

Sławomir Wysocki

Inteligentnie integrować, czyli o tym, jak budować systemy zarządzania urzędem

Wstęp

Na mapie debaty o stanie administracji publicznej dominują kwestie kosztów funkcjonowania tej administracji, możliwości prawne do skutecznego funkcjonowania, poziomie kompetencji urzędników i ich liczebności¹. Niewiele, przynajmniej w dyskursie publicznym, jest rozważań o zmianach, które zaszły w poziomie zarządzania strukturami administracji publicznej. A zmiany te, choć zdaniem wielu nadal postępują zbyt wolno, są na przestrzeni ostatnich 17 lat znaczące. Obiektywnie opisują to różnego typu zestawienia i badania². Konsekwencje tych zmian dostrzegają obywatele, co uwidacznia się w ocenach stopnia, w jakim administracja jest nastawiona *prokliencko*. By tak było urzędy musiały wprowadzić szereg rozwiązań zarządczych. Obecnie problem nie jest już brak – jak to miało miejsce przed 15-16 laty – zastosowania różnego typu rozwiązań zarządczych. W wielu organizacjach występuje potrzeba uporządkowania wprowadzonych rozwiązań zarządczych. I o tym, jak to można zrobić, dążąc do zbudowania zintegrowanego systemu zarządzania, jest ten tekst³.

Zintegrowany system zarządzania to połączenie procesów, procedur i praktyk działania stosowanych w organizacji w celu wdrożenia jej polityki, które może być bardziej skuteczne w osiąganiu celów wynikających z polityki niż podejście poprzez oddzielne systemy. [*BSI Management System Integration – A Guide, 2000*].

To podręcznikowe i encyklopedyczne określanie stanu, do jakiego organizacje powinny dążyć. Stanu, który jest dostrzegany także w samej administracji, gdy toczy się debata o zarządzaniu czy innowacyjności sektora publicznego: „Stanem oczekiwanym jest zintegrowanie funkcjonujących systemów i zasobów w celu ich optymalnego wykorzystania”⁴.

W tej części tekstu przedstawię propozycję modelowego i praktycznego podejścia zmierzającego do integrowania systemów zarządzania w urzędach administracji publicznej. Celem procesu, jaki opisuję, jest budowanie spójnego systemu zarządzania organizacją opartego o wykorzystywane już systemy, modele i narzędzia, uzupełnione, rozszerzone lub zmienione w wyniku wsparcia doradczego oraz rozwiązań wypracowanych w projekcie.

Integracja to łączenie, sprawianie, że jakieś elementy stają się silniej związane, np. poprzez korzystanie ze wspólnych zasobów. Co w takim razie powinno być poddane procesom integracji w urzędach administracji rządowej?

¹ Wystarczy spojrzeć na wszelkie dyskusje toczne przy okazji zmian przeprowadzanych po zmianie rządu.

² Np. <http://www.ip.mac.gov.pl/ip2/dokumenty/badania-i-raporty/badania-ewaluacyjne/7622,Wyniki-badania-quotBarometr-rozwoju-instytucjonalnego-jednostek-samorzadu-teryto.html> czy np. <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sluzba-cywilna-zaufanie-i-komunikacja>.

³ Tekst powstał na podstawie roboczych opracowań autora, które następnie stanowiły część raportu podsumowującego działania realizowane w ramach projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”. Patrz: <https://dsc.kprm.gov.pl/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie> oraz <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie-raport-podsumowujacy>.

⁴ Innowacyjność zarządzania w sektorze publicznym – mit czy rzeczywistość?, Opracowanie Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów, BIIULETYN Nr 1 (14)/2015 Kontrola Zarządcza w Jednostkach Samorządu Terytorialnego.

Obecnie podstawowymi elementami systemu zarządzania, bezpośrednio wynikającymi z regulacji prawnych, są w tych urządach :

- standardy kontroli zarządczej (kz),
- podejście zadaniowe do tworzenia i monitorowania budżetu (tzw. budżet zadaniowy – bz),
- standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (standardy ZZL w SC).

Równolegle w dużej grupie urzędów funkcjonowały lub nadal funkcjonują w różnym stopniu zaawansowania i wykorzystywania – systemy zarządzania jakością oparte o międzynarodowe standardy ISO. Są to głównie systemy zarządzania jakością wdrożone zgodnie z wymogami normy PN-EN ISO 9001:2009, systemy zarządzania (zgodne z wymogami PN-EN ISO/IEC 17025:2005 oraz PN-EN ISO/IEC 17020:2012) zgodnością usług laboratoriów, systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodne z ISO/IEC 27001, system zarządzania środowiskowego ISO 14001 oraz system EMAS. W niektórych urządach funkcjonują tzw. zintegrowane systemy zarządzania, przy czym integracja dotyczy najczęściej systemu ISO 9001, bezpieczeństwa, rzadziej środowiskowego. Zazwyczaj podstawą większości takich projektów jest system zarządzania jakością zgodny z wymogami normy ISO 9001. Dodatkowo w ramach tych zintegrowanych systemów wdrożono wymagania dodatkowe wynikające z Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (*system wymagań opracowany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji oraz Krajową Izbę Gospodarczą*).

Gdy rozważane jest modelowe i praktyczne podejście do integracji systemów zarządzania warto zapoznać się z wnioskami, rekomendacjami jakie dotychczas sformułowano w tym zakresie. Przegląd⁵ dostępnej w tym obszarze wiedzy wskazuje, że pojęcie integracji systemów zarządzania jest najczęściej utożsamiane z integracją tzw. sformalizowanych (znormalizowanych) systemów zarządzania⁶. Czyli systemów opartych o normy ISO serii 9000, norm ISO serii 14000, standardy dot. systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy – OHSAS 18001, systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001 oraz systemu społecznej odpowiedzialności biznesu SA 8000.

Literatura przedmiotu wskazuje⁷ wiele teoretycznych modeli integracji znormalizowanych systemów zarządzania. Niewiele jest natomiast badań dotyczących praktycznych aspektów związanych z integracją systemów zarządzania. A jeśli już, to dotyczą sektora przedsiębiorstw⁸. Gdy przyjrzeć się

⁵ Kafel P., Sikora T., Integracja systemów zarządzania, Problemy Jakości nr 8/2011. Artykuł przeglądowy literatury badań dotyczących integracji systemów zarządzania. Analizowana literatura opublikowana została w języku angielskim i obejmowała publikacje z lat 2000-2010.

Kafel P., Integracja systemów zarządzania – nowe kierunki badań, Problemy Jakości nr 5/2015. Artykuł jest przedstawieniem wyników przeglądu literatury opublikowanej w latach 2012- 2014 dotyczących aspektów integracji systemów zarządzania. Analizowana literatura opublikowana została w języku angielskim.

⁶ Patrz: Borys Tadeusz, Rogala Piotr (red.): Doskonalenie sformalizowanych systemów zarządzania, 2011, Difin, ISBN 978-83-7641-551-2;

Ejdys J., Model doskonalenia znormalizowanych systemów zarządzania oparty na wiedzy, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2011.

⁷ Jonker J., Karapetrovic S., Systems thinking for the integration of management systems, Business Process Management Journal 10.6 (2004): 608. ABI/INFORM Global, ProQuest. Web. 3 Feb. 2011; Karapetrovic S. Strategies for the integration of management systems and standards. TQM Magazine 2002;14(1):61–7; Wilkinson G, Dale BG. Integrated management systems: an examination of the concept and theory. The TQM Magazine 1999;11(2):95–104.

⁸ Patrz cytowane w poprzednich przypisach artykuły przeglądowe P. Kufla oraz

Wysokińska-Synkus A., Synkus P., Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Bezpieczeństwo, informacja, integracja, model doskonalenia, ROI Consulting, Warszawa 2013;

Wysokińska-Synkus A., Synkus P., Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Systemy zarządzania w świetle badań empirycznych. Rekomendacje stosowania, ROI Consulting, Warszawa 2013; <http://www.slideshare.net/senkus/systemy-zarzadzania-w-swietle-nowych-wyzwan-t2>.

bliżej zawartym tam wnioskowi i proponowanym rekomendacjom, to dostrzec można szereg podobieństw. Oto kilka przykładów⁹:

- brak przekonania wśród pracowników o korzyściach płynących z procesu integracji plus dominujące przekonanie, że to dodatkowa (w domyśle niepotrzebna) praca;
- braki dotyczące wizji misji, sformułowanych celów, wzajemnych powiązań, błędne sformułowanie tych celów, zaniechania w monitorowaniu stopnia realizacji ustalonych celów;
- regulaminy organizacyjne nie odpowiadające realizowanym procesom.

Jako rekomendacje wskazuje się m.in.: przedstawianie korzyści z integracji nie tylko w wymiarze organizacji, ale pojedynczych pracowników; zbudowanie przekonania do misji organizacji, odwołując się do podstawowych zasad, jakie podziela większość ludzi; konstruowanie celów z praktycznymi rezultatami i stosowanie wszelkich dostępnych mechanizmów „nagradzania za sukces”.

Jednak jest to nadal poruszanie się w obszarze dotyczącym znormalizowanych systemów zarządzania. A tak jak wskazano na wstępie, w urzędach administracji publicznej systemy te są elementem *dodanym* i stosowanym w bardzo wielu podmiotach, ale nie powszechnie. Podstawą są jednakowe dla wszystkich standardy kontroli zarządczej, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (w administracji rządowej) oraz reguły dot. podejścia zadaniowego do konstruowania budżetu danej jednostki. To jest ten drugi poziom procesów integracji jaki jest w naszym polu zainteresowania. Tu można polegać tylko na pojedynczych przykładach działań integracyjnych. Nie ma pogłębionych, empirycznych badań, jak jest, i jak należy podchodzić do zagadnienia.

Tym samym, opisując możliwe modelowe i praktyczne podejście do integracji systemów zarządzania w sektorze publicznym, polegamy na dotychczasowym doświadczeniu w tym zakresie, jakim dysponują konsultanci zespołu projektowego; tym, co mogliśmy zaobserwować w trakcie działań doradczych projektu oraz opisach, informacjach jakie dostarczyły urzędy w postaci dobrych praktyk.

Kolejnymi elementami, jakie trzeba brać pod uwagę, planując proces integracji systemów, modeli, mechanizmów i narzędzi zarządzania są produkty i rozwiązania (m.in. zestawy procesów, opisane cele, modele kompetencji) wytworzone podczas prac projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” (dalej jako projekt PCK/KPRM)¹⁰.

W każdym z tych obszarów wytworzono lub zmodyfikowano m.in. opisy procesów, jakie funkcjonują w organizacji, określono lub zmodyfikowano – poprawnie pod względem metodycznym – cele strategiczne i operacyjne, opisano zestawy kompetencji. Każdy z tych i innych produktów oraz przyjętych rozwiązań projektowych stanowi podstawę do praktycznej realizacji wymogów wynikających ze standardów kontroli zarządczej [patrz: *Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*].

Co do zasady, podczas prac projektu w pewnym zakresie występowały już mechanizmy integrowania poszczególnych rozwiązań. Na przykład dążono do zgodności celów określonych dla opisanych procesów z zestawem celów operacyjnych i strategicznych urzędu. Wskazane mierniki dla procesów

⁹ Wysokińska-Synkus A., Synkus P., Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Systemy zarządzania w świetle badań empirycznych, s. 119 – 163; <http://www.slideshare.net/senkus/systemy-zarzadzania-w-wietle-nowych-wyzwa-systemy-zarzadzania-w-wietle-bada-empirycznych-rekomendacje-stosowania?related=1>.

¹⁰ Zobacz: <https://dsc.kprm.gov.pl/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie>.

i celów stanowiły w części urzędów (głównie dotyczy to ministerstw i urzędów centralnych) podstawę modyfikacji zapisów w części zadaniowej projektowanego budżetu zadaniowego. W pierwszej połowie roku w Ministerstwie Finansów trwały prace nad opracowaniem nowej wersji katalogu funkcji, zadań, podzadań, działań mających stanowić podstawę prac nad budżetem państwa w układzie zadaniowym na 2016 r. Część ministerstw i urzędów centralnych wykorzystywała opracowania (m.in. inaczej sformułowane cele i precyzyjniejsze mierniki) do negocjowania zmian w swoich obszarach (działach administracji rządowej).

Sam proces wdrożeniowy, prowadzony w ramach projektu, charakteryzował się różnorodnymi podejściami do integracji z uwagi na różny stopień dojrzałości organizacji (w ramach poszczególnych komponentów projektu). I tak np.:

- w niektórych urzędach, szczególnie tych bez jakiegokolwiek praktyki w zakresie zarządzania, całość prac zmierzała do skutecznego wprowadzenia podejścia procesowego. I tym samym działania integracyjne były bardzo ograniczone i skoncentrowane na wprowadzeniu do formalnego obiegu zestawu procesów i mechanizmu ich optymalizacji (np. poprzez odpowiednie zapisy w regulaminie organizacyjnym i regulaminie kontroli zarządczej).
- w organizacjach z mniejszą lub większą praktyką (np. po doświadczeniach z systemem zarządzania jakością zgodnym z wymaganiami ISO 9001) miał miejsce mechanizm modyfikacji dokumentacji tego systemu i wprowadzania zidentyfikowanych i opisanych procesów do realnego zarządzania.
- w innych wprowadzano do działających podsystemów zarządzania (kz, SZJ wg ISO 9001) różne elementy uzupełniające lub doskonalące. Na przykład model kompetencyjny powiązano z informatycznym systemem płacowo-kadrowym oraz miernikami celów kz i miernikami bz.

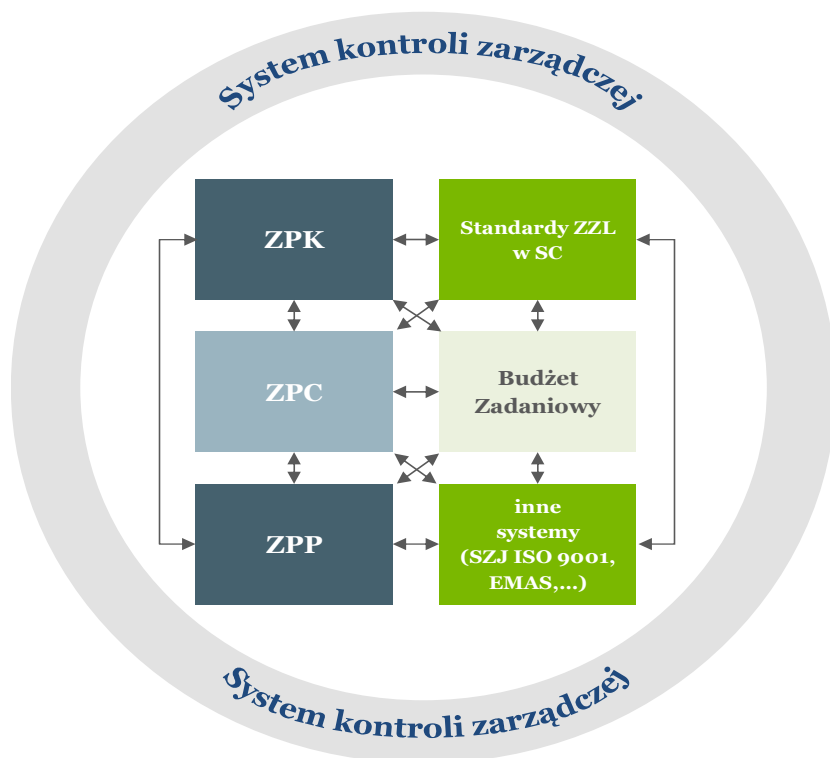
W istocie więc procesy integracji powinny przebiegać zarówno na poziomie istniejących już rozwiązań (modeli, systemów, podejść itd.), czyli pomiędzy mechanizmami planowania budżetowego w układzie zadaniowym, zarządzania zasobami ludzkimi wg standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ZZL w SC)¹¹ oraz szeregiem podejść wynikających z funkcjonujących systemów zarządzania jakością, bezpieczeństwem informacji itp. Druga płaszczyzna powiązań tworzona jest w wyniku wzajemnego wykorzystywania procedur, mechanizmów, opisów itp. jakie wytworzono w urzędach w procesie doradczym wspomnianego projektu realizowanego dla KPRM.

Modelowo można to zobrazować jak na poniższym rysunku¹².

¹¹ Standardy zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w służbie to instrument wprowadzony przez szefa służby cywilnej w 2012 r. Była to odpowiedź na często sygnalizowany wcześniej przez urzędy brak jednolitych wytycznych w tym zakresie. Wprowadzono je zarządzeniem nr 3 Szefa SC z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

¹² Na podstawie prezentacji i raportu, który stanowi podsumowanie działań, wniosków i rekomendacji realizowanych i opracowanych w ramach projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”.

Rysunek 1. Model procesu integracji systemów zarządzania



Proces integracji można realizować, tworząc z istniejących mechanizmów filary zintegrowanego systemu. Przykładem takiego podejścia znajdziemy w opisie systemu kontroli zarządczej Ministerstwa Środowiska¹³: „.....poszczególne części dokumentu przedstawiają organizację systemu [kontroli zarządczej]. Model opiera się na trzech filarach wskazywanych w standardach kontroli zarządczej: Cele, Ryzyka, Mechanizmy Kontroli”.

Jeśli nie budujemy od początku, a tylko porządkujemy, modyfikujemy istniejący system zarządzania, zalecane jest podejście sekwencyjne: po zdefiniowaniu celów (lub ich modyfikacji, uporządkowaniu), następuje opis procesów (mapy, cele itd.), a równolegle pracujemy nad modelem kompetencyjnym i innymi narzędziami z tego obszaru. Cały ten sekwencyjny proces przynosi produkty, dla których z jednej strony dokumentacja istniejących rozwiązań (kz, bz, systemy ISO, program ZZL) jest punktem wyjścia, z drugiej ta dokumentacja podlega zmianie i na koniec jest częścią produktów owego procesu. Tym samym w praktyce jedynym stałym elementem procesu integracji powinna być... stała zmiana, a mówiąc językiem zarządzania, doskonalenie istniejących rozwiązań. Trzeba przy tym pamiętać, że taki proces integracji ma wszelkie cechy projektu, jak zauważyli autorzy¹⁴ publikacji o integracji znormalizowanych systemów zarządzania. Podkreślają oni, że statystyki w zakresie zarządzania

¹³ Księga Systemu Kontroli zarządczej Ministerstwa Środowiska, Załącznik do zarządzenia nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r.

¹⁴ Wysokińska-Synkus A., Synkus P., Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Bezpieczeństwo, informacja, integracja, model doskonalenia, s.137.

projektami są – jak to określili – przytłaczające. Ponad 70 %, a w przypadku projektów wspomaganych informatycznie, nawet 80 % napotyka trudności lub upada¹⁵.

Na każdym etapie tego procesu urząd powinien weryfikować podejścia, wytworzone rozwiązania z punktu widzenia kryterium *użyteczności* dla danego obszaru, przy jednoczesnym sprawdzaniu, czy buduje/zbuduje to na końcu zintegrowany system zarządzania. Kryteriami tej integracji powinien być poziom/zakres/ w jakim poszczególne elementy systemu „zazębiają się”.

Zasadniczą tezę przewodnią tekstu jest wskazanie na porządkujący charakter, jaki w procesie integracji powinien odgrywać system kontroli zarządczej. Wszelkie działania zmierzające do powiązania różnych narzędzi, procedur, systemów itd. w urzędzie powinny zmierzać do budowy systemu kontroli zarządczej wykorzystującego je na rzecz realizacji wytyczonych standardów kz.

Dlaczego postawiono taką tezę ?

Po pierwsze, wnioski z analiz dotyczące trwałości rozwiązań zarządczych wprowadzanych w administracji rządowej jako dobrowolne, projektowe lub podobne rozwiązania, wskazują na ich niewielką skuteczność. Dodatkowo autorzy wspomnianego raportu zwrócili uwagę, że takie budowanie „wysp innowacji” nie zawsze sprzyja kształtowaniu jednolitego modelu zarządzania w grupie urzędów administracji rządowej.

Po drugie, celem procesu integracji powinno być dążenie do systemowego poprawienia zarządzania w urzędach. W związku z tym wszelkie innowacje, udoskonalenia, narzędzia zmian lub po prostu procedury postępowania wspierające zarządzanie zadaniami, powinny być w urzędach odnoszone do jednakowych standardów zarządzania. Takie wprowadzono w ramach kontroli zarządczej¹⁶.

W procesie audytu stanu zarządzania w urzędach uczestniczących we wspomnianym projekcie stwierdzano niejednokrotnie braki i różne niepoprawności [np. niepoprawnie sformułowane cele będące w istocie zadaniami komórek organizacyjnych czy urzędu, niestosowanie w praktyce jakichkolwiek metod systematycznego analizowania skuteczności procesów organizacji], a nade wszystko sformalizowane podejście do wykorzystywania mechanizmów kontroli zarządczej. W dużym stopniu potwierdzano to podczas procesu doradczego, który pozwalał na wnikliwsze niż podczas audytu, przyjrzenie się mechanizmom kz. Raport NIK z kontroli¹⁷ przeprowadzonej w okresie 1 stycznia 2013 r. – 30 września 2014 r. potwierdza powyższe spostrzeżenia i ustalenia zawarte w dokumentach w.w projektu.

W opisie wyników innej kontroli pn. *Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej*¹⁸ stwierdzono, iż: „stworzony system kontroli zarządczej koncentrował się w wielu jednostkach głównie na formalnych

¹⁵ Patrz: Wysokińska-Synkus A., Synkus P., Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Bezpieczeństwo, informacja, integracja, model doskonalenia.

¹⁶ Taka interpretacja a zarazem zalecenie znalazło się w publikacji: *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, Unormowania prawne i otoczenie. Kompendium Wiedzy. (Wersja 1.0)*, Ministerstwo Finansów, luty 2012. Publikacja ukazała się po 2 latach obowiązywania 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. Porządkowała szereg kwestii, które nie były opisane w wydawanych w międzyczasie wytycznych i komunikatach Ministerstwa Finansów.

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli pn. *Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, KBF-4101-002-00/2014, Nr ewid. 26/2015/P/14/011/KBF, marzec 2015.

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej, NIK, Warszawa lipiec 2012 r. Nr ewid.26/2012/P/11/022/KBF.

aspektach”, oraz że: „na obecnym etapie organizacji i wykonywania poszczególnych działań w ramach systemu kontroli zarządczej nie zostały spełnione założenia i oczekiwania co do poprawy jakości i skuteczności zarządzania w jednostkach administracji publicznej”. Wyniki kontroli opublikowane w marcu 2015 potwierdziły fakt formalnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych i prawnych, zapewniających dostosowanie systemu kontroli zarządczej do specyficznych potrzeb – jednostki lub działu administracji rządowej. Jednak pomimo upływu pięciu lat od wprowadzenia przepisów dotyczących kontroli zarządczej ustalenia NIK wskazują na brak jej skuteczności oraz na problemy z oceną efektywności mechanizmów kontroli zarządczej.

Autor tekstu ma świadomość obecnego stanu i wiedzę o dotychczasowych praktykach stosowania kontroli zarządczej w urzędach administracji rządowej. Jednak podziela zasady, które kontrola zarządcza, zgodnie z intencją ustawodawcy, miała wprowadzić do zarządzania publicznego i dlatego stawia tezę o potrzebie jej naczelnego i porządkującego charakteru w procesie integracji zarządzania w urzędach. Procesu, który wykorzystując najróżniejsze systemy, metody, narzędzia itd. wbudowane już w organizacje lub do niej wprowadzane, będzie je spajał z punktu widzenia ogólnych zasad zarządzania opisanych standardami kontroli zarządczej.

Zasady¹⁹ kontroli zarządczej kładą nacisk na to, że jest to: *samosdoskonalenie organizacji oraz ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów, a sposób zdefiniowania kontroli zarządczej wskazuje, iż de facto jest tożsama z zarządzaniem, a ponadto realizacja tej koncepcji oznacza stałe dokonywanie oceny organizacji pod kątem zdolności do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz poprawianie narzędzi zarządzania.*

Tym samym uprawnione staje się wskazanie kontroli zarządczej jako głównego narzędzia już wbudowanego w system administracji i tym samym możliwego do praktycznego zapewnienia owej systemowej zmiany stanu zarządzania.

Jak napisano w cytowanej wyżej publikacji Ministerstwa Finansów „wprowadzenie koncepcji kz nie jest równoznaczne z koniecznością budowy działającej już organizacji od początku. Koncepcja kz umożliwiała opisanie czy wręcz zinventaryzowanie aktualnego stanu zarządzania organizacją i podjęcie tylko takich działań, które zostaną uznane za konieczne, bo uzupełniające system o brakujące elementy”²⁰.

Takiej inwentaryzacji dokonywano w ramach projektu „Procesy, cele, kompetencje”, a działania doradcze uzupełniały system zarządzania o brakujące elementy.

Według podejścia, jakie opisuję, zasadnicza zmiana zarządzania w urzędach administracji rządowej może być dokonana poprzez wprowadzanie i praktykowanie wielu dotychczasowych rozwiązań uzupełnionych lub rozwiniętych o elementy wdrożone w projekcie PCK/KPRM. Cały proces można by określić jako *sanację* kontroli zarządczej, a jego zasadniczym celem jest wykorzystanie efektu synergii wielu mechanizmów zarządczych do usprawnienia zarządzania.

Zaproponowany proces integracji mechanizmów zarządczych nakierowany na *obsługę* realizacji standardów kontroli zarządczej ma obecnie i mieć będzie w urzędach bardzo wiele postaci. Nie sposób przedstawić, nawet na poziomie generalnych powiązań, wszystkie możliwości. Zasadą porządkującą

¹⁹ Poniższe cytowane założenia kz pochodzą z cytowanej wyżej publikacji: Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, luty 2012.

²⁰ Patrz: Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych...

takie podejście powinno być sprawdzanie – czy, i w jakim stopniu – istniejące zapisy, procedury, ustalenia zapewniają realizację standardów kz.

Na poziomie szczegółowych działań dążeniem powinno być podejście jak w podanym szczegółowym przykładzie:

Na przykład optymalizacja procesu pn. „Zaplanowanie i realizacja rozwoju pracowników” doprowadzić może do zmiany sposobu jego procedowania i/lub dokumentów jakimi posługujemy się przy jego realizacji. Dodatkowo wartością mogą być rekomendacje co do sposobu kwalifikowania pracowników na szkolenia, oceny wykorzystania nabytych umiejętności w kontekście potrzeb kompetencyjnych na danym stanowisku, itd. Ww. elementy mogą być spełnieniem postulatów pracowników zgłoszonych podczas samooceny kontroli zarządczej.

Rysunek 2. Przykłady integracji systemów i narzędzi zarządzania



Zintegrowany system zarządzania zatem to kilka współdziałających ze sobą i uzupełniających się podsystemów urzędu, dokumentacji je opisującej tak, by całość była dostosowana do specyfiki funkcjonowania urzędu. Ważne jest też, by w sytuacjach zmian w przepisach czy zakresie oczekiwań klientów i interesariuszy, stosować *test integracji* dla nowych inicjatyw z zakresu zarządzania wprowadzanych do urzędu.

Na koniec kilka wybranych rekomendacji²¹, których zastosowanie może wpłynąć na skuteczność działań integracyjnych.

²¹ Na podstawie rekomendacji opisanych w przywoływanym raporcie projektu PCK/KPRM.

- I. Rekomenduje się **podniesienie zdolności adaptowania rozwiązań zewnętrznych w ramach poszczególnych systemów zarządzania do indywidualnych, specyficznych potrzeb urzędu.**

Często dostrzeganą praktyką jest sytuacja, w której urzędy nie podejmują wysiłku związanego z dostosowaniem różnych elementów systemów zarządzania do swoich potrzeb, tylko przyjmują pewne rozwiązania (stanowiące tylko wytyczne w danym obszarze), bez refleksji nad ich rzeczywistą adekwatnością i przydatnością do zarządzania urzędem.

Podejście takie charakteryzuje się dążeniem do zapewnienia formalnej zgodności pomiędzy wytycznymi (np. nadanymi przez urząd nadzorujący) a działaniami podejmowanymi przez urząd.

Dobrą praktyką (w odniesieniu do tej rekomendacji) są rozwiązania zastosowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, w którym system kontroli zarządczej integruje na poziomie dokumentów oraz procedur takie mechanizmy, jak zarządzanie ryzykiem, planowanie pracy oparte na celach, zarządzanie procesami i portfelem projektów, a także czynnie wykorzystuje dane wytwarzane na użytek planowania zadaniowego budżetu oraz alokacji etatów i kosztów stąd wynikających.

- II. Rekomenduje się **zwiększenie stopnia wykorzystania w procesach zarządczych informacji gromadzonych w systemach informacyjnych.**

Zasoby danych i informacji gromadzonych w różnych systemach informacyjnych w urzędach są bardzo duże. Jednocześnie zdiagnozowana została powtarzająca się praktyka, że zasoby te są w niewystarczającym stopniu wykorzystywane w procesach zarządczych, zarówno w ujęciu bieżącym, operacyjnym, jak i strategicznym.

Wykorzystaniu gromadzonych informacji i danych sprzyja wsparcie ze strony systemów informatycznych. Generalnie poziom wyposażenia urzędów w różnorodne narzędzia informatyczne jest duży. Poza dość powszechnie stosowanym systemem elektronicznego obiegu dokumentów, w każdym z urzędów funkcjonuje co najmniej kilka innych programów, baz danych itp. Realnym problemem jest jednak to, że bardzo często w obszarze IT istnieje problem hermetyczności baz danych i zbiorów informacji, występuje rozproszenie zbiorów – podobne informacje gromadzone są przez różne komórki organizacyjne.

Należy podkreślić, że interesujące efekty w tym zakresie uzyskać można poprzez wykorzystanie prostych rozwiązań (np. arkusze kalkulacyjne), niegenerujących kosztów wdrożeniowych. Przykładem zakresu, w jakim można wykorzystać to co jest i tak generowane automatycznie, są możliwości analityczne systemów elektronicznego obiegu dokumentów. To niezwykle przydatny zasób do monitorowania podstawowego parametru procesów, jakim jest czas jego realizacji.

- III. Rekomenduje się **wdrożenie i zapewnienie systematycznego funkcjonowania formuły „przeглядów zarządzania”, obejmujących wszystkie podsystemy zarządzania utrzymywane w urzędach.**

Przeгляд zarządzania jest techniką – specyficzną dla systemów zarządzania opartych na wymaganiach norm ISO – stosowaną w celu zapewnienia skuteczności i ciągłej przydatności systemów zarządzania. Przeprowadzanie połączonego przeгляdu dla kilku systemów zwiększa stopień integracji, wynikający

z faktu jednoczesnego analizowania danych pochodzących z różnych obszarów funkcjonowania urzędu.

Przeгляд zarządzania wpisuje się w mechanizm ciągłego doskonalenia, który jest nieodzowny w każdej organizacji chcącej doskonalic swoje systemy zarządzania. Mechanizm ten, poza przeglądem zarządzania, obejmuje także przeprowadzanie audytów wewnętrznych, planowanie i realizowanie działań doskonalących oraz ustanawianie właścicieli i nadzór nad realizacją celów. Ma on zatem charakter kompleksowy i skonkretyzowany w zakresie proceduralnym oraz instrumentalnym, i powinien zostać wdrożony we wszystkich urzędach, niezależnie od tego, czy posiadają one wdrożone znormalizowane systemy zarządzania, czy też nie.

Znane są przykłady podejścia, w którym tzw. danymi wejściowymi podczas przeglądu są informacje o szeroko pojętym zarządzaniu organizacją (np. nie tylko informacja zwrotna od klientów czy to, jak przebiegały procesy, ale także stopień realizacji różnego typu programów/projektów związanych z wykonywaniem zadań lub dotyczących rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników).

Przygotowanie zestawu informacji (tzw. danych wejściowych) do przeglądu wymaga całościowego spojrzenia na mechanizmy zarządzania funkcjonujące w organizacji. Pomóc w tym może proponowane w ramach rekomendacji działanie przypisujące poszczególnym standardom kontroli zarządczej narzędzia, procedury i mechanizmy zarządzania funkcjonujące w organizacji. W wymiarze praktycznym sprowadza się to do zestawienia różnego typu sprawozdań, podsumowań, informacji i innych dokumentów opisujących działanie organizacji i stopień, w jakim osiąga ona wyznaczone cele, realizuje zadania i wypełnia funkcje, do jakich została powołana. Tylko taki zestaw pozwala na rzeczywisty przegląd zarządzania, a tym samym uzyskanie informacji, jak skuteczne są mechanizmy kontroli zarządczej.

Na zakończenie dodać należy, że dla jakichkolwiek działań integracyjnych konieczne są tzw. *sprzyjające okoliczności* wspierające ich zastosowanie. Mowa tu m.in. o obecnym od szeregu lat procesie tzw. informatyzacji administracji, dla którego podejście oparte o wykorzystanie różnorodnych, ale zintegrowanych narzędzi stosowanych w danym urzędzie, pozwala na skuteczne wykorzystanie zastosowanych technologii informatycznych.