

**MANAGEMENT SYSTEMS, AS AN IMPORTANT CONTROL MECHANISM BUILT
INTO THE CONDUCT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**SYSTEMY ZARZĄDZANIA JAKO ISTOTNE MECHANIZMY KONTROLNE
WBUDOWANE W DZIAŁANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

dr Paweł Romaniuk

Faculty of Law and Administration
at the University of Warmia and Mazury in Olsztyn

romaniuk1@wp.pl

ABSTRACTS

Modern management systems each public body is essentially leaders and managers to develop and implement the mission and goals of the unit. It is also a vision of public sector entities at all levels of the management. In addition, modern management systems in public institutions to develop all the necessary values that are used to achieve long-term success of the institution. With properly prepared by organizations control mechanisms, implemented appropriate corrective actions and repair. In such institutions, there must be consistency between the implementation of the organization's mission and its strategy of development. This consistency must necessarily be focused on internal organizational culture, structure and functioning of the unit adopted by the top management of the mission, which should include, inter alia, the most important priorities of growth and determine the needs of all parties involved. What's more, the top management of the public body must continually analyze and monitor their policies and the development of the strategy development.

Współczesne systemy zarządzania każdą instytucją publiczną to przede wszystkim umiejętność liderów oraz kierownictwa do tworzenia oraz realizacji misji i celów danej jednostki. To także wizja jednostek sektora finansów publicznych na wszystkich poziomach jej zarządzania. Dodatkowo współczesne systemy zarządzania w instytucjach publicznych rozwijają wszelkie niezbędne wartości, które wykorzystywane są do osiągnięcia długofalowego sukcesu danej instytucji. Dzięki właściwie przygotowanym przez organizacje mechanizmom kontrolnym wdrażane są odpowiednie działania zaradcze oraz naprawcze. W takich instytucjach musi występować spójność pomiędzy realizacją misji organizacji a przyjętą strategią rozwoju. Spójność ta musi bezwzględnie być ukierunkowana na wewnętrzną kulturę organizacyjną, strukturę funkcjonowania jednostki oraz przyjętą przez najwyższe kierownictwo misję, która powinna uwzględniać między inny-

mi najważniejsze priorytety, kierunki rozwoju oraz wyznaczenie potrzeb wszystkich zaangażowanych stron. Co więcej, najwyższe kierownictwo danej instytucji publicznej powinno w sposób ciągły analizować oraz monitorować prowadzoną przez siebie politykę rozwoju wraz ze strategią rozwoju.

KEY WORDS:

management, public administration, controlling, system control, protection zarządzanie, administracja publiczna, kontrola, system kontroli, ochrona

WPROWADZENIE

Współczesne systemy zarządcze występujące w jednostkach sektora finansów publicznych stanowią nieodzowny element prawidłowo funkcjonującej organizacji. Trzeba pamiętać, że organizacja to przede wszystkim zespół ludzi, którzy ze sobą współdziałają w celu osiągnięcia wyznaczonych celów, którzy stanowią o metodzie realizacji misji danej organizacji. Funkcjonowanie instytucji publicznych pod kątem działań gospodarczych, politycznych czy społecznych odzwierciedla w dużym zakresie wyznaczoną przez nie misję. Zawiera ona w swojej treści cel strategiczny, nazywany celem ogólnym, który stanowi kluczowy filar do wyznaczenia celów szczegółowych. Cele te są niezwykle ważne w procesie nieustannego podejmowania różnorodnych decyzji na różnych poziomach zarządczych, opartych na działaniach planistycznych. Cele te wyznaczają także ważny charakter łączności z otoczeniem organizacyjnym (Farnham, Horton 1996, s. 28-31).

W głównym zarysie powyższe interakcje ustalane są najczęściej przez prawo oraz występujący w danej rzeczywistości politycznej model sprawowania władzy. Stąd misje instytucji publicznych ukierunkowane są przede wszystkim na realizację celów publicznych. Na wyznaczanie celów strategicznych organizacji duży wpływ mają politycy, wysocy rangą urzędnicy publiczni oraz lobbyści. Warto tutaj też wspomnieć o ekspertach zewnętrznych, którzy swoim doświadczeniem przyczyniają się do wprowadzania dość odważnych rozwiązań decyzyjnych, mających wpływ na zarządzanie mechanizmami kontrolnymi w jednostkach sektora finansów publicznych.

Autor niniejszej publikacji wskaże główne modele kontroli, które najczęściej pojawiają się w instytucjach publicznych, włączając w to wszelkie procesy oraz plany, które tworzą spójną całość w określonych warunkach społeczno-gospodarczych. Dodatkowo przedstawiony zostanie model projektowania skutecznego systemu kontrolnego, będącego niezbędnym narzędziem wspomagającym systemy zarządcze w organizacji.

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE - UWARUNKOWANIE DLA MECHANIZMÓW KONTROLNYCH W ORGANIZACJI

Prowadząc rozważania o systemach zarządczych w jednostkach sektora finansów publicznych, należy wspomnieć o samej istocie zarządzania publicznego, będącego kierunkiem działań decyzji podejmowanych przez zarządzających. Zarządzanie publiczne jest to ważny proces świadczenia tzw. usług publicznych, które zaspokajają najważniejsze potrzeby publiczne, niezależnie od metody ich zaspokajania. Według prof. B. Kozuch z zarządzaniem publicznym możemy mieć do czynienia „...bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych” (Kozuch 2003, s. 30-32). Co ważne, zarządzanie publiczne w swoim wymiarze najczęściej dotyczy decyzji, które podejmowane są w ramach funkcji zarządzania w organizacjach publicznych w procesie świadczenia usług publicznych. Usługi te skupione są najczęściej na sprawnym wykorzystaniu posiadanych przez daną organizację zasobów (ludzkich, rzeczowych, nierzeczowych, finansowych) w celu ciągłego zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych. Potrzeby te są realizowane na podstawie świadczenia usług powszechnie i ogólnie dostępnych.

Współczesna dogmatyka prawna wskazuje, że kwestie związane z zarządzaniem publicznym stanowią sposób wykorzystania wszystkich zasobów, niezbędnych do realizacji wyznaczonych celów. Szczególnie w odniesieniu do zarządzania instytucjami publicznymi kluczowe kwestie odgrywa proces koordynowania, czyli utrzymania spójności wszelkich procesów zarządczych (w tym mechanizmów kontrolnych). Autor obserwuje, iż proces zarządzania publicznego polega na nieustannym wykonywaniu zadań zarządczych (kierowniczych), obejmujących najczęściej cztery strategiczne funkcje zarządzania, tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie. Te procesy wykorzystywane są do opracowania systemów zarządzania jednostką.

Za kluczową istotę planowania, uznaje się wyznaczanie celów danej instytucji publicznej wraz z określeniem metod osiągnięcia tych celów za pomocą posiadanych przez organizację zasobów. Duże znaczenie dla wyznaczania celów strategicznych w określaniu mechanizmów kontrolnych odgrywa planowanie strategiczne. Jest ono ważne nie tylko dla instytucji publicznych, ale również swoją specyfiką obejmuje instytucje nienależące do jednostek sektora finansów publicznych (Bryson 1996, s. 25-38). Istota organizowania obejmuje najczęściej precyzyjne grupowanie podstawowych działań, które skoncentrowane są na wyznaczeniu stosunków organizacyjnych. Działania te opisują wskazanie poszczególnych elementów danej instytucji publicznej wraz z procedurami pełnienia w niej określonych ról. Na-

stępna funkcja zarządzania, nazywana przewodzeniem (motywowaniem), zmierza w swojej treści do zwiększenia zaangażowania pracowników w realizację zadań, w omawianym przypadku do opracowywania procedur kontrolnych. Obserwuje się tendencję, że funkcja ta coraz częściej stosuje sprawdzone techniki zarządzania procesami w jednostce, do których zaliczyć można m.in.: politykę płacowo-kadrową, politykę oceny i samooceny jednostek, grup pracowniczych oraz komórek organizacyjnych, prawne procedury wyznaczania stanowisk kierowniczych, rozwój i motywowanie pracowników poprzez ich awansowanie oraz umiejętności rozwiązywania konfliktów w organizacji, które są nieodzownym elementem funkcjonowania każdej jednostki (Richards 1990, s. 91-125). Kontrolowanie jako ostatnia funkcja zarządzania, stanowiąca o sile utworzonych mechanizmów kontrolnych, obejmuje najczęściej zdiagnozowanie stanów rzeczywistych oraz porównanie ich ze stanem postulowanym. Funkcja kontrolna zawsze jest zwrotnie sprzężona ze wszystkimi wyżej wymienionymi funkcjami zarządzania. Najczęściej system kontroli jest skupiony na pozyskiwaniu przez zarządzającego daną jednostką rzeczywistych informacji o stanie funkcjonowania organizacji. System ten dokonuje również oceny realizacji celów organizacji oraz formułuje niezbędne zalecenia przybierające najczęściej charakter motywacyjny czy organizatorski, polegający na opracowaniu i wdrożeniu niezbędnych korekt, czyli działań naprawczych (Kožuch 2004, s. 62-63).

ISTOTA KONTROLI ZARZĄDCZEJ BĘDĄCEJ MECHANIZMEM KONTROLNYM

W dniu 27 sierpnia 2009 r. Sejm znowelizował ustawę o finansach publicznych (ustawa o finansach publicznych), która wprowadziła do systemu finansowego jednostek kontrolę zarządczą. Dodatkowo Minister Finansów przygotował i opublikował kluczowe standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standardy te zostały przyjęte Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych), które dla wielu instytucji publicznych stały się wskazówką, w jaki sposób przygotowywać, opracowywać i wdrażać kontrolę zarządczą. Każdy zarządzający instytucjami publicznymi na wszystkich poziomach jej zarządzania, od początku obowiązywania kontroli zarządczej zdawał sobie sprawę, że wprowadzenie procedur kontroli zarządczej w miejsce funkcjonujących procedur kontroli finansowej spowoduje potrzebę preredagowania istniejącego systemu ochronnego.

Kontrola zarządcza, która funkcjonuje już w jednostkach sektora finansów publicznych od ponad 3 lat, w żaden sposób nie jest zagadnieniem nowym. Jest inną formą wcześniej funkcjonującej kontroli wewnętrznej. Wprowadzenie do funkcjonujących regulacji prawnych procedur kontroli zarządczej miało zapewnić kierownictwu jednostki pełną kontrolę nad procesami i decyzjami, które nieustannie podejmowane są w każdej jednostce sektora finansów publicznych.

Ustawodawca w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wprowadził pojęcie kontroli zarządczej, która stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jak widać z powyższej regulacji prawnej, zarządzający daną jednostką otrzymuje zapewnienie, że wszelkie działania są podejmowane w sposób prawidłowy oraz, co najistotniejsze, jest to proces kontrolowany przez podmioty odpowiedzialne za realizację kontroli zarządczej. Zaakcentować należy także, iż zasada legalności w tym przypadku odgrywa fundamentalną rolę. Co zostało już wyżej wskazane, działania administracji publicznej powinny być dodatkowo realizowane w sposób efektywny, oszczędny oraz terminowy. Efektywność (skuteczność) powinna się skupiać na badaniu adekwatności zaangażowanych przez jednostkę środków finansowych do osiągniętych efektów użytecznych dla mieszkańców. Oszczędność (skupiona wokół ochrony zasobów finansowych) bada możliwości zastosowania tańszych i prostszych metod czy technologii w osiąganiu zamierzonych celów. Chodzi tutaj między innymi o zasadę ograniczania do minimum ponoszonych kosztów. Natomiast równie ważną zasadą, jak zasada legalności, jest terminowość. To wywiązywanie się przez jednostkę sektora finansów publicznych ze wszystkich zobowiązań, które wynikają chociażby z regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym).

Warto także nadmienić, iż kontrola zarządcza skupiona jest także na wyznaczaniu celów, zadań oraz misji danej jednostki, gdzie również sprawdzany jest poziom realizacji wyznaczanych obszarów. Ministerstwo Finansów w swoich wielokrotnych opiniach bardzo często podkreślało, iż zarządzający instytucjami publicznymi, stosując wcześniej funkcjonujące procedury kontroli środków finansowych, rzadko wyznaczali dokładne cele swojej organizacji, a także z różnym natężeniem dokonywali oceny stopnia ich wykonania. Obserwacje autora, który posiada doświadczenie w pracy administracji samorządowej, dowodzą, że takie podejście obecnie zmieniło się diametralnie, odkąd funkcjonuje kontrola zarządcza. Kierownicy instytucji publicznych mają coraz większą świadomość, iż respektowanie postanowień związanych z kontrolą zarządczą jest niezwykle ważne. Tym bardziej jest to kwestia dla nich kluczowa, gdyż kontrola zarządcza jest także obszarem licznych kontroli oraz audytów wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które to dokonują oceny systemu funkcjonowania kontroli zarządczej.

Ustawodawca, wprowadzając do polskiego systemu prawnego kontrolę zarządczą (art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), wyznaczył do realizacji siedem strategicznych obszarów, których celem jest wspieranie działań kierownictwa i całej organizacji w realizacji wyznaczonych zadań. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

1. *zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,*
2. *skuteczności i efektywności działania,*

3. *wiarygodności sprawozdań,*
4. *ochrony zasobów,*
5. *przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,*
6. *efektywności i skuteczności przepływu informacji,*
7. *zarządzania ryzykiem.*

Powyższe obszary, jako enumeratywnie wyznaczony katalog działań, dostarczają kierownictwu jednostki wiedzy w zakresie realizacji wyznaczonych procesów. Powyższe cele nie stanowią jednak katalogu zamkniętego. Ustawodawca wyznaczył tylko te najistotniejsze obszary, które można odnaleźć w każdej jednostce sektora finansów publicznych, co stanowi możliwość wyznaczania przez te podmioty dodatkowych uszczegółowionych celów, które najczęściej wynikają ze specyfiki oraz warunków funkcjonowania danej instytucji publicznej.

Posiadanie przez kierownika jednostki wiedzy z zakresu obszarów działania kontroli zarządczej najczęściej powoduje, iż na bieżąco przekazywana jest wszystkim zainteresowanym informacja o funkcjonującej organizacji wraz z aktualną wiedzą o stanie kontroli zarządczej. Dzięki temu zarządzający jednostką mogą w krótkim czasie wprowadzić działania zaradcze, które ograniczą skutki występowania danego ryzyka. Dlatego też zasadnym wydaje się w każdej instytucji publicznej delegowanie uprawnień i upoważnień na podległych pracowników. Dodatkowo ważne staje się wyznaczenie osób, które mogą odpowiadać za monitorowanie kontroli zarządczej w jednostce wraz z określeniem właściwego i prawidłowego podziału kompetencji. Pracownicy, dzięki delegacji uprawnień w ramach kontroli zarządczej, wspierają kierownictwo w procesie zarządzania jednostką. Trzeba też mocno zaakcentować, iż prawnie pełna odpowiedzialność za działania całej kontroli zarządczej, w myśl ustawy o finansach publicznych, spoczywa na kierowniku jednostki, tj. wójcie, burmistrzu czy prezydencie miasta. Ustawodawca dał jednak pewną możliwość przekazania części odpowiedzialności np. za politykę finansową na innych pracowników. Regulacje te odnaleźć można w art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który mówi, iż „kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki z zakresu gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przejęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki”. Jednak trzeba pamiętać, że o prawidłowości oraz skuteczności przejęcia obowiązków przez pracowników zawsze decyduje konieczność przygotowania pisemnej formy takiej delegacji.

Niezwykle ważną regulacją prawną, określającą obowiązek zarządzających instytucją publiczną, jest art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, który jednoznacznie mówi, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej,
- 2) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) kierownika jednostki.

Powyższy przepis wskazuje, że to kierownicy jednostek odpowiadają za mechanizmy kontrolne, które funkcjonują w podległych im jednostkom. Im lepiej przygotowane procedury kontrolne oraz ochronne (procedury kontroli zarządczej), tym jednostka lepiej będzie chroniona przed zagrożeniami i niebezpieczeństwami, które mogą pojawić się w każdym momencie podejmowania wszelakich decyzji.

Warto też wspomnieć o modelach ochronnych systemu zarządzania daną jednostką sektora finansów publicznych. Najbardziej znanym jest model COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations*). Jest to amerykańska organizacja zajmująca się tworzeniem dobrych praktyk oraz edukacją w zakresie przejrzystości funkcjonowania organizacji. W 1992 r. wydany został dokument COSO I, który definiował kontrolę wewnętrzną. W 2004 r. opublikowano model COSO II, czyli zintegrowaną strukturę ramową dla zarządzania ryzykiem tzw. korporacyjnym. Inny model CoCo Kryteria Komitetu Kontroli Kanadyjskiego Instytutu Biegłych Rewidentów, kładzie nacisk na zaangażowanie i zdolność w wykonywaniu kontroli.

Klasyczny system ochronny w instytucjach publicznych ma zastosowanie na trzech poziomach zarządzania. Należą do nich:

- kontrole wykonywane przez najwyższe kierownictwo - są to najczęściej kontrole odnoszące się do funkcjonowania całej organizacji;
- kontrole wykonywane przez kierownictwo średniego szczebla - najczęściej są to kontrole, które obejmują okresowe przeglądy i oceny pracownicze;
- kontrole wmontowane w system całego procesu, które skierowane są na ocenę konkretnego działania (kontrola operacyjna).

MECHANIZMY KONTROLI STOSOWANE W PRAKTYCE

Codzienne funkcjonowanie administracji publicznej dowodzi, że odpowiednio przygotowane procedury ochronne mogą zabezpieczyć jednostkę przed zagrożeniami, które mogą negatywnie wpłynąć na realizację celów wyznaczonych przez organizację. Każda jednostka sektora finansów publicznych ma swoją specyfikę i musi w sposób indywidualny wyznaczać systemy ochronne posiadanych zasobów, wyznaczając odpowiednie procedury ochronne i delegować pracowników do zarządzania mechanizmami kontrolnymi. Poniżej autor wyodrębnia kilka przykładowych indywidualnych mechanizmów kontrolnych, które coraz częściej odnaleźć można w procedurach zarządczych jednostek sektora finansów publicz-

nych. Zaliczyć do nich można m.in.:

- wprowadzenie autoryzacji, której celem jest zatrzymanie przebiegu transakcji; dotyczy to sytuacji, gdzie decyzje nie zostały jeszcze zaakceptowane na odpowiednim poziomie zarządzania;
- ocenę formalną, merytoryczną oraz rachunkową dotyczącą dowodu księgowego;
- dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z przyjętym przez jednostkę planem finansowym;
- dokonanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów, związanych najczęściej z podejmowanymi operacjami gospodarczymi oraz finansowymi;
- pisemną rejestrację wszystkich dokumentów; procedury te najczęściej można odnaleźć w uchwalonych systemach obiegu dokumentów;
- kontrolę dostępu do przedmiotów prawnie chronionych przez jednostkę (np. zabezpieczenia dostępu fizycznego).

Powyższe przykładowe mechanizmy ochronne, zabezpieczające jednostkę sektora finansów publicznych, wskazują jednoznacznie, iż w ramach funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej działania kontrolne są fundamentem prawidłowo funkcjonującej instytucji publicznej (Jagielski, 2012, s. 45-76). Instytucje publiczne, szczególnie w okresie wydatkowania środków unijnych, gdzie ryzyko złego wydatkowania jest duże, muszą wprowadzać i aktualizować procedury kontrolne, które najczęściej są mechanizmami wbudowanymi w system funkcjonowania jednostki. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że samo znaczenie słowa „system” należy interpretować bardzo szeroko i wielotorowo. Dzieje się tak, dlatego, iż na kierunek działań wszystkich procesów w danej jednostce mają wpływ różnorodne czynniki. Są to czynniki wewnętrzne oraz czynniki zewnętrzne, nie zawsze zależne od organizacji. Natomiast w odniesieniu do sektora jednostek finansów publicznych mechanizmy ochronne najczęściej odnaleźć można w wewnętrznych uregulowaniach prawnych czy procedurach obowiązujących w danej jednostce. Mechanizmy kontrolne mogą także, co ma dość często miejsce, wynikać z regulacji prawnych wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów.

Autor również zauważył, iż wszystkie mechanizmy ochronne (kontrolne) muszą bezwzględnie wspierać kierownictwo jednostki w procesie podejmowania niejednokrotnie dość trudnych decyzji. Stąd zasadnym wydaje się, aby procedury ochronne przyjęte w jednostce były dostosowane do indywidualnych potrzeb organizacji, ukierunkowane na specyfikę danego podmiotu. Dobrze przygotowane procedury chroniące posiadane zasoby w sposób znaczący mogą ograniczyć ryzyko związane z podjęciem błędnych decyzji czy chociażby nieprawidłowości obejmujących wydatkowanie środków publicznych. Każdy system kontrolny, znaj-

dujący się w posiadaniu jednostki sektora finansów publicznych, musi być aktualizowany, umiejętnie zarządzany oraz dostosowany do rzeczywistych i realnych potrzeb jednostki (Griffin 2009, s. 67-82). Powinien być także oparty na opracowaniu analizy ryzyka, która wskaże najbardziej prawdopodobne niebezpieczeństwa i zagrożenia, mogące dotknąć jednostkę w każdej chwili jej funkcjonowania. Nie jest łatwym przygotowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych, jednak można w sposób przemyślany taki system stworzyć. Należy wziąć pod uwagę m.in.:

- adekwatność tworzonego mechanizmu kontroli niezbędego do zidentyfikowanego ryzyka; trzeba pamiętać, że kontrola w instytucjach publicznych nie może być zbyt słaba lub zbyt silna; dotyczy to okoliczności związanych przede wszystkim z budowaniem zaufania obywateli do instytucji publicznych; zaufanie jest jedną z głównych zasad zwartych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego (KPA);
- potencjał mechanizmu ochronnego (kontrolnego), który najczęściej wyznaczony jest przez te osoby, które z upoważnienia najwyższego kierownictwa zajmują się projektowaniem mechanizmów kontrolnych;
- każdy błąd ludzki, który może być następstwem np. niewłaściwej oceny zaistniałej sytuacji, dokonania w sposób nieprawidłowy interpretacji prawnej, nieostrożności, nieuwagi lub nawet zaniedbania;
- indywidualne podejście do nietypowych zdarzeń; dotyczy to działań, które nie zawsze mają swoje uregulowania w przyjętych mechanizmach kontrolnych, należy w takich okolicznościach wykazać się niezwykle dużą ostrożnością i umiejętnością podejmowania wyważonych decyzji.

Nasuwa się jednak dość jednoznaczny wniosek, iż w żadnej jednostce nie ma mechanizmu ochronnego, który całkowicie dawałby pełną gwarancję ochronną, zabezpieczającą wszystkie zasoby. Obowiązkiem kierownictwa jednostki jest zatem dokonywanie stałego monitorowania takiego systemu, a także - w miarę konieczności - przeprowadzania okresowej weryfikacji danych zawartych w przyjętych przez instytucje publiczne procedurach kontrolnych. Co więcej, ważnym staje się, aby kierownictwo jednostki sektora finansów publicznych posiadało świadomość, jakie cele instytucja chce zrealizować (chodzi tutaj przede wszystkim o działania krótkoterminowe oraz długoterminowe). Ma to na celu podjęcie przez zarządzających jednostką takich decyzji i działań, które będą skoncentrowane na maksymalizacji efektów przy ograniczaniu do minimum ryzyka niepowodzenia. Dokonywanie systematycznych ocen systemów kontrolnych powinny być bardzo dokładnie analizowane przez osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w instytucjach publicznych pod kątem najistotniejszych problemów oraz wskazanie tych obszarów, które będą zmierzały do podjęcia czynności zaradczych.

PODSUMOWANIE

Współczesne systemy zarządzania jednostką sektora finansów publicznych wymuszają na zarządzających wprowadzenie coraz to właściwszych metod oraz sposobów, które chronią organizację przed czynnikami niepożądanymi i zagrożeniami. Dlatego też obserwuje się zwiększającą świadomość kierownictwa instytucji publicznych, zmierzających do wypracowania skutecznych procedur kontrolnych. Funkcjonujące w organizacji procedury ochronne coraz częściej są omawiane na forum całej jednostki. W tworzenie procedur kontrolnych zaangażowanych jest coraz więcej osób, których znajomość problemów jednostki oraz jej specyfika przyczyniają się do konstruowania właściwych procedur kontrolnych, wspomagających system zarządzania.

Cały proces budowania systemu kontroli wewnętrznej, obecnie nazywany systemem kontroli zarządczej w jednostkach publicznych, wymaga wciąż nieustannej uwagi ze względu na zmieniające się otoczenie organizacyjne. Ważnym staje się, aby osoby odpowiedzialne za tworzone mechanizmy kontrolne dostarczały całej jednostce oraz kierownictwu zapewnienia, że wszystkie działania odbywają się w sposób prawidłowy. Natomiast w momencie pojawiających się zagrożeń, umiejętnie je kontrolowały, monitorowały i wskazywały sposoby rozwiązywania problemów. Co więcej, procedury kontrolne zawsze obejmują swoim zasięgiem wiele rodzajów ryzyka. Stąd zasadą fundamentalną staje się podejście zarządzających, iż im wyżej w hierarchii jednostki usytuowana jest kontrola, tym zakres jej obowiązywania jest szerszy i obejmuje całą instytucję publiczną.

Instytucje publiczne, realizując swoje zadania, korzystają z coraz bardziej powtarzanych praktyk, które polegają na tym, że najwyższe kierownictwo jednostki posiada coraz większy poziom zaufania do swoich pracowników, a tym samym rośnie ich zaufanie do kontroli przeprowadzanych na niższych szczeblach zarządzania organizacją. I takie podejście jest dobrym sygnałem do partycypacji w systemie zarządzania jednostką, opartą na zaufaniu, sumienności i odpowiedzialności za powierzone zadania.

REFERENCES

- Bryson J. M. (1996). *Strategic Planing for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Farnham D., Horton S. (1996). *Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?*, [w:] Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (eds), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press Ltd., London.
- Griffin R. W. (2009). *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- Jagielski J. (2012). *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa.
- Kożuch B. (2002). *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, [w:] „Współczesne 114 | WSGE

Zarządzanie” Nr 2/2002.

- Kożuch B. (2003). *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Kożuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Richards S. (1990). *Flexibility in Personnel Management: Some Comparisons Between the Public and Private Sectors*, [w:] *Flexible Personnel Management in the Public Service*, PUMA, Paris.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885), dalej jako *u.f.p.*
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M.F. Nr 15, poz. 84 z dnia 30 grudnia 2009 r.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013r., poz. 267).