

Samoocena kontroli zarządczej jako narzędzie sprawnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy

Monika Krajewska*

Streszczenie: Od 2010 roku wdrożona została reforma finansów publicznych sankcjonująca instytucję kontroli zarządczej w JSFP. Stanowi ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Inaczej mówiąc, ostatecznym rezultatem kontroli zarządczej powinno być zapewnienie sprawności działania JSFP. Celem artykułu jest analiza samooceny jako jednego z narzędzi systemu kontroli zarządczej i jej praktycznego wykorzystania w zarządzaniu JST na przykładzie m.st. Warszawy. W artykule przeprowadzono analizę samooceny zarówno z punktu widzenia formalnych zasad jej funkcjonowania, jak i zagadnień merytorycznych. Omówione zostały aktualne regulacje prawne na poziomie przepisów powszechnie obowiązującego prawa krajowego, jak i prawa miejscowego. Równocześnie zaprezentowano praktyczną formę i organizację przeprowadzenia samooceny w m.st. Warszawie. W opisie tej metody przedstawione zostały możliwości stosowanego w m.st. Warszawie systemu informatycznego w zakresie wykonania sprawnych analiz danych.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, samoocena, jednostki sektora finansów publicznych, jednostka samorządu terytorialnego, zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, system informatyczny

Wprowadzenie

Istotą dzisiejszego zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych (JSFP) staje się oczekiwanie skutecznego realizowania zadań ustawowych przy minimalizacji kosztów działania, tak aby spełniać oczekiwania swoich interesariuszy (Strąg, 2012, s. 74–89). Inaczej mówiąc, odbiorca usług chciałby otrzymywać jak najwięcej i jak najlepszej jakości za coraz mniejsze obciążenia publicznoprawne. W celu istotnej poprawy funkcjonowania sektora publicznego, czyli wykreowania jego „nowej jakości”, niezbędna jest radykalna zmiana dominującego dotychczas biurokratycznego modelu działania administracji na rzecz rozwiązań uwzględniających postulaty współczesnej teorii zarządzania. Tworzenie wartości dodanej dla obywatela postrzeganego jako klient lub interesariusz stanowi główne założenie wielu koncepcji nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym¹. W powyższe

* mgr Monika Krajewska, Green Stream Communication SA, e-mail: monika.krajewska@gscsa.pl.

¹ Można tutaj przywołać model Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), gdzie obywatel występuje w roli klienta, lub model Dobre Rządzenie (*Good Governance*), gdzie następuje wzrost roli obywatela do pozycji interesariusza postrzeganego jako współwłaściciel jednostki publicznej i jej partner.

oczekiwania wpisała się reforma finansów publicznych i wprowadzenie od 2010 roku instytucji kontroli zarządczej (KZ). Zmiany w zakresie transformacji finansów publicznych (FP) wchodzą w szerszy nurt zmian dokonujących się w administracji, a polegających na przechodzeniu od „kultury stosowania prawa” do „kultury sprawności działania” (Kieżun, 2005, s. 75).

Pomimo formalnej zmiany modelu działania polskich JSFP w zdecydowanej większości nadal funkcjonują one według tradycyjnego modelu. Niestety dominuje pogląd, zgodnie z którym utożsamia się KZ z kontrolą wewnętrzną lub uprzednio wykonywaną kontrolą finansową. Zdaniem autorki KZ jest pojęciem zdecydowanie szerszym i oznacza normatywnie określony system zarządzania jednostkami organizacyjnymi sektora FP. Zgodnie z postawioną tezą system KZ nie stanowi jakiegoś zadania od punktu startowego do punktu końcowego – nie można go wdrożyć ani traktować jako jakiegoś okresowego projektu². Przyjąć natomiast należy, że instytucja KZ wprowadziła i usystematyzowała zasady i procedury zarządzania jednostką organizacyjną sektora FP. Model KZ powinien być na bieżąco monitorowany oraz udoskonalany zgodnie z pojawiającymi się potrzebami i oczekiwaniami. Jednym z narzędzi pozwalającym uzyskać wiedzę na temat funkcjonowania systemu KZ jest samoocena.

W niniejszym artykule omówiono regulacje prawne i organizacyjne dotyczące samooceny kontroli zarządczej w m.st. Warszawie. Autorka artykułu od 2012 roku uczestniczy w pracach zespołu opracowującego model samooceny w m.st. Warszawie. Zespół ten co roku monitoruje działanie tego modelu i dokonuje wdrażania kolejnych faz rozwojowych i korygujących, formułując jednocześnie wymagania dla dedykowanego systemu informatycznego. Efekty jego działań zostaną przedstawione w niniejszym opracowaniu.

1. Samoocena w modelu prawnym i organizacyjnym

Podstawę prawną funkcjonowania KZ określają przepisy ustawy o finansach publicznych³. Zgodnie z art. 68 u.f.p. kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, skuteczny, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zgodnie z art. 69 ust. 1 u.f.p. należy do obowiązków:

- a) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej;
- b) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (JST);
- c) kierownika jednostki.

Takie przypisanie odpowiedzialności stanowi zatem zasadę, że KZ w sektorze FP powinna funkcjonować na dwóch poziomach. Pierwszym poziomem funkcjonowania kontroli

² Teza ta oznaczałaby, iż JSFP do momentu wprowadzenia instytucji KZ pozbawione były zarządzania, co jest oczywistym nonsensem.

³ Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm. (dalej: u.f.p.).

zarządczej jest JSFP (I poziom kontroli zarządczej). Drugi poziom stanowi dział administracji rządowej oraz JST jako całość (II poziom kontroli zarządczej).

Minister Finansów został zobligowany do koordynacji kontroli zarządczej w JSFP poprzez upowszechnianie standardów, wydawanie wytycznych, współpracę z krajowymi i zagranicznymi organizacjami oraz współpracę z komitetami audytu. W zakresie standardów kontroli zarządczej został opublikowany Komunikat (2009) zawierający opis celów i charakter standardów oraz poziomy funkcjonowania KZ. Standardy KZ przedstawiono w 5 obszarach: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania zwrócić należy uwagę na obszar monitorowania i oceny. Zdefiniowane zostały tam 4 standardy:

- d) monitorowanie systemu KZ – kryterium zalecające stałą obserwację skuteczności poszczególnych elementów systemu KZ w celu bieżącego rozwiązywania ewentualnie pojawiających się problemów;
- e) samoocena – kryterium zalecające przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu KZ przez osoby zarządzające i pracowników jednostki; dodatkowo wskazano, że proces ten powinien być odrębny od bieżącej działalności i udokumentowany;
- f) audyt wewnętrzny – kryterium wprowadzające niezależnego obserwatora systemu KZ zwanego audytorem wewnętrznym; przeprowadza on obiektywną ocenę systemu w trybie i na warunkach określonych w odrębnych przepisach ustawy⁴;
- g) uzyskanie zapewnienia o stanie KZ – kryterium rekomendujące coroczne sporządzanie przez kierownika jednostki oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni; oświadczenie powinno uwzględniać wyniki bieżącego monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli.

Umieszczenie samooceny jako jednego ze standardów KZ stanowi wyraz istotności tej procedury w procesie zarządzania. Należy zwrócić uwagę, że wyniki samooceny są dla kierownika jednostki jedną z podstaw do sporządzenia oświadczenia o stanie KZ. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawidłowe przeprowadzenie samooceny i faktyczne wykorzystanie jej wyników wpływa na ocenę całościową funkcjonowania KZ i stanowi zarazem unikalny zbiór informacji w zakresie słabości niezbędny do podejmowania działań usprawniających czy wręcz naprawczych.

Doprecyzowanie zasad samooceny zostało dokonane poprzez wydanie wytycznych w zakresie samooceny KZ dla JSFP (Komunikat, 2011). Zawierają one ogólne informacje dotyczące samooceny oraz wynikających z tego procesu szans i zagrożeń. Ponadto prezentują propozycję przeprowadzenia samooceny za pomocą ankiet (kwestionariuszy). Należy podkreślić, że konstrukcja pytań w ankietach stanowi kwestię otwartą i możliwą do indywidualnego opracowania w każdej jednostce organizacyjnej. Konstrukcja pytań może

⁴ Szczegółowe zasady audytu wewnętrznego oraz koordynacji audytu wewnętrznego w JSFP określone zostały w Dziale VI u.f.p.

być różna, możliwość odpowiedzi może stanowić wybór zamknięty (np. „tak”, „nie”) lub odpowiedź może dać wybór otwarty w postaci opisu. Możliwe są również konstrukcje mieszane, gdzie przy zamkniętym trybie odpowiedzi będzie można ją dodatkowo uzasadnić. Pytania mogą także dotyczyć kwestii potwierdzenia stanowiska czy stawianej tezy przez autorów pytań. W tym wypadku będziemy mieli do czynienia z modelem potwierdzania lub zaprzeczania istniejącego stanu faktycznego, ale w zakresie ściśle zawężonym do konkretnego przypadku. Kwestię otwartą stanowi również model respondentów samooceny. Możliwa jest sytuacja, gdzie określa się różne grupy funkcjonalne i dla tych grup przygotowuje się odrębne ankiety. Może to dotyczyć wyodrębnienia kadry zarządzającej i szeregowych pracowników czy grupy realizującej zadania o szczególnej wrażliwości na przykład dla obszaru finansowego.

Niezależnie od konstrukcji i przyjętego modelu funkcjonalnego samooceny w procesie przygotowania ankiet ważne jest, aby zasady ich wypełniania oraz treść pytań były zrozumiałe dla wszystkich respondentów. Znaczenie ma tutaj jednoznaczne formułowanie pytań czy kwestii, używanie jasnego słownictwa oraz ostrożne posługiwanie się terminami fachowymi, w tym technicznymi. W skrajnym wypadku należy do ankiety dołączyć opis używanych terminów słownych, które mogłyby być niezrozumiałe dla wypełniających ankietę. Niezbędne jest, aby każdy czytający pytanie był w stanie poprawnie i jednoznacznie odkodować jego treść. Zapewni to minimalizację ryzyka uzyskiwania wyników samooceny na podstawie różnych interpretacji zagadnień postawionych w ankiecie.

Należy także wspomnieć, że uzupełnienie standardów KZ stanowią szczegółowe wytyczne dla sektora FP w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Komunikat, 2012). Zawierają one procedury i polityki oraz działania podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań.

2. Model samooceny systemu kontroli zarządczej w m.st. Warszawie

Stosowany w m.st. Warszawie model samooceny odpowiada z jednej strony na wymogi obowiązującego prawa materialnego, a z drugiej na oczekiwania władz miasta w zakresie usprawnienia zarządzania JST. W pracach nad konstrukcją modelu, który podlega ciąglemu procesowi uczenia się, uwzględniane są dotychczasowe doświadczenia, zdobywana na bieżąco wiedza i wyciąganie wniosków w kompatybilności ze środowiskiem działania jednostek samorządowych i wymogów zachowania standardów przyświecających instytucjom publicznym. Prezentację modelu samooceny przedstawiono w obszarze organizacyjnym i prawnym oraz zastosowanej metodyki i techniki procesów samooceny.

2.1. Podstawy prawne i organizacja samooceny w m.st. Warszawie

Rozpoczynając analizę zagadnień samooceny na gruncie m.st. Warszawy, należy się odnieść do jej ustroju. Zgodnie z ustawą z 15 marca 2002 roku⁵ został on określony w sposób odrębny od innych JST. Nie wchodząc w szczegóły przyjętych rozwiązań, istotną różnicą jest obowiązkowe funkcjonowanie jednostek pomocniczych – dzielnic m.st. Warszawy. Organem kontrolnym i stanowiącym jest rada dzielnicy, a organem wykonawczym zarząd dzielnicy, którego jednym z członków jest burmistrz. Zasady ustrojowe mają bezpośredni wpływ na przyjęty model systemu KZ. Został on szczegółowo określony w zarządzeniu w sprawie zasad funkcjonowania KZ w m.st. Warszawie⁶. Stanowi ona ogół działań podejmowanych w Urzędzie m.st. Warszawy, w jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy i jednostkach nadzorowanych przez Prezydenta m.st. Warszawy dla zapewnienia realizacji celów i zadań m.st. Warszawy określonych w przyjętych strategiach oraz w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) i w budżecie m.st. Warszawy w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Przyjęta definicja KZ jednocześnie organizuje dwa poziomy kontroli zarządczej:

- poziom I – Urząd m.st. Warszawy oraz każda jednostka organizacyjna i nadzorowana,
- poziom II – Miasto Stołeczne Warszawa jako JST.

W ramach KZ odrębnym i udokumentowanym procesem jest samoocena KZ, w wyniku której opracowywana jest „Informacja o stanie kontroli zarządczej”. Do sporządzania informacji zobowiązani są kierownicy jednostek oraz zarządy dzielnic m.st. Warszawy i dyrektorzy biur Urzędu m.st. Warszawy. Specyfiką m.st. Warszawy jest skala przedsięwzięcia. W 2015 roku w procesie samooceny i sporządzania informacji o stanie kontroli zarządczej uczestniczyło łącznie 1071 jednostek organizacyjnych, w tym:

- a) 36 biur Urzędu m.st. Warszawy;
- b) 18 urzędów dzielnic;
- c) 88 jednostek nadzorowanych⁷ (68 instytucji kultury, 20 zakładów opieki zdrowotnej);
- d) 929 jednostek organizacyjnych⁸ (815 jednostek edukacji, 63 jednostki pomocy społecznej, 17 jednostek sportu i rekreacji, 15 jednostek gospodarowania nieruchomościami, 19 pozostałych jednostek).

Kluczową rolę w przyjętym modelu odgrywa diagnoza stanu KZ. Jest ona sporządzana w dwóch wymiarach: dla Urzędu m.st. Warszawy oraz dla m.st. Warszawy jako jednostki samorządu terytorialnego. Diagnoza ta jest opracowywana corocznie przez Biuro Audytu Wewnętrznego i podlega zatwierdzeniu przez Prezydenta m.st. Warszawy. Opiera się ona na dwóch obszarach. Pierwszy stanowią wyniki audytów wewnętrznych i zewnętrznych oraz

⁵ Ustawa z 15.03.2002 o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dz.U. 2015, poz. 1438.

⁶ Zarządzenie nr 1613/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 11.10.2011. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w mieście stołecznym Warszawie.

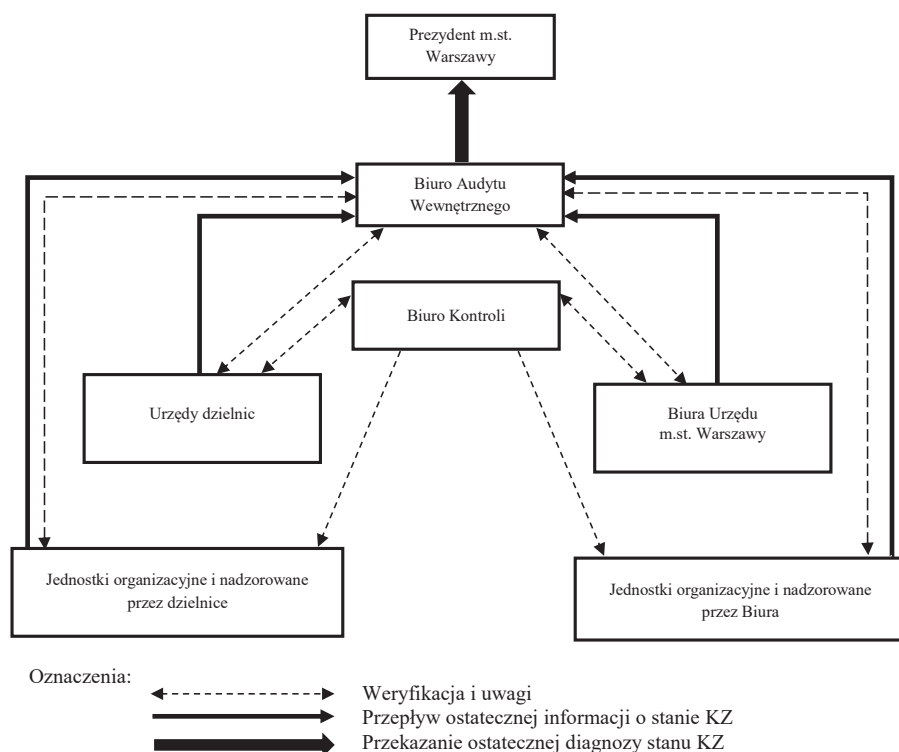
⁷ Rozumie się przez to JSFP nadzorowaną przez Prezydenta m.st. Warszawy, posiadającą osobowość prawną i działającą na podstawie odrębnych przepisów.

⁸ Rozumie się przez to nieposiadającą osobowości prawnej JSFP podległą Prezydentowi m.st. Warszawy.

informacje przekazywane przez kierowników jednostek organizacyjnych i nadzorowanych. Informacje z poziomu jednostek dotyczą stanu KZ z uwzględnieniem weryfikacji dokonanej w ramach sprawowanego nadzoru przez właściwych merytorycznie dyrektorów biur Urzędu m.st. Warszawy oraz zarządy dzielnic m.st. Warszawy. Dodatkowo w ramach oceny jednostkowej stanu KZ uwzględnia się wyniki przeprowadzonych przez zarządy dzielnic kontroli wewnętrznych oraz uwagi Biura Kontroli w zakresie przeprowadzonych kontroli i audytów, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Drugi obszar danych do diagnozy stanowi przekazywana przez zarządy dzielnic m.st. Warszawy i dyrektorów biur Urzędu m.st. Warszawy informacja o stanie KZ po jej zweryfikowaniu przez Biuro Kontroli w zakresie przeprowadzonych kontroli i audytów.

Diagnoza zawiera także szczegółową analizę stanu KZ według procesów strategicznych. Procesy te związane są bezpośrednio z funkcjonującym w m.st. Warszawie systemem zarządzania jakością. Ostatecznie zatwierdzona przez Prezydenta m.st. Warszawy roczna diagnoza stanu KZ wraz z rekomendacjami przekazywana jest do dyrektorów biur, zarządów



Rysunek 1. Schemat przepływu procesów przygotowania rocznej diagnozy stanu kontroli zarządczej w m.st. Warszawie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie (2011).

dzielnic m.st. Warszawy i kierowników jednostek celem podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania słabości oraz poprawy funkcjonowania systemu KZ.

W przyjętym modelu opracowany został także coroczny harmonogram działań:

- a) do 31 grudnia zostaje zakończony proces wypełniania kwestionariuszy samooceny;
- b) do 15 stycznia następuje sporządzanie przez wszystkich zobowiązanych informacji o stanie KZ i przekazanie ich do Biura Kontroli i Biura Audytu;
- c) do 22 stycznia Biuro Kontroli i Biuro Audytu Wewnętrzznego weryfikują i nanoszą uwagi do przekazanych informacji;
- d) do 31 stycznia następuje przekazanie informacji do Biura Audytu z uwzględnieniem uwag wniesionych na wcześniejszym etapie;
- e) do 31 marca następuje przekazanie diagnozy do Prezydenta m.st. Warszawy.

Podsumowując, należy dostrzec, że organizacja procesu samooceny zintegrowanego z informacjami o stanie KZ obejmuje dwa następujące po sobie zbiory procesów. Pierwszy dotyczy uwag wnoszonych przez uprawnione poziomy nadzoru, a drugi – ostatecznego przepływu wyników oceny.

2.2. Metodyka i technika samooceny w m.st. Warszawie

Początkowo samoocenę KZ przeprowadzano w m.st. Warszawie za pomocą papierowych kwestionariuszy z pytaniami. Po poznaniu możliwości istniejącego systemu informatycznego postanowiono z niego skorzystać. System informatyczny jest tworzony przez zespół ekspertów i doradców merytorycznych. Miasto Stołeczne Warszawa przeprowadziło za jego pomocą już szóstą samoocenę KZ. Autorka artykułu współuczestniczyła w pracach tworzenia systemu, jak również organizacji modelu samooceny w m.st. Warszawa od samego początku tych działań.

Organizując model samooceny, należało brać pod uwagę kilka aspektów specyficznych dla m.st. Warszawy. Po pierwsze, trzeba było opracować odpowiednie kwestionariusze pytań, tak aby były one odwzorowaniem specyfiki modelu organizacyjnego i procesów zachodzących w m.st. Warszawie. Po drugie, wyzwaniem stanowił sposób wdrożenia świadomości o roli i znaczeniu samooceny wobec osób biorących w niej udział. W tym też kontekście należało przygotować rozwiązanie odchodzące od dokonywania ocen skrajnych (zero-jedynkowych) w miejsce ocen stopniowanych i opisowych. Po trzecie, wyzwaniem stanowiła skala jednostek i osób biorących udział w samoocenie. Niezbędne było zatem opracowanie metodyki dokonywanego pomiaru oraz porównywania wyników na różnych poziomach organizacyjnych i przedmiotowych. Dodatkowo opracowano i wdrożono technikę elektronicznego zbierania i przetwarzania danych. Biorąc powyższe pod uwagę, opracowany model samooceny stanowi z jednej strony instrument zbierania danych dotyczących odpowiedzi na poszczególne pytania zawarte w kwestionariuszu, a z drugiej instrument zbierania i weryfikowania wszystkich istotnych faktów i informacji mających wpływ na stan kontroli zarządczej w m.st. Warszawie.

Odpowiedzią na to wyzwanie skali było wdrożenie systemu informatycznego zapewniającego możliwość przeprowadzenia oceny stanu KZ I i II poziomu, czyli oceny zarówno poszczególnych jednostek, jak i całej jednostki samorządowej m.st. Warszawy. Stosowanie tego narzędzia umożliwia z jednej strony sprawne przeprowadzenie całego procesu, a z drugiej daje gwarancję niezaprzeczalności danych. Ponadto zaprojektowane w systemie moduły analiz umożliwiają natychmiastową ocenę na różnych poziomach organizacyjnych i przedmiotowych. Należy w tym miejscu podkreślić, że samo w sobie narzędzie informatyczne jest tylko rodzajem techniki przyjętego modelu, niemniej bezwzględnie konieczne jest, aby jego konstrukcja umożliwiała sprawne dostosowanie funkcjonalności do sukcesywnie stawianych wymagań biznesowych. Przyjęte w m.st. Warszawie założenie stawia na pierwszym miejscu kwestię metodycznej budowy modelu, a samo narzędzie informatyczne stanowi element następczy jego technicznej realizacji.

Podstawę samooceny stanowią odpowiednio przygotowane kwestionariusze z pytaniami. Łącznie opracowanych zostało 116 pytań podzielonych na obszary wszystkich standardów KZ. Pytania te zostały poddane konsultacji z wszystkimi uczestnikami samooceny. Osiągnięto tym samym efekt jednoznaczności i zrozumiałości pytań. Udzielane odpowiedzi będą zgodne z ideą pytania. Na uwagę zasługuje konstrukcja formularza kwestionariusza. Oprócz tradycyjnych odpowiedzi „tak”, „nie” i „nie dotyczy” w odniesieniu do niektórych z pytań zastosowano udzielanie odpowiedzi w formie skalowalnej. Za pomocą suwaka możemy ustalić odpowiednią wartość procentową, która będzie obrazowała ocenę. W tym przypadku odpowiedź podlega kategoryzacji na 3 poziomy:

- a) 0–49% – oznacza ocenę negatywną w przypadku wielu słabości;
- b) 50–74% – oznacza ocenę pozytywną z zastrzeżeniami, gdzie stan KZ wymaga wielu uzupełnień;
- c) 75–100% – oznacza ocenę pozytywną, przy czym jest możliwość wskazania tego, co i w jakim zakresie można zmienić/zmodyfikować.

Zasada ta odpowiada na oczekiwania związane z doprecyzowaniem poziomu realizacji danego zagadnienia w systemie KZ. Przy modelu sztywnych odpowiedzi „tak”/„nie” niejednokrotnie powstawała wątpliwość, jakiej odpowiedzi należy udzielić, jeżeli dane zagadnienie jest realizowane prawidłowo, ale tylko w jakiejś części. Udzielenie w takiej sytuacji wprost odpowiedzi „tak” mogłoby zawiązać ocenę całościową, a w przeciwnym wypadku – zaniżać.

W przyjętym modelu wynik samooceny dla poszczególnego kwestionariusza można wyrazić wzorem:

$$O_j = \frac{\sum_{p=1}^n j_p}{n} \times 100,$$

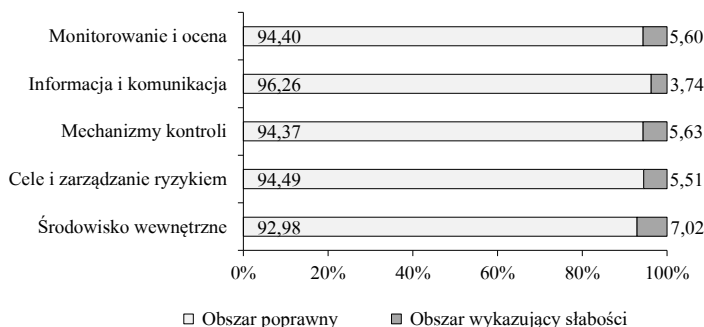
gdzie:

O_j – ocena jednostkowego kwestionariusza samooceny wyrażona w procentach,

jp – wartość odpowiedzi na poszczególne pytania; w przypadku pytań jednokrotnego wyboru przyjmują one wartość 1 albo 0, a w przypadku użycia suwaka przyjmują wartość od 0 do 1,

n – liczba pytań (nie bierze się pod uwagę pytań, na które udzielono odpowiedzi „nie dotyczy”).

Przykład graficznej prezentacji wyników samooceny w rozbiciu na poszczególne grupy standardów ilustruje rysunek 2.



Rysunek 2. Forma graficzna oceny stanu KZ w rozbiciu na poszczególne grupy standardów

Źródło: materiał udostępniony przez Red Ocean sp. z o.o.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do niektórych pytań istnieje możliwość podania uzasadnienia udzielonej odpowiedzi lub przyczyn, dla których dana odpowiedź została udzielona. W tym celu umieszczono w ankiecie dodatkowe pole tekstowe, w które można wymienione uwagi wpisać.

Na podstawie wypełnionych kwestionariuszy samooceny w kolejnym kroku sporządzana jest informacja o stanie KZ, do której przygotowania zobowiązani są dyrektorzy biur Urzędu m.st. Warszawy, zarządy dzielnic m.st. Warszawy oraz kierownicy jednostek. Dokument ten zawiera ocenę stanu KZ w podziale na poszczególne grupy standardów. Ponadto w przypadku występowania słabości w systemie zawiera deklarację działań zwiększających skuteczność, efektywność i adekwatność funkcjonowania KZ. Dodatkowym elementem na tym etapie jest możliwość uzupełniania każdej z informacji przez:

- upoważnionego pracownika biura lub urzędu dzielnicy wyników samooceny w grupie nadzorowanych jednostek o wyniki kontroli przeprowadzonych przez pracowników danego biura lub urzędu dzielnicy w jednostkach organizacyjnych;
- upoważnionego pracownika Biura Kontroli w zakresie wyników kontroli i audytów przeprowadzonych przez Biuro Kontroli oraz organy i jednostki kontroli zewnętrznej;
- upoważnionych pracowników Biura Audytu Wewnętrznego w zakresie przeprowadzanych zadań audytowych zewnętrznych i wewnętrznych.

Kolejno adresat wniesionych uwag ma możliwość udzielenia odpowiedzi, w której uzasadnia dokonaną uprzednio ocenę lub dokonuje jej korektyw tym zakresie. Zatwierdzone informacje o stanie KZ trafiają do Biura Audytu Wewnętrzny, gdzie prowadzona jest ostateczna analiza danych stanowiąca podstawę do sporządzenia diagnozy stanu KZ w m.st. Warszawie.

Metodyka samooceny i użycie narzędzia informatycznego pozwala na dalsze przeprowadzanie analizy jej wyników. Ocena funkcjonowania KZ opiera się na obliczonych procentowo wartościach obrazujących stan KZ w poszczególnych standardach. Przyjęto trzystopniową skalę ocen (tab. 1)

Tabela 1

Trzystopniowa skala ocen

Ocena	Wartość procentowa	Treść Oceny
Pozytywna	Równa lub wyższa 75%	System kontroli zarządczej jest adekwatny, skuteczny i efektywny.
Pozytywna z zastrzeżeniami	Równa 50 < 75%	System kontroli zarządczej funkcjonuje w jednostce, jednak jego poszczególne elementy wymagają uzupełnienia lub poprawy.
Negatywna	<50%	Brak adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej. Ze względu na występowanie istotnych słabości nie można przyjąć, że poszczególne elementy systemu funkcjonują poprawnie.

Źródło: opracowanie własne.

Ocena ta może być dokonywana w różnych układach strukturalnych:

- a) według struktury organizacyjnej – dotyczy samooceny w danym węźle organizacyjnym zgodnie z istniejącą tam strukturą organizacyjną (np. w biurze na podstawie samoocen wewnętrznych komórek organizacyjnych, w urzędzie dzielnicy na podstawie samoocen wydziałów, w jednostce na podstawie samoocen wewnętrznych komórek organizacyjnych itp.);
- b) według nadzoru – dotyczy samooceny danego biura/wydziału urzędu dzielnicy oraz nadzorowanych przez to biuro/wydział jednostek według rodzaju wykonywanych zadań w ramach danego procesu strategicznego (np. w Biurze Ochrony Środowiska raport obejmuje samoocenę łączną biura oraz wszystkich podległych jednostek Biura);
- c) według procesu – dotyczy samooceny kontroli zarządczej biur, wydziałów urzędu dzielnicy oraz jednostek realizujących zadania w ramach danego procesu strategicznego.

W przyjętym modelu wynik samooceny dla danego układu strukturalnego nie polega na wyliczeniu średniej arytmetycznej z ocen końcowych poszczególnych jednostek, ale obejmuje pomiar udzielonych odpowiedzi na wszystkie pytania i we wszystkich jednostkach. Można to wyrazić wzorem:

$$Os = \frac{\sum_{p=1}^i jP}{n} \times 100,$$

gdzie:

- Os – ocena strukturalna danej grupy organizacyjnej lub przedmiotowej wyrażona w procentach,
- jP – łączna wartość odpowiedzi na poszczególne pytania udzielona we wszystkich jednostkach danej struktury pomiarowej; w przypadku pytań jednokrotnego wyboru przyjmują one wartość 1 albo 0, a w przypadku użycia suwaka przyjmują wartość od 0 do 1,
- n – łączna liczba udzielonych odpowiedzi we wszystkich jednostkach danej struktury pomiarowej (nie bierze się pod uwagę pytań, na które udzielono odpowiedzi „nie dotyczy”),
- i – liczba jednostek w danej strukturze pomiarowej.

Na szczególną uwagę zasługuje analiza historyczna. Użytkowany system umożliwia porównywanie wyników oceny stanu KZ w poszczególnych latach. Pozwala to na ujawnienie tendencji poprawy lub pogorszenia funkcjonowania tego modelu. Stanowi zarazem podstawę do podjęcia ewentualnych działań monitorujących czy też naprawczych w danym obszarze.

Dalsza część analizy prowadzona jest w kierunku przygotowania ostatecznej diagnozy stanu KZ m.st. Warszawy. W ramach tego etapu dokonywane jest zbiorcze porównanie wyników zarówno na I, jak i na II poziomie z podziałem na Urząd m.st. Warszawy oraz jednostki organizacyjne i nadzorowane. Kolejnym etapem jest identyfikacja poziomu oceny w poszczególnych biurach i urzędach dzielnic w rozbiciu na poszczególne standardy i porównanie historyczne.

W ramach tego etapu analizy dokonuje się także porównania wyników samooceny za analizowany rok w porównaniu do roku poprzedniego oraz oceny stanu wdrożenia rekomendacji stawianych w poprzedniej samoocenie. W określonych przypadkach wskazuje się również działania, jakie należy przedsięwziąć tam, gdzie ocena znacząco odbiegała od poziomu średniego dla danego standardu. Podsumowaniem analizy prowadzonej w diagnozie jest ostateczne ustalenie oceny stanu KZ dla m.st. Warszawy.

2.3. Ocena KZ według procesów strategicznych

Zastosowany model samooceny w m.st. Warszawie pozwala także na szczegółową analizę stanu KZ według 16 procesów strategicznych. Procesy te związane są bezpośrednio z funkcjonującym w m.st. Warszawie systemem zarządzania jakością. Zestawienie wszystkich procesów zawarto w tabeli 2.

Tabela 2

Procesy strategiczne w m.st. Warszawie

Grupa procesów	Numer procesu	Nazwa procesu	Funkcje procesów		
			sterujący	zasobowy	realizacyjny
Funkcjonowanie Gminy	1	Funkcjonowanie organów władzy	X		
	2	Finanse publiczne		X	
	3	Funkcjonowanie jednostki komunalnej		X	
	4	Aktywność obywatelska			X
Infrastruktura społeczna	5	Edukacja			X
	6	Kultura			X
	7	Ochrona zdrowia			X
	8	Pomoc społeczna			X
	9	Sport i rekreacja			X
	10	Bezpieczeństwo i porządek publiczny			X
Infrastruktura techniczno-środowiskowa	11	Geodezja, kartografia i kataster			X
	12	Gospodarowanie nieruchomościami Miasta			X
	13	Gospodarowanie środowiskiem			X
	14	Usługi komunalne			X
	15	Architektura i urbanistyka			X
	16	Transport, komunikacja i drogownictwo			X

Źródło: opracowanie własne na podstawie Księgi jakości...

W ramach każdego z procesów analiza polega na wyodrębnieniu komórek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy, komórek organizacyjnych (lub ich część w postaci zespołów) urzędów dzielnic oraz jednostek organizacyjnych i nadzorowanych, które w zakresie przedmiotowym swojej działalności wykonują zadania niezbędne dla realizacji danego procesu strategicznego. Przykładowo dla procesu „Gospodarowanie nieruchomościami Miasta” analizą objęto informacje dotyczące:

- a) biura gospodarki nieruchomościami;
- b) biura polityki lokalowej;
- c) wydziałów/zespołów urzędów dzielnic realizujących zadania w procesie „Gospodarowanie nieruchomościami Miasta”;
- d) 2 jednostek nadzorowanych przez Biuro Gospodarki Nieruchomościami;
- e) 13 jednostek nadzorowanych przez urzędy dzielnic.

Całość analizy zebrana została w dedykowanym raporcie o stanie KZ dla danego procesu. Raport ten zawiera:

- a) ogólną ocenę KZ w rozbiciu na biura, dzielnice i jednostki;
- b) ocenę w rozbiciu na poszczególne obszary standardów KZ;
- c) analizę historyczną wyników wraz z tendencją;
- d) szczegółową analizę poszczególnych standardów KZ w rozbiciu na poszczególne biura, dzielnice i jednostki wraz z uwzględnieniem analizy historycznej;

e) końcowe rekomendacje w zakresie poszczególnych grup standardów. Przykładowy wynik analizy jednej z grup standardów zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3

Przykład oceny standardów obszaru „Informacja i komunikacja” w procesie strategicznym „Gospodarowanie nieruchomościami Miasta” z uwzględnieniem analizy historycznej

INFORMACJA I KOMUNIKACJA	Wartość procentowa/Ocena		Zmiana
	2014	2013	
Bieżąca informacja,	95.31	99.01	-3,70
w tym:	pozytywna	pozytywna	
w biurach	96.26	100.00	-3,74
w wydziałach/zespołach urzędów dzielnic	93.56	98.80	-5,24
w 15 jednostkach	97.83	97.78	0,05
Komunikacja wewnętrzna,	93.50	95.56	-2,06
w tym:	pozytywna	pozytywna	
w biurach	95.93	98.67	-2,74
w wydziałach/zespołach urzędów dzielnic	90.50	92.38	-1,88
w 15 jednostkach	96.42	97.78	-1,36
Komunikacja zewnętrzna,	92.36	95.04	-2,68
w tym:	pozytywna	pozytywna	
w biurach	94.59	95.76	-1,17
w wydziałach/zespołach urzędów dzielnic	88.81	93.33	-4,52
w 15 jednostkach	96.93	97.33	-0,40
Ogólna ocena	93.72	96.54	-2,82

Źródło: opracowanie własne.

Taka prezentacja wyników pozwala na wieloprzekrojowe analizy. Możemy zidentyfikować, czy ocena w ramach danej grupy standardów jest wynikiem porównywalnym we wszystkich badanych obszarach. Z uwagi na odmienną odpowiedzialność za poszczególne biura, wydziały i jednostki jest to cenna informacja zarządcza. Umożliwia także swoisty *benchmarking* wewnętrzny w ramach istniejącej struktury samorządowej. Nie mniej istotna jest tendencja wykazywana na bazie analizy historycznej. Wzrosty i spadki oceny poszczególnych standardów mogą stanowić podstawę dla głębszej refleksji i dalszych analiz. Wzrost oceny może być wynikiem skuteczności stosowanych procedur, które można będzie rozpowszechnić. Spadek zaś wynikać może z ujawnianych błędów, które warto naprawić.

Szczegółowa analiza przyczyn wzrostu lub spadku oceny możliwa jest poprzez przegląd jednostkowych wyników każdego biura, wydziału czy też jednostki, co na gruncie modelu stosowanego w m.st. Warszawie nie stanowi żadnego problemu.

2.4. Przygotowanie procesu samooceny w m.st. Warszawie

Pozytywnie należy ocenić dbałość o prawidłowy przebieg procesu samooceny w m.st. Warszawie. Osoby odpowiedzialne za ten proces wykonują corocznie szereg działań przygotowawczych. Proces obiegu ankiet i informacji o stanie KZ został zaprojektowany tak, że biorą w nim udział wszyscy interesariusze. Rozwiązanie to pozwala na zminimalizowanie ryzyka formułowania wniosków na podstawie tylko udzielanych przez uczestników tego procesu odpowiedzi. Ryzyko to polega na bezrefleksyjnym wypełnianiu kwestionariuszy powodowanym jedynie obowiązkiem formalnym. Ponadto zapobiega nieuprawnionym zawyżaniom oceny funkcjonującego systemu KZ przez kierowników jednostek, u których ujawnione zostały słabości.

W ramach przygotowań wyznaczeni zostają administratorzy systemu, których rolą jest zakładanie użytkownikom indywidualnych kont oraz nadawanie uprawnień. Pełnią oni także rolę koordynatorów samooceny dla danej jednostki i odpowiadają za monitorowanie jej przebiegu. Dokonywany jest podział bądź też grupowanie wewnętrznych komórek organizacyjnych (wydziały/zespoły/referaty/samodzielne wieloosobowe stanowiska pracy), na poziomie których będzie przeprowadzana samoocena. Podział ten jest niezbędny dla późniejszych analiz, na poziomie których grupowane będą wyniki.

Ponadto zespół, w którego pracach uczestniczy autorka, każdorazowo przygotowuje i przeprowadza cykl szkoleń dla pracowników merytorycznych biur, urzędów dzielnic i wybranych jednostek organizacyjnych i nadzorowanych. Zakresem obejmuje się tryb i zasady przeprowadzania samooceny oraz dokonane modyfikacje i usprawnienia w użytkowanym systemie informatycznym. Szkolenia takie są także okazją do wyjaśniania i precyzowania pojawiających się wątpliwości w zakresie treści pytań w kwestionariuszu ankiety. Kolejno omawiane są zasady weryfikacji informacji o stanie KZ i sposób reakcji na wnoszone uwagi z uprawnionych poziomów nadrzędnych.

W celu zapewnienia sprawnego przebiegu procesu samooceny corocznie przeprowadzana jest pilotażowa samoocena KZ, która stanowi sprawdzenie poprawności działania systemu informatycznego i jego obsługi, a także przygotowanie się do zasadniczego procesu samooceny. Udział w pilotażu jest dobrowolny. Trafność tego rozwiązania potwierdza duże zainteresowanie pilotażem. Przeciętnie uczestniczy w nim 20 biur Urzędu m.st. (na 36) i 16 urzędów dzielnic (na 18) wraz z nadzorowanymi jednostkami.

Uwagi końcowe

Wprowadzenie wraz z reformą FP instytucji kontroli zarządczej było przejawem szerszej zmiany w myśleniu o administracji. Dzięki temu narzędziu publiczne instytucje miały położyć nacisk na realizowanie założonych celów i osiąganie konkretnych rezultatów. Sam fakt wdrażania KZ w JSFP należy do zjawisk zdecydowanie pozytywnych poprzez wymuszenie radykalnej zmiany modelu zarządzania w sektorze publicznym.

KZ jest zintegrowanym systemem wielu procesów i procedur. Wśród nich elementami oceniającymi i monitorującymi stan KZ jest samoocena. Prawidłowa organizacja i konstrukcja samooceny daje możliwość przeglądu wszystkich aspektów działalności jednostki organizacyjnej oraz możliwość ujawnienia słabości działania i podjęcia kroków zaradczych. Nie ulega wątpliwości, że opracowanie skutecznego modelu samooceny systemu KZ jest procesem pracochłonnym, wymagającym zaangażowania i współpracy wszystkich pracowników. Sukces tego przedsięwzięcia wymaga właściwego zrozumienia istoty KZ przez kierownictwo jednostki w celu uniknięcia patologii traktowania KZ jako przymusu ustawowego, który da się wykonać tylko poprzez wytworzenie odpowiedniej dokumentacji formalnej. Jak wykazano w niniejszym artykule, na bazie rozwiązań przyjętych w m.st. Warszawie uprawnione jest twierdzenie, że prawidłowo przeprowadzony proces samooceny stanowi unikalną wartość dla identyfikacji mocnych i słabych stron zarządzania jednostką sektora FP.

Literatura

- Kieżun, W. (2005). O sprawną administrację publiczną. *Ius et Lex*, III (1).
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z 16.02.2011 w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Dz.Urz.MF nr 2, poz. 11.
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6.12.2012 w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Dz. Urz. MF 2012, poz. 56.
- Księga jakości miasta stołecznego Warszawy. Pobrane z: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/urząd/szj/polityka_jakosci.htm (5.2016).
- Strąk, T. (2012). *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*. Warszawa: Difin.
- Ustawa z 15.03.2002 o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dz.U.2015, poz. 1438.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Zarządzenie nr 1613/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 11.10.2011 w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w mieście stołecznym Warszawie. Pobrane z: https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/FBDE2CFF-821E-4D2A-969A-7717F6A4E3A5_frameless.htm (5.2016).

THE CITY OF WARSAW AS AN EXAMPLE OF SELF ASSESSMENT OF THE MANAGEMENT CONTROL AS THE TOOL OF EFFICIENT MANAGING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract: In 2010 a public finance reform has been initiated and the management control has been introduced. The main goal of this article is the analysis of the institution of self assessment of the management control and the evaluation of the practice of applying management control in local government units on the example of the city of Warsaw. The analysis has been conducted concerning both formal aspects of its functioning and the merits issues. Practical form and organization of self assessment of the managing control in the city of Warsaw has been presented. The method has been described on the base of possibilities of computer system which is used to efficient data analysis.

Keywords: management control, self assessment of the management control, administration of local government units, computer system

Cytowanie

Krajewska, M. (2016). Samoocena kontroli zarządczej jako narzędzie sprawnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 113–128. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-10.