

Metody kontroli finansowej planu zadaniowego Palmiarni Poznańskiej jako element kontroli zarządczej

Grażyna Włodarczyk, Zbigniew Włodarczyk*

Streszczenie: *Cel* – celem artykułu jest prezentacja metod kontroli finansowej planu zadaniowego w jednostce sektora finansów publicznych na przykładzie Palmiarni Poznańskiej – jednostki budżetowej Miasta Poznania. *Metodologia badania* – studia przepisów prawa i literatury oraz analiza zarządzeń i dokumentów wewnętrznych badanej jednostki. *Wynik* – w artykule zaprezentowano procedury kontroli finansowej stanowiącej element kontroli zarządczej w badanej jednostce. *Oryginalność/wartość* – artykuł przedstawia obszary kontroli zarządczej i prezentuje rejestr kontroli finansowej w badanej jednostce.

Słowa kluczowe: plan zadaniowy, kontrola zarządcza, rejestr kontroli finansowej

Wprowadzenie

Wprowadzona reforma finansów publicznych ma na celu stworzenie warunków dla zwiększenia efektywności i celowości wydatków publicznych (Juja 2011: 21–30). Istotnym elementem wspomagającym osiągnięcie trwałej stabilności finansów publicznych jest hierarchizacja wydatków. Jest ona możliwa dzięki efektywnemu stosowaniu układu zadaniowego budżetu oraz bieżącej kontroli realizacji planu (Lubińska 2007: 200–220).

Pomimo że jednostki samorządowe nie mają obowiązku stosowania budżetu zadaniowego, wiele jednostek wprowadza go z własnej inicjatywy. Poprzez takie planowanie jednostki uzyskują dodatkowe narzędzia umożliwiające podwyższenie efektywności gospodarki finansowej.

Elementy formalnej konstrukcji budżetu jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.). Do stosowania elementów budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego mogą skłonić także nowe instrumenty wprowadzone tymi regulacjami, w szczególności wieloletnia prognoza finansowa oraz kontrola zarządcza (Dylewski 2012: 55).

* mgr Grażyna Włodarczyk, studia podyplomowe „Rachunkowość budżetowa, kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych” w Poznaniu, księgowa w jednostce budżetowej; mgr inż. Zbigniew Włodarczyk, PPHU ZET-System Zbigniew Włodarczyk, 61-656 Poznań, os. Powstańców Warszawy 7/23, e-mail: zbigniew.wlodarczyk@zetsystem.com.pl.

W ostatnich latach w literaturze wiele uwagi poświęca się kontroli zarządczej oraz skuteczności jej wdrażania (Walentyłowicz 2010; Szczepankiewicz, Simon 2011, 2012; Bednarek 2012; Szczepankiewicz 2012, 2013, 2014; Młodzik 2014; Sołtyk 2014). Kontrola zarządcza zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.) to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zastąpienie kontroli finansowej nowatorskim w jednostkach budżetowych systemem kontroli zarządczej może spowodować zmianę myślenia i w przyszłości zwiększyć efektywność zarządzania finansami publicznymi (Szczepankiewicz 2007, 2009, 2010; Bednarek 2013).

Celem artykułu jest przedstawienie metod kontroli finansowej planu zadaniowego w zakresie kontroli zarządczej w Palmiarni Poznańskiej oraz dedykowanej aplikacji wspomagającej planowanie i kontrolę budżetu². Opracowanie powstało na podstawie analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych z zakresu finansów publicznych, przepisów wewnętrznych oraz procedur stosowanych w opisywanej jednostce budżetowej.

1. Planowanie i monitorowanie budżetu zadaniowego w jednostkach budżetowych Miasta Poznania

Planowanie finansów w układzie zadaniowym stało się w ostatnich latach popularną i atrakcyjną metodą zarządzania w jednostkach finansów publicznych. Budżetowanie zadaniowe odzwierciedla zachodzące w jednostce procesy finansowe i porządkuje je, dzięki czemu poprawia się gospodarcze wykorzystanie posiadanych zasobów. Najważniejszym elementem różniącym budżet zadaniowy od budżetu tradycyjnego jest jego zakres. W budżecie zadaniowym wyznacza się cele, na które zostaną przeznaczone wydatki publiczne, oraz jakie zostaną osiągnięte efekty. Ponośzone wydatki muszą być powiązane konkretnymi zadaniami (Komorowski 1997: 73). Najistotniejszą cechą efektywnego budżetu jest zmniejszanie różnic pomiędzy przyjętymi założeniami a uzyskanymi wynikami (Owsiak 2008: 20–78). Warto mieć na uwadze, że budżetowanie jest ciągłym i powtarzającym się procesem efektywnego i racjonalnego zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (Sierak 2011: 115–125).

Miasto Poznań wraz z podległymi jednostkami budżetowymi jako jedno z pierwszych w kraju wprowadziło budżet zadaniowy zamiast budżetu tradycyjnego. Aby planowane zadania jak najdokładniej odzwierciedlały wyznaczone cele, w kolejnych latach modyfikowano i ulepszano procedury tworzenia budżetu w układzie zadaniowym. W jednostkach budżetowych budżet zadaniowy tworzy się na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania (Zarządzenie nr 556/2014/P) i instrukcji planowania zadań budżetowych przez jednostki budżetowe wykonawcze (Zarządzenie nr 556/2014/P). Instrukcja została opracowana

² Artykuł powstał w ramach projektu nr 51109-xx4 „Doskonalenie procesów zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego i sektora finansowego. Metody, techniki, narzędzia” realizowanego w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

przez Wydział Budżetu i Analiz Urzędu Miasta Poznania dla podległych jednostek. Zapisane w instrukcji procedury mają zastosowanie do planowania zadań na etapie projektowania i uchwalania budżetu oraz dokonywania jego zmian w trakcie roku. Zostały w niej wyodrębnione dwa typy zadań:

- zadania procesowe typu B (dzielone na zadania bezpośrednie i pośrednie),
- zadania projektowe typu P.

Zadania procesowe służą utrzymaniu bieżącej działalności Palmiarni. Zadania procesowe bezpośrednie to zadania odzwierciedlające działalność statutową danej jednostki organizacyjnej. Przy definiowaniu zadania należy uwzględnić podmiot, a nie charakter działalności wynikający z przepisów. Definiując zadania w kolejnych latach budżetowych, należy przestrzegać zasady ciągłości polegającej na zapewnieniu porównywalności w czasie zakresu rzeczowego nim objętego. W ramach zadania bezpośredniego wyszczególnia się działania składające się na jego realizację. Zadanie pośrednie (jedno dla jednostki) obejmuje swoim zakresem działania wspierające działalność statutową. Zadania projektowe dotyczą natomiast realizacji planowanych zadań inwestycyjnych, na przykład prac projektowych, realizacji robót budowlanych czy zakupu nowych urządzeń i roślin dla Palmiarni.

2. Budżet zadaniowy Palmiarni Poznańskiej

Palmiarnia Poznańska jako jednostka budżetowa Miasta Poznania przy konstruowaniu budżetu opiera się na wytycznych zamieszczonych w zarządzeniach Prezydenta Miasta Poznania i Instrukcji. Przy tworzeniu budżetu założeniem jednostki jest podniesienie efektywności gospodarowania środkami publicznymi w celu właściwego wykonania powierzonych zadań i zaspokojenia szerokich potrzeb społecznych. Wdrożono budżet zadaniowy według schematu przedstawionego w tabeli 1.

Tabela 1

Schemat budżetu w układzie zadaniowym

Typy zadań	Symbol	Nazwa
1	2	3
Zadania procesowe – typu B		
Zadania bezpośrednie	PALM/B/001	Utrzymanie i konserwacja zieleni oraz obiektów technicznych w Palmiarni Poznańskiej
Działanie 1	PALM/B/001.01	Utrzymanie i poszerzenie kolekcji zwierząt i roślin egzotycznych
Działanie 2	PALM/B/001.02	Prace pielęgnacyjne i konserwacyjne zieleni oraz uzupełnienie nasadzeń parkowych
Działanie 3	PALM/B/001.03	Utrzymanie należącego stanu technicznego obiektów Palmiarni Poznańskiej

1	2	3
Zadania pośrednie	PALM/K/000.0	
Zadania projektowe – typu P		
Zadanie 1	PALM/P/001	Palmiarnia Poznańska – zakupy inwestycyjne
	PALM/P/001.01	Zakup roślin
	PALM/P/001.02	Zakup sprzętu i wyposażenia
Zadanie 2	PALM/P/002	Renowacja parku Wilsona
	PALM/P/002.01	Realizacja robót budowlanych/budowlano-montażowych
Zadanie 3	PALM/P/003	Palmiarnia Poznańska – zwiększenie efektywności energetycznej
	PALM/P/003.01	Prace projektowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej badanej jednostki.

Konstrukcja budżetu zadaniowego przedstawiona w tabeli 1 odpowiada obecnym możliwościom technicznym i personalnym Palmiarni Poznańskiej. Zakres zadań przyjętych w budżecie opiera się na statucie jednostki. Dokument ten określa przedmiot i zakres działania Palmiarni. Podstawowe działania zostały przypisane właściwym typom zadań zgodnie z założeniami przyjętymi w Instrukcji. Mając na uwadze specyficzny charakter działalności jednostki, przyjęto, że całość działań związanych z bieżącą eksploatacją obiektu oraz udostępnianiem go zwiedzającym to zadania procesowe. Do zadań projektowych zakwalifikowano prowadzone inwestycje i zakupy inwestycyjne. Na podstawie takiego założenia zaplanowano szczegółowo poszczególne zadania w budżecie.

Bieżące utrzymanie parku i pawilonów oraz infrastruktury to ciągłe, powtarzalne działania odpowiadające zadaniom typu B – zadaniom procesowym. Zostało utworzone jedno zadanie bezpośrednie – **PALM/B/001** Utrzymanie i konserwacja zieleni oraz obiektów technicznych w Palmiarni Poznańskiej. Obejmuje ono realizację prac **związanych z udostępnieniem obiektu zwiedzającym**. W ramach tego zadania wyodrębniono trzy działania: PALM/B/001.01 Utrzymanie i poszerzenie kolekcji zwierząt i roślin egzotycznych, PALM/B/001.02 Prace pielęgnacyjne i konserwacyjne zieleni oraz uzupełnienie nasadzeń parkowych, PALM/B/001.03 Utrzymanie należnego stanu technicznego obiektów Palmiarni Poznańskiej. Uzupełnieniem zadań bezpośrednich jest przyjęte zadanie pośrednie, w obszarze którego ujęto realizację zadań z zakresu administracji i nadzoru technicznego nad obiektem.

W budżecie przyjęto również zadania typu P – zadania projektowe. Są to zadania jednorazowe realizowane w budżecie jednorocznym i obejmują zakupy inwestycyjne – PALM/P/001 Palmiarnia Poznańska zakupy inwestycyjne. W ramach tego zadania wyodrębniono zadanie szczegółowe PALM/P/001.01 Zakup roślin. Zostało ono wydzielone z uwagi na specyfikę działania Palmiarni. Zakup roślin zapewnia sukcesywne uzupełnienie kolekcji i zwiększanie atrakcyjności obiektu. Pozostałe zakupy wyposażenia i sprzętu zostały zaplanowane w zadaniu PALM/P/001.02.

Jednostka realizuje również zadania inwestycyjne niezbędne dla prawidłowego utrzymania stanu technicznego obiektów i infrastruktury. Projekt **PALM/P/002** dotyczy rewitalizacji Parku Wilsona, w ramach którego powstało zadanie PALM/P/002.01 obejmujące prace budowlano-montażowe. Zadanie 3PALM/P/003 Palmiarnia Poznańska to zwiększenie efektywności energetycznej. Z uwagi na bardzo szeroki obszar tego projektu powstało zadanie PALM/P/003.01 obejmujące wykonanie projektu, natomiast realizacja została zaplanowana w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WIF). Analiza prowadzona na potrzeby artykułu nie obejmuje WIF.

Budżet jednostki został uzupełniony w poszczególnych zadaniach o klasyfikację budżetową i to na poziomie wybranych paragrafów planowane są dochody i wydatki. Budżet w układzie zadaniowym jest uzupełnieniem planu finansowego w układzie tradycyjnym z podziałem na dział, rozdział i paragraf. Suma paragrafów na poziomie poszczególnych zadań to wartość paragrafu w planie ogólnym.

Przyjęcie takiego podziału zostało podyktowane prowadzonymi od kilku lat pracami związanymi z racjonalizacją funkcjonowania jednostki. Niezmiernie ważne jest w dążeniu do realizacji zadań powierzenie ich wykonania konkretnym działom w jednostce. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Miasto Poznań w 2012 roku zleciło Centrum Ekspertyz Gospodarczych Fundacji Akademii Ekonomicznej Sp. z o.o. w Poznaniu wykonanie opracowania wskazującego kierunki zmian w zakresie organizacji i zarządzania Palmiarni. Na podstawie wskazań ekspertyzy przyjęto projekt nowego schematu organizacyjnego jednostki. Aby osiągnąć zakładane cele, jednostka musi prowadzić monitoring i kontrolę realizacji zadań na poszczególnych poziomach planu.

3. Kontrola finansowa budżetu w Palmiarni Poznańskiej

Kontrola finansowa w Palmiarni Poznańskiej stanowi istotny element funkcjonującej kontroli zarządczej w tej jednostce. Podstawowe Procedury Kontroli Zarządczej to dokument określający wewnętrzne zasady kontroli zarządczej obowiązującej w Palmiarni Poznańskiej na podstawie zarządzenia dyrektora jednostki (Zarządzenie nr 2/11 z 1 kwietnia 2011 r.).

Wszyscy pracownicy jednostki zobowiązani są do przestrzegania procedur kontroli zarządczej. Postępowanie niezgodne z przyjętymi zasadami jest naruszeniem podstawowych obowiązków służbowych i skutkuje nałożeniem kar porządkowych oraz dyscyplinarnych zgodnie z regulaminem jednostki i innymi aktami prawnymi.

Zakres prowadzonych procesów kontrolnych dotyczy następujących działań:

- a) zapewniających przestrzeganie procedur kontrolnych;
- b) prowadzenia wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków;
- c) przestrzegania systemu ewidencji dokumentów;
- d) przestrzegania obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych;
- e) badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym;

- f) pobierania i gromadzenia środków publicznych;
- g) zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych;
- h) prowadzenia gospodarki finansowej.

Dyrektor w celu usprawnienia procesów kierowania jednostką w formie pisemnej powierza pracownikom określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

W Palmiarni Poznańskiej zostały wprowadzone dwie formy kontroli wewnętrznej: samokontrola i kontrola funkcjonalna. Samokontrola obowiązuje wszystkich pracowników bez względu na rodzaj wykonywanej pracy i zajmowane stanowisko. Nakłada obowiązek prowadzenia kontroli przez samego siebie w obrębie powierzonego stanowiska pracy i wykonywanych zadań. Dotyczy pracowników zatrudnionych na wszystkich stanowiskach w jednostce. Pracownicy na stanowiskach kierowniczych oraz na stanowiskach samodzielnych w ramach obowiązków nadzoru sprawują również kontrolę funkcjonalną.

Kontrola dotyczy poszczególnych działów i stanowisk pracy we wszystkich obszarach i fazach działania jednostki, prowadzona jest w formie kontroli wstępnej, bieżącej i następczej. Kontrola wstępna składa się z dwóch etapów: kontroli Działu Technicznego i Działu Księgowości. Dział Techniczny odpowiada za merytoryczne przygotowanie budżetu zadaniowego jednostki oraz za jego wykonanie. Pracownicy Działu Technicznego odpowiadają za przygotowanie umów, zleceń i innych dokumentów, na podstawie których zostaną zaciągnięte zobowiązania. Prowadzony na tym etapie nadzór ma na celu sprawdzenie, czy planowany wydatek wiąże się z planowanymi zadaniami i środkami finansowymi zaplanowanymi na jego realizację.

Drugi etap kontroli wykonuje Dział Księgowości, który odpowiada za finansowe przygotowanie i wykonanie budżetu jednostki. Główny księgowy lub osoba upoważniona przez niego potwierdza posiadanie środków finansowych na pokrycie zaciągniętego zobowiązania. Potwierdzenia dokonywane są przez złożenie podpisu wraz z imienną pieczętką złożoną na egzemplarzach dokumentów pozostających w jednostce. Tak sprawdzone dokumenty zostają podpisane przez dyrektora i przekazane do realizacji. Dokumenty przekazane do realizacji są wprowadzone do rejestru kontroli finansowej. Zasady funkcjonowania rejestru kontroli finansowej zostaną omówione w dalszej części artykułu.

Kontrola bieżąca dotyczy kontroli dokumentów finansowo-księgowych, które potwierdzają dokonanie wydatków finansowych. Polega ona na sprawdzeniu dokumentów pod względem poprawności formalnej, rachunkowej i merytorycznej. Pracownicy Działu Księgowości dokonują kontroli formalnej i rachunkowej, a osoba odpowiedzialna za zrealizowanie zadania dokonuje kontroli merytorycznej. Opis merytoryczny potwierdza zgodność realizacji z dokumentem, na podstawie którego zaciągnięto zobowiązanie.

Ze względu na wprowadzenie budżetu w układzie zadaniowym pracownikom odpowiedzialnym za określone obszary merytoryczne w jednostce zostały powierzone obowiązki nadzoru nad realizacją zadań, a także wstępna kontrola finansowa mająca na celu racjonalne wydatkowanie środków publicznych zgodne z zaplanowanymi zadaniami. Kontrola merytoryczna stała się kluczowym elementem kontroli finansowej. W celu uniknięcia

nieprawidłowości w tym obszarze bardzo dokładnie określono formę opisu merytorycznego oraz przeprowadzono szkolenie dla pracowników dokonujących takich czynności kontrolne. Potwierdzenie kontroli dokonane jest na dokumencie w formie pisemnej, opatrzone pieczętą i podpisem. Dokumenty finansowo-księgowe wprowadzane są również do rejestru kontroli finansowej.

Główny księgowy i dyrektor Palmiarni zatwierdzają do wypłaty dokument sprawdzony pod względem formalnym, rachunkowy i merytorycznym. Po zatwierdzeniu dokument zostaje przekazany do Działu Księgowości i wprowadzony do ewidencji księgowej.

Ewidencja księgowa jest podstawowym narzędziem finansowo-księgowym służącym do prowadzenia bieżącej ewidencji dokumentów, przygotowywania sprawozdań oraz prowadzenia analiz. System finansowo-księgowy Palmiarni Poznańskiej w pełni odpowiada potrzebom jednostki wynikającym z przyjętego budżetu w układzie zadaniowym. Wprowadzenie rejestru kontroli finansowej zwiększa kontrolę przepływu dokumentów i ułatwia dostęp do informacji o stanie środków finansowych jednostki, co przyspiesza podejmowanie decyzji i ułatwia zarządzanie.

Kontrola następcza dotyczy sprawdzenia dokumentów odzwierciedlających czynności już dokonane. Z analizy tych dokumentów winno wynikać, czy dotychczasowa działalność jednostki przebiega prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz jakie czynniki miały wpływ na odchylenia od planowanych wskaźników.

Mechanizmy prowadzonej kontroli to w szczególności procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa oraz zakresy obowiązków pracowników. Przyjęta forma kontroli łączy wszystkie prowadzone w jednostce działania i umożliwia na bieżąco wprowadzanie korekty i niezbędne zmiany.

4. Arkusz kalkulacyjny wspomagający planowanie i kontrolę budżetu

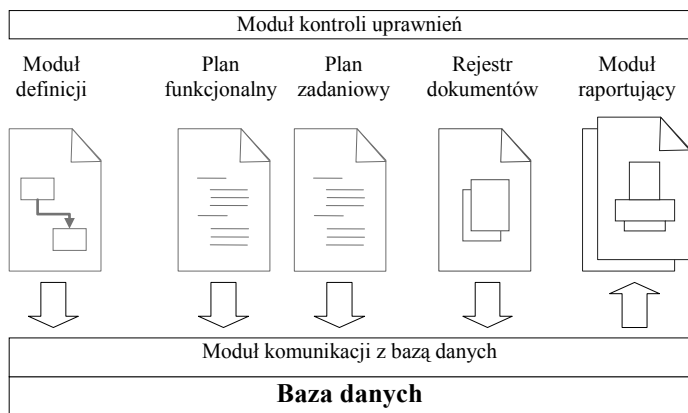
Skuteczne planowanie, kontrola i rozliczenie budżetu wymagają odpowiednich narzędzi informatycznych, zaangażowania pracowników i sprawności kadry kierowniczej. Przy konstruowaniu i wdrażaniu narzędzi informatycznych należy mieć na uwadze szereg zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz przeprowadzić szczegółową analizę ryzyka w tym zakresie (szerzej: Szczepankiewicz 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e).

Jednym z ważniejszych elementów zarządzania budżetem jest dobrze zdefiniowany przepływ informacji wspierany narzędziami informatycznymi. Istniejące na rynku programy do zarządzania budżetem podchodzą do tematu w sposób bardzo szczegółowy, jednak koszty wdrożenia takiego oprogramowania dla wielu jednostek są bardzo wysokie. Oprogramowanie to jednocześnie nie gwarantuje pełnej integracji z pozostałymi systemami informatycznymi wykorzystywanymi w jednostkach budżetowych. Powoduje to konieczność ręcznego uzupełniania danych w pozostałych systemach informatycznych jednostki.

W wielu organizacjach do prowadzenia ewidencji danych związanych z realizacją budżetu wykorzystywany jest arkusz Excel. Zapewnia on dużą elastyczność, możliwość

wyszukiwania danych, raportowania itp. Takie rozwiązanie ogranicza jednak możliwość jednoczesnego dostępu wielu osób. Aby zachować możliwości wynikające z użycia arkusza kalkulacyjnego przy jednoczesnym umożliwieniu pracy wielu osób, zbudowano arkusz połączony z bazą danych.

W proponowanym autorskim rozwiązaniu przyjęto założenia, że projekt ma zostać zrealizowany prostymi środkami, z możliwością łatwej ingerencji w strukturę i sposób działania przy zachowaniu pełnego bezpieczeństwa danych, kontroli dostępu i możliwości jednoczesnej pracy wielu osób. Dla potrzeb planowania i kontroli realizacji budżetu przygotowany został program napisany w języku Visual Basic for Application arkusza kalkulacyjnego Microsoft Excel wykorzystujący bazę danych MSSQL do przechowywania danych. Model skoroszytu MS Excel przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Schemat arkusza do planowania i kontroli budżetu

Źródło: opracowanie własne.

Rozwiązanie obejmuje siedem zależnych modułów:

- Moduł komunikacji z bazą danych,
- Moduł kontroli uprawnień,
- Moduł definicji,
- Plan finansowy w układzie tradycyjnym,
- Plan finansowy w układzie zadaniowym,
- Rejestr dokumentów,
- Moduł raportujący.

Ze względu na konieczność zachowania integralności danych i umożliwienie jednoczesnej pracy wielu osób dane są przechowywane w relacyjnej bazie danych. Dostęp do niej zapewnia zbiór funkcji Visual Basic for Application. Pomimo powszechnej opinii o ograniczeniach tego języka i stosunkowo małej elastyczności jest on wystarczający i przy odpowiedniej jakości kodu umożliwia budowę profesjonalnych aplikacji.

Na etapie projektu założono, że wykorzystana będzie baza danych firmy Microsoft w wersji Express, nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby wykorzystana została inna baza danych, szczególnie w przypadku, gdy wielkość danych przekroczy dopuszczalny w wersji darmowej rozmiar.

Każdy użytkownik arkusza posługuje się niezależnym kontem powiązanim z hasłem. Dzięki modułowi kontroli uprawnień możliwe jest ograniczenie zakresu prezentowanych użytkownikom danych oraz nadzorowanie wprowadzonych zmian. Moduł pozwala również na rejestrację zmian dokonywanych w obiektach arkusza.

Kontrola uprawnień polega na przypisywaniu poszczególnym użytkownikom wstępnie zdefiniowanych ról, takich jak: prawo do modyfikacji planu, prawo do wprowadzania dokumentów czy prawo do tworzenia wersji budżetu. Zmian w ustawieniach mogą dokonywać tylko osoby o uprawnieniu administratora.

Wykorzystywane w rozwiązaniu definicje, listy i parametry przechowywane są w bazie danych, a ich obsługa jest możliwa z poziomu modułu definicji. Dzięki odpowiednio zdefiniowanym formularzom i skryptom VBA kontrolowana jest poprawność i integralność danych.

Z poziomu modułu definicji obsługiwane są następujące zasoby:

- lista użytkowników systemu,
- słowniki wykorzystywane w rejestrze dokumentów,
- definicja planu finansowego,
- dDefinicja planu zadaniowego,
- parametry arkusza (aktualny rok, parametry dostępu do bazy danych itp.).

Plan budżetu w układzie tradycyjnym składa się z działów, rozdziałów i paragrafów. Źródłem struktury budżetu jest rozporządzenie Ministra Finansów, ale zakres wpisanych do planu pozycji zależy od wewnętrznych potrzeb jednostki budżetowej.

Moduł obsługi planu umożliwia wpisywanie wartości budżetu z dokładnością do paragrafu. Sumy wpisów przenoszone są odpowiednio do wierszy określających rozdziały i działy. Uprawnione osoby mogą zmieniać wartości poszczególnych wpisów, taka zmiana jest jednak rejestrowana z obowiązkowym komentarzem o rozporządzeniu, które na taką zmianę pozwala.

Przydzielony jednostce budżet po rozdzieleniu na poszczególne działy, rozdziały i paragrafy jest przyporządkowywany do poszczególnych zadań, które jednostka budżetowa realizuje. Za tę operację odpowiedzialny jest kierownik jednostki. Proces podziału budżetu jest wspierany przez mechanizmy wyświetlające sumy pośrednie w ramach zadania i w ramach paragrafu w klasyfikacji budżetowej. Na rysunku 2 przedstawiono fragment arkusza z formularzem edycji danych.

Zmiany w planie zadaniowym są powiązane ze zmianami w układzie klasycznym na poziomie paragrafu. Użytkownik podczas edycji jest na bieżąco informowany o wpływie wprowadzonej zmiany na pozostałe elementy budżetu w obu układach.

Podobnie jak w planie, w układzie tradycyjnym zmiany muszą być zatwierdzone i skomentowane identyfikatorem rozporządzenia pozwalającym na zmiany. Każda zmiana jest rejestrowana z informacją o dacie i osobie dokonującej zmiany.

ZADANIA PROJEKTOWE				
PALM/P/001		zakupy inwestycyjne		
Lp.	Nr.Działania	Klasyfikacja Budżetowa	Plan	Wykon PL
1	PALM/P/001.01	Zakup roślin		
		925.92504.6060	45 000,00 zł	4 500
2	PALM/P/001.02	Zakup sprzętu i wyposażenia		
		925.92504.6060	55 000,00 zł	
			100 000,00 zł	4 500
PALM/P/002		Wilsona		
Lp.	Nr.Działania	Klasyfikacja Budżetowa		
1	PALM/P/002.01	Realizacja robót budowlanych /budowano montaż		
		925.92504.6050	500 000,00 zł	
			500 000,00 zł	

Szczegóły zadania

Numer działania: PALM/P/001.02

Klasyfikacja budżetowa: 925.92504.6060

Zakup roślin

Plan: 45000,00

Wykonanie PLN: 4500,00

Wykonanie %: 10%

Suma klasyfikatora: 45000,00

Pozostało: 40500,00

Rysunek 2. Arkusz planu zadaniowego z formularzem edycyjnym

Źródło: opracowanie własne.

Informacje o realizacji budżetów pochodzą z rejestru dokumentów. W module rejestrowane są wszelkie zapotrzebowania na wydatki. Zapis wydatku podzielony jest na dwa etapy: plan i wykonanie.

Wpisy planowanego wydatku zawierają informacje o zadaniu, którego dotyczy wpis, paragrafie, osobie wnioskującej o wydatek, granicznym terminie realizacji, rodzaju kosztu (zakup, umowa itp.) i kwocie wydatku. Wpis jest możliwy po potwierdzeniu wydatku przez kierownika jednostki. Plan wydatku do czasu rejestracji dokumentu kosztowego (faktury, umowy itp.) jest brany pod uwagę do wyliczenia stopnia realizacji budżetu.

Po realizacji wydatku związany z nim dokument jest wpisywany do rejestru. Podana na dokumencie kwota jest od momentu wpisu ostateczną kwotą braną pod uwagę do wyliczenia realizacji budżetu zadania.

W module raportującym są przygotowane wybrane zestawienia informujące o stopniu realizacji budżetu. Dzięki bibliotece funkcji umożliwiającej odwoływanie się do wybranych wpisów w bazie danych możliwe jest elastyczne definiowanie raportów. W opisywanej wersji przygotowano następujące raporty:

- wykonanie planu w układzie klasycznym,
- wykonanie planu w układzie zadaniowym,
- wykonanie planu z podziałem na osoby odpowiedzialnym,
- zmiany budżetu w czasie.

Arkusz zainstalowany w sieci lokalnej używany jest w najważniejszych działach jednostki. Po skonfigurowaniu systemu (zdefiniowaniu struktury budżetu) przez administratora systemu kierownik jednostki wprowadza budżet uchwalony przez Radę Miasta.

Pierwszy etap to uzupełnienie planu w układzie klasycznym. Kompletny plan finansowy po zatwierdzeniu jest zapisywany do bazy danych. Kolejnym krokiem jest podział kwot poszczególnych paragrafów na zadania. Ważne jest przy tym, by suma składowych w ramach jednego paragrafu była równa wartości w układzie klasycznym. W planie zadaniowym po zatwierdzeniu dane są zapisywane do bazy danych.

Eksploatacja systemu w znaczącej części polega na rejestracji planów wydatków i informacji o dokumentach potwierdzających realizację wydatku. Suma wszystkich wydatków udostępniana w arkuszu ułatwia podejmowanie przez kierownika jednostki decyzji o kolejnych wydatkach. Bardzo ważna jest na tym etapie informacja nie tylko o zrealizowanych wydatkach, ale również o planach wydatków wynikających z zapisów w rejestrze.

W sytuacjach, gdy konieczna jest zmiana budżetu, możliwe jest dokonanie korekty. Korekta może dotyczyć zarówno przeniesienia kwot w ramach istniejącego budżetu pomiędzy paragrafami, jak i zwiększenia budżetu.

Uwagi końcowe

Pilotażowe użycie w Palmiarni Poznańskiej opisanego autorskiego arkusza kontroli finansowej budżetu pozwala wnioskować o skuteczności proponowanego podejścia. Trafne okazało się zastosowanie arkusza kalkulacyjnego jako interfejsu rozwiązania. Pozwoliło to na pełną eksploatację bez zbędnych dodatkowych szkoleń. Wykorzystanie bazy danych umożliwiło natomiast bezproblemowy dostęp do informacji użytkownikom w wielu miejscach jednostki. Dzięki rejestracji nie tylko dokumentów potwierdzających realizację, ale także planów wydatków możliwe stało się wczesne reagowanie na ewentualne zagrożenia.

Przyjęte podejście zadaniowe do budżetu, wprowadzone mechanizmy kontroli oraz informatyczne narzędzie wspierające planowanie i realizację budżetu po fazie wstępnej eksploatacji wskazują na trafność przyjętych założeń. Ostateczny wynik zależy jednak w dużej mierze od zaangażowania poszczególnych pracowników. Proponowane narzędzie ułatwia nadzór i wspiera zmiany prowadzące do optymalizacji planowania i realizacji budżetów jednostek publicznych.

Literatura

- Bednarek P. (2012), *Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle regulacji prawnych i teorii naukowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Bednarek P. (2013), *Systemy kontroli zarządczej i ich znaczenie z perspektywy naczelnego kierownictwa przedsiębiorstw działających w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 289, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Dylewski M. (2012), *Wieloletnia prognoza finansowa, budżet a budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy i wyzwania*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, CeDeWu, Warszawa.
- Instrukcja planowania zadań budżetowych przez jednostki budżetowe wykonawcze – Załącznik do Zarządzenia nr 556/2014/P Prezydenta Miasta Poznania z 17 września 2014 r. w sprawie Planowania i monitorowania zadań budżetowych.
- Juja T. (2011), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Komorowski J. (1997), *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, PWN, Warszawa.

- Lubińska T. (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Młodzik E. (2014), *Relacje między kontrolą zarządczą a audytem wewnętrznym w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Owsiak S. (2008), *Planowanie budżetu a alokacja zasobów*, PWN, Warszawa.
- Sierak J. (2011), *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów” nr 107, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Sołtyk P. (2014), *Samoocena systemu rachunkowości w jednostce samorządu terytorialnego jako element kontroli zarządczej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2007), *Standardy kontroli finansowej i Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej” nr 12, Infor S.A., Warszawa.
- Szczepankiewicz E.I. (2009), *Wpływ standardów światowych na kształt standardów kontroli finansowej w polskim sektorze publicznym*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 16, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2010), *Wpływ standardów światowych na treść standardów kontroli zarządczej w polskim sektorze finansów publicznych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 30, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2012), *System kontroli zarządczej w uczelni publicznej na przykładzie Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2013), *Systemy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych a systemy zarządzania w instytucjach finansowych – podobieństwa i różnice*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 289, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Szczepankiewicz E.I. (2014), *Model systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K. (2011), *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 42, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K. (2012), *Organizacja systemu kontroli zarządczej w Izbie Skarbowej w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006a), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym rachunkowości. Część 1 – Zagadnienia wstępne*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 1.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006b), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym rachunkowości. Część 2 – Wybrane strategie, metody i techniki*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 2.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006c), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym do celów zarządzania ryzykiem operacyjnym. Część 2 – Etap oszacowania ryzyka*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 7.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006d), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym do celów zarządzania ryzykiem operacyjnym. Część 3 – Strategie postępowania z ryzykiem operacyjnym*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 8.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006e), *Zarządzanie ryzykiem informatycznym według międzynarodowych norm i standardów*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 11.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Walentyńcowa P. (2010), *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej” nr 8.

Zarządzenie nr 2/11 Dyrektora Palmiarni Poznańskiej z 1 kwietnia 2011 r. w sprawie Procedury Kontroli Zarządczej w Palmiarni Poznańskiej.

Zarządzenie nr 556/2014/P Prezydenta Miasta Poznania z 17 września 2014 r. w sprawie Planowania i monitorowania zadań budżetowych.

METHODS OF FINANCIAL CONTROL OF A TASK PLAN OF POZNAN PALM HOUSE AS AN ELEMENT OF MANAGEMENT CONTROL

Abstract: *Purpose* – the purpose of this article is to present the methods of financial control of a task plan in the public sector unit on the example of the Poznan Palm House, a Poznań City budget unit. *Design/methodology/approach* – in response to needs of this paper literature, current law and regulations study was done, and analysis of the internal documents of the studied unit was conducted. *Findings* – the article presents financial control procedures which are the part of management control in the studied unit. *Originality/value* – the article describes the areas of management control and analyzes the financial control register in the studied unit.

Keywords: task plan, management control, financial control register

Cytowanie

G. Włodarczyk, G. Włodarczyk (2015). *Metody kontroli finansowej planu zadaniowego Palmiarni Poznańskiej jako element kontroli zarządczej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 257–269; www.wneiz.pl/frfu.