

Rozdział 8

Opracowywanie raportów o planach strategicznych

Cel:

Niniejszy rozdział zawiera wytyczne do tworzenia raportów dokumentujących przebieg i wyniki rocznego procesu planowania strategicznego. Proponowany tu format i zawartość raportu o planie strategicznym opiera się na: a) standardach komunikacji i dokumentacji, omówionych w rozdziale 2 (Wprowadzenie planowania strategicznego w samorządzie lokalnym), b) wynikach tego procesu zarysowanych w rozdziałach 3, 4 i 5 (Przegląd problemów i możliwości), rozdziale 6 (Formułowanie celów strategicznych) i rozdziale 7 (Wybór i opracowanie projektów do realizacji).

8.1. Wyjaśnienie

W rozdziale 2 podkreślaliśmy znaczenie dokumentacji w procesie planowania strategicznego. Powtarzamy tu dla przypomnienia stwierdzenie z tego rozdziału:

Wartość planu strategicznego gminy w kształtowaniu polityki oraz zarządzaniu opiera się na jakości procesu planowania. Z kolei jakość planowania uzależniona jest od jakości danych i ich rzetelnego dokumentowania. Ponadto efektywna prezentacja wyników badań, skodyfikowanych i zinterpretowanych w raporcie o planie strategicznym, zależy od jakości danych podstawowych (twejsiowych) i sposobu ich dokumentowania.

Zespół ds. planowania strategicznego, jeżeli pracuje systematycznie, zbiera informacje o żywotnym znaczeniu w podejmowaniu decyzji. Członkowie tego zespołu dzięki uczestnictwu w procesie planowania mają ponadto możliwość poszerzenia swojej wiedzy o różnych zagadnieniach, którymi zajmuje się planowanie. Ponieważ informacja ta jest potencjalnie użyteczna dla gminnych polityków i kierownictwa urzędu, zespół powinien dbać o rzetelne jej przekazywanie zainteresowanym stronom. Informacja ta to: a) opracowane dane dotyczące warunków zewnętrznych gminy, b) przestudiowane dane dotyczące problemów i możliwości, c) propozycje i rekomendacje działań, d) prognozy dotyczące efektów realizacji rekomendowanych działań.

Jednak faktyczny pożytek planów strategicznych uzależniony jest od dwóch wzajemnie powiązanych czynników:

- 1) gotowości polityków i kierownictwa urzędu do wykorzystywania wyników procesu planowania strategicznego w celu osiągnięcia istotnych celów publicznych;
- 2) jakości raportów o planie strategicznym i przygotowywanie ich na czas.

Nikt nie jest w stanie zagwarantować gotowości urzędników czy radnych do podjęcia realizacji konkretnych inicjatyw. Z drugiej jednak strony, pewne jest, że aby odpowiednio realizować swoje zadania, potrzebują oni dobrze zorganizowanej dokumentacji dotyczącej proponowanych inicjatyw w ramach ogólnej kontroli nad gminą. W związku z tym podkreślamy w tym rozdziale wagę opracowywania na czas corocznie uaktualnianego planu strategicznego jako istotnego kroku w spełnieniu tego wymogu. Poniżej proponujemy format i sposób opracowywania raportów do tego planu.

Aby założenia planu strategicznego miały szansę znaleźć swoje odbicie w rocznym budżecie gminy, konieczne jest przedłożenie raportu o planie strategicznym do władz finansowych najpóźniej pod koniec trzeciego kwartału roku finansowego.

8.2. Format i zawartość

W dziale 8.2.4. *Spis treści* zaproponowaliśmy listę tematów, które powinny być umieszczone w corocznym raporcie o planie strategicznym. Jako ważny dokument publiczny, raport ten powinien być zwięzły, czytelny i, o ile to możliwe, dobrze opracowany. Jak sugerowaliśmy w rozdziale 2, skarbnik gminy powinien być odpowiedzialny za opracowanie i wydanie corocznego raportu o planie strategicznym. Przed podjęciem tego zadania skarbnik i inne osoby zaangażowane w to zadanie powinny każdego roku wrócić do rozdziału 2 niniejszych materiałów, zwłaszcza zaś standardów dokumentacji związanych ze spójnością, przejrzystością, rzetelnością i ważnością.

8.2.1. List przewodni

Raport powinien otwierać list przewodni skierowany do władz budżetowych i podpisany przez skarbnika gminy. Ponieważ list przewodni często jest wykorzystywany jako notatka prasowa, skarbnik powinien przedstawić w nim w skrócie elementy planu strategicznego. W liście przewodnim powinno się także wymieniać nazwiska wszystkich osób zaangażowanych w planowanie strategiczne i ich wkład w przygotowanie raportu.

8.2.2. Stopień realizacji poprzednich rekomendacji do planu strategicznego

Zespół ds. planowania strategicznego powinien dokonać przeglądu stopnia realizacji poprzednich rekomendacji i propozycji strategicznych, które są realizowane w bieżącym roku finansowym. Konieczne też jest tu odniesienie do wieloletnich planów inwestycyjnych. Wyniki tego przeglądu powinny zostać przedstawione w skrócie w raporcie o planie strategicznym. Aby informacje te były faktycznie przydatne działowi finansowemu oraz radzie w podejmowaniu decyzji, komentarz powinien skupiać się w szczególności na poważnych porażkach w realizacji planu oraz na projektach, które nie przynoszą satysfakcjonujących wyników.

8.2.3. Podsumowanie wyników przeglądu i rekomendacji

- Na początku należy podsumować wyniki z etapu przeglądu.
- Następnie należy podsumować dostępne środki i zasoby.
- Następnym krokiem jest opisanie całej gamy celów strategicznych.
- Wreszcie, konieczne jest krótkie opisanie najważniejszych wniosków i rekomendacji zespołu ds. planowania strategicznego. Do tego ostatniego zadania najlepiej oprzeć się na następującym schemacie:

Schemat podsumowania może wyglądać następująco:

W związku z (podać temat), zespół ds. planowania strategicznego ustalił, co następuje:

1. *(podać ustalenie)*
2. *(podać ustalenie)*
- N. *(podać ustalenie)*

W związku z powyższym plan strategiczny zawiera następujące propozycje działań:

1. *(Opisać proponowane działania)*
2. *(Opisać proponowane działania)*
- N. *(Opisać proponowane działania)*

8.2.4. Spis treści

Z wyjątkiem działów poświęconych przypisom i załącznikom, raport o planie strategicznym powinien zawierać następujące działy:

- Pismo przewodnie
- Odniesienie do karty celów
- Podsumowanie ustaleń z przeglądu oraz rekomendacji

Stopień realizacji poprzednich rekomendacji do planu strategicznego

Spis treści

Lista tabel

Część 1. Wyniki przeglądów

Część 2. Oszacowanie dostępnych środków i zasobów

Część 3. Cele strategiczne

Część 4. Proponowane programy i projekty

Przypisy i załączniki

8.2.5. Lista tabel

Wszystkie tabele zawarte w raporcie powinny być kolejno ponumerowane, podobnie jak strony, na których są zamieszczone. Każda z tabel powinna mieć jasny i przejrzysty tytuł, który znajdzie się także w liście tabel. Dla ułatwienia, wszelkie odnośniki do danych tabel w tekście powinny być opatrzone przynajmniej numerem tabeli.

8.2.6. Komentarz

Ta część raportu o planie strategicznym powinna być podzielona na następujące trzy części:

- A. Problemy i możliwości
- B. Środki i zasoby
- C. Proponowane działania i projekty

W rozdziale 2 zwracaliśmy szczególną uwagę na konsekwentne stosowanie ustalonych z góry standardów dokumentacji. Kiedy zostaną one już zdefiniowane i określone, wszystkie komentarze i tabele powinny być oparte na tych ustalonych konwencjach. Poniżej proponujemy kilka z nich:

- * Każda propozycja działania zawarta w planie strategicznym powinna być odpowiednio zaznaczona, a wszelkie odniesienia do niej w danych lub komentarzu powinny być ujednolicone.
- * Wszystkie zestawy danych z przeszłości, danych aktualnych oraz prognoz na przyszłość powinny odnosić się do zbliżonych okresów.
- * Wszystkie tabele powinny mieć jednakowy format, z wykorzystaniem jednakowych konwencji do numerowania, tytułowania, skrótów, nagłówek, przypisów, itd.
- * Konieczne jest konsekwentne odnoszenie danych z tabel do danych cytowanych w tekście.
- * Należy przyjąć konsekwentną metodę zaokrąglania cyfr.
- * Przy prognozach bardzo istotne jest dokładne i pełne udokumentowanie założeń i metodologii zastosowanych do ich obliczania.

8.2.7. Przypisy i załączniki

Jeżeli w tekście lub w tabelach zachodzi konieczność używania przypisów, można umieszczać je na dole strony lub też w oddzielnej sekcji na końcu raportu.

Jeżeli użyte będą załączniki, powinny one zostać nazwane wielkimi literami: A, B, C itd. i zamieszczone na końcu dokumentu.

Realizacja poprzez proces budżetowy

Cel:

W całym module szkoleniowym podkreślaliśmy znaczenie samej realizacji. Niniejszy rozdział wprowadza cztery podstawowe instrumenty realizacji planu strategicznego. W praktyce te cztery powiązane wzajemnie narzędzia funkcjonują w ramach typowego procesu budżetowego.

9.1. Wyjaśnienie

Jedyną rozsądną odpowiedzią na pytanie, co stanowi ostateczny efekt w formułowaniu planów strategicznych? jest odpowiedź: ich realizacja. Dokładniej mówiąc, plany strategiczne mogą odnieść sukces jedynie wówczas, gdy: 1) odpowiedzialni urzędnicy i lokalni politycy poważnie rozważają propozycje programów i projektów rekomendowane w raportach o planie strategicznym, 2) rozważania te zakończone są wyborem i realizacją znaczącej liczby propozycji na podstawie rekomendacji zespołu ds. planowania strategicznego.

Jak już wcześniej mówiliśmy, plany strategiczne mają szansę na efektywną i wydajną realizację jedynie wtedy, gdy proponowany program i projekty: 1) znajdują się w granicach dostępnych środków i 2) znajdują swoje odbicie w normalnym procesie budżetowym w gminie. Zwłaszcza ten ostatni wymóg nakłada na kierownictwo dużą odpowiedzialność za realizację planu. Realizacja może bowiem wymagać tworzenia specjalnych jednostek w strukturze gminy, takich jak zespoły ds. projektu, zespoły międzywydziałowe lub układy publiczno-prywatne.

Przyjrzyj się rycinie *Powiązanie planowania z budżetowaniem*, zamieszczonej w rozdziale 1. Jak wynika z tego rysunku, planowanie strategiczne jest ściśle powiązane z najważniejszym procesem w samorządzie, a mianowicie z budżetowaniem rocznym. W najlepszych gminach planowanie strategiczne jest zasadniczą pracą przygotowawczą do opracowania budżetu rocznego. Dlatego też, jak wskazano na rysunku, proces planowania strategicznego powinien mieć miejsce w trzecim kwartale roku finansowego.

Zgodnie z procedurą proponowaną na tym rysunku, na początku czwartego kwartału roku finansowego, wyniki procesu planowania strategicznego powinny zostać przedłożone komisji budżetowej i działowi finansowemu, aby rekomendacje w raporcie o planie strategicznym były włączone w coroczne wezwanie do składania prognoz i zapotrzebowań, które rozpoczyna proces budżetowy. Procedura ta umożliwia odpowiedzialnym kierownikom rozważenie propozycji i rekomendacji i jeśli są one merytorycznie wskazane, dopasowanie ich do włączenia w zapotrzebowanie budżetowe. Procedura taka jest najpewniejszą podstawą realizacji. Najlepiej jeżeli odpowiedzialni kierownicy mają pełną swobodę odrzucenia lub modyfikowania propozycji. Sprzeciwy i odrzucanie propozycji powinny być traktowane jako możliwe scenariusze w tym otwartym procesie, który prowokuje niejako do działania, ale także do wyrażania opinii. Jeżeli jednak plan strategiczny został opracowany zgodnie z zaleceniami niniejszego modułu szkoleniowego, to kierownicy poszczególnych działów i programów byli automatycznie zaangażowani w jego tworzenie. Cały proces planowania powinien zatem być tak skonstruowany, by żaden z kierowników wydziałów lub programów nie był zaskoczony rekomendacjami

w raporcie o planie strategicznym przedłożonymi komisji budżetowej. Możliwość całkowitego odrzucenia propozycji tam zawartych będzie wówczas znikoma.

Instrumenty realizacji planu strategicznego

W najlepszych gminach realizacja planu strategicznego w ciągu roku finansowego oparta jest na czterech kluczowych instrumentach.

Efektywna realizacja budżetu opiera się na zintegrowanym zastosowaniu następujących instrumentów: 1) planów pracy, 2) przydziałów, 3) okresowych przeglądów realizacji, 4) działań korygujących.

Poniżej omawiamy wykorzystanie każdego z czterech powyższych instrumentów realizacji.

9.2. Plany pracy

Jeżeli można w przerośni określić dokumentację diagnostyczną, zwłaszcza wyniki etapu przegląd w planowaniu są duszą planu strategicznego, ale plany pracy bez wątpienia są sercem. Jako najbardziej realistyczna odpowiedź na sytuację problemową rozpoznaną w diagnozie plan pracy stanowi szczególnie opis wybranego rozwiązania.

Pełną i przejrzystą realizację zadań najlepiej zapewnia formułowanie i wykonywanie formalnych planów pracy, które podlegają okresowym przeglądom i aktualizacjom. Mimo ich udowodnionej doświadczeniem roli w działaniu wszystkich szczebli administracji publicznej, plany pracy są szczególnie przydatne na najniższych szczeblach organizacji i nadzoru, tj. bezpośrednio w jednostkach świadczących usługi i dostarczających produkty dla odbiorców.

Plany pracy są również podstawą do okresowych formalnych przeglądów realizacji, nieodzownego elementu systemu budżetowego nastawionego na wyniki. Dzięki śledzeniu postępów przeglądy realizacji oparte na planach pracy pozwalają na szybkie reagowanie i podjęcie działań korygujących, a przez to stwarzają większe szanse osiągnięcia celów postawionych na dany okres.

Niestosownie planów pracy oraz okresowych przeglądów realizacji na nich opartych, jest bardzo poważnym uchybieniem w zarządzaniu.

Opracowywanie planów pracy i powiązanych z nimi budżetów wydatków na realizację założonych zadań i działań jest ostatnim etapem pracy nad budżetem zorientowanym na wyniki, tj. takim, który wykazuje powiązanie pomiędzy wkładem a wskaźnikami produktywności.

Etapy poprzedzające stworzenie planów pracy (i związanego z nim budżetu wydatków) powinny eksponować problem, którym zajmujemy się w planie pracy, ustalać cel (cele), które chcemy osiągnąć, identyfikować współpracowników i zaangażowane zespoły oraz precyzować warunki realizacji. Jeżeli etapy te zostaną odpowiednio przeprowadzone, plany pracy i związane z nimi budżety będą miały mocną podstawę programową i merytoryczną.

Procedura tworzenia planów pracy oraz związanych z nimi budżetów wydatków jest szczegółowo opisana poniżej:

Ogólne procedury tworzenia planów pracy i budżetów

1. Określić działania i zadania przydzielone każdej komórce organizacyjnej.
2. Określić rodzaj i rozmiar spodziewanych wyników realizacji zadań i działań.
3. Ustalić i wyliczyć jednostki wkładu (roboczogodziny, kilowatogodziny, metry kwadratowe, kilometry itp.) oraz inne zasoby (podwykonawcy) konieczne do osiągnięcia spodziewanej ilości jednostek wyników.

4. Wycenić jednostki wkładu.
5. Przemnożyć potrzebne jednostki wkładu przez ich ceny jednostkowe.
6. Wycenić pozostałe zasoby konieczne do realizacji.
7. Ustalić łączny wymagany przydział budżetowy na komórkę organizacyjną poprzez zsumowanie wszystkich kosztów.
8. Tam, gdzie to możliwe, obliczyć koszt jednostkowy (jednostki wyniku).
9. Tam, gdzie to możliwe, wyliczyć ilość roboczogodzin na jednostkę wyniku lub odwrotnie, oraz obliczyć wszelkie inne proporcje i wskaźniki, które mogą poszerzyć informację o poziomie realizacji

Poniżej przedstawione są pożądane tendencje wybranych wskaźników:

Koszt jednostki wyniku powinien	BYĆ MNIEJSZY
Stosunek jednostki wyniku do kosztów powinien	WZROSNAĆ
Czas pracy na jednostkę wyniku powinien	BYĆ MNIEJSZY
Stosunek jednostki wyniku do czasu pracy powinien	WZROSNAĆ

10. Porównać wszystkie wskaźniki z doświadczeń wcześniejszych i obecnych. Jeżeli porównanie nie wskazuje ruchu w pożądanym kierunku, należy dokonać zmian w technice produkcji (pracy) oraz innych elementach wkładu z nią związanych, dążąc do zwiększenia produktywności i/lub obniżenia kosztów wkładu lub godzin pracy.

Plany pracy powinny co najmniej zawierać następujące elementy:

- Działania i zadania.
- Wysilek, czyli wkład (roboczogodziny i koszty).
- Wyniki (efekty).
- Punkty odniesienia (kamienie milowe).
- Wskaźniki wykonawcze.

Schematycznie można ułożyć te elementy w następujący sposób:

DZIAŁANIA/ZADANIA	Okres 1, 2 itd.	Razem koszt
1. Działanie/zadanie (roboczogodziny)		
Koszt		
Wynik		
Wskaźniki wykonawcze		
/		
/		
N. Działanie/zadanie		
Razem roboczogodzin		
Usprawiedliwione nieobecności (godz.)		
Razem opłacone godziny		

Poniżej przedstawiono dwie wersje przykładowego planu pracy. W wariantcie A dane są przedstawione w rozbiciu na kwartały i zsumowane w ostatniej kolumnie. Wariant B jest również oparty na danych z kwartałów, ale są one pokazane kumulatywnie, tj. do danych z kwartału dodaje się automatycznie dane z poprzednich okresów. Dzięki temu w każdym kwartale widać dokładnie sumy wydatków od początku roku, a dane z czwartego kwartału są jednocześnie sumą roczną.

Na ile to możliwe, powinno się używać jednocześnie obydwu wariantów – zarówno rozbitego na poszczególne kwartały, jak i kumulatywnego. Daje to możliwość dokładniejszego wglądu w wyniki podczas przeglądu realizacji.

W przytoczonym tu przykładowo planie pracy jako zadanie zidentyfikowano płynne czytanie w szkole podstawowej Alfa. Jak już mówiliśmy wcześniej, plan ten mógłby zostać rozszerzony o inne jeszcze zadania i w ten sposób określać na przykład czwartą klasę jako czas realizacji wielu zadań w szkole Alfa.

WARIANT A (dane w rozbiściu na kwartały)
SZKOŁA PODSTAWOWA ALFA, klasa czwarta,
Plan Pracy

	DZIAŁANIA/ZADANIA	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	Razem
I	<i>Prędkość czytania</i>					
	Koszt (bezpośredni, USD)	4000	12 000	12 000	12 000	40 000
	Czas nauczania (godz.)	144	432	432	432	1440
	Czas uczniów nad zadaniem (godz.)	3600	10 800	11 800	12 800	39 000
	Czas uczniów/czas nauczania	25,0	25,0	27,3	29,6	27,1
	Koszt/czas nauczania(USD/godz.)	27,78	27,78	27,78	27,78	27,78
	Powyżej normy czytania (%)	70,0	75,0	79,0	82,0	
N	<i>Inne działania, itp.*</i>					
	Razem roboczogodzin	144	432	432	432	1440
	Nieobecności usprawiedliwione	36	36	36	36	144
	Razem godzin płatnych	180	468	468	468	1548

Tutaj znajdują się wszelkie dodatkowe zadania i działania, w tym usługi pomocnicze świadczone na rzecz jednostki organizacyjnej, ale niemożliwe do przypisania do konkretnych zadań programowych.

Jak wyraźnie widać z powyższego przykładu plany pracy powinny zawierać wskaźniki wykonawcze czy też standardy, kiedy tylko są one możliwe do określenia. Faktyczne pomiary jednostkowe, takie jak koszty jednostkowe, wynik na roboczogodzinę lub roboczogodziny na jednostkę wyniku, są najlepszą podstawą dla dobrych planów pracy.

Plany pracy mogą być zorganizowane w rozbiściu na inne okresy niż kwartały, na przykład miesięczne.

WARIANT B (dane przedstawione kumulatywnie, pokazujące łączną sumę wydatków od początku roku po każdym kwartale)

SZKOŁA PODSTAWOWA ALFA, klasa czwarta — plan pracy

	DZIAŁANIA/ZADANIA	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.
I	<i>Prędkość czytania</i>				
	Koszt (bezpośredni USD)	4000	16 000	28 000	40 000
	Czas nauczania (godz.)	144	576	1 008	1440
	Czas uczniów nad zadaniem (godz.)	3600	14 400	26 200	39 000
	Czas uczniów/czas nauczania	25,0	25,0	26,0	27,1
	Koszt/czas nauczania (USD/godz.)	27,78	27,78	27,78	27,78
	Powyżej normy czytania (%)	70,0	75,0	79,0	82,0
N	<i>Inne działania, itp.*</i>				
	Razem roboczogodzin	144	576	1 008	1440
	Nieobecności usprawiedliwione	36	72	108	144
	Razem godzin płatnych	180	648	1 116	1584

Należy również zwrócić uwagę, że czas pracy stanowi podstawowy element planów pracy. Czas pracy może być liczony w godzinach, dniach, tygodniach, miesiącach albo latach. Ponieważ odzwierciedla faktyczny czas spędzony nad realizacją zadania, czas pracy zawiera w sobie wszelkie formy wkładu ludzkiego, niezależnie od płacy, a więc liczy się tu zarówno personel zatrudniony na etacie lub jego części, nadgodziny oraz czas podwykonawców. W przeciwieństwie do niego, pojęcie czasu płatnego stanowi podstawę tworzenia budżetów. Dlatego też by w powyższych przykładach planów pracy

czas pracy i czas płatny mogły występować razem, do czasu pracy dodaje się na końcu planu nieobecności usprawiedliwione, które faktycznie oznaczają urlop, wakacje, zwolnienia lekarskie itd.

Nie sposób uniknąć konieczności aktualizowania i poprawiania planów pracy w miarę postępu ich realizacji. Jako dokumenty dynamiczne, żywe plany pracy powinny zawsze opierać się na jak najbardziej rzetelnych prognozach koniecznego czasu pracy i terminów realizacji zadań. Przeglądy realizacji planów stwarzają możliwość oceny postępów oraz, jeśli to konieczne, uaktualnienia prognoz rozłożenia czasu pracy, spodziewanych wyników oraz terminów wykonania zadań.

Przeglądy takie dają kierownictwu co jakiś czas możliwość powzięcia działań korygujących w przypadkach kiedy osiągnięte wyniki nie spełniają oczekiwań. Często kierownicy odpowiedzialni za realizację zadań przydzielają pomoc pracującym nad danym zadaniem, korzystając z godzin pracy zwykle założonych z góry w budżecie jako pula rezerwowa.

W częstych przypadkach słabych postępów spowodowanych nieodpowiednią współpracą między komórkami organizacyjnymi, działania korygujące polegają zwykle na interwencji i zaangażowaniu samego kierownika odpowiedzialnego za zadanie.

Dodatkowo, przeglądy realizacji planów zwykle odkrywają powtarzające się problemy w wydajności pracy – sprawy, które można rozwiązać jedynie za pomocą zmian systemowych w rozdziale zadań lub w samych procedurach funkcjonowania organizacji.

9.3. Przydziały budżetowe

Większość samorządów dokonuje przydziałów dla swoich jednostek w ciągu roku finansowego raz na kwartał lub co miesiąc (przydziały kwartalne są preferowaną metodą). Procedury przydziału środków wymagają bliskiej współpracy pomiędzy kierownikami programów, zespołem finansowym, księgowością i biurem skarbnika. Jeżeli doświadczenie ze Stanów Zjednoczonych może być tu miarodajne, dokonywanie przydziałów staje się niestety często w samorządzie przypadkowym rytuałem (dzieli się po prostu przydział całoroczny przez liczbę miesięcy). Można temu zapobiec przez powiązanie przydziałów z procedurami przeglądu realizacji planów i innymi wymogami operacyjnymi wymienionymi poniżej.

- * Budżet realistyczny, tj. prognoza wydatków i zobowiązań na koniec roku na tle pesymistycznej prognozy przychodów.
- * Budżet gotówkowy, przygotowany i aktualizowany co miesiąc przez skarbnika i urzędników zajmujących się budżetem; taki budżet pokazuje salda i prognozowane wpływy (także kredyty) spodziewane do końca roku finansowego. Budżet ten stanowi solidną podstawę do utrzymania płynności finansowej i umożliwia bardziej stabilne przydzielanie środków.
- * Kwartalne zapotrzebowania na przydziały wraz z prognozami wydatków do końca roku finansowego. O ile wydatki programowe poniesione dotychczas oraz zapotrzebowania na przydziały i prognozy mieszczą się w granicach budżetu, jak również ostatnia prognoza salda środków gminy na koniec roku jest pozytywna, zapotrzebowania zgłaszane przez poszczególne wydziały i jednostki powinny zostać przyjęte. Przewidywalność taka zachęca kierownictwo do planowania i jak najlepszej i najwydajniejszej realizacji planów.
- * Plan rezerwowania przydziałów, wykonywany w uporządkowany sposób oparty na budżecie gotówkowym. Plan ten identyfikuje wydatki, które mogą zostać odłożone na później w roku finansowym. Należą do nich m.in. zakup sprzętu, nowe inicjatywy programowe i zakupy uzupełniające.

Jeżeli czas wydawania przydziałów i ich wysokość nie są ściśle powiązane z planami

pracy, dochodzi do działania mało wydajnego, częstego przekraczania założonych wydatków, wyższych niż spodziewane kosztów jednostkowych oraz trudniejszej sytuacji operacyjnej.

Przydziały nie powinny być ściśle uzależnione od dostępności gotówki. Z samego założenia przydziały mają finansować programy i politykę gminy w konkretnym okresie, w którym środki w dużej mierze są zapewnione na podstawie prognoz przychodów. Jednostki budżetowe powinny być niezależne od ciągłych problemów skarbnika związanych z krótkoterminowymi niedoborami gotówki. Jeżeli skarbnik nie przewiduje spadku przychodów w całej gminie, urzędnicy dysponujący budżetem powinni mieć swobodę przydzielania środków zgodnie z założeniami planów pracy obejmujących przynajmniej okresy trzymiesięczne (popartymi okresowymi przeglądami realizacji). Wprowadzenie ulepszonej procedury przydzielania środków wymaga bliskiej współpracy i porozumienia urzędników dysponujących budżetem, skarbnika i kontrolera, jak również istnienia kilku innych warunków operacyjnych.

9.4. Przegląd realizacji planów

Jeśli w organizacji nie robi się przeglądu realizacji zadań, cały proces budżetowy sprowadza się faktycznie do dorocznego rytuału wyceniania i rozliczania. Właśnie instytucjonalizacja przeglądów okresowych czyni z systemu budżetowego mocne narzędzie kierownictwa.

Dzięki instytucjonalizacji formalnych przeglądów okresowych osiąga się zwykle pożądane zachowania wewnątrz organizacji, między innymi:

- * Świadomość istnienia systemu oceny realizacji zadań wpływa pozytywnie na poziom ich realizacji w okresach pomiędzy przeglądami.
- * Przeprowadzenie przeglądu umożliwia osiągnięcie porozumienia między pracownikami co do działań, które powinny zostać podjęte przez poszczególne jednostki.
- * Przeglądy wzmacniają współpracę między jednostkami organizacyjnymi zarówno odgórnie, jak i oddolnie, pomiędzy kierownikami komórek a pracownikami całej organizacji.
- * Przeglądy umożliwiają wprowadzenie działań korygujących.

Specyfikacje do przeglądu realizacji planów

- Regulaminowo ustanowione procedury formalnych przeglądów realizacji.
- Koordynatorzy programów zyskują forum prezentacji ustnych, pisemnych i audio-wizualnych.
- Aby dać wsparcie koordynatorom programów, przeglądy dokonywane są przez komisję powołaną według kryterium umiejętności i możliwości pomocy koordynatorom w ukierunkowaniu działań na zamierzony cel.
- Przeprowadzane są okresowo, mniej więcej po upływie 2/3 wybranego okresu, aby umożliwić wprowadzenie ewentualnych działań korygujących w celu osiągnięcia zamierzonych wyników.
- Przegląd obejmuje okres, który upłynął między punktami odniesienia (w którym można już porównać całkowite faktyczne i zamierzone rezultaty), okres bieżący pomiędzy punktami odniesienia (prognozy w porównaniu do zamierzeń) oraz następny okres (projekcja zamierzeń na przyszłość).
- Sekretariat komisji rewizyjnej protokołuje cały proces i sprawozdaje do odpowiedzialnych urzędników na temat postępów w realizacji zadań i rekomendowanych działań korygujących.

Poziom realizacji podobnie jak *wydajność* i *efektywność* jest pojęciem, które nabiera znaczenia dopiero przy zastosowaniu pewnej skali porównawczej. W poniższym wzorze

poziom realizacji nabiera znaczenia dzięki wyliczeniu *rozbieżności*, tj. różnicy między ideałem, standardem lub zamierzonym celem a poziomem realizacji, wyrażonymi w porównywalnych wielkościach.

Poziom realizacji – (Ideał/standard/cel) = **Rozbieżność**

Terminy te mogą być wyrażone liczbami bezwzględnymi lub za pomocą jednostek pomiarowych bądź innych wskaźników realizacji. Oprócz ujawnienia wielkości rozbieżności, zastosowanie tego wzoru wskazuje również kierunek rozbieżności. Poziom realizacji może być bowiem równy (wynik zero), większy (wynik dodatni) lub mniejszy (wynik ujemny) od postawionego ideału, standardu lub celu.

Organizacje pracujące *efektywnie* osiągają postawione cele. Organizacje pracujące *wydajnie* osiągają postawione przed sobą cele *najniższym kosztem* (kolejne pojęcia względne, które nabierają znaczenia dopiero w zestawieniu z innymi danymi). Ocenianie efektywności i wydajności konkretnych działań wymaga zbierania, opracowywania i utrzymywania następujących danych oraz ich zestawień:

- Dane dotyczące wkładu, wyrażone jako nakłady finansowe lub czas pracy.
- Dane dotyczące wyników, wyrażone w pomiarach rezultatów.
- Kalkulacja stosunku wkładu i rezultatów (i odwrotnie) prowadząca do wyliczenia kosztów jednostkowych.
- Dodatkowe wskaźniki i proporcje oparte na porównywalnych sytuacjach, dające odniesienie dla oceny danej jednostki pomiaru.

Aby spełnić swoje zadanie w formułowaniu planów pracy i przeglądów realizacji, dane wkładu i wyników muszą być 1) zidentyfikowane, 2) odnotowane. Koszty i czas pracy powinny być zidentyfikowane i odnotowane dla każdego z zadań (działań) planu pracy, a następnie podsumowane w ważniejszych punktach odniesienia. Podobnie należy odnotowywać i podsumowywać dane dotyczące wyników. W miarę upływu czasu kierownicy odpowiedzialni za realizację zadań będą wykorzystywać jednostki pomiaru jako wskazówki do oceny stosunku pomiędzy wkładem i wynikami. Na tej podstawie będą następnie tworzyć plany zmierzające do poprawy względnej wydajności działań programowych, tj. redukcji kosztów i czasów jednostkowych, i wzrostu wskaźnika wyników na jednostkę czasu pracy i jednostkę nakładów.

Kierownicy zadań (komórek organizacyjnych) powinni mieć możliwość występowania przed swoimi kolegami i przełożonymi w sprawach poziomu realizacji zadań przynajmniej raz na kwartał. Powinna być to prezentacja, najlepiej poparta pomocami wizualnymi. Prezentacja taka powinna być skoncentrowana na oczekiwanych w bieżącym okresie stosunkach nakładów do wyników i wyjaśnieniu istotnych rozbieżności. Doświadczenie pokazuje, że najczęściej zgłaszane przyczyny rozbieżności między zamierzeniami a faktycznymi rezultatami to:

- a) nieoczekiwane zmiany w cenach jednostek wkładu,
- b) nieoczekiwane zmiany w wielkości profilu używanych zasobów, w tym personelu,
- c) nieoczekiwane wyniki funkcjonowania środków niefinansowych przydzielonych do realizacji zadania,
- d) nieoczekiwane i niemożliwe do opanowania zmiany w sytuacji produkcji, które uniemożliwiają początkowe założenia dotyczące produkcji,
- e) niespodziewane zmiany w otoczeniu.

Rozbieżności we wskaźnikach najczęściej tłumaczy się czynnikami a) i b). W gospodarce o wysokiej stopie inflacji należy spodziewać się nieoczekiwanego wzrostu kosztów, ponieważ nie sposób przewidzieć cen jednostkowych, nawet w niedalekiej przyszłości.

Czynnik c) jest częstym argumentem w tłumaczeniu rozbieżności pomiędzy różnymi okresami, zwłaszcza jeżeli wprowadzono nowe techniki pracy. Częstym powodem negatywnych rozbieżności są awarie sprzętu i opóźnienia w jego naprawie.

Czynnik d) oznacza głównie niedociągnięcia lub niedotrzymywanie terminów dostaw usług lub towarów z innych jednostek administracji.

Czynnik e) jest związany z wypadkami, kataklizmami – zarówno naturalnymi, jak i spowodowanymi przez człowieka – które w istotny sposób utrudniają warunki realizacji zadań.

Z zasady, przeglądy realizacji zadań powinny być dokonywane przez strategicznie powołane komisje przeglądów realizacji (rewizyjne), po upływie 2/3 okresu podlegającego ocenie. Jeżeli w danej organizacji jednostką czasu w planach pracy jest kwartał, powinno się dokonać przeglądu realizacji planów nie później niż po upływie dwóch miesięcy od rozpoczęcia realizacji.

Przeglądy stanowią dla kierowników zadań oficjalną możliwość zaprezentowania jednostkom i instytucjom wyników pracy w porównaniu do założonych celów za okres poprzedni, poprawionych przewidywanych wyników w stosunku do rezultatów na okres bieżący oraz projekcji zamierzeń na okres następny. Stanowią one solidną podstawę do formułowania zapotrzebowań na przyznanie środków finansowych oraz planowania przepływu gotówki. Siedem elementów typowego przeglądu realizacji zadań przedstawiono na poniższym modelu:

Okres miniony	Okres bieżący	Okres następny
Założenia wstępne	Założenia wstępne	Założenia wstępne
Założenia uaktualnione	Założenia uaktualnione	Założenia uaktualnione
Faktyczne wyniki		

Po upływie 2/3 okresu podlegającego przeglądowi, kierownicy zadań (komórek organizacyjnych) mają wystarczające doświadczenia, aby zaprezentować uaktualnione założenia na okres bieżący, które będą realizowane przez pozostałą część okresu.

9.5. Działania korygujące

Przeglądy okresowe, dokonywane we właściwym czasie, dają osobom koordynującym programy możliwość podjęcia działań korygujących w celu zapewnienia celów. Po upływie 2/3 okresu realizacji zadania kierownicy i koordynatorzy mają nadal czas na wprowadzenie działań korygujących, które prowadzą realizację z powrotem na osiągnięcie celu.

Dzięki przeglądowi danych dotyczących planów pracy i przeglądów realizacji, komisje przeglądu realizacji są w stanie ocenić przyczyny znaczących niedociągnięć w realizacji i doprowadzić do sformułowania rekomendacji działań korygujących. Ponownie należy tu podkreślić, że brak planów pracy i przeprowadzanych na ich podstawie okresowych przeglądów realizacji jest poważnym uchybieniem kierowniczym. Jeżeli organizacja nie dysponuje danymi dotyczącymi planów pracy i poziomu realizacji zadań, koniecznymi do oceny efektywności i wydajności działalności programowej, komisja przeglądu realizacji powinna zarekomendować stworzenie takich planów i monitorowanie realizacji zadań w nich zawartych.

Przedstawiciele najważniejszych komórek organizacyjnych, zwłaszcza działów planowania, budżetu i zarządzania personelem, oraz pomocniczych jednostek usługowych powinni brać udział w okresowych przeglądach realizacji zadań, aby pomóc kierownikom oddziałów w rozwiązywaniu problemów produktywności. Procedura ta ułatwia osiąganie celów w ciągu roku dzięki wprowadzonym na czas działaniom korygującym. Równie ważny jest przy tym fakt, że częste przeglądy wykazują powtarzające się problemy związane z produktywnością – kwestie, które wymagają rozwiązań systemowych w procedurach działania w każdej z komórek organizacyjnych.

ZAŁĄCZNIK A

WZÓR REGULAMINU PRZEGLĄDÓW REALIZACJI PLANÓW

1. Uzasadnienie. Realizacja planów, rozumiana jako osiąganie celów, wymaga pracy zespołowej i dostosowania na czas środków osiągania celów do rozwiązywania pojawiających się problemów. Niniejszy regulamin ustanawia procedury zabezpieczające wymaganą pracę zespołową i dostosowanie planów pracy, dzięki stworzeniu forum do przeprowadzenia przeglądów realizacji planów oraz procedur realizacji rekomendowanych działań korygujących wynikających z przeglądów.

2. Komisja przeglądów realizacji. Niniejszy regulamin wchodzi w życie w trybie natychmiastowym i jego procedury będą wprowadzane przez komisję przeglądów realizacji. W skład komisji wchodzi następujące osoby:

_____, przewodniczący

Członkostwo w komisji zależy od każdej gminy i merytorycznych warunków jej programu i projektów. W organizacjach złożonych, kierownicy głównych jednostek zajmujących się procesami ogólnogminnymi, takimi jak zakupy, zarządzanie personelem, remonty sprzętu, powinni być wzięci pod uwagę jako kandydaci na członków komisji, ponieważ efektywność i wydajność tych jednostek poważnie wpływa na możliwość osiągnięcia zamierzonych celów przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych gminy.

Ponadto, aby dążyć do jak najwydajniejszego osiągania celów, przewodniczący może zarządzić uczestniczenie innych urzędników w procesie przeglądu realizacji, zwłaszcza takich, którzy ze względu na pełnione stanowisko lub posiadaną wiedzę mogą pomóc kierownikom wydziałów i komórek organizacyjnych w definiowaniu i rozwiązywaniu problemów.

3. Sekretariat. Funkcję sekretariatu komisji będzie pełniło biuro skarbnika (kierownika budżetu). Sekretariat będzie przygotowywał kwartalne sprawozdania komisji, zawierające rekomendowane działania korygujące oraz proponowane przydziały dla jednostek budżetowych.

4. Obowiązki komisji. Komisja przeglądu realizacji planów, będzie przeprowadzała formalne okresowe przeglądy realizacji planów. W związku z tym zadaniem komisja:

- stworzy listę jednostek sprawozdawczych i odpowiedzialnych za nie kierowników (centra kosztów, projekty, programy, działania, zadania, itp.) ustali formę i zawartość raportów z realizacji planów;
- ustali i będzie dotrzymywać harmonogram wizji lokalnych dokonywanych przez wewnętrzny personel rewizyjny i innych członków personelu, w celu weryfikacji informacji przedłożonych komisji;
- ustali harmonogram formalnych kwartalnych przeglądów realizacji planów, obejmujący wszystkie wyznaczone jednostki sprawozdawcze; przeglądy te będą dokonywane przed okresem zapotrzebowań na przedziały budżetowe;
- przeglądy dokonywane w pierwszym tygodniu ostatniego kwartału będą dotyczyły:

* faktycznych wyników w ostatnim kwartale, wyrażonych w porównaniu z celami realizacji, wydatkami i – gdzie to wskazane – ze spodziewanymi przychodami,

- * prognozowanych wyników bieżącego kwartału, wyrażonych porównaniu z celami realizacji, wydatkami i – gdzie to wskazane – ze spodziewanymi przychodami,
- * Prognozowanych wyników realizacji, wydatków i – gdzie to wskazane – spodziewanych przychodów na następny kwartał;

- Komisja będzie przedkładać raporty o realizacji i rekomendowane zapotrzebowania na przydziały do _____ (podać nazwisko urzędnika), zarysowujące: 1) dotychczasowe wyniki, 2) napotkane problemy, 3) rekomendowane działania korygujące, 4) cele realizacji na okres obejmujący zapotrzebowania na przydziały.

5. Obowiązki przewodniczącego komisji. Przy pomocy sekretariatu, przewodniczący:

- * W porozumieniu z Komisją będzie wyznaczał harmonogramy i agendy przeglądów realizacji planów.
- * Zapewni terminową sprawozdawczość finansową i merytoryczną.
- * Będzie zalecał sekretariatowi dokonanie analizy realizacji planów do przedłożenia pod obrady komisji.
- * Będzie wspierał wprowadzanie planów pracy i działań korygujących rekomendowane decyzje wszystkim zainteresowanym stronom.

6. Obowiązki odpowiedzialnych kierowników. Kierownicy odpowiedzialni za jednostki sprawozdawcze będą wykonywać prezentacje z użyciem, gdzie to wskazane, pomocy wizualnych. Ponieważ w wielu działaniach napotyka się liczne problemy, kierownicy będą wyjaśniać komisji napotkane problemy i, co najważniejsze, omawiać podjęte lub proponowane działania korygujące. Oczekuje się również, że kierownicy programów będą dokonywać miesięcznych przeglądów realizacji planów, omawiając pracę odpowiedzialnych kierowników, którzy będą przedkładali do nich sprawozdania.

7. Sankcje. Jedynie warunki nadzwyczajne będą stanowiły podstawę do usprawiedliwienia nieterminowego lub niedokładnego sprawozdania. W przypadku nieuzyskania jasnego potwierdzenia usprawiedliwienia od przewodniczącego komisji, nieterminowe lub niedokładne raporty będą podstawą do kroków dyscyplinarnych.

ZAŁĄCZNIK B

ĆWICZENIE W TWORZENIU PLANÓW PRACY

Posługując się załączoną tabelą każdy z uczestników szkolenia sformułuje plan pracy przeprowadzenia etapu przeglądu w procesie planowania strategicznego.

Instrukcje

Uczestnicy powinni korzystać z informacji w niniejszych materiałach, a zwłaszcza przykładów planu pracy i ogólnych procedur tworzenia planów pracy i budżetów. Uczestnicy powinni również przyrzeć się przykładowi planu pracy dla miasta Padang w Indonezji, ponieważ zawiera on terminy wykonania zadań, w tym terminy przeglądu realizacji.

Tabela w tym ćwiczeniu jest oparta na formacie przykładowym, zacytowanym w sekcji 9.2. (*plany pracy*). Plan pracy może być opracowany w rozbiciu na kwartały lub kumulatywnie. Uczestnicy mogą przyjąć dowolną metodę.

Kolumna A. Dla łatwiejszego odniesienia, każde zadanie lub działanie powinno być opatrzone kolejną liczbą lub literą alfabety. Wpisz tę liczbę lub literę w górnym oknie przy blokach czterech linii.

Kolumna B. Tabela składa się z czterech bloków zawierających po cztery linie każdy. W kolumnie B każdy blok zawiera linie do zapisania: 1) działań/zadań, 2) jednostek pracy w roboczogodzinach i jeśli to możliwe, kosztów jednostkowych, 3) celów/rezultatów, 4) wskaźników poziomu realizacji. Wykorzystaj pierwszą linię do zapisania zadania. Zauważ, że dla zaoszczędzenia miejsca można tam również umieścić jednostki pracy (roboczogodziny lub koszty). Następnie zapisz poniżej wszelkie jednostki pracy/wysiłku, nie zapisane w pierwszej linii. W pozostałych liniach zapisz cele i wskaźniki poziomu realizacji. Jeżeli to konieczne, wykorzystaj linie z następnego bloku.

Kolumna C. Ponieważ dane w planie pracy są zawsze wymieszane (roboczogodziny, koszty, cele, terminy, wskaźniki itp.) rodzaj danych w każdej linii powinien być jasno zdefiniowany w kolumnie C.

Kolumny D–G. Tabela jest ustawiona kwartałami. Jak powiedzieliśmy już wcześniej, dane mogą być tu wprowadzane za każdy kwartał oddzielnie lub kumulatywnie i wykazywane w postaci liczby od początku roku do końca danego kwartału.

Kolumny H i I. Poszczególne okna w każdej linii powinny być wykorzystane do zsumowania łącznej liczby godzin za cały rok oraz danych docelowych. Te kolumny nie muszą być wypełniane w przypadku wykorzystania metody kumulatywnej.

Linie na dole tabeli. Roboczogodziny w kolumnach D–G i I powinny zostać zsumowane i wprowadzone do odpowiednich okien. Następnie należy zapisać łączną sumę godzin opłacanych, ale nie przepracowanych (urlopy, zwolnienia, itp.) i dodać je do łącznych roboczogodzin w każdej kolumnie. Zapisz wreszcie łączną liczbę godzin opłacanych, która ma faktyczne znaczenie w rozważaniach budżetowych.

Jeśli do wykonania zadania potrzebna jest dodatkowa tabela, suma godzin pracy jest obliczana jedynie na zakończenie całości, a więc pod ostatnią tabelą.

Jak już zauważyliśmy, tworzenie planów pracy monitoringu wymaga podania działań, które muszą być podjęte w konkretnych terminach oraz prognozowanego czasu i objętości pracy związanych z każdym z zadań. Poniżej zamieszczono listę działań najczęściej umieszczanych przez urzędników budżetowych w ich planach pracy.

1.	Powołanie zespołu ds. planowania strategicznego. (Ile osób? Prognoza godzin pracy)
2.	Opracowanie harmonogramu spotkań przeglądowych. (Ile spotkań? Prognoza godzin pracy)
3.	Rozesłanie zaproszeń do działań przeglądowych. (Ile listów? Przewidywany czas pracy)
4.	Pomoc techniczna i instruktaż dla kierowników programów dotyczące zawartości i procedur w fazie przeglądu. (Ilość konsultacji. Przewidywany czas pracy.)
5.	Wizje lokalne i inspekcje w celu ustalenia problemów i możliwości. (Ilość. Przewidywany czas pracy.)
6.	Prowadzenie spotkań przeglądowych, przesłuchań publicznych i innych działań związanych z fazą przeglądu. (Przewidywany czas pracy?)
7.	Tworzenie raportów o rezultatach działań w fazie przeglądu. (Przewidywana liczba raportów. Przewidywany czas pracy.)
8.	Opracowanie całłościowego raportu o wynikach przeglądu. (przewidywany czas pracy.)

Plan pracy - miasto PADANG, Indonezja

PROGRAM: Zbieranie wpływów

PODPROGRAM: Podatek od hoteli i restauracji

Zadania/Działania	RF92 IV	RF93 I	RF93 II	RAZEM GODZ.
A. Format ściągania opłat	100			100
Liczba miejsc	424			
Format wchodzi w życie				
B. Podręcznik praktyczny	100		1.04	100
Liczba podręczników	500			
Dystrybucja zakończona			1.04	
Liczba podr./godzina	5			
C. Program szkoleniowy		100		100
Liczba uczestników		1200		
Liczba certyfikatów/godz.		12		
Zakończenie programu			30.06	
D. Ustawiczny program szkoleniowy			60	60
Liczba uczestników			120	
Liczba certyfikatów/godz.			2	
E. Program urządzeń opłat	50	100	250	400
Liczba urządzeń		10	30	
Godziny pracy/instalacja				4
Instalacja zakończona			30.09	
F. Program audytu hoteli	215	215	215	645
Liczba hoteli	43	43	43	
Godziny pracy/hotel	5	5	5	
G. Inspekcje restauracji	3810	3810	3810	11 430
Liczba restauracji	381	381	381	
Liczba inspekcji	11 430	11 430	11 430	
Inspekcji/godz. pracy	3	3	3	
Inspekcji/restauracja	30	30	30	
Przegląd realizacji planu	28.02	30.05	31.08	
Godziny pracy nie przydzielone		100	100	100
				300
Razem godzin pracy	4375	4325	4325	13 135
Nieobecności usprawiedliwione				262
Razem godz. opłaconych				13 397

PLAN PRACY
Kod zadania/projektu:
Nazwa zadania/projektu
Kierownik zadania/projektu:

[illegible]