

Ocena legalności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w starostwie

Anita Czerniak, Wanda Skoczylas*

Streszczenie: *Cel* – ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranej jednostce samorządu terytorialnego z punktu widzenia przyjętych obligatoryjnych kryteriów oraz identyfikacja obszarów wymagających usprawnień, co umożliwi wdrożenie nowych standardów funkcjonowania jednostki. *Metodologia badania* – wyniki przeprowadzonego badania kwestionariuszowego oraz analiza literatury, aktów prawnych i dokumentów wewnętrznych powiatu. *Wynik* – identyfikacja stanu funkcjonowania kontroli zarządczej z punktu widzenia legalności, skuteczności i efektywności w powiecie. *Oryginalność/wartość* – sformułowanie na bazie *case study* opinii o na temat jakości funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, legalność, skuteczność, efektywność, powiat

Wprowadzenie

Wprowadzenie kontroli zarządczej w sektorze publicznym jest wyrazem realizacji zapoczątkowanego w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia nurtu rozważań teoretycznych i badań empirycznych określonych przez Hooda (1991) jako „nowe zarządzanie publiczne”. Jego istotą jest przyjęcie w zarządzaniu orientacji strategicznej, wykorzystanie instrumentów oraz mechanizmów rynkowych i ukierunkowanie na osiągnięte wyniki. Nowe zarządzanie publiczne cechują między innymi: wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania, jasno określonych standardów i mierników oraz większy nacisk na kontrolę wyników i wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, a także na dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów (Hood 1991). Jego celem jest przewyższenie niskiej efektywności w tym sektorze (Kulesza, Sześciło 2013; Ćwiklicki, Golonko). Z badań nad istotą kontroli zarządczej prowadzonych przez Winiarską (2012b) wynika, że nie ma dużych różnic pomiędzy organizacjami publicznymi, prywatnymi i wolontariackimi, organizacjami nastawionymi i nienastawionymi na zysk albo organizacjami produkcyjnymi, handlowymi i usługowymi. Zgodnie z obowiązującą definicją kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny

* mgr Anita Czerniak, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64, e-mail: anita.czerniak@op.pl; prof. dr hab. Wanda Skoczylas, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Rachunkowości, 71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64, e-mail: wanda@wneiz.pl.

z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jej celem jest zapewnienie 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 z 7 sierpnia 2009 r.). Zdaniem Winiarskiej (2012a) tak zdefiniowaną kontrolę zarządczą należy utożsamiać z pojęciem kontroli wewnętrznej występującej w standardach Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) i International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Kontrola zarządcza, wspomagając zarządzanie jednostkami sektora finansów publicznych, ma zapewnić kierownictwo, że cele tych jednostek są realizowane. Funkcję tę będzie pełnił tylko wówczas, gdy sama będzie kontrolą adekwatną, skuteczną i efektywną. Z tego też powodu istnieje obowiązek monitorowania i oceny jej funkcjonowania (Komunikat nr 3... 2011).

Celem artykułu jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranej jednostce samorządu terytorialnego oraz identyfikacja obszarów wymagających usprawnień, co umożliwi wdrożenie nowych standardów funkcjonowania jednostki. W badaniu oprócz analizy istniejących rozwiązań wykorzystano odpowiednio skonstruowany kwestionariusz samooceny kontroli zarządczej. Badanie przeprowadzono w kwietniu 2015 roku.

1. Cele i zadania w zakresie legalności, skuteczności i efektywności funkcjonowania kontroli zarządczej w starostwie

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych kontrola zarządcza stanowi ogół działań, które są podejmowane dla zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, skuteczny oraz efektywny.

Zgodność działalności z przepisami prawa stanowi pierwszy i najważniejszy wymieniony cel kontroli zarządczej będący punktem odniesienia dla pozostałych postulatów. Legalność realizacji celów i zadań w jednostce jest zasadniczym kryterium ewaluacji funkcjonowania kontroli zarządczej, co stanowi dyspozycja art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997). Działalność jednostki samorządu terytorialnego wspomagają wdrożone procedury wewnętrzne. Ich rola wzrasta wraz ze złożonością przyjętych zadań. Rzetelnie oraz zgodnie z prawem zaprojektowane mechanizmy kontroli niejednokrotnie poprzez pośrednie lub bezpośrednie rozpoznanie poważnego ryzyka pozwalają wyeliminować dysfunkcje stanowiące przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W badanej jednostce samorządu terytorialnego legalność rozumiana jest jako zobowiązanie do przestrzegania przez wszystkich pracowników jednostki procedur wewnętrznych, do zapewnienia zgodności wszelkich działań z obowiązującymi przepisami prawa, orzeczeniami sądowymi, zawartymi umowami cywilnoprawnymi przy jednoczesnym niedopuszczeniu do zaniechania ich stosowania.

Wykaz celów i zadań kontroli zarządczej pod względem legalności zawiera tabela 1.

Tabela 1

Cele i zadania przyjęte w programie kontroli zarządczej – legalność

Legalność funkcjonowania kontroli zarządczej	
1. Pozyskiwanie pracowników legitymujących się odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem	1.1. Stosowanie wymagań określonych przepisami o pracownikach samorządowych. 1.2. Ustalenie kryteriów zgodnie z potrzebami jednostki. 1.3. Stosowanie przejrzystych procedur naboru pracowników.
2. Spełnianie wymogów formalno-prawnych przy zatrudnianiu	2.1. Nawiązanie stosunku pracy zgodnie z wymogami prawa i potrzebami jednostki. 2.2. Ustalenie składników wynagrodzenia. 2.3. Prowadzenie dokumentacji pracowniczej zgodnie z obowiązującymi przepisami.
3. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników	3.1. Organizowanie szkoleń wewnętrznych, kierowanie na szkolenia i kursy zewnętrzne. 3.2. Wyposażenie pracowników w literaturę fachową oraz niezbędne przepisy prawne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z jednostki.

Kryterium legalności jest ściśle związane z badaniem zgodności funkcjonowania komórki z obowiązującymi przepisami prawa oraz sprawdzaniem, czy obowiązujące unormowania wewnętrzne są spójne z przepisami ustawowymi i obowiązującą praktyką. Wszelkie dokumenty sporządzane w Starostwie winny być parafowane i podpisywane przez pracowników zgodnie z zakresem upoważnień oraz w uzasadnionych przypadkach sprawdzane pod kątem zgodności z prawem przez obsługę prawną jednostki (Załącznik... 2011).

Starostwo regularnie zamieszcza na stronie Biuletynu Informacji Publicznej wszelkie uchwały, rozporządzenia, zarządzenia oraz ich aktualizacje, które są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Dodatkowo na swojej stronie internetowej umieszcza wykaz interpelacji pracowników Starostwa dotyczących zapytań oraz udzielonych informacji o zgodności funkcjonowania jednostki z przepisami prawa. W latach 2012–2014 Starostwo zamieściło 20 interpelacji dotyczących różnych płaszczyzn funkcjonowania jednostki. Zapytania oraz skargi do jednostki kierowali głównie radni Starostwa. Na każdą interpelację zgodnie z prawem osoby odpowiedzialne były zobowiązane udzielić szczegółowych informacji oraz wyjaśnień na podstawie przepisów prawa. Można stwierdzić, iż Starostwo prowadzi swoją działalność z poszanowaniem przepisów prawa oraz procedur wewnętrznych.

Poza sprawdzeniem legalności funkcjonowania jednostki badaniu podlega skuteczność i efektywności. Cele i zadania przyjęte w programie kontroli zarządczej w zakresie skuteczności i efektywności zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2

Cele i zadania przyjęte w programie kontroli zarządczej – skuteczność i efektywność

Skuteczność i efektywność funkcjonowania kontroli zarządczej	
1. Odpowiedni stan osobowy i wysoki poziom kompetencyjny we wszystkich komórkach jednostki	1.1. Szczegółowa analiza potrzeb personalnych na podstawie zadań jednostki. 1.2. Podjęcie skutecznych działań w celu zabezpieczenia stanu osobowego odpowiedniego do potrzeb jednostki. 1.3. Szczegółowe określenie i ewentualna weryfikacja zakresów czynności na wszystkich stanowiskach.
2. Przemysłana decentralizacja struktury organizacyjnej	2.1. Ustalanie zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych. 2.2. Pisemne określenie podległości służbowej pracowników. 2.3. Precyzyjne i pisemne określenie zakresu uprawnień delegowanych poszczególnym pracownikom.
3. Efektywny i skuteczny system komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej	3.1. Zapewnienie wszystkim pracownikom właściwych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań. 3.2. Stworzenie odpowiednich mechanizmów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej (obieg dokumentów, wydawanie dyspozycji). 3.3. Zabezpieczenie środków technicznych służących gromadzeniu, przetwarzaniu i przesyłaniu informacji. 3.4. Należyta ochrona danych przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź nieuprawnionym dostępem. 3.5. Prawidłowa archiwizacja zbiorów informacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z jednostki.

Kontrola zarządcza jako stosunkowo nowa działalność w sektorze publicznym wymaga ciągłych udoskonaleń i wdrażania procedur skutecznego oraz efektywnego funkcjonowania. Proces ten jest ściśle powiązany ze zmianą stylu zarządzania, co w rezultacie ma zwiększać skuteczność realizowanych zadań z jednoczesnym przestrzeganiem zasad efektywności ponoszonych wydatków publicznych (Sołtyk 2013). Skuteczność rozumiana jest jako sposób wykorzystywania zasobów ekonomicznych, finansowych lub też innych, które przy pewnych warunkach przyniosą oczekiwane wyniki. Natomiast za efektywność jednostka przyjmuje wskaźnik oznaczający stosunek poniesionego nakładu do osiągniętego efektu (Starostwo...).

Skuteczność i efektywność w jednostce zostaje zachowana, gdy pracownicy wypełniają swoje obowiązki z należytą starannością i sumiennością oraz terminowo. Osiągnięciu tego celu sprzyja przejrzysty podział zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek wewnętrznych oraz pracowników. W Starostwie istnieje, a także sprawnie funkcjonuje system przepływu informacji. Rozpowszechniane są wydane akty prawne i wytyczne w sposób umożliwiający ich właściwe i terminowe wykonanie. Skuteczność i efektywność realizowanych działań wspierają także systemy informatyczne, poczta elektroniczna.

Przedmiotem oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie jest również skuteczność i efektywność przepływu informacji. Wszyscy pracownicy jednostki powinni posiadać dostęp do informacji, które są niezbędne do wykonywania ich obowiązków. W Starostwie nie ma więc problemu ze skutecznym i efektywnym przepływem informacji

stanowiącym jeden z najważniejszych celów jednostki. Starostwo regularnie organizuje spotkania (przynajmniej raz w miesiącu) z podległym personelem w celu omówienia założeń i planów przyjętych do realizacji, jak również poświęcone wdrożeniu regulacji wewnętrznych dotyczących obiegu i kontroli dokumentacji finansowej. Dokumenty te są udostępniane na stronie internetowej Starostwa.

Jednostki sektora finansów publicznych powinny być wzorem pozytywnego wizerunku organizacji. W Starostwie przejawia się to między innymi poprzez poszanowanie praw i budowanie zaufania w stosunku do wszystkich zainteresowanych współpracą. Cel ten osiąga się w jednostce przez promowanie odpowiedniej kultury etycznej, która stanowi część kultury każdej organizacji. W jednostce stosuje się Kodeks etyki pracowników Starostwa (Zarządzenie... 2012).

W Kodeksie etyki pracowników Starostwa ustanowione są reguły i standardy postępowania, których powinni przestrzegać pracownicy przy wypełnianiu swoich obowiązków.

W Starostwie pracownik samorządowy zobowiązany jest do:

- a) przestrzegania norm prawnych, etycznych, moralnych, w tym zawartych w Kodeksie etyki pracowników Starostwa;
- b) działania w sposób praworządny i prowadzący do pogłębiania zaufania mieszkańców powiatu;
- c) pamiętania o tym, że sposób realizacji czynności służbowych kreuje wizerunek Starostwa;
- d) przekładania dobra publicznego nad interesy własne i swojego otoczenia społecznego, rodzinnego lub towarzyskiego;
- e) pamiętania o służebnym charakterze swojej pracy, wykonywaniu jej z poszanowaniem godności innych i poczuciem własnej godności (Zarządzenie... 2012).

Naruszenie norm Kodeksu obowiązującego w jednostce ma miejsce, gdy pracownik samorządowy wskutek postępowania zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim pozostaje w sprzeczności z zasadami. Każdy z pracowników Starostwa zobowiązany jest do wypełnienia oświadczenia po uprzednim zapoznaniu się z Kodeksem etyki pracowników Starostwa. Najważniejsze obowiązki dotyczące postępowań pracowników zostały przedstawione w tabeli 3.

Naruszenie zasad Kodeksu skutkuje poniesieniem odpowiedzialności regulaminowej (porządkowej) przez pracownika lub też uwzględniane jest w ocenie kwalifikacyjnej dokonywanej zgodnie z obowiązującymi w Starostwie procedurami.

Prawo do zgłoszenia naruszeń Kodeksu ma każdy klient oraz pracownik, który był świadkiem takiego naruszenia. Wszelkie skargi, zarzuty i uwagi klientów oraz pracowników na postępowanie pracowników Starostwa niezgodne z przepisami Kodeksu składane są do starosty. Jest on odpowiedzialny za wszczęcie postępowania wyjaśniającego, podejmując jednocześnie decyzje w sprawie odpowiedzialności za naruszenie Kodeksu i ewentualnych sankcji w zależności od rodzaju stwierdzonego naruszenia. Ponadto, starosta może powołać zespół, któremu powierzy przeprowadzenie postępowania w związku ze złożoną skargą lub uwagą na postępowanie pracownika Starostwa (Zarządzenie... 2012).

Tabela 3

Zasady dotyczące postępowania pracowników

Lp.	Kodeks etyki pracowników Starostwa
1.	Pracownicy zobowiązani są do przestrzegania reguł postępowania, wykonując swoje obowiązki ze szczególną starannością, przestrzegając Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2.	Każdy z pracowników musi wypełniać zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując przy tym posiadaną wiedzę i doświadczenie, nie może uchylać się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie.
3.	Winien zawsze być przygotowany do jasnego, merytorycznego i zgodnego z prawem uzasadniania własnych decyzji i sposobu postępowania, postępować tak, aby wzmocnić autorytet i wiarygodność Starostwa. Opierać relacje służbowe na współpracy.
4.	Godnie i z wysoką kulturą osobistą zachowywać się w miejscu pracy i poza nim, jednocześnie mając na uwadze dbałość o dobre imię Urzędu i pracowników samorządowych.
5.	Szanować prawo obywateli do informacji, udostępniać je obywatelom w pełnym zakresie zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa oraz procedurach wewnętrznych.
6.	Przy zarządzaniu powierzonym majątkiem i środkami publicznymi pracownicy winni wykazywać należyta staranność i gospodarność.
7.	W związku ze swoją pracą nie przyjmować żadnych korzyści materialnych ani osobistych.
8.	W przypadku konfliktu interesu w sprawach służbowych i prywatnych pracownik powinien wyłączyć się z działań mogących wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.
9.	Dbłość o jasność i przejrzystość własnych relacji z otoczeniem.
10.	Lojalnie i rzetelnie wykonywać polecenia zwierzchników bez względu na własne przekonania i poglądy, jednocześnie mając na uwadze, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Zarządzenie... 2012).

Bardzo ważnym zagadnieniem w jednostce nierozzerwalnie związanym z kontrolą zarządczą, poza zasadami etycznymi, bez których nie można byłoby mówić o jakimkolwiek sprawnym funkcjonowaniu kontroli, jest zarządzanie ryzykiem. Identyfikacja i eliminacja zagrożeń dla jednostki jest jednym z fundamentów wdrażania i realizacji kontroli zarządczej w Starostwie.

Podsumowując przedstawione rozważania, można stwierdzić, że nie bez powodu legalność jest wymieniana przez ustawodawcę jako jeden z najważniejszych celów kontroli, mianowicie jest to punkt odniesienia dla pozostałych postulatów. Wszystkie działania muszą być podejmowane z poszanowaniem zasady legalizmu. Z kolei skuteczność w prowadzeniu kontroli zarządczej oznacza realizację założonych celów i zadań przy wykorzystaniu dostępnych zasobów, a przez efektywność rozumie się odniesienie wykorzystanych zasobów do osiągniętych efektów.

2. Założenie metodyczne i wyniki przeprowadzonego badania legalności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej

Badanie przeprowadzono metodą kwestionariuszową 13–17 kwietnia 2015 roku. W badaniu uczestniczyło 60% zatrudnionych w jednej z siedzib Starostwa.

Wyniki przeprowadzonych badań stały się podstawą do sformułowania następujących wniosków:

1. Misja jednostki według 77% badanych jest opisana i określona, a aż 98% respondentów deklaruje, iż zostały określone cele do osiągnięcia lub zadania do realizacji w bieżącym roku.
2. Zdecydowana większość badanych pracowników (78%) deklaruje znajomość celów i standardów kontroli zarządczej.
3. Zdecydowana większość respondentów (odpowiednio: 85 i 95%) potwierdza bieżący dostęp do procedur, instrukcji obowiązujących w jednostce oraz deklaruje prowadzenie nadzoru ze strony przełożonych, co przekłada się na skuteczną realizację zadań.
4. Według 60% badanych dokumentacja zewnętrzna i wewnętrzna jest prawidłowo przechowywana i chroniona przed dostępem osób nieupoważnionych. Zdecydowana większość, bo 88%, stwierdza, że Starostwo posiada odpowiednie zabezpieczenie dostępu do zasobów materialnych, finansowych i informatycznych. Jedyną kwestią sporną jest fakt, iż jednostka według 45% badanych nie posiada odpowiedniego oznakowania składników majątku trwałego, jednak 32% uważa, że składniki te są odpowiednio oznakowane, natomiast 23% ankietowanych nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.
5. 93% respondentów deklaruje pełny dostęp do wszystkich informacji i danych niezbędnych do realizacji powierzonych zadań, a także 88% badanych jest przekonane, że wymiana informacji ma wpływ na osiąganie celów i realizację zadań. Istniejący w jednostce system przekazywania informacji zapewnia otrzymanie informacji w odpowiedniej formie i czasie. Respondenci uważają, że przepływ informacji wewnątrz komórek organizacyjnych jest sprawny. Nieco gorzej został oceniony system wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi, ponieważ tylko 33% badanych uważa go za efektywny, 20% nie potrafi go oceniać, a aż 47% twierdzi, że jest on nieskuteczny.
6. Według opinii badanych system monitorowania i oceny przeprowadzany jest w większości prawidłowo. 75% respondentów deklarowało, że załatwianie wniosków i skarg jest w Starostwie monitorowane prawidłowo, zaledwie 15% uważa, że system ten nie działa sprawnie, a 10% nie ma zdania na ten temat. Zdecydowana większość (87%) sądzi, że praca audytu wewnętrznego przyczynia się do zapewnienia lepszego funkcjonowania Starostwa. 58% ankietowanych twierdzi, że poszczególne elementy kontroli zarządczej są monitorowane w sposób prawidłowy. Sporna sytuacja występuje w kwestii sposobu oceny funkcjonowania kontroli zarządczej, ponieważ 38% ankietowanych uważa, że między innymi kwestionariusze nie są wystarczającym sposobem oceny kontroli w jednostce. 30% badanych zaznaczyło, iż trudno to ocenić, natomiast 32% sądzi, że zastosowane formy są wystarczające.

7. Nabór pracowników na nowe stanowiska został oceniony bardzo pozytywnie. 93% badanych potwierdza, iż istnieje sformalizowany proces naboru pracowników. 69% przedstawia, że przy zmianie zadań wykonywanych na poszczególnych stanowiskach następuje aktualizacja opisów stanowisk pracy. Także większość (74%) potwierdza pisemnie zakres obowiązków i odpowiedzialności. Jednak aż 53% respondentów uważa, że Starostwo nie stwarza odpowiednich warunków do podnoszenia kwalifikacji poprzez dopłaty do studiów, kursów.
8. 83% respondentów zadeklarowało udział w szkoleniach podwyższających kompetencje i umiejętności, jednak prawie połowa z nich (48%) twierdzi, że udział w szkoleniach był niewystarczający, by skutecznie realizować powierzone zadania. Dodatkowo aż 76% badanych wskazuje, że w jednostce nie istnieje plan szkoleń.
9. Zastrzeżenia może budzić prawidłowość przeprowadzonych szkoleń z zakresu wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, takich jak pożar czy poważna awaria, ponieważ 48% ankietowanych deklaruje, iż nie wie, jak w takiej sytuacji się zachować.
10. Większość badanych pracowników (75%) uważa, iż w jednostce funkcjonują zasady etycznego postępowania potwierdzone kodeksem etyki. Sytuacja staje się niejasna w przypadku, gdy w jednostce naruszone zostają zasady etyczne. Aż 55% respondentów nie wie, jak się zachować w takiej sytuacji, jednak 45% z nich deklaruje, że osoby na stanowiskach kierowniczych przestrzegają i promują etyczne postępowanie własną postawą i decyzjami.
11. Kwestie dotyczące zarządzania ryzykiem w jednostce również zostały ocenione bardzo pozytywnie. Większość badanych stwierdza, że w wydziałach podejmowane są działania ograniczające zidentyfikowane rodzaje ryzyka, a także są one poddawane analizie.

Uzyskane wyniki przeprowadzonego badania kwestionariuszowego pozwoliły wytyczyć obszary, w których niezbędne są działania inicjujące, modyfikujące lub naprawcze. Zasadniczy problem dotyczy etycznego postępowania, ponieważ większość badanych pracowników nie wie, jak się zachować w sytuacji naruszenia zasad etycznego postępowania. Nieco gorsza sytuacja dotyczy szkoleń podwyższających kompetencje. Respondenci uważają, że udział w szkoleniach jest niewystarczający, by skutecznie realizować powierzone zadania. Twierdzą również, że jednostka nie stwarza odpowiednich warunków do podnoszenia kwalifikacji poprzez dopłaty do studiów. Ankietowani sądzą także, że szkolenia z zakresu wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych nie są wystarczające. Uważają też, że nieprawidłowo prowadzona jest wymiana informacji z podmiotami zewnętrznymi.

Podsumowując, należy stwierdzić, że etyczne postępowanie pracowników oraz proces zarządzania ryzykiem są niezbędnymi czynnikami prawidłowego i rzetelnego prowadzenia kontroli zarządczej. W jednostce występuje szereg zarządzeń oraz uchwał dotyczących sprawnego funkcjonowania Starostwa, a to nie jest możliwe bez sprawnego funkcjonowania kontroli zarządczej. Starostwo, wypełniając swoje cele i zadania, korzysta z zasad etycznego postępowania, które reguluje Kodeks etyki pracowników Starostwa, oraz wykorzystuje Politykę zarządzania ryzykiem, która wymieniona została w Zasadach Funkcjonowania

Kontroli Zarządczej w Starostwie. Kontrola zarządcza ma bardzo duży wpływ na wdrażanie zasad etycznego postępowania, a także na proces zarządzania ryzykiem w Starostwie.

Uwagi końcowe

Obligatoryjne wprowadzenie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego jest istotną zmianą w zakresie wdrażania nowego zarządzania publicznego bazującego na dowolności i wprowadzaniu dobrych praktyk. Kontrola zarządcza dotyczy reguł i procedur wewnątrz jednostki, ostatecznie jednak jej efekty mają istotny wpływ na realizację podstawowego celu działalności, jakim jest poprawa życia społeczności lokalnej oraz zwiększenie wiarygodności jednostki. Przedstawione dwukierunkowe badania potwierdzają, że kierownictwo badanej jednostki uzyskuje zapewnienie realizacji misji w sposób zgodny z prawem i przepisami, w tym dotyczącymi ochrony posiadanych zasobów, wypełnienia obowiązków przez kompetentnych i nastawionych na ustawiczne kształcenie się pracowników oraz o prowadzeniu działalności w sposób uporządkowany, skutecznie, efektywnie i przy zachowaniu zasad etycznych. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych badań nie tylko istniejących rozwiązań występujących w podmiocie, ale też badań kwestionariuszowych, a mianowicie:

- a) nie budzi zastrzeżeń znajomość misji jednostki wśród pracowników;
- b) fundamentem realizacji kontroli zarządczej jest identyfikacja i eliminacja zagrożeń dla jednostki;
- c) administrowanie i przestrzeganie prawa zastępuje się zarządzaniem i współzrządzeniem przez wprowadzenie decentralizacji struktury organizacyjnej;
- d) delegowanie uprawnień, zaufanie i etyczne zachowania pracowników są podstawą zapewnienia odpowiedniej jakości pracy jednostki;
- e) samokontrola wzbudza poczucie współodpowiedzialności za wyniki pracy na danym stanowisku;
- f) opracowano i udostępniono narzędzia obywatelskiego monitorowania jakości pracy administracji samorządowej.

Informacja, jaką uzyskuje się dzięki kontroli zarządczej, pozwoliła zidentyfikować słabe strony funkcjonowania jednostki. Wśród nich znalazły się między innymi informacje o: braku odpowiedniego oznakowania składników majątku trwałego, gorzej funkcjonującym systemie wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi, niestwarzaniu odpowiednich warunków do podnoszenia kwalifikacji poprzez dopłaty do studiów, kursów, braku planu szkoleń czy niejasności w sposobie zachowania w przypadku, gdy w jednostce naruszone zostają zasady etyczne.

Literatura

- Ćwiklicki M., Golonko M., *Rola kontroli zarządczej z perspektywy New Public Management*, http://www.academia.edu/3843798/Rola_kontroli_zarz%C4%85dczej_z_perspektywy_New_Public_Management (26.07.2015).
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” no. 1 (69).
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 2, poz. 11).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Sołtyk P. (2013), *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych. Projektowanie oraz metody oceny systemu zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Starostwo Powiatowe w Gryfinie, Biuletyn Informacji Publicznej, www.bip.gryfino.powiat.pl/index.php?show=szukaj (29.04.2015).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Winiarska K. (red.) (2012a), *Kontrola zarządcza w jednostkach w jednostkach sektora publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Winiarska K. (2012b), *Pojęcie i klasyfikacja kontroli zarządczej w literaturze zagranicznej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Załącznik do zarządzenia Starosty Gryfińskiego nr 56/2011 z 15 czerwca 2011 r., www.bip.gryfino.powiat.pl/uchwsta/201156/zalacznik_nr_1.pdf (28.04.2015).
- Zarządzenie nr 94/2012 z 19 września 2012 r. w sprawie ustalenia Kodeksu etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Gryfinie, www.bip.gryfino.powiat.pl/uchwsta/201294/zalacznik_nr_1.pdf. (30.04.2015).

THE ASSESSMENT OF LEGALITY, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT CONTROL IN A DISTRICT AUTHORITY OFFICE

Abstract: *Purpose* – the assessment of functioning of management control in a chosen district authority office (DAO) from the point of view of assumed, obligatory criteria and the identification of areas requiring improvements, which should allow to implement new standards of entity functioning of the entity. *Design/methodology/approach* – the results of the conducted questionnaire research and analysis of literature, legal acts and internal documents of the DAO. *Findings* – identification of the state of functioning of management control from the point of view of legality, efficiency and effectiveness in the chosen DAO. *Originality/value* – formulation, on the basis of a case study, of the opinion about the quality of functioning of management control in the DAO.

Keywords: management control, legality, efficiency, effectiveness, district authority office

Cytowanie

A. Czerniak, W. Skoczylas (2015). *Ocena legalności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w starostwie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 291–300; www.wneiz.pl/frfu.