonowania kontroli zarządczej (nr 1613/2011), zarządy dzielnic m.st. Warszawy oraz kierownicy ponad 1000 jednostek ponoszą odpowiedzialność za działania podejmowane przy realizacji celów/ zadań. Są również zobowiązani do zorganizowania i zapewnienia funkcjonowania adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w kierowanych przez siebie biurach, dzielnicach oraz jednostkach.

ORGANIZACJA PROCESU SAMOOCENY KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Jednym z warunków zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest monitorowanie i ocena jej funkcjonowania. Ocena taka jest dokonywana w jednostce samorządu terytorialnego m.st. Warszawy w drodze samooceny kontroli zarządczej wg *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* ogłoszonych w komunikacie Ministra Finansów w 2010 r.

Corocznie (od roku 2010) w m.st. Warszawa przeprowadza się udokumentowaną samoocenę kontroli zarządczej, w której biorą udział wszystkie biura, urzędy dzielnic oraz ponad 1000 jednostek organizacyjnych i nadzorowanych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Komórką odpowiedzialną za przebieg samooceny i opracowanie jej wyników jest Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy.



URZĄD MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY

Biuro Audytu Wewnętrznego

ul. Górskiego 7, 00-033 Warszawa, tel. 22 443 30 71, 443 30 70, faks 22 443 30 72
www.um.warszawa.pl

W latach 2010 i 2011 samoocenę przeprowadzono w oparciu o wzór kwestionariusza kontroli zarządczej przygotowanego przez Biuro Audytu Wewnętrznego. Od 2012 r. samoocena przeprowadzana jest przy użyciu narzędzia informatycznego.

Do oceny stanu kontroli zarządczej przyjęto trzystopniową skalę wyrażoną w wartościach procentowych oznaczających poziom prawidłowości funkcjonowania kontroli zarządczej i tak:

- przy wartości procentowej równej lub wyższej niż 75% – ocena jest pozytywna, co oznacza, że system kontroli zarządczej jest adekwatny, skuteczny i efektywny,
- przy wartości procentowej $50\% < 75\%$ – ocena jest pozytywna z zastrzeżeniami, co oznacza, że system kontroli zarządczej funkcjonuje w jednostce, jednak jego poszczególne elementy wymagają uzupełnienia lub poprawy,
- przy wartości procentowej $< 50\%$ – ocena jest negatywna, co oznacza, że brak adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej. Występują luki w systemie, co wymaga działań naprawczych.

W procesie samooceny analizowane są również słabości identyfikowane przez biura i urzędy dzielnic sprawujące nadzór nad jednostkami oraz słabości wskazane w ramach audytów przeprowadzonych przez Biuro Audytu Wewnętrznego, kontroli i auditów przeprowadzonych przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy oraz kontroli organów zewnętrznych.

SZKOLENIA

Każdego roku proces samooceny poprzedzony jest cyklem szkoleń przygotowywanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego, których celem jest zapewnienie jej sprawnego przebiegu. Szkolenie obejmuje m.in. zapoznanie uczestników z wprowadzonymi zmianami na rzecz usprawnienia przeprowadzenia tego procesu. W szkoleniach uczestniczy rocznie średnio 500 osób spośród pracowników biur, urzędów dzielnic oraz wybranych jednostek organizacyjnych i nadzorowanych.

Ponadto od 2011 r. w Urzędzie m.st. Warszawy prowadzi się szkolenia w ramach programu „Samokształcenie.” Biuro Audytu Wewnętrznego zainicjowało i przeprowadziło w tym okresie szkolenia z zakresu kontroli zarządczej, którymi objęto ogółem 1893 osoby. Dodatkowo od 2012 roku – w związku z wprowadzeniem na potrzeby samooceny narzędzia informatycznego – każdy proces samooceny poprzedzany jest pilotażem umożliwiającym zapoznanie się z aplikacją i przeprowadzenie próbnej samooceny. Uczestnictwo w pilotażu jest dobrowolne – możliwość taką wykorzystuje każdego roku średnio 20 biur (55%) oraz 16 urzędów dzielnic (88%) wraz z nadzorowanymi jednostkami.



W celu ułatwienia pracy z aplikacją przygotowano również „Podręcznik użytkownika systemu oceny kontroli zarządczej w Mieście Stołecznym Warszawie”. Opisano w nim podstawowe operacje w systemie, tworzenie poszczególnych dokumentów, zamieszczono ćwiczenia sprawdzające. W Podręczniku znajdują się też przepisy prawa – wyciąg z ustawy o finansach publicznych, standardy kontroli zarządczej oraz zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w m.st. Warszawie. Podręcznik obejmuje również zestaw pytań zawartych w kwestionariuszu samooceny na dany rok. Jest on aktualizowany o zgłaszane propozycje zmian. Do bieżącego wykorzystywania przez pracowników jest również stworzona zakładka dot. kontroli zarządczej w sieci Intranet.

UCZESTNICZY PROCESU SAMOOCENY KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Wprowadzenie w 2012 r. narzędzia informatycznego na potrzeby samooceny wiązało się z podjęciem przez dyrektorów biur, burmistrzów dzielnic i kierowników jednostek organizacyjnych i nadzorowanych działań umożliwiających sprawną organizację przebiegu samooceny. Wyznaczyli oni administratorów systemu upoważnionych m.in. do aktywacji użytkownikom systemu indywidualnych kont oraz nadawania im odpowiednich uprawnień. Dokonano podziału wg kompetencji na wewnętrzne komórki organizacyjne (wydziały/ zespoły/ referaty/ samodzielne wieloosobowe stanowiska pracy), na poziomie których przeprowadza się samoocenę kontroli zarządczej. Następnie dokonano przypisania poszczególnych komórek organizacyjnych do odpowiednich procesów strategicznych, wg realizowanych przez nie zadań.

Samooceana przeprowadzana jest przy udziale pracowników wewnętrznych komórek organizacyjnych biur, urzędów dzielnic i ponad 1000 jednostek m.st. Warszawy, a następnie zatwierdzana przez kierujących tymi wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi. W kolejnym etapie samooceany narzędzie informatyczne generuje zbiorcze wyniki samooceany danego biura, urzędu dzielnicy i jednostki. Zbiorcze wyniki samooceany zatwierdzane są przez dyrektora biura, burmistrza dzielnicy i kierownika jednostki.

TERMINY, PRZEBIEG PROCESU SAMOOCENY I OPIS DOKUMENTACJI Z WYNIKÓW SAMOOCENY KONTROLI ZARZĄDCZEJ

W załączniku do zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1613/2011 określono schemat przepływu informacji ze wskazaniem jednostek i terminów realizacyjnych w całym procesie samooceany kontroli zarządczej i w procesie przygotowania rocznej diagnozy stanu kontroli zarządczej w m.st. Warszawie (więcej na ten temat w następnym rozdziale). W schemacie tym wskazano również zadania dla wszystkich uczestników procesu samooceany, tj. dla biur, urzędów dzielnic oraz jednostek organizacyjnych i nadzorowanych, a także terminy realizacji poszczególnych etapów procesu.

Samooceana za dany rok jest realizowana w okresie grudzień – styczeń (roku następnego) wg szczegółowo określonego harmonogramu. Przebieg samooceany jest podzielony na następujące etapy:

- przeprowadzenie samooceany na podstawie kwestionariusza przygotowanego w Biurze Audytu Wewnętrznego, zawierającego pytania pogrupowane wg standardów kontroli zarządczej w ramach wskazanych w nich 5 elementów. Kwestionariusze wypełniane są w wewnętrznych komórkach organizacyjnych biur i urzędów dzielnic (wydziałach/ zespołach/ referatach/ samodzielnych wieloosobowych stanowiskach pracy) oraz w jednostkach organizacyjnych i nadzorowanych. Wyniki uzyskane na podstawie udzielonych odpowiedzi przenoszone są do dokumentów Informacja o stanie kontroli zarządczej i do raportów przygotowywanych wg struktury – dla wszystkich uczestników procesu samooceany oraz wg nadzoru – dla biur i urzędów dzielnic nadzorujących jednostki.
- Informacja o stanie kontroli zarządczej jest przygotowywana w każdym biurze, urzędzie dzielnicy oraz w każdej z jednostek organizacyjnych i nadzorowanych, i podlega zatwierdzeniu odpowiednio przez dyrektora, burmistrza, kierownika jednostki. Zamieszcza się tam zidentyfikowane słabości kontroli zarządczej wraz z opisem działań naprawczych służących ich wyeliminowaniu.

Wzór Informacji o stanie kontroli zarządczej stanowi załącznik do zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1613/2011. Do Informacji o stanie kontroli zarządczej jednostek przewidziano możliwość wnoszenia uwag/ słabości dotyczących kontroli zarządczej przez nadzorujące biura i urzędy dzielnic. Biuro Audytu Wewnętrznego i Biuro Kontroli również wnoszą uwagi dotyczące słabości objętych rekomendacjami i zaleceniami pokontrolnymi, które nie zostały wdrożone. W następnej kolejności przeprowadzana jest weryfikacja wyników samooceany w kontekście zgłoszonych uwag i słabości. Jest to czas na zajęcie stanowiska w odniesieniu do zgłoszonych uwag



i ostateczne zatwierdzenie wyników samooceny przez dyrektorów biur, burmistrzów dzielnic kierowników jednostek organizacyjnych i nadzorowanych.

- Raporty wg struktury organizacyjnej – przedstawiają wyniki oceny stanu kontroli zarządczej zgodnie ze strukturą organizacyjną danego biura, urzędu dzielnicy lub jednostki. Wyniki przedstawione są wg standardów kontroli zarządczej w ramach określonych w nich 5 elementów. Począwszy od samooceny za rok 2014 w Raportach zamieszczane są informacje o wynikach za rok poprzedni. Raport jest generowany po zatwierdzeniu Informacji o stanie kontroli zarządczej.
- Raporty wg nadzoru – sporządzane są w komórkach organizacyjnych nadzorujących jednostki organizacyjne/ nadzorowane w ramach danego procesu strategicznego. Przedstawiają łączne wyniki np. danego biura oraz jednostek nadzorowanych przez dane biuro. Wyniki przedstawione są również wg standardów kontroli zarządczej w ramach 5 elementów. Raport jest generowany po zatwierdzeniu Informacji o stanie kontroli zarządczej w biurze, a także w wydziale urzędu dzielnicy, które nadzorują jednostki w ramach danego procesu.
- Raport na temat stanu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta st. Warszawy – prezentuje wyniki stanu kontroli zarządczej Urzędu w ujęciu zbiorczym oraz w podziale na biura i urzędy dzielnic wg standardów kontroli zarządczej w ramach 5 elementów. Raport zawiera również informacje o wynikach za rok poprzedni. Raport ten przygotowywany jest w Biurze Audytu Wewnętrznego.
- Raporty wg procesów – przedstawiają wyniki samooceny kontroli zarządczej biur i wydziałów urzędów dzielnic oraz jednostek realizujących zadania w ramach danego procesu strategicznego wg standardów kontroli zarządczej w ramach 5 elementów. Począwszy od samooceny za rok 2014 w raportach zamieszczane są informacje o wynikach za rok poprzedni. Raporty dla 16 procesów strategicznych przygotowywane są w Biurze Audytu Wewnętrznego.
- Diagnoza stanu kontroli zarządczej w m.st. Warszawa – przedstawia ocenę stanu kontroli zarządczej w podziale na wyniki kontroli zarządczej w Urzędzie m.st. Warszawy oraz w jednostkach organizacyjnych i nadzorowanych. Wyniki porównuje się do roku poprzedniego. Dokument przygotowywany jest w Biurze Audytu Wewnętrznego.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego w terminie do końca I kwartału (po zakończeniu procesu samooceny za rok poprzedni) przedstawia Prezydentowi m.st. Warszawy do zatwierdzenia: Diagnozę stanu kontroli zarządczej w m.st. Warszawa, Raport nt. stanu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta st. Warszawy oraz 16 Raportów nt. stanu kontroli zarządczej przygotowanych wg procesów strategicznych.

WYKORZYSTANIE WYNIKÓW SAMOOCENY DLA POPRAWY STANU REALIZACJI CELÓW I ZADAŃ

Wszystkie Raporty o stanie kontroli zarządczej zawierają odpowiednie rekomendacje, jeżeli dany standard kontroli zarządczej uzyskał ocenę niższą niż pozytywna, tzn. ocenę pozytywną z zastrzeżeniami bądź negatywną. Wydawane rekomendacje mają na celu usprawnienie działań na rzecz poprawy stanu kontroli zarządczej. Biuro Audytu Wewnętrznego dokonuje analizy wyników samooceny biur, urzędów dzielnic oraz jednostek i przedstawia zbiorczą ocenę stanu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w jednostce samorządu terytorialnego m.st. Warszawy. Zbiorcza ocena przedstawiana jest w dokumencie Diagnoza stanu kontroli zarządczej dla Miasta Stołecznego Warszawy. Raport nt. stanu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta st. Warszawy oraz 16 Raportów nt. stanu kontroli zarządczej przygotowanych wg procesów strategicznych stanowią załączniki do ww. Diagnozy. Powyższe dokumenty, po akceptacji Prezydenta, przekazywane są Zastępcom Prezydenta, Sekretarzowi i Skarbnikowi m.st. Warszawa.

Dokumenty te przekazywana jest również dyrektorom biur i burmistrzom dzielnic, a za ich pośrednictwem kierownikom jednostek organizacyjnych i nadzorowanych.

STAŁE UDOSKONALANIE NARZĘDZI SŁUŻĄCYCH SAMOOCENIE

Narzędzie informatyczne do przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej jest corocznie aktualizowane o zgłaszane potrzeby, tak ze strony uczestników (pracowników biur, urzędów dzielnic, jednostek) jak również doskonalony jest o propozycje zgłaszane przez Biuro Audytu Wewnętrznego. Corocznej modyfikacji poddawana jest również dokumentacja z przebiegu samooceny, i tak:

- zmienił się system udzielanych odpowiedzi na pytania kwestionariusza samooceny kontroli zarządczej. Przyjętą formę odpowiedzi „tak”, „nie”, „nie dotyczy” wzbogacono o odpowiedź w postaci suwaka ze skalą od 0 do 100%, za pomocą którego odmierza się wynik oceny wg skali procentowej. Wprowadzono również dodatkowe pola na udzielanie odpowiedzi uzasadniających ocenę. Użytkownicy chętnie wskazują potrzebę aktualizacji procesu samooceny kontroli zarządczej – podkreślają, że narzędzie informatyczne do procesu samooceny jest proste w obsłudze i przyjazne. Aktywny udział wszystkich bądź większości pracowników w procesie samooceny czyni to narzędzie użytecznym i pozwala na wykorzystywanie wyników samooceny do monitorowania kontroli zarządczej.
- w Informacjach o stanie kontroli zarządczej wprowadzono dodatkowe pola, w których uczestnicy samooceny wskazują działania mające na celu udoskonalenie funkcjonowania kontroli zarządczej we własnej jednostce oraz wnioski i propozycje pod adresem doskonalenia procesu samooceny w jednostce samorządu terytorialnego m.st. Warszawy.
- w Diagnozie stanu kontroli zarządczej i w Raportach przedstawiających stan kontroli zarządczej wyniki samooceny za dany rok uwzględniają również ocenę stanu kontroli zarządczej za rok poprzedni. Porównanie daje możliwość oceny stanu realizacji wydanych w roku poprzednim rekomendacji i poprawy funkcjonowania poszczególnych elementów kontroli zarządczej.

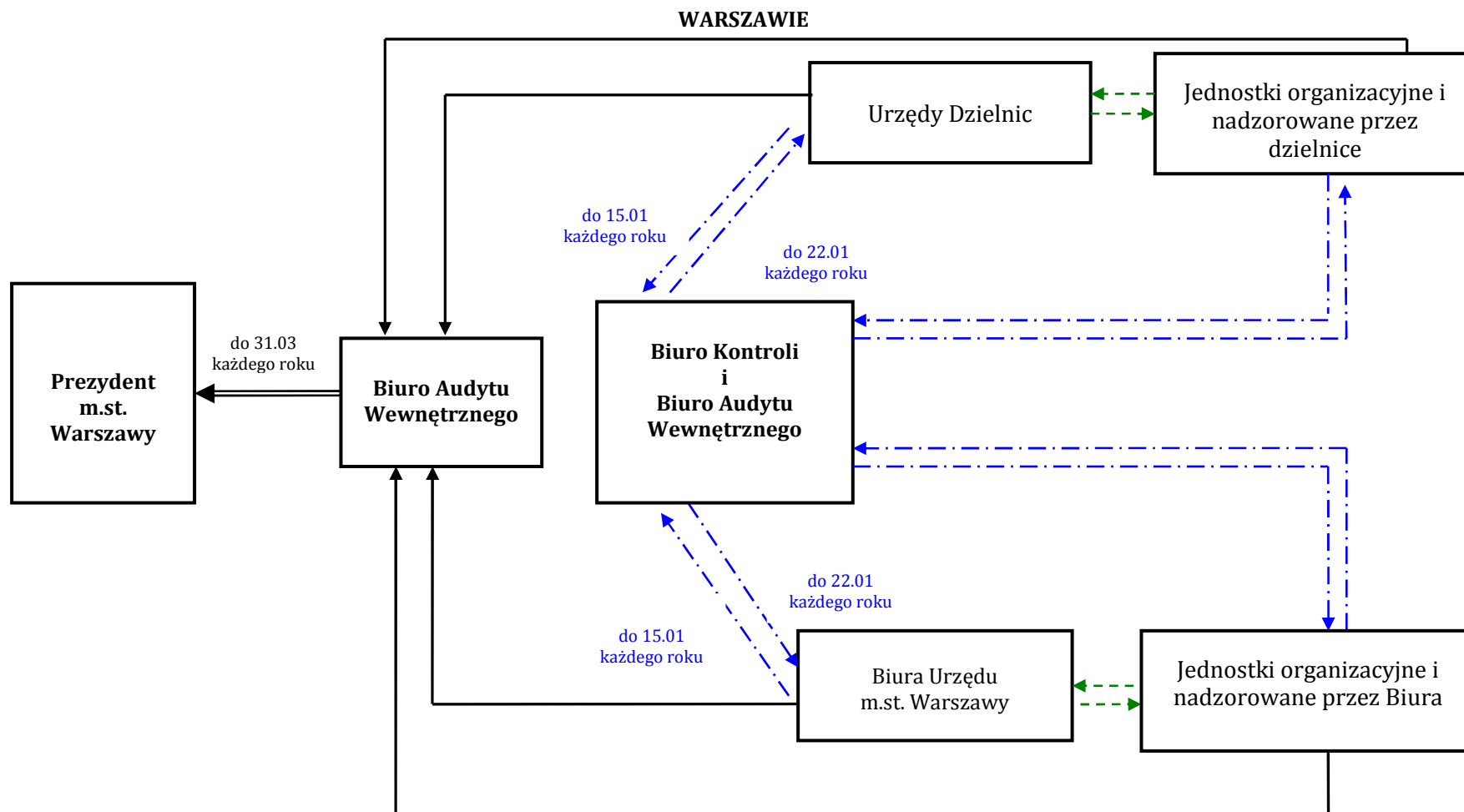
Korzyścią z przeprowadzenia samooceny w Mieście Stołecznym Warszawa jest również możliwość zdiagnozowania stanu kontroli zarządczej w poszczególnych procesach wg uczestniczących realizatorów tych zadań. Biuro Audytu Wewnętrznego m.st. Warszawy analizuje wydane rekomendacje pod adresem biur i urzędów dzielnic oraz jednostek realizujących zadania w ramach poszczególnych 16 procesów strategicznych, a po zakończeniu danego roku monitoruje stan ich realizacji.

Wyniki samooceny kontroli zarządczej, a w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli mają swoje przełożenie na poprawę funkcjonowania/ zarządzania w całej JST. Są one źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej zarówno na I jak i II poziomie jej funkcjonowania.









iturnia: 24-7pressrelease.com

SCHEMAT PRZEPIYU INFORMACJI W PROCESIE PRZYGOTOWANIA ROCZNEJ DIAGNOZY STANU KONTROLI ZARZĄDCZEJ W M.ST.





Legenda:

-  Przekazanie samooceny kontroli zarządczej z jednostek organizacyjnych i nadzorowanych do nadzorującego Urzędu Dzielnicy/ Biura.
-  Uwzględnienie w wynikach samooceny uwag naniesionych przez nadzorujący Urząd Dzielnicy/ Biuro. Po 22 stycznia każdego roku system automatycznie zostaje zamknięty na wnoszenie uwag.
-  Przekazanie samooceny kontroli zarządczej z Biur, Urzędów Dzielnic, jednostek do Biura Kontroli i Biura Audytu Wewnętrznego w terminie do 15.01 każdego roku. Naniesione uwagi na podstawie słabości zidentyfikowanych podczas kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz auditów i audytów wewnętrznych – Biuro Kontroli i Biuro Audytu Wewnętrznego zwracają adresatom w terminie do 22.01 każdego roku celem dokonania korekt stanu kontroli zarządczej.
-  W dniu 22.01. o godz. 16.00 system automatycznie zamyka dostęp na naniesienie uwag dla Biura Kontroli i Biura Audytu Wewnętrznego. Jeżeli 22.01 przypada w dniu wolnym od pracy - dostęp zostaje zamknięty następnego dnia roboczego o godz. 16.00.
-  Przekazanie do Biura Audytu Wewnętrznego do 31.01 każdego roku Informacji oraz Raportu o stanie kontroli zarządczej przez wszystkie Biura, Urzędy Dzielnic, jednostki. Dzień 31.01 kończy naniesienie korekt i wygenerowanie Informacji i Raportu o stanie kontroli zarządczej.
- Zamknięcie dostępu do systemu nastąpi po przekazaniu z Biura Audytu Wewnętrznego hasła „zamknięcie systemu”. Fakt taki może nastąpić po 31.01 danego roku – Biura, Urzędy Dzielnic, jednostki, które wygenerowały Informację i Raport o stanie kontroli zarządczej po 31.01 identyfikowane będą znakiem „czerwonej flagi”.
-  Przekazanie Prezydentowi m.st. Warszawy w terminie do 31 marca każdego roku Diagnozy stanu kontroli zarządczej w Urzędzie m.st. Warszawy (poziom I) oraz w Jednostce Samorządu Terytorialnego m.st. Warszawy wraz z Raportami wg obszarów działalności (poziom II).

Bożena Stoma: Audytor Generalny – Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy. Absolwentka Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów podyplomowych z dziedziny audytu i kontroli wewnętrznej w administracji publicznej przedsiębiorstwach i instytucjach finansowych oraz zarządzanie w administracji publicznej. Certyfikowany kontroler Najwyższej Izby Kontroli oraz audytor wewnętrzny (egzamin na audytora wewnętrznego zdany przed Komisją Egzaminacyjną w Ministerstwie Finansów). Posiada certyfikat Accreditation in Internal Quality Assessment/Validation (w zakresie oceny jakości funkcji audytu wewnętrznego) wydany przez Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA Global. Ma doświadczenie w komórkach kontroli wewnętrznej, a od 2004 r. na stanowisku audytora wewnętrznego w jednostce administracji państwowej. Od 2007 r. kieruje komórką audytu wewnętrznego w Urzędzie m.st. Warszawy.

SYSTEM STRADOM – NARZĘDZIE WSPOMAGAJĄCE ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE W JST

Zarządzanie w sektorze publicznym w Polsce poddane jest szeregowi wymagań nałożonych przez system prawny, przy czym wiele z nich wprowadzono w ostatnich kilkunastu latach.



**MONITOROWANIE
JAKOŚCI**
USŁUG PUBLICZNYCH

Najważniejsze z nowych wymagań to:

- 1) wykonywanie zadań celowo, oszczędnie, uzyskując „najlepsze efekty z danych nakładów”,
- 2) zapewnienie spójnego planowania finansowo-rzeczowego w skali wieloletniej,
- 3) zapewnienie audytu wewnętrznego w zgodzie z ustawą o finansach publicznych,
- 4) udokumentowany system zarządzania ryzykiem i ukształtowanie modelu zarządzania zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej,
- 5) zarządzanie bezpieczeństwem informacji,
- 6) zapewnienie corocznego audytu w obszarze bezpieczeństwa informacji.

Wszystkie Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) muszą sprostać tym wymaganiom, ale spełnianie wymagań nie może przesłaniać lub „wypaczać” podstawowego celu władz i administracji lokalnej – czyli świadczenia dobrych usług dla społeczności oraz dbałości o majątek wspólny, porządek, bezpieczeństwo itp.

Prawdziwym wyzwaniem jest zbudowanie systemu zarządzania w JST, który pozwoli – nie rozbudowując aparatu administracyjnego ponad miarę – realizować wskazaną wyżej podstawową misję służby publicznej, a jednocześnie wdrożyć i z pożytkiem dla jakości zarządzania wykorzystywać nakazane przez system prawny ww. narzędzia i metody.

Obserwacje wskazują, że wiele jednostek sektora finansów publicznych (w tym także JST) nadal nie wdrożyło w pełni nowych elementów do swojego systemu zarządzania.

W ramach projektu „Monitorowanie Jakości Usług Publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania JST” (MJUP), wykorzystując doświadczenia dwóch dużych miast Krakowa i Poznania, w kształtowaniu takiego systemu:

- 1) określiliśmy zasób podstawowych narzędzi, składowych systemu zarządzania w JST,
- 2) przedstawiliśmy postulaty dla każdego z nich, jakie winny zostać spełnione,

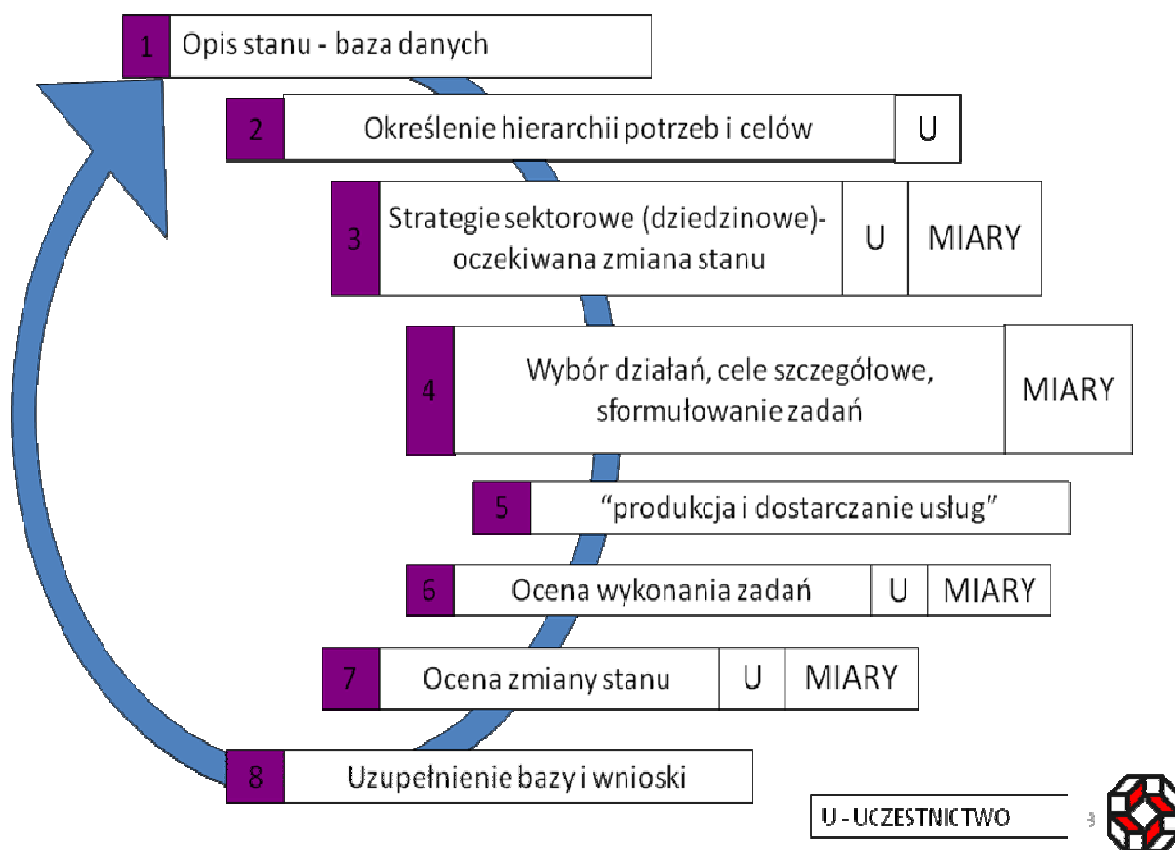


- przygotowaliśmy system informatyczny wspomagający proces, który pomaga gromadzić, przetwarzać, monitorować i bieżąco analizować dane dla oceny realizacji celów, wspomagania decyzji oraz zarządzania ryzykiem.

MODEL ZARZĄDZANIA ZINTEGROWANEGO

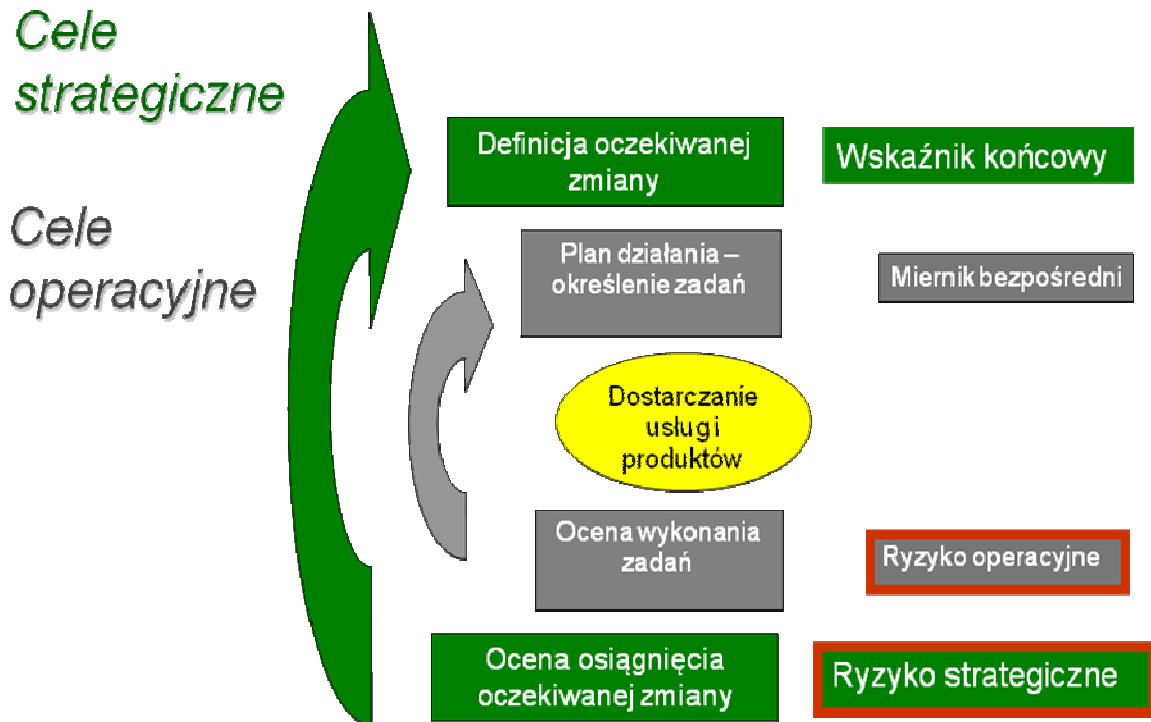
Ideę systemu zarządzania w Krakowie przygotowano wykorzystując Model Zarządzania Zintegrowanego opracowany w ramach Programu LGPP (Local Government Partnership Program, nazywanego Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego, który w latach 1998 – 2000 był finansowany przez rząd Stanów Zjednoczonych za pośrednictwem agencji USAID). Model ten, budowany w poszukiwaniu racjonalności i skuteczności działań JST (wdrażany od ok. 10 lat w Krakowie), jak się okazało, bardzo dobrze wpisuje się w wymagania, które później zostały sformułowane w kolejnych nowelizacjach ustawy o finansach publicznych i związanych z nią aktów wykonawczych.

Model można schematycznie przedstawić w postaci diagramu jak niżej:



Kolejne kroki pozwalają zarejestrować „fotografię stanu”, sformułować cele w dialogu z partnerami i klientami, zaplanować, a następnie wykonać działania i dokonać kolejno oceny wykonania działań i poziomu osiągnięcia oczekiwanej zmiany. Na zakończenie „pętli” trzeba dokonać ponownej fotografii, a wyciągnięte na bazie doświadczeń wnioski wykorzystać w kolejnym cyklu.

Wspomniany wyżej model podwójnej oceny, która wiąże cele długoterminowe i bezpośrednie wyniki działań w kolejnych latach, można zilustrować jak niżej:



SYSTEM STRADOM

Model zarządzania zintegrowanego, podobnie jak wszystkie współczesne narzędzia wspomagające decydentów, wymaga sprawnego systemu zarządzania informacją.

W przypadku dużej lub bardzo dużej JST zakres oraz ilości gromadzonych i przetwarzanych danych są olbrzymie, więc czynnikiem kluczowym reformy jest system wspomagania wykorzystujący technologie informatyczne.

System taki w ramach projektu MJUP zbudowano od podstaw, zintegrowano go z istniejącymi w JST systemami ewidencyjnymi i nadano mu strukturę modułową. Oznacza to, że w zależności od woli, administracja i najwyższe kierownictwo może korzystać z pełnej funkcjonalności lub używać jedynie wybranych obszarów funkcjonalnych.

System **STRADOM** (nazwa to akronim od **STR**ategia **Dużego Obszaru Miejskiego**):

- posiada funkcjonalność wspierającą: pełne wdrożenie ww. reformy i cykl systematycznej poprawy jakości usług publicznych
- zapewnia wypełnienie wszystkich wyżej wymienionych wymagań, jakie ustawa o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych.

Warto podkreślić, że wytworzone oprogramowanie z powodzeniem może być wykorzystywane także w sytuacji, gdy JST nie jest jeszcze gotowa do wdrożenia wszystkich elementów reform. Wówczas zakres wdrożenia może zostać dostosowany do aktualnego systemu zarządzania w danej JST, a później, w miarę postępu reform, JST może w wybranym przez siebie tempie poszerzać wykorzystanie systemu **STRADOM**.

System posiada hurtownię danych, w której można zestawiać:

- dane dla potrzeb zarządzania strategicznego, w tym monitorowania usług publicznych oraz planowania i monitorowania programów strategicznych,



- dane o planie rocznym i bieżącym wykonaniu rzeczowym (czyli produktach) zadań, jak i
- dane finansowe, prezentując dla każdej jednostki rozliczeniowej, dla której system ewidencji księgowej gromadzi dane – wielkość planu, zaangażowania, wydatków, zobowiązań i kosztów.

Aby w pełni skorzystać z tej funkcjonalności konieczne jest dostarczanie danych z systemu finansowo księgowego (FK) jednostki do hurtowni. Zatem JST zainteresowana raportami, w których dostępna jest aktualna informacja o planie, zaangażowaniu środków, wydatkach, kosztach i zobowiązaniach w szczególności analityk prowadzonych w systemach ewidencyjnych, musi w porozumieniu z dostawcą swojego systemu FK przygotować go do integracji z hurtownią.

OCZEKIWANE REZULTATY WDROŻENIA

System STRADOM swoją funkcjonalnością obejmuje gromadzenie i przetwarzanie danych począwszy od celów strategicznych i dziedzin zarządzania aż do najbardziej szczegółowych danych pochodzących z ewidencji księgowej. Jeśli wdrożenie oferowanej funkcjonalności jest pełne (wszystkie obszary) – jego rezultatem powinny być:

- a) wybór celów z uwzględnieniem opinii klientów – interesariuszy i synchronizacja zapisu celów w perspektywie strategicznej z planami działań kilkuletnich, wieloletnią prognozą finansową (WPF) oraz budżetem rocznym,
- b) określenie miar, pozwalających planować i oceniać stopień realizacji celów w cyklu rocznym oraz w perspektywie wieloletniej,
- c) wybór działań (w perspektywie wieloletniej i rocznej), które skutecznie i efektywnie pozwolą osiągnąć ww. cele,
- d) określenie miar, które pozwolą stwierdzić, w jakim zakresie zaplanowane działania zostały zrealizowane,
- e) identyfikacja i analiza (ocena) ryzyk zagrażających wykonaniu działań oraz realizacji celów,
- f) rejestr ryzyk i wspomaganie zarządzania nimi oraz zapisy wyników audytów i nadzór nad rekomendacjami, a także gromadzenie wyników prac innych dostawców zapewnienia,
- g) odpowiedni system FK umożliwiający bieżący wgląd w zaewidencjonowane kwoty w szczególności zadań oraz działań,
- h) utrzymywanie i aktualizacja zapisów dotyczących danych gromadzonych w ramach lit. a do g powyżej oraz wykorzystanie tych danych dla generowania raportów i analiz na potrzeby zarządzania.

System STRADOM ma charakter „aplikacji webowej”, oznacza to, że dostęp do niego odbywa się przez przeglądarkę stron www, a zatem:

- nie wymaga instalacji żadnego specjalnego oprogramowania na miejscu w JST,
- stacje robocze bezpośrednich operatorów muszą mieć szerokopasmowe łącze internetowe i odpowiednią przeglądarkę (IE 10 lub Firefox Mozilla).

STRADOM JAKO „KATALIZATOR” REFORMY ZARZĄDZANIA W JST

Jak wspomniano wyżej system ma budowę modułową i z powodzeniem może służyć samorządom, które zamierzają uporządkować zarządzanie danymi w obrębie wiązania celów i programów strategicznych z budżetowaniem rocznym, przedsięwzięciami wieloletnimi (WPF) i zarządzaniem ryzykiem bez względu na obecnie wykorzystywany model zarządzania.



Jeśli samorząd ma wdrożony budżet zadaniowy nawet w bardzo prostej formie, może w istniejącym modelu zarządzania użyć systemu STRADOM do uporządkowania zarządzania danymi, w celu generowania bieżącej i okresowej informacji dla celów zarządczych.

Jeśli budżet jednostki nadal jest przygotowywany w formie tradycyjnej, ale kierownictwo jest gotowe do zrobienia pierwszego kroku w kierunku reformy budżetowej system STRADOM może być we wdrożeniu tej zmiany bardzo pomocny. Dzięki niemu wdrożenie zmian będzie łatwiejsze i automatycznie skoordynowane z „budżetem tradycyjnym”.

Projekt „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania JST” (MJUP) realizowany w ramach Programu operacyjnego kapitał ludzki (POKL) – obszar wsparcia „Dobre rządzenie” ma charakter innowacyjny i jest w 100% finansowany za środków POKL przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC). Dlatego, zgodnie z umową o finansowanie, prawa autorskie do wszystkich produktów (w tym do systemu STRADOM) wytworzonych w ramach projektu po zakończeniu prac zostaną przeniesione na MAiC i w związku z tym produkty te będą nieodpłatnie dostępne dla wszystkich JST, które zechciałyby ich używać.

Projekt MJUP niedługo zostanie zakończony i jego produkty w postaci Katalogu wskaźników, metodyki badań opinii mieszkańców, przykładowych aktów kierowania wdrażających nowe zasady, a przede wszystkim systemu STRADOM są w końcowej fazie wdrażania i testowania w administracjach Krakowa i Poznania.

W lutym 2015 rezultaty projektu zostaną przedstawione na pierwszej konferencji upowszechniającej w Krakowie, na którą chcemy zaprosić ok. 120 przedstawicieli samorządów lokalnych. Następnie także w ramach upowszechniania ze środków projektu przewidywane jest udzielenie wsparcia czterem jednostkom samorządu terytorialnego, które zdecydują się na wdrożenie reform zmierzających w kierunku monitorowania jakości usług publicznych, wykorzystując narzędzia przygotowane w ramach projektu MJUP.

PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Ponieważ każdy system informatyczny wykorzystywany do zarządzania musi być utrzymywany, pielęgnowany i dostosowywany do zmieniających się przepisów, a także udoskonalany, będziemy zabiegać, aby w następnej perspektywie finansowej EU uzyskać finansowanie kolejnego projektu.

W jego ramach chcielibyśmy sfinansować wsparcie reform z wykorzystaniem produktów projektu MJUP w zainteresowanych JST oraz utworzenie w sieci przestrzeni, gdzie system **STRADOM** mógłby zostać zainstalowany i utrzymywany. Samorządy mogłyby tam dzierżawić/kontraktować uzgodnione zasoby (moc przetwarzania, pamięć), mogłyby otrzymywać wsparcie techniczne (szkolenia i usługi konsultingowe oraz pomoc we wprowadzaniu odpowiednich regulacji, aktów kierowania). Oprócz utrzymania systemu w ramach tego projektu należałoby także ulokować program wspomaganie dla JST podejmujących wysiłki wdrożenia choćby części rozwiązań proponowanych w systemie. W przypadku, gdyby gmina z powodzeniem wdrożyła zadeklarowane moduły do swojego systemu zarządzania, program taki mógłby obejmować współfinansowanie (np. częściową refundację):

- kosztów usług doradczych i szkoleniowych na etapie przygotowania i początków wdrożenia
- kosztów integracji systemów finansowo - księgowych w JST z hurtownią systemu STRADOM
- kosztów dzierżawy zasobów w centrum oferującym system STRADOM.



MAPA KORZYŚCI

W tabeli poniżej spróbowaliśmy przedstawić wymagania i korzyści informacyjne jakie JST może odnieść w rezultacie wdrożenia poszczególnych modułów funkcjonalnych systemu STRADOM.

Lp.	Moduł	Wymagania	Korzyści
1.	Dziedziny zarządzania	Dostosowanie katalogu wskaźników dziedzinowych	1. Powstająca z czasem fotografia stanu w postaci danych aktualnych i zachodzących zmian 2. Możliwość monitorowania jakości usług publicznych i skuteczności programów strategicznych
2.	Planowanie zadań typu P jako zadania „proste”	brak	3. Możliwość przydzielenia zasobów i nadzorowania limitów do planowania zadań typu B 4. Automatyczne zestawienie planu budżetu rocznego w klasyfikacji budżetowej i zadaniowej
2.	Planowanie zadań typu B jako zadania „proste”	Zdefiniowane przynajmniej jedno zadanie w komórce organizacyjnej	5. Wykonanie zestawienia zbiorczego planowanych zasobów dla zadań zleconych 6. Gotowy wykaz przedsięwzięć wieloletnich w formacie wymaganym uofp.
3	WPF - wariantowanie	brak	7. Wariant „zero” WPF jest dostępny w systemie do analiz. 8. Tworząc warianty istniejących zadań można szybko analizować wpływ zmian na kształt WPF 9. Ostateczny wariant, zgodny z wykazem przedsięwzięć (pkt 4 powyżej) system STRADOM automatycznie może wysłać do BESTII.
4.	Planowanie Programów	brak	10. Możliwość zaplanowania w WPF środków na zespół działań wieloletnich, nawet, gdy nie ma jeszcze gotowych zadań budżetowych. 11. Możliwość prowadzenia analiz finansowych dla grupy zadań należących do programu łącznie.
5.	Monitorowanie	Zapewnienie integracji danych z systemu FK z hurtownią STRADOM	12. Raporty prezentujące dane finansowe (plan, zaangażowanie, wydatki, zobowiązania i koszty) w układzie klasyfikacji budżetowej i zadaniowej.
6.	Zarządzanie ryzykiem i audyty	Zdefiniowane przynajmniej jedno zadanie w komórce organizacyjnej	13. Audytorzy (a także właściciele ryzyk) mogą definiować ryzyka dla zadań i oceniać je. Audytorzy mogą prowadzić ich rejestr, umieszczać w systemie wyniki badań, rekomendacje i nadzorować wdrożenia rekomendacji. 14. Raporty podsumowujące stan ryzyk wyniki ocen i badań

Więcej informacji na temat projektu i jego produktów można znaleźć na stronie www.mjup.krakow.pl.

Krzysztof Pakoński: Członek Grupy Sterującej Projektu MJUP, Audytor Generalny w Urzędzie Miasta Krakowa.

Piotr Wierzchosławski: Kierownik Projektu MJUP, Kierownik Referatu Monitorowania Procesów i Zadań w Wydziale Organizacji i Nadzoru Urzędu Miasta Krakowa.

**REALIZACJA PROJEKTU**

Od 2012 roku mieliśmy przyjemność informować Czytelników Biuletynu o kolejnych fazach realizacji oraz osiągniętych rezultatach projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”. Obecnie, po 4 latach prowadzenia badań porównawczych urzędów, zmierzamy do zakończenia tego przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków unijnych.

Koordynowany przez Śląski Związek Gmin i Powiatów projekt miał na celu zebranie i dostarczenie kierownikom urzędów danych porównawczych, jako tła do oceny wyników osiągniętych w wybranym urzędzie. Początkowo projekt był realizowany w grupie 19 jednostek sektora finansów publicznych, natomiast w 2014 roku grupa została rozszerzona do 40 urzędów miast na prawach powiatu, urzędów gmin oraz starostw powiatowych:

- **urzędy miast na prawach powiatu:** Bielsko – Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Kalisz, Krosno, Lublin, Mysłowice, Piotrków Trybunalski, Ruda Śląska, Rybnik, Sosnowiec, Tarnobrzeg, Tarnów, Tychy, Zabrze, Żory;
- **urzędy gmin:** Czechowice-Dziedzice, Czeladź, Jaworze, Kalety, Kochanowice, Konopiska, Lędziny, Lubliniec, Ornontowice, Pawłowice, Pilchowice, Radlin, Radzionków, Skoczów, Wodzisław Śląski, Zbrostawice;
- **starostwa powiatowe:** powiat bieruńsko-lędziński, powiat piotrkowski, powiat zawierciański.

Istotnym wsparciem w benchmarkingu urzędów był modelowy zestaw wskaźników, który pozwolił na dogłębną analizę wybranych obszarów poddanych badaniu. W wybranych zakresach ustalono cele procesów, mierniki oraz wskaźniki ich monitorowania. Zestaw wskaźników ułatwia kierownikom urzędów uzyskanie odpowiedzi na podstawowe pytania kontroli zarządczej: czy cele i zadania w procesach poddanych benchmarkingowi są realizowane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Koncepcja benchmarkingu, oparta na modelowym zestawie wskaźników, była testowana przez trzy kolejne lata, podczas których cyklicznie prowadzono następujące działania:

1. Coroczne gromadzenie danych z jednostek o realizowanych w urzędach wybranych usługach.
2. Badania satysfakcji klientów urzędów we wszystkich jednostkach biorących udział w projekcie.
3. Przetwarzanie zgromadzonych danych i ich analiza.
4. Identyfikacja dobrych rozwiązań na podstawie zebranych danych.
5. Spotkania w celu wymiany doświadczeń między urzędami oraz analiza najlepszych rozwiązań.



Badania porównawcze były prowadzone w 10 kluczowych procesach realizowanych przez urzędy:

1. Postępowanie administracyjne:
 - a) wydawanie decyzji pozwolenia na budowę w rozumieniu zgodnym z Prawem budowlanym (powiat);
 - b) wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu);
 - c) decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu);
 - d) uzyskanie decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu, oraz powiatu).
2. Utrzymanie infrastruktury miejskiej na przykładzie oświetlenia – z perspektywą pomiaru zarządzania energią (gminy).
3. Gospodarka odpadami (gminy, w tym miasta na prawach powiatu).
4. Monitorowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości.
5. Egzekwowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości.
6. Organizacja sieci szkół publicznych w zakresie dotyczącym kształcenia obowiązkowego.
7. Realizacja usług społecznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
8. Opieka nad dziećmi do lat 3 (żłobki, kluby dziecięce, dzienny opiekun).
9. Zarządzanie zasobami ludzkimi (gminy i powiaty).
10. Organizacja pracy urzędu (gminy, w tym miasta na prawach powiatu, oraz powiaty).

DOBRE PRAKTYKI

W ramach wymienionych wyżej procesów prowadzone były analizy, a w oparciu o nie identyfikowane dobre praktyki.

W ciągu trzech lat prowadzenia benchmarkingu, udało się wskazać ciekawe rozwiązania w każdym z obszarów tematycznych poddanych benchmarkingowi.



Jednym z ciekawszych rozwiązań okazała się praktyka kilku urzędów w zakresie wprowadzenia opłatomatu.

W procesie monitorowania zaległości podatkowych **Urzędu Miasta Tychy** wyszczególniono 5 etapów, zwanych dalej krokami, w obrębie których uzyskuje i utrzymuje się efektywność i skuteczność.



Źródło: UM Tychy

- **Krok 1: Systematyczna analiza kart kontowych prowadzonych dla podatników, m.in. likwidacja sald nadpłat – terminowe wszczynanie postępowań podatkowych, analiza przedawnień, przenoszenie odpowiedzialności na spadkobierców i osoby trzecie.**
- **Krok 2: Komunikacja z podatnikiem poprzez wprowadzenie systemu powiadamiania SMS⁹ o terminach płatności:** zintegrowanie systemu powiadomień z systemem komputerowym w zakresie podatków i opłat – w przypadku salda na karcie kontowej przekazywana informacja przypominająca o terminie płatności (7 dni przed terminem) bądź informacja o zaległości na karcie kontowej (7 dni po terminie). Powiadomienia dotyczą: podatku od nieruchomości osób fizycznych i prawnych, dzierżawy, użytkowania wieczystego, podatku od środków transportu, koncesji na sprzedaż alkoholu.
- **Krok 3: Szerokie możliwości w zakresie regulowania zobowiązań podatkowych (karty płatnicze, opłatomat, system identyfikacji masowych płatności).** Wprowadzenie „narzędzi” usprawniających proces księgowości – wpłaty z tytułu podatków i opłat dzięki powiązaniu z systemem komputerowym trafiają bezpośrednio na karty kontowe zobowiązanych.
- **Krok 4: Terminowość wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych zgodnie z obowiązującą instrukcją dotyczącą zasad ewidencji i poboru podatków, opłat i należności cywilnoprawnych w Wydziale Podatków i Opłat.** Wprowadzenie jasnych

⁹ System powiadomień wiadomościami tekstowymi wysyłanymi na telefony komórkowe został wdrożony w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE i obejmuje osoby, które wyraziły chęć otrzymywania powiadomień z UM Tychy.



zasad postępowania pozwala na sprawne i terminowe realizowanie zadań Wydziału, co przekłada się na jego skuteczność.

- **Krok 5: Monitorowanie stanu prowadzonej egzekucji wobec zobowiązanych przez komórkę egzekucji lub komorników skarbowych.** Bieżące analizowanie kart kontowych pod kątem zaległości objętych postępowaniem egzekucyjnym, monitorowanie wewnątrz komórki egzekucji oraz innych organów egzekucyjnych (urzędy skarbowe, komornicy) pod kątem podjętych działań.

Urząd Miasta Tychy zakupił 2 opłatomaty w 2013 r. Jedno urządzenie zostało umieszczone na parterze w Biurze Obsługi Klienta, drugie na piętrze, na którym obsługiwane są sprawy geodezyjne. Klient, który chce skorzystać z opłatomatu, powinien posiadać stosowny dokument, np. decyzję wymiarową z kodem kreskowym, którego zeskanowanie pozwoli uiścić daną opłatę. Można tego dokonać zarówno gotówką, jak i kartą płatniczą w zakresie podatku od nieruchomości osób fizycznych, kosztorysów geodezyjnych, koncesji za sprzedaż napojów alkoholowych, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w trakcie wdrażania).

Opłatomat współpracuje z dziedzinowymi systemami informatycznymi na zasadzie webserwisów. Opłatomat łączy się z podatkami, katastrzem oraz kasą, przekazując dane związane z opłatami z tytułu podatku od nieruchomości oraz opłat geodezyjnych. Obecnie trwają prace zmierzające do uruchomienia płatności z tytułu opłaty komunalnej.



Opłatomat w UM Tychy. Źródło: UM Tychy.

Za pomocą opłatomatu można regulować jedynie terminowe płatności. Płatności przeterminowane nie są przyjmowane, co jest istotną brakującą funkcjonalnością.

Opłatomat w Wydziale Geodezji cieszy się dużym zainteresowaniem osób dokonujących płatności za wykonanie materiałów związanych z zasobem mapowym. Mniejszym zainteresowaniem cieszy się opłatomat w BOK.

Duże zainteresowanie opłatomatem odnotowano też w **Częstochowie**, gdzie dokonywane są za jego pośrednictwem wpłaty z tytułu rejestracji pojazdów (większość tego rodzaju wpłat



dokonywane tam w opłatomacie). Opłatomat dostarczył i obsługuje bank, który prowadzi rachunek bankowy Urzędu Miasta bez dodatkowych opłat. Wpłaty w opłatomacie powiązane są z ewidencją księgową. W przyszłości planuje się umieścić kody kreskowe na decyzjach wymiarowych, tak, aby rozszerzyć zakres obsługiwanych płatności.

Opłatomat wdrożono również w **Chorzowie**, gdzie sprawdza się dobrze tam, gdzie klient jest pewien wysokości opłaty (np. sprawy komunikacyjne).

Innym rozwiązaniem zidentyfikowanym w ramach projektu jako dobra praktyka jest obsługa bez urzędowej kasy.

Bank, który chce prowadzić obsługę budżetu **Urzędu Miasta Żory** obowiązany jest również do prowadzenia obsługi kasowej bez opłat dla klientów w jednym z budynków (warunek w postępowaniu przetargowym). Przeprowadzony został też przetarg na obsługę kasową, w wyniku którego obsługa realizowana jest przez inny bank w drugim z budynków urzędu. Klienci również nie płacą za dokonywane wpłaty. Odnotowywana jest oczywista oszczędność kosztów z tytułu braku konieczności ponoszenia kosztów kasy, która funkcjonuje tylko w jednym z budynków w bardzo ograniczonym zakresie (przyjmowanie wpłat w godzinach, w których zamknięta jest placówka banku).

Więcej informacji na temat tych i innych dobrych praktyk zidentyfikowanych w ramach projektu jest dostępne na stronie internetowej www.benchmarking.silesia.org.pl w zakładce „**Strefa dobrych praktyk**”.

PODSUMOWANIE PROJEKTU

W listopadzie 2014 roku realizacja projektu została pozytywnie oceniona zarówno przez członków Krajowej Sieci Tematycznej w obszarze Dobre Rządzenie, jak i przedstawiciele Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Finalny produkt projektu został również zaopiniowany przez ekspertów oceniających. W opinii jednego z nich wypracowane rozwiązania to najlepsza metoda (benchmarkingowa) jaka została wprowadzona w samorządzie od 25 lat jego funkcjonowania.

Kolejnym działaniem w projekcie jest organizacja konferencji, której głównym tematem będzie wymiana doświadczeń w kwestiach związanych z zarządzaniem urzędem, w szczególności zarządzaniem zasobami ludzkimi. Ponadto w ramach sesji panelowych, których uczestnikami będą kierownicy jednostek, zaplanowano dyskusje o praktycznych rozwiązaniach stosowanych w urzędach, które uznawane są za dobre lub wręcz modelowe.

Już teraz zachęcamy Państwa do udziału w konferencji, która odbędzie się 13 stycznia 2015 roku w Warszawie. Szczegółowy program spotkania jest dostępny na stronie projektu www.benchmarking.silesia.org.pl.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Artykuł powstał przy wykorzystaniu materiałów z raportu z badań, opracowanego przez eksperta w projekcie, **Pana Marcina Smale**, Dyrektora Ośrodka Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki w Katowicach.



INTERESUJĄCE PUBLIKACJE NA STRONIE INTERNETOWEJ MINISTERSTWA FINANSÓW

Zachęcamy do zapoznania się z materiałami ze spotkań audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych, które odbyły się w Ministerstwie Finansów:

1. LIII spotkania z dnia 30 października 2014 r. – poświęconego funkcjonalności systemu STRADOM, omawianego na łamach naszego Biuletynu

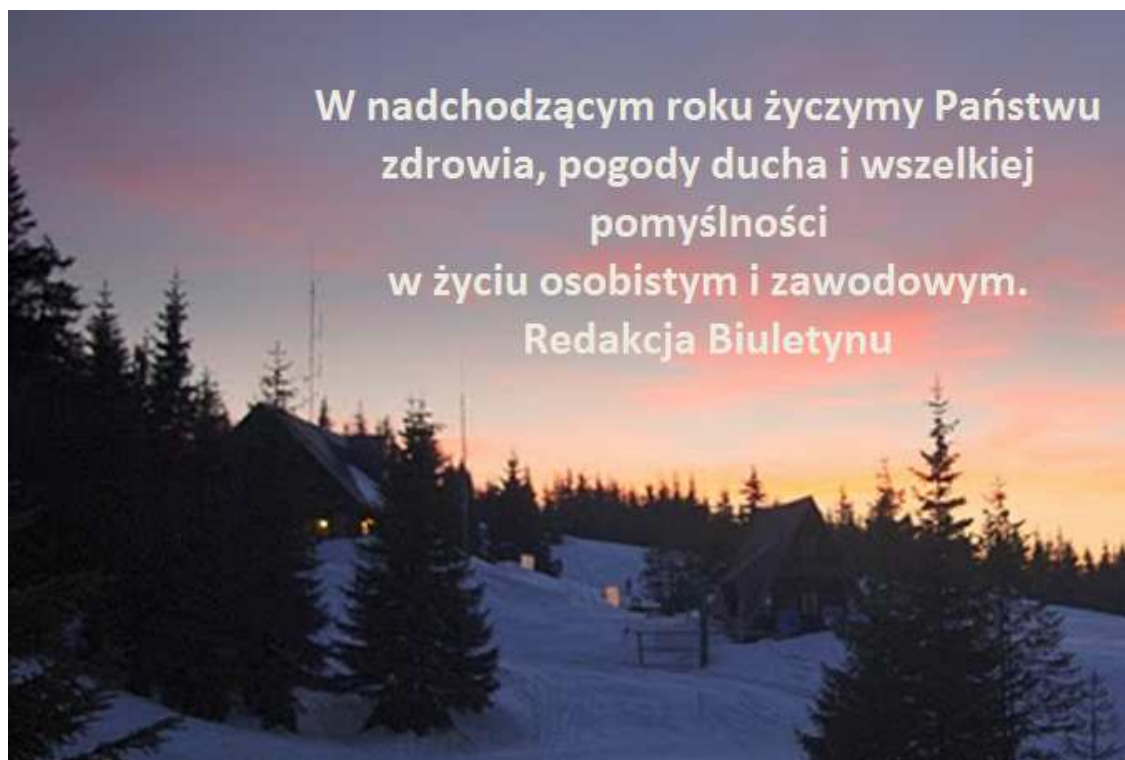
oraz dwóch spotkań, podczas których omawiano tematykę efektywnej komunikacji w audycie wewnętrznym:

2. LIV spotkania z dnia 27 listopada 2014 r. – poświęconego skutecznemu informowaniu o wynikach zadania audytowego,
3. LV spotkania dnia 18 grudnia 2014 r. – podczas którego omawiano zagadnienia dotyczące skutecznej komunikacji i negocjacji w pracy audytora wewnętrznego.

Wszystkie notatki oraz prezentacje ze spotkań znajdują Państwo na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/ Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Szkolenia](#)

Zachęcamy do lektury!

OD REDAKCJI





Serdecznie zapraszamy Państwa do lektury publikowanych materiałów i kontaktów z naszym Departamentem. Chętnie służymy Państwu wsparciem merytorycznym.

Prosimy też o dzielenie się własnymi dobrymi praktykami, których publikacja pozwoli innym jednostkom na usprawnienie systemów kontroli zarządczej. Będziemy wdzięczni za wszystkie Państwa sugestie, propozycje i uwagi w sprawie Biuletynu oraz zakładki [Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza w sektorze publicznym](#) na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Kontakt:

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail: RedakcjaDA@mf.gov.pl

lub Sekretariat.PW@mf.gov.pl

Jednocześnie informujemy, że artykuły zewnętrzne są wyrazem opinii ich Autorów.

Prawa autorskie do artykułów zamieszczonych w Biuletynie „Kontrola Zarządcza w jst” należą odpowiednio do ich Autorów oraz wydawcy. Kopiowanie na dowolnych nośnikach, przedruk, rozpowszechnianie materiałów zamieszczonych w Biuletynie „Kontrola Zarządcza w jst” bez zgody Autorów oraz wydawcy zabronione.