

Cezary SZYDŁOWSKI *

Rola audytu wewnętrznego we wdrażaniu innowacji w sektorze publicznym

The role of internal audit in the implementation of innovation

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie roli audytu wewnętrznego we wdrażaniu innowacji w organizacjach publicznych. Działania audytu wewnętrznego w podmiotach publicznych przyczyniają się do wdrażania nowych procedur oraz rozwiązań organizacyjnych w Urzędach. Ponadto sam audyt wewnętrzny realizując swoje zadania wdraża innowacyjne rozwiązania w organizacji. Autor w publikacji przybliża znaczenie audytu wewnętrznego dla rozwoju innowacji w sektorze publicznym.

Słowa kluczowe: innowacje, audyt wewnętrzny, sektor publiczny

Received: 03.2016

Abstract. The aim of this article is to present the role of internal audit in the implementation of innovations in public organizations. Internal audit activity in public entities contribute to the implementation of new procedures and organizational solutions. Moreover, the internal audit have influence of implemented innovative solutions in the organization. The author in the publication shows the importance task of internal audit for the development of innovation in the public sector

Key words: innovation, internal audit, public sector

Accepted 06.2016

* dr, Kierownik Zespołu Audytu Wewnętrznego w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, adiunkt w Akademii Humanistyczno - Ekonomicznej w Łodzi

WPROWADZENIE

Nowoczesne organizacje realizując swoją misję i prowadząc bieżącą działalność muszą szukać nowych rynków zbytu, nowych rozwiązań technicznych lub organizacyjnych, które pozwolą sprostać wyzwaniom bardzo konkurencyjnego rynku na którym działają. Bieżące funkcjonowanie każdej organizacji komercyjnej wiąże się z poszukiwaniem nowych rozwiązań, które poprawią konkurencyjność przedsiębiorstwa lub umożliwią przezwyciężenie zdiagnozowanych problemów np. organizacyjnych, produkcyjnych, technologicznych lub w zakresie promocji sprzedaży. Konieczność podejmowania wyzwań i rywalizacja na globalnym rynku coraz częściej wymaga wdrażania innowacyjności w organizacji, rozumianej m.in. jako nowe rozwiązanie, nowy produkt lub pomysł umożliwiający dalszy rozwój danego podmiotu gospodarczego lub instytucji publicznej.

Innowacyjność odgrywa kluczową rolę w organizacjach komercyjnych, gdyż w dużej mierze zależy od niej pozycja danego przedsiębiorstwa na rynku, na którym działa. Zasadność wdrażania nowych innowacyjnych rozwiązań dostrzegają również organizacje publiczne, które z uwagi na specyfikę sektora posiadają głównie pozycję monopolisty w obszarze ich działania. Obszarem innowacji w sektorze publicznym jest przede wszystkim zwiększenie ilości usług e-administracji, zmiany organizacyjne oraz wdrażanie metod zarządzania stosowanych przez organizacje komercyjne (np. benchmarking, outsourcing, New Public Management).

Ważną rolę we wdrażaniu innowacyjności w podmiotach publicznych, szczególnie w zakresie nowych procesów, procedur czy metod zarządzania odgrywa audyt wewnętrzny. Audyt wewnętrzny jest bowiem nowoczesnym narzędziem wspomagającym kierownictwo organizacji w procesie zarządzania. Audytorzy wewnętrzni realizując swoje czynności audytowe zwracają uwagę na poszukiwanie alternatywnych rozwiązań lub metod działania, które usprawnią badany i oceniany proces lub obszar działania organizacji. W związku z tym stanowią ważny instrument i narzędzie promowania i wspierania innowacyjności w sektorze publicznym. Przeprowadzenie czynności audytowych w danym obszarze może przyczynić się do wykrycia luk w systemie, bądź niewłaściwego wykorzystywania dostępnych zasobów organizacji. Każde kolejne zadanie zapewniające (audytowe) i wydane przez

audytorów zalecenia do realizacji przyczyniają się do udoskonalania organizacji w badanym obszarze, bądź do usprawnienia dotychczasowych metod działania. W związku z powyższym można uznać, że działania audytu wewnętrznego w podmiotach publicznych przyczyniają się do wzrostu innowacyjności np. w urzędach administracji publicznej.

Podstawowym celem niniejszej publikacji jest przedstawienie roli audytu wewnętrznego we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań w jednostkach sektora finansów publicznych. Warto jednocześnie podkreślić, że narzędzie jakim jest audyt wewnętrzny był w okresie jego wdrażania innowacyjnym rozwiązaniem organizacyjnym wspomagającym proces zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce.

Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspierające kierownictwo jednostki sektora finansów publicznych w procesie zarządzania organizacją, poprzez swoją bieżącą działalność zajmuje się de facto doskonaleniem procesów oraz poszukiwaniem nowych rozwiązań dla organizacji w ocenianym procesie. Ponadto problematyka roli audytu we wdrażaniu innowacyjności w podmiotach publicznych stanowi obszar do dalszych ciekawych rozważań oraz pogłębionych badań i analiz.

INNOWACYJNOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM

Sektor publiczny odgrywa ważną rolę w każdej gospodarce, gdyż odpowiada za realizację szeregu zadań będących wyłącznie w kompetencji państwa lub samorządu terytorialnego. Zadania państwa i samorządu realizowane są przez różnorodne jednostki organizacyjne i podmioty publiczne. Instytucje publiczne wykonując przypisane im zadania, świadczą na rzecz obywateli usługi publiczne, na które zazwyczaj mają monopol. Brak konkurencji powodował, że podmioty publiczne nie dbały o odpowiedni poziom świadczenia usług i nie były ukierunkowane na klienta i jego oczekiwania. Zmiany ustrojowe w Polsce oraz transformacja społeczno – gospodarcza skutkują stopniowym usprawnianiem działalności poszczególnych organizacji publicznych. Zależy to jednakże w dużej mierze od działań podejmowanych przez poszczególnych menedżerów publicznych zarządzających daną organizacją. Obecnie urzędy oraz instytucje publiczne coraz częściej korzystają w swojej działalności z nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych i zarządczych praktykowanych w sektorze komercyjnym. Wdrażanie zmian było w dużej mierze

wynikiem zmiany w podejściu do sektora publicznego oraz jego roli w gospodarce rynkowej.

Dostosowywanie urzędów administracji publicznej do realiów rynkowych, spowodowało, że menedżerowie publiczni zaczęli dostrzegać konieczność gruntownej modernizacji metod zarządzania oraz świadczenia usług dla klientów. Nowoczesna organizacja publiczna wdraża zmiany mające na celu przede wszystkim poprawę obsługi klienta oraz zwiększenie dostępności do oferowanych usług. Dużą rolę w tym procesie odgrywa zapotrzebowanie obywateli na świadczenie przez sektor publiczny usług drogą elektroniczną. Wprowadzenie szeregu rozwiązań związanych z oferowaniem usług elektronicznych wymaga od podmiotów publicznych innowacyjnych zmian metod działania i obsługi klienta. Warto zauważyć, że innowacje to kierowany wysiłek organizacji na rzecz rozwoju nowych produktów lub usług bądź nowych zastosowań dla produktów lub usług już istniejących [Griffin 2006, 424].

Innowacje obejmują zarówno wdrażanie nowych technologii, produktów, jak i nowe rozwiązania organizacyjne czy też sposób obsługi klientów. Innowacje są nierozłącznie związane z pojęciem zmiany, nowości, reformy czy też idei postrzeganej jako nowa. Za innowacje uważa się najróżniejsze fakty, procesy i zjawiska o charakterze technicznym, organizacyjnym, społecznym lub psychologicznym [Stawasz, Niedbalska 2011, 111]. Wdrażanie zmian w urzędach administracji publicznej obejmuje przede wszystkim usprawnienie metod zarządzania oraz poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań w obszarze usług. Rosnące znaczenie usług we współczesnej gospodarce oraz rola innowacji w rozwoju społeczno-gospodarczym wskazuje na konieczność lepszego poznania procesów innowacyjnych w obszarze usług. W przedsiębiorstwach o charakterze usługowym szczególnego znaczenia nabierają innowacje organizacyjno - menedżerskie [Niedzielski 2011, 115]. Należy zauważyć, że nie każda zmiana realizowana w organizacji publicznej wiąże się z wdrożeniem innowacji. Menedżerowie publiczni podejmują szereg działań mających na celu usprawnienie pracy podmiotu, którym zarządzają, jednakże sektor publiczny póki co w niewielkim stopniu korzysta z innowacyjnych rozwiązań poprawiających jakość ich pracy. Wynika to w dużej mierze ze specyfiki działania sektora publicznego, którego podmioty nie muszą uczestniczyć w bieżącej grze rynkowej. Ponadto zbytnio rozbudowane struktury organizacyjne

podmiotów publicznych oraz obowiązujący proces decyzyjny (bardziej zhierarchizowany w stosunku do podmiotów komercyjnych) powoduje, że menedżerowie publiczni rzadziej poszukują innowacyjnych rozwiązań dla zarządzanych podmiotów. Jednakże rosnąca świadomość obywateli oraz zwiększająca się transparentność działania organizacji publicznych stopniowo zmienia nastawienie menedżerów publicznych do innowacyjności, czyli do poszukiwania oraz absorpcji nowych rozwiązań poprawiających np. jakość świadczonych usług dla obywateli.

Innowacyjność w sektorze publicznym może dotyczyć szeregu obszarów działania danej organizacji. Aktualnie za kluczowy obszar zmian w działalności podmiotów publicznych można uznać przede wszystkim optymalizację oraz racjonalizację kosztów ich działania, ulepszanie jakości obsługi klienta oraz zwiększanie skuteczności i efektywności pracy poszczególnych organizacji. Realizacja przedmiotowych założeń wymaga zatem zwiększenia zaangażowania kierownictwa oraz członków organizacji w poszukiwaniu nowych rozwiązań i metod działania prowadzących do osiągnięcia zakładanych celów. Właściwym w tym zakresie jest korzystanie z innowacyjnych rozwiązań w poszczególnych obszarach, które wymagają usprawnienia i modernizacji. Przykładem może być poszukiwanie przez podmioty publiczne tanich źródeł energii, choćby w ramach energii odnawialnej. Innowacyjne rozwiązania w tym zakresie (np. korzystanie z energii słonecznej, geotermii) pozwalają ograniczać koszty eksploatacji obiektów, w których funkcjonują instytucje publiczne.

Kluczowym dla poprawy działania organizacji publicznych powinno być wdrażanie innowacji organizacyjnych, które prowadzą m.in. do zwiększenia sprawności funkcjonowania poprzez redukcję kosztów administracyjnych, poprawy satysfakcji pracowników ze sposobu zorganizowania miejsca pracy i w konsekwencji wzrost jej wydajności. Innowacje organizacyjne przyczyniają się do zintensyfikowania wymiany informacji w obrębie przedsiębiorstwa i z jego otoczeniem zewnętrznym oraz do poprawy zdolności firmy do uczenia się i wykorzystywania nowej wiedzy i technologii [Niedbalska 2011, 107]. Usprawnienie działania organizacji choćby poprzez racjonalizację zatrudnienia oraz zwiększenie efektywności pracy pracowników, przyczynia się do redukcji kosztów i skuteczniejszego działania instytucji. Wdrażanie innowacji

organizacyjnych obejmować może również nowoczesne metody zarządzania organizacją publiczną, takie choćby jak New Public Management (nowe zarządzanie publiczne) [Szydłowski 2011, 61-109]. Korzystanie przez sektor publiczny z nowych rozwiązań zarządczych poza dążeniem do ulepszania jego działania jest również potrzebne dla sprostania nowym wyzwaniom jakie niesie za sobą globalizacja i współpraca międzynarodowa np. w ramach Unii Europejskiej. Niedostosowanie danej organizacji publicznej do wymagań określonych np. przez Komisję Europejską może skutkować odrzuceniem wniosku o dofinansowanie lub zwrotem przyznanych środków (w przypadku niewłaściwego ich wydatkowania). Przykładem innowacji organizacyjnych w sektorze publicznym jest wdrażanie systemów zarządzania jakością opartych o Polskie Normy, choćby w obszarze bezpieczeństwa informacji oraz systemów teleinformatycznych [*Polska Norma PN-ISO/IEC ...* 2007]. Innowacje organizacyjne w podmiotach publicznych dotyczą m.in. wdrażania nowych metod zarządzania, sposobów zarządzania kadrami oraz ich rozwojem (np. strategii rozwoju zasobów ludzkich), zarządzania strategicznego oraz planowania działań organizacji. Wynika to przede wszystkim z wymogów Unii Europejskiej w zakresie pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych. Konieczność opracowywania dokumentów planistycznych na potrzeby pozyskiwania funduszy strukturalnych spowodowała wdrażanie przez podmioty publiczne metod zarządzania strategicznego. Poza planowaniem strategicznym sektor publiczny korzysta również z innowacji organizacyjnych w zakresie przekazywania części swoich zadań innym podmiotom zewnętrznym. Outsourcing usług publicznych jest coraz powszechniej wdrażany jednakże proces ten ograniczają przepisy prawa. Oczekiwania obywateli w zakresie poprawy jakości pracy podmiotów publicznych przyczynią się do coraz większego udziału podmiotów komercyjnych w realizacji zadań publicznych. Poza zracjonalizowaniem kosztów działania zapewne można oczekiwać większej innowacyjności w działaniu podmiotów komercyjnych, które będą odpowiadać za część zadań państwa lub samorządu terytorialnego. Specyfika działania biznesu na którą wpływa duża konkurencyjność sprawia, że podmioty komercyjne bardzo chętnie korzystają z innowacji, szczególnie jeśli poprawiają one ich pozycję rynkową.

Obszarem, w którym organizacje publiczne najaktywniej rozwijają innowacyjność są systemy teleinformatyczne. Rosnąca ilość usług publicznych realizowanych zdalnie poprzez sieć Internet wymaga od menedżerów poszukiwania nowych rozwiązań usprawniających ten proces. Organizacje publiczne poprzez Internet mogą świadczyć szereg usług dla obywateli. Zwiększanie się ilości usług publicznych dostępnych w sieci teleinformatycznej zmniejsza barierę pomiędzy obywatelem a władzą publiczną. Możliwość skorzystania z usługi bez fizycznej wizyty w urzędzie przynosi ogromne korzyści zarówno dla obywatela, jak i urzędu. Pozwala to bowiem ograniczać ilość pracowników koniecznych do obsługi klienta, co zmniejsza koszty działalności, a obywatel nie musi ponosić kosztów związanych z osobistym stawiennictwem w urzędzie [Szydłowski 2015; *Rozwój społeczeństwa ...* 2015].

Wdrażanie innowacyjności w obszarze systemów informatycznych nie byłoby możliwe bez odpowiednich uregulowań prawnych, określających tryb i sposób działania podmiotów publicznych w tym zakresie (zasady określono w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) [Ustawa o informatyzacji działalności ...]. Ustawodawca umożliwił podmiotom publicznym świadczenie usług publicznych m.in. poprzez elektroniczną platformę usług administracji publicznej, tzw. system ePUAP [*Szczegółowe zasady funkcjonowania ...* 2014]. System ePUAP należy uznać za innowacyjne rozwiązanie technologiczne, organizacyjne oraz usprawniające obsługę klienta (innowacyjność w obszarze usług). Rozwiązanie to umożliwiło obywatelom elektroniczną komunikację z podmiotami publicznymi, które wdrożyły system. Podstawowym celem wdrożenia ww. systemu było objęcie wszystkich podmiotów publicznych obowiązkiem świadczenia usług z wykorzystaniem sieci Internet.

Nowoczesne technologie dostarczają wielu innowacyjnych rozwiązań usprawniających działalność organizacji. Jedną z nich może być wdrażanie w urzędach administracji publicznej elektronicznego obiegu dokumentów, znanego jako Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD). System ten jest innowacyjnym rozwiązaniem informatycznym umożliwiającym ograniczenie tradycyjnego obiegu papierowych dokumentów w organizacji. System dzięki wdrożonym rozwiązaniom jest zgodny z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi w zakresie instrukcji kancelaryjnej [Rozporządzenie Prezesa

Rady Ministrów z 2011]. Wdrożenie systemu EZD umożliwia kompleksowe załatwianie i rozstrzyganie spraw, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. System będący innowacyjnym rozwiązaniem jest autorskim projektem Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Dzięki systemowi EZD wykorzystuje się możliwości systemu ePUAP przede wszystkim w zakresie korespondencji elektronicznej, co zwiększa szybkość obiegu korespondencji pomiędzy podmiotami i ogranicza koszty działania. System EZD pozwala również skuteczniej realizować zadania danej instytucji, zwiększa efektywność pracy oraz ułatwia monitorowanie pracy urzędników. Uogólniając system EZD umożliwia m.in.:

- transparentność działania organizacji publicznej, która jest osiągnięta poprzez rejestrowanie w systemie wszystkich czynności wykonywanych przez urzędników w trakcie załatwiania spraw (łącznie z ewidencjonowaniem kolejnych wersji dokumentów), funkcjonalność systemu sprawia, że staje się on bardzo przydatnym narzędziem dla menedżerów (każdego szczebla zarządzania) do bieżącej weryfikacji jakości pracy poszczególnych urzędników oraz ułatwiającym sprawowanie stałego nadzoru nad realizacją bieżących zadań przez poszczególnych pracowników danej organizacji,
- wymianę korespondencji pomiędzy organizacjami publicznymi korzystającymi z systemu wyłącznie w postaci elektronicznej poprzez system EZD, który jest w pełni zintegrowany z systemem ePUAP, dzięki czemu uzyskiwane są realne oszczędności kosztów wysyłki i skrócenie czasu jej doręczenia,
- wdrożenie korespondencji wewnętrznej w urzędach wyłącznie w postaci elektronicznej, wymiana korespondencji zarówno pomiędzy urzędami, jak i komórkami organizacyjnymi urzędu realizowana jest w postaci elektronicznej, co przekłada się na zredukowanie liczby wytwarzanych dokumentów papierowych i generuje niższe koszty działania,
- interoperacyjność na poziomie operacyjnym poprzez automatyczną komunikację pomiędzy poszczególnymi za pomocą systemu ePUAP [<https://ezd.gov.pl>].

Powyższe wdrożenie nowoczesnego rozwiązania informatycznego jest przykładem innowacyjności podmiotów publicznych obejmujące wiele obszarów. Wprowadzenie przez menedżerów w podmiocie publicznym elektronicznego obiegu dokumentów pozwala na znaczne usprawnienie działania organizacji, poprawia jakość obsługi klientów, zmniejsza koszty działania oraz udoskonala narzędzia nadzoru i kontroli nad realizacją zadań.

Powyższy przykład obrazuje, że korzystanie z innowacji jest niezbędne dla poprawy jakości pracy, a przez to wizerunku sektora publicznego. Niedostrzeganie przez menedżerów zalet innowacyjności, może spowodować problemy w działaniu organizacji, albo w przypadku podmiotów komercyjnych do ich likwidacji. Innowacyjność jest podstawą do rozwoju, szczególnie w tak dynamicznie rozwijającym się otoczeniu. Postęp technologiczny oraz rosnące aspiracje i potrzeby obywateli powodują, że ich oczekiwania wobec sektora publicznego się zmieniają. Niedostrzeganie tych zmian oraz oczekiwań obywateli skutkuje negatywnym odbiorem przez społeczeństwo działań podejmowanych przez podmioty publiczne. Wdrażanie innowacji w podmiotach publicznych coraz częściej staje się niezbędne do osiągnięcia założonych celów przez organizacje. Brak nowoczesnych rozwiązań utrudnia bowiem proces ograniczania kosztów działania i zwiększania efektywności sektora publicznego. Zatem innowacyjność w podmiotach publicznych staje się koniecznością, bowiem bez takich działań nie uda się zmienić sposobu działania tego sektora.

AUDYT WEWNĘTRZNY A INNOWACYJNOŚĆ W URZĘDZIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Proces zarządzania wymaga od menedżerów wdrożenia odpowiednich narzędzi wspomagających poszczególne funkcje zarządzania, w tym również kontrolę. Doświadczenie działania organizacji publicznej wyraźnie wykazało, że tradycyjna kontrola nie w pełni dostarczała kierownictwu pełnej informacji o realizacji poszczególnych zadań. Tradycyjna kontrola koncentruje się na ocenie ex-post i porównaniu „produktu finalnego” ze wzorcem. Dlatego też, aby usprawnić funkcję kontrolną zarządzania niezbędne było wdrożenie innowacyjnego narzędzia jakim jest niewątpliwie audyt wewnętrzny. Audyt od wielu lat funkcjonuje w rozwiniętych gospodarkach, gdzie z powodzeniem wspomaga menedżerów zarówno w podmiotach komercyjnych jak i sektorze publicznym. Początkowo w krajach zachodnich (Wielka Brytania, USA) audyt

był wdrażany w instytucjach finansowych (banki, firmy ubezpieczeniowe) oraz w sektorze przedsiębiorstw. Działania audytu wewnętrznego oraz jego duża skuteczność i efektywność w dostarczaniu obiektywnych ocen spowodowała coraz szersze wdrażanie tego narzędzia kontrolnego również w sektorze publicznym. Polska w związku z integracją z Unią Europejską została zobligowana do wdrożenia w sektorze finansów publicznych audytu wewnętrznego jako narzędzia oceny i wsparcia dla kierownictwa poszczególnych jednostek organizacyjnych. Kierownictwo danej instytucji, w której funkcjonuje audyt wewnętrzny, poprzez jego bieżące działanie jest wspomagane niezależną oraz obiektywną oceną dotyczącą danego procesu lub obszaru działania instytucji.

Warto w tym miejscu sprecyzować, czym jest audyt wewnątrz, mając na uwadze fakt, że jest on zdefiniowany zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących, jak również w międzynarodowych standardach określających tryb jego pracy i działania w organizacji. Zatem zgodnie z ustawą o finansach publicznych audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Przedmiotowa ocena dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce [Ustawa o finansach publicznych]. Przy czym kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej w każdej organizacji jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem [Ustawa o finansach publicznych, art. 68].

W związku z powyższym głównym zadaniem audytu wewnętrznego w organizacji publicznej jest ocena procesu zarządzania organizacją, gdyż standardy kontroli zarządczej de facto precyzują ten proces w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych.

Inna definicja opracowana przez międzynarodowe stowarzyszenie skupiające audytorów wewnętrznych definiuje audyt wewnętrzny jako działalność niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, i przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć cele dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo [*Międzynarodowe standardy praktyki ...* 2012, 3]. Powyższa definicja precyzyjnie określa zakres oraz zadania audytu wewnętrznego w organizacji. Kluczowym zadaniem jest ocena działania instytucji oraz dostarczenie racjonalnego zapewnienia kierownictwu o badanym obszarze. Bardzo ważne jest stworzenie przez kierownictwo jednostki odpowiednich warunków do działania audytu wewnętrznego, w szczególności zapewnienie audytorom niezależności w działaniu. Niezależność komórki audytu wewnętrznego przejawia się przede wszystkim w bezpośrednim jej podporządkowaniu kierownikowi jednostki i nadanie uprawnień oraz zakresu odpowiedzialności za realizację zadań. Bezpośrednia podległość kierownictwu jednostki umożliwia swobodną realizację zadań przez audytorów w zakresie przeprowadzania ocen poszczególnych procesów lub zadań, gdyż nie występuje zagrożenie braku obiektywizmu lub wywierania ewentualnej presji na niezależnych audytorów [Moeller 2011, 92-93].

Audyt wewnętrzny w okresie wdrażania jego działalności w organizacjach publicznych był innowacyjnym rozwiązaniem wspomagającym proces zarządzania. Pojawienie się w urzędach administracji publicznej nowego mechanizmu kontrolnego umożliwiło udoskonalenie wielu procesów oraz obszarów. Audyt, w odróżnieniu od tradycyjnej kontroli wewnętrznej, oceniając dane zagadnienie lub obszar działania instytucji weryfikuje go bazując na szacowaniu potencjalnych zagrożeń, analizie mechanizmów kontrolnych oraz weryfikacji skuteczności i efektywności działania organizacji. Pojawienie się audytu w sektorze publicznym spowodowało wdrożenie systemu zarządzania

ryzykiem. Urzędy rozpoczęły wdrażanie metodyki szacowania ryzyka oraz wdrażania mechanizmów przeciwdziałania poszczególnym zagrożeniom. Warto wspomnieć, że ryzyko to możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko jest mierzone wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia [*Międzynarodowe standardy praktyki ...* 2012, 47]. Do czasu wdrożenia standardów kontroli zarządczej [Komunikat Nr 23 Ministra Finansów], a wcześniej kontroli finansowej problematyka szacowania oraz oceny ryzyka nie była w sektorze publicznym obecna w zakresie niezbędnym do prawidłowej realizacji zadań. Obligatoryjny obowiązek szacowania ryzyka był swoistą innowacyjnością organizacyjną poprawiającą jakość procesu zarządzania podmiotami publicznymi.

Konieczność monitorowania przez organizacje publiczne ryzyka wynika przede wszystkim z uregulowań prawnych, jednakże to działania audytu wewnętrznego w znacznym stopniu zmieniły podejście poszczególnych menedżerów publicznych do tego zagadnienia, gdyż każdorazowo ocena audytora oparta jest na analizie ryzyka dotyczącego weryfikowanego procesu lub zadania. Zatem można stwierdzić, że audyt wewnętrzny przez jego wdrożenie przyczynił się do innowacji organizacyjnych i zarządczych w podmiotach publicznych.

Audytorzy wewnętrzni realizując zadania zapewniające (audytowe) przyczyniają się do usprawniania organizacji, czyli pośrednio wdrażają innowacje organizacyjne. Każde zadanie zapewniające ma na celu dostarczenie kierownictwu jednostki racjonalnego zapewnienia dotyczącego badanego obszaru [Rozporządzeniu Ministra Finansów ...2015]. Weryfikacja procesu przez niezależnych ekspertów jakimi są audytorzy pozwala dokonać obiektywnej oceny dotyczącej danego procesu. Czynności audytowe wykonywane w audytowanej komórce prowadzą do wydania oceny oraz przedstawienia zaleceń mających na celu usprawnienie badanego obszaru. Audytorzy realizują swoje czynności zgodnie z przyjętymi i zatwierdzonymi procedurami, stosując się do obowiązujących standardów pracy, mających zapewnić profesjonalizm ich działania. Prowadzone przez audytorów czynności mogą obejmować bardzo wiele obszarów działania organizacji, często wymagających specjalistycznej wiedzy i umiejętności.

Organizacje publiczne coraz częściej wdrażają nowe rozwiązania w różnych obszarach działalności. Przykładem może być zwiększenie outsourcingu, czyli przekazywanie wybranych zadań publicznych podmiotom zewnętrznym często komercyjnym. Wydzielenie części zadań może być konsekwencją przeprowadzonego audytu wewnętrznego. Dokonana przez audytorów ocena może zawierać zalecenie o konieczności zwiększenia efektywności działania organizacji poprzez przekazanie wyspecjalizowanemu podmiotowi części zadań (oczywiście, jeśli jest to zgodne z przepisami prawa). Outsourcing obejmuje coraz więcej obszarów działania sektora publicznego, takich jak edukacja czy pomoc społeczna. Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą bardzo duże koszty związane z funkcjonowaniem publicznych placówek oświaty. W związku z tym coraz częściej jednostki samorządu terytorialnego podejmują decyzję o likwidacji wybranych szkół publicznych, które prowadzą jako organ założycielski. Jednym z możliwych rozwiązań, które również mogą zasugerować audytorzy jest przekazanie szkoły zewnętrznemu podmiotowi, który będzie prowadził szkołę jako placówkę niepubliczną. Pozwoli to zmniejszyć koszty działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Działania w tym zakresie mogą w jakimś stopniu być uznane za innowację organizacyjną wdrażaną przez sektor publiczny, będącą konsekwencją przeprowadzonego zadania zapewniającego (audytowego). Jednakże rola audytu wewnętrznego we wdrażaniu innowacji organizacyjnych jest bardzo szeroka i niedostrzegana.

Kolejnym obszarem wdrażania innowacji organizacyjnych w wyniku działania audytu wewnętrznego są zmiany organizacyjne i poprawa efektywności pracy. Coraz częściej audytorzy wewnątrzni realizują zadania zapewniające w zakresie oceny efektywności pracy pracowników na poszczególnych stanowiskach. Badanie efektywności pracy nie jest nowym zagadnieniem, „fotografia dnia pracy” pracownika była od wielu dekad przedmiotem zainteresowania teoretyków i praktyków zarządzania. Zagadnienie to jest bardzo szeroko analizowane w podmiotach komercyjnych, gdzie każdy pracownik powinien przynosić pracodawcy przychody na odpowiednim poziomie. Ocena efektów pracy jest szczególnie istotna w przypadku stanowisk związanych ze sprzedażą bezpośrednią, gdzie każda kolejna transakcja przynosi określone przychody dla przedsiębiorstwa (np. banku lub firmy ubezpieczeniowej). Zadaniem tym zazwyczaj w podmiotach komercyjnych zajmują się bezpo-

średni przełożeni oraz audytorzy wewnętrzni stosownie do potrzeb zgłaszanych przez właścicieli lub kadrę zarządzającą daną korporacją.

Sektor publiczny dopiero rozpoczyna wdrażanie procesu oceny efektywności działania całych organizacji jak i poszczególnych pracowników. Konieczność racjonalizacji kosztów działania urzędów i poziomu zatrudnienia wymaga przeprowadzania oceny wykorzystywania przez poszczególnych członków organizacji dostępnego czasu pracy. Najlepszym narzędziem do przeprowadzenia takich analiz jest audyt wewnętrzny. Realizacja przez audytorów takiej oceny jest poważnym wyzwaniem, które każdorazowo wymaga wypracowania odpowiednich narzędzi do oceny pracy pracowników. W związku z tym audyt efektywności można uznać za innowacyjne narzędzie usprawniające proces oceny działania organizacji. Wyniki z prawidłowo przeprowadzonego zadania zapewniającego w tym zakresie stanowią bardzo cenne źródło informacji o pracy poszczególnych pracowników. Zgromadzone przez audytorów dane umożliwiają menedżerom lepsze zorganizowanie pracy na poszczególnych stanowiskach, dokonanie ich reorganizacji lub przeniesienie dostępnych zasobów kadrowych do innych komórek organizacyjnych wymagających wzmocnienia osobowego. Ponadto wyniki z przedmiotowego audytu mogą stanowić podstawę do zmiany zakresu zadań w całej organizacji w zależności od zakresu przeprowadzonej oceny efektywności pracy.

Bardzo często wyniki zadania zapewniającego w danym obszarze prowadzą do wdrożenia niezbędnych zmian organizacyjnych lub modyfikację struktury organizacyjnej instytucji. Innowacje organizacyjne wdrażane na podstawie zaleceń wydawanych przez audytorów wewnętrznych pozwalają poprawić skuteczność jej działania lub dostosować do nowych zadań jakie realizuje organizacja. Właściwym działaniem w tym zakresie jest wręcz przeprowadzanie zadania audytowego w początkowej fazie realizacji zadania w celu usunięcia ewentualnych problemów, które wpływają na realizację zadania.

Kolejnym obszarem działania audytu przyczyniającym się do wdrażania innowacji organizacyjnych jest ocena zarządzania procesowego w organizacji. Niektóre instytucje publiczne na szeroką skalę wdrożyły systemy zarządzania jakością, obejmujące kompleksowe opisanie wszystkich procesów realizowanych przez organizację. Podmioty publiczne nie posiadające systemu zarządzania jakością również realizują różnorodne procesy główne oraz

pomocnicze (obsługowe), które powinny podlegać okresowej ocenie. Audyt działa w oparciu o szczegółowe procedury, które określają sposób jego działania. Dzięki temu audytorzy wewnętrzni dysponują szeroką wiedzą w zakresie zarządzania procesowego, co przynosi wartość dodaną dla jednostki w której działają. Audytorzy poprzez przeprowadzane oceny, zazwyczaj zalecają w zbadanych obszarach opracowanie pisemnych procedur opisujących poszczególne czynności realizowane w audytowanej komórce. Niestety dużym problemem w jednostkach sektora finansów publicznych jest brak świadomości roli i znaczenia sformalizowanych procedur działania. To właśnie audytorzy wewnętrzni przyczyniają się do wdrażania w danej jednostce pisemnych procedur w poszczególnych obszarach działania instytucji publicznej. Podejście procesowe w sektorze publicznym to nadal nowość, wpisująca się w innowacje organizacyjne, tak potrzebne w tych jednostkach.

Obowiązujące uregulowania prawne w zakresie udzielania przez podmioty publiczne zamówień publicznych w znacznym stopniu ograniczają możliwość wdrażania istotnych zmian, jednakże przeprowadzane przez audytorów oceny tego procesu mogą przyczyniać się do innowacji w tym zakresie. Audytorzy badając proces udzielania zamówień publicznych mogą przyczynić się do wyeliminowania niepotrzebnych czynności lub do udoskonalenia tego procesu. Prowadzenie audytu w obszarze inwestycji oraz zaopatrzenia jest bardzo ważne zarówno dla kierownictwa jednostki jak i wszystkich interesariuszy. Wykrycie ewentualnych luk w systemie może również zmniejszyć ryzyko wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości w tym obszarze. Zatem wkład audytu wewnętrznego w ww. proces wpisuje się w pewnym zakresie w innowacje organizacyjne, związane z ulepszaniem systemu zaopatrzenia organizacji publicznej w niezbędne dobra do realizacji zadań.

Istotną rolę pełni audyt we wdrażaniu innowacji w zakresie świadczenia usług publicznych. Dokonywana przez audytorów ocena usług publicznych świadczonych na rzecz obywateli, zazwyczaj dostarcza cennej wiedzy o jakości realizowanego zadania, sposobie oraz trybie obsługi danego klienta, czasie realizowanych czynności itp. Poczynione przez audytorów wewnętrznych ustalenia w obszarze obsługi klienta oraz wydane na ich podstawie zalecenia przyczyniają się do zmian organizacyjnych usprawniających ten obszar. Sta-

nowią również inspirację dla kierownictwa do poszukiwania innowacyjnych metod obsługi klienta.

Bardzo ważnym obszarem działania audytorów wewnętrznych jest ocena bezpieczeństwa informacji w organizacji. Organizacje publiczne realizują bardzo dużo zadań związanych z obsługą obywateli, co wymaga przetwarzania ogromnej ilości danych. Ewentualna utrata danych dotycząca np. informacji o podatnikach może stanowić duże zagrożenie dla państwa oraz poszczególnych obywateli. Przeprowadzenie audytu w obszarze zabezpieczenia systemów informatycznych, dzięki którym np. urząd przetwarza dane, dostarcza wiedzy o ewentualnych lukach w zabezpieczeniach, a wydane zalecenia wymagać mogą wdrożenia szeregu innowacyjnych rozwiązań technicznych lub organizacyjnych w tym zakresie. Wdrażanie innowacji związanych z bezpieczeństwem informacji po przeprowadzeniu zadania audytowego pozwala zastosować optymalne rozwiązania eliminujące luki systemu ujawnione przez audytorów podczas ich pracy.

Innowacją organizacyjną oraz technologiczną, która może być wdrożona w organizacji w wyniku prac audytorów jest elektroniczny obieg dokumentów. Prowadzone przez komórkę audytu oceny poszczególnych obszarów bardzo często ujawniają problemy w obiegu informacji i nadmiernym wydłużeniu tego procesu. Stwierdzenie przez audytorów problemów w zakresie papierowego przepływu danych i wydłużającym się czasie rozpatrzenia danej sprawy, bardzo często stanowi podstawę do wydania zalecenia o wdrożeniu skuteczniejszego systemu obiegu dokumentów. Konsekwencją jest poszukiwanie przez organizację innowacyjnego rozwiązania, jakim może być jedynie elektroniczny obieg dokumentów. Oczywiście system taki musi uwzględniać specyfikę organizacji oraz wydane zalecenia przez audytorów wewnętrznych.

Ogólne zestawienie potencjalnych obszarów innowacji wdrażanych w organizacjach publicznych w wyniku przeprowadzonych zadań zapewniających przedstawiono w tabeli.

Tabela 1. Potencjalne obszary innowacji wdrażanych w efekcie działań audytu wewnętrznego

Lp.	Obszary zadań zapewniających (audytowych)	Potencjalny obszar wdrażanych innowacji
1.	Ocena struktur organizacyjnych organizacji	Innowacje organizacyjne (wydzielenie zadań na zewnątrz, zmiany organizacyjne) np. poprawa działania organizacji oraz optymalizacja struktury organizacyjnej poprzez przypisanie adekwatnych zadań danej komórce organizacyjnej.
2.	Weryfikacja efektywności stanowisk pracy	Innowacje organizacyjne np. w zakresie optymalizacji obciążenia pracą stanowisk, zmiany bądź niezbędne korekty w zakresie obciążenia zadaniami poszczególnych stanowisk pracy, modyfikacje lub zmiany w organizacji danego stanowiska pracy objętego zadaniem audytowym.
3.	Weryfikacja zarządzania procesami w organizacji publicznej	Innowacje związane z ulepszaniem oraz udoskonalaniem procesów realizowanych przez organizację publiczną objętych zadaniem audytowym.
4.	Ocena systemu zamówień publicznych	Innowacje w zakresie udzielania zamówień publicznych, przyspieszające proces i udoskonalające proces wyboru najlepszego wykonawcy lub dostawcy.
5.	Ocena jakości świadczonych usług publicznych	Innowacje związane z udoskonalaniem procesu obsługi obywateli, prowadzące do sprawniejszej i szybszej ich obsługi, zwiększenie dostępności klientów do instytucji.
6.	Audyt bezpieczeństwa informacji i systemów teleinformatycznych w organizacji	Wdrażanie innowacji w obszarze technologii informatycznych zwiększające bezpieczeństwo danych oraz systemów teleinformatycznych w organizacji publicznej objętej zadaniem audytowym.
7.	Audyt obiegu dokumentów i sposobu rozpatrywania spraw w urzędzie	Wdrażanie innowacyjnych technologii informatycznych w zakresie elektronicznego obiegu dokumentów w organizacji jako efekt przeprowadzonego zadania zapewniającego.

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w powyższej tabeli obszary możliwych innowacji będących wynikiem pracy komórek audytu wewnętrznego w sektorze publicznym uwiadcniają wyraźnie, że jego rola nie ogranicza się wyłącznie do oceny procesów realizowanych w jednostkach i badania skuteczności systemu kontroli zarządczej. Audyt wewnętrzny przede wszystkim przyczynia się do poprawy efektywności pracy organizacji i warunkuje zmiany w organizacji obejmujące

również działania proinnowacyjne. Ponadto przeprowadzone czynności audytowe w różnych obszarach działania organizacji przyczyniają się do optymalizacji kosztów działania jednostki.

Należy także pamiętać, że poczynione przez audytorów ustalenia mogą w znaczny sposób wpłynąć na racjonalniejsze gospodarowanie przez menedżerów publicznych dostępnymi w organizacji zasobami. Konieczność wdrażania w organizacji zaleceń wydawanych przez audytorów wewnętrznych sprawia, że bardzo często jedyną możliwością ich realizacji jest wdrożenie nowego innowacyjnego rozwiązania. W wielu przypadkach praca audytorów bezpośrednio przekłada się na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań szczególnie w zakresie zrjonalizowania struktury organizacyjnej lub optymalizacji pracy urzędników. Zatem znaczną część działań naprawczych podjętych w wyniku przeprowadzonego audytu wewnętrznego będzie można uznać wprost za innowacje organizacyjne, zazwyczaj prowadzące również do zmniejszenia kosztów działania organizacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe przykłady obszarów działania audytu wewnętrznego oraz efekty jego działania zasadnym jest uznanie audytu wewnętrznego jako bardzo ważnego narzędzia wspomagającego innowacyjność w organizacjach publicznych. Warto zauważyć, że ww. obszary możliwych innowacji stanowią jedynie pewien ograniczony zakres działania audytu wewnętrznego. Praktyka pracy audytora wewnętrznego wskazuje, że prowadzenie oceny lub badanie procesów może dotyczyć każdego obszaru działania organizacji. Mając powyższe na uwadze nie można uznać, że przedstawiony powyżej zakres wpływu prac audytorów wewnętrznych na innowacje jest katalogiem zamkniętym, bowiem innowacje mogą mieć miejsce w każdej dziedzinie, tak samo jak ocena audytorów może dotyczyć każdego obszaru działania organizacji.

PODSUMOWANIE

Innowacje towarzyszą człowiekowi od zarania dziejów. Każdy nowy pomysł, który udoskonalał jego życie lub poprawiał wydajność pracy był swoistą innowacją. Problematyka ta jednakże nabiera nowego znaczenia, ponieważ dzisiejsze organizacje muszą reagować na zmiany, które bardzo dynamicznie zachodzą w ich otoczeniu bliższym i dalszym.

Innowacje są wynikiem ciągłej rywalizacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi, gdyż jedynie przedsiębiorstwa wdrażające nowe zaawansowane

technologie mogą wytworzyć produkt, który będzie wzbudzał zainteresowanie konsumentów. Konkurencja oraz rosnące oczekiwania potencjalnych nabywców przyczyniły się do wzrostu innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw. Również firmy usługowe korzystają z innowacji ulepszając swoją ofertę dla klientów lub doskonaląc techniki sprzedaży oraz obsługi klienta.

Sektor publiczny z uwagi na swoją specyfikę działania i brak konkurencji w obszarze świadczenia wielu usług publicznych w ograniczonym stopniu korzystał z innowacji. Dopiero zmiany gospodarcze, rozwój nowoczesnych technologii informatycznych oraz konieczność ograniczenia kosztów działania sektora publicznego zmotywował menedżerów publicznych do poszukiwania innowacji. Dodatkowym elementem determinującym innowacyjność w organizacjach publicznych jest audyt wewnętrzny, który jest nowym narzędziem wspomagającym zarządzanie organizacją publiczną.

Działalność audytu wewnętrznego poprzez przeprowadzane oceny poszczególnych procesów usprawniają ich działalność i eliminują stwierdzone nieprawidłowości oraz luki systemowe. Wydawane przez audytorów zalecenia mające na celu usunięcie błędów lub usprawnienie procesu bardzo często mają charakter innowacji organizacyjnych. Innowacje organizacyjne będące wynikiem zaleceń audytu poprawiają w dużej mierze efektywność działania organizacji oraz umożliwiają redukcję kosztów działania. Audytorzy wydając niezależną ocenę dostrzegają niewykorzystane rezerwy organizacji, które dobrze zagospodarowane prowadzą do istotnych zmian w działaniu organizacji publicznych.

Bardzo ważnym obszarem innowacji wynikających wprost z pracy audytorów wewnętrznych są innowacje w zakresie obsługi klientów i bezpieczeństwa informacji oraz systemów teleinformatycznych. Weryfikacja jakości obsługi klientów prowadzona przez audytorów wpływa na poprawę jakości świadczonych usług i zmianę wizerunku organizacji publicznych. Bez działań komórek audytu wewnętrznego nie udało się wdrożyć szeregu istotnych zmian w sektorze publicznym.

Audyt wewnętrzny stanowi bardzo ważne narzędzie, które umożliwia dostarczanie obiektywnych i rzetelnych ocen dotyczących poszczególnych obszarów działania urzędu lub instytucji publicznej. Wydane oceny wymagają niekiedy kluczowych zmian w działaniu podmiotu publicznego, które mogą

być zrealizowane jedynie przy wykorzystaniu innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych lub technologicznych. Dlatego też należy po raz wtóry podkreślić jak ważna jest dla menedżerów publicznych oraz klientów (obywateli) rola audytu wewnętrznego w promowaniu zmian oraz innowacji w sektorze publicznym, realizowana poprzez bieżącą pracę na rzecz danej organizacji publicznej.

SPIS LITERATURY

- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2006 r.
- Matusiak K. B. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, wyd. III, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011 r.
- Moeller R., *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2011 r.
- Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C., *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Uł, Łódź 2011 r.
- Szydłowski C., *Zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym w urzędzie administracji publicznej* [w:] P.A. Nowak (red.), *INNOWACJE 2015. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w nowej perspektywie finansowej*, wyd. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, ISBN 978-83-60901-86-1, Łódź, 2015 r., <http://www.si.lodzkie.pl/images/publikacje/INNOWACJE%202015.pdf>.
- Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, The Institute of Internal Auditors, Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Warszawa, grudzień 2012 r.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Dz. U. z 2014 r., poz. 1114 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej*, Dz. U. z 2014 r., poz. 584.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1480.

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

Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-1:2007 Technika informatyczna. Zarządzanie usługami. Część 1: Specyfikacja, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r. oraz Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-2:2007 Część 2: Reguły postępowania. Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.

<https://ezd.gov.pl/www/ezd/cele>