

Paweł Romaniuk

Zarządzanie procedurami ochronnymi w administracji publicznej z uwzględnieniem kontroli zarządczej

Studia Prawnoustrojowe nr 29, 185-194

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Paweł Romaniuk

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji UWM

Zarządzanie procedurami ochronnymi w administracji publicznej z uwzględnieniem kontroli zarządczej

Wprowadzenie

Obserwowane mechanizmy chroniące jednostkę sektora finansów publicznych przed niebezpieczeństwami i zagrożeniami stanowią o sile współczesnych instytucji publicznych. Należy zaakcentować, że każda organizacja to przede wszystkim zespół ludzi zarządzanych przez przywódcę, potrafiących ze sobą umiejętnie współdziałać w celu realizacji zdefiniowanych zadań i misji. Funkcjonowanie każdej instytucji publicznej na rynku publicznoprawnym, realizującej różnorodne działania gospodarcze, społeczne czy kulturowe, sprawia, że zachodzi konieczność ochrony posiadanych przez nią zasobów poprzez właściwe mechanizmy ochronne i kontrolne. Zadania priorytetowe wyznaczają cele strategiczne, podzielone następnie na cele szczegółowe – niebywale istotne w procesie ciągłego podejmowania różnorodnych decyzji na wszystkich szczeblach zarządzania organizacją. Oparte są one na działaniach planistycznych i powiązane z otoczeniem organizacyjnym¹. Stąd wszelkie misje i zadania sektora finansów publicznych winny być skierowane na realizację celów publicznych, zaś ich ochrona zapewniona przez prawidłową kontrolę zarządczą.

Dzięki właściwie przygotowanym i wdrożonym systemom kontrolnym możliwe jest wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prewencyjnych oraz zaradczych. Instytucje publiczne bezwzględnie muszą zadbać o jednolitość realizacji ich misji z przyjętą i wdrażaną strategią rozwoju. Spójność taka powinna być skoncentrowana na kilku obszarach działania, do których zaliczyć można misję, kulturę organizacyjną, strukturę funkcjonowania jednostki wraz z wyznaczeniem jej celów. Trzeba

¹ Por. T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne: skuteczność i efektywność: budżet zadaniowy w Polsce*, Centrum Doradztwa i Informacji „Difin”, Warszawa 2009, s. 87–93.

także pamiętać, iż najwyższe kierownictwo każdej organizacji musi w sposób ciągły dokonywać oceny prowadzonej przez siebie polityki decyzyjnej. Narzędziem najczęściej wykorzystywanym do tworzenia właściwych mechanizmów ochronnych jest kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny.

W niniejszej publikacji zaprezentuję podstawowe modele kontroli, które najczęściej pojawiają się w instytucjach publicznych, z wyodrębnieniem kontroli zarządczej, w oparciu o obowiązującą literaturę przedmiotu wraz z praktycznymi przykładami takich działań.

Idea zarządzania w administracji publicznej

Prowadząc rozważania nt. systemów zarządczych w jednostkach sektora finansów publicznych, należy wspomnieć o samej istocie zarządzania publicznego, ukie-runkowanego na podejmowanie decyzji przez kierujących organizacją. Zarządzanie publiczne jest procesem świadczenia wyodrębnionych usług publicznych, których celem jest zaspokajanie najważniejszych potrzeb publicznych. Według Barbary Kożuch, z zarządzaniem publicznym można spotkać się „bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydio-wanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych”².

Dogmatyka współczesnej problematyki zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych koncentruje się na podnoszeniu gospodarności, efektywności, rzetelności, skuteczności oraz sprawności w realizacji zadań publicznych. Obserwuje się tendencję do coraz precyzyjniejszego opracowywania nowych zasad, które starają się przyjmować wiele trafnych rozwiązań z nauk o zarządzaniu i ekonomii. Niezależnie od dyskusji toczącej się wokół idei współczesnego zarządzania publicznego, ustawodawca wprowadził nowe regulacje prawne, których przestrzeganie ma na celu ujednoczenie i usprawnienie stanu zarządzania instytucjami publicznymi. Mowa w tym przypadku o wspomnianej już kontroli zarządczej.

Proces zarządzania publicznego w instytucjach publicznych polega na ciągłej realizacji zadań publicznych, które swoim zakresem obejmują cztery podstawowe funkcje: planowanie, organizowanie, przewodzenie (umiejętne zarządzanie pracownikami) oraz kontrolowanie. Umiejętne kierowanie wskazanymi procesami przyczynia się do opracowania właściwych systemów zarządzania jednostką, wspartych mechanizmami ochronnymi (kontrolnymi).

² Istotę pojęcia zarządzania publicznego zawierają publikacje B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2 oraz *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja „Współczesne Zarządzanie”, Białystok 2003, s. 29–33.

Za główną istotę planowania uznaje się wyznaczanie strategicznych celów organizacji wraz ze wskazaniem metod osiągania takich celów. Niezbędnym narzędziem w tym przypadku są posiadane zasoby (np. ludzki, finansowy, czasowy). Dużą rolę odgrywa prawidłowy proces sformułowania celów strategicznych, który jest pomocnym instrumentem w wyznaczaniu mechanizmów kontrolnych³. Druga funkcja zarządzania polega na precyzyjnym grupowaniu kluczowych działań, tj. na wskazywaniu właściwych stosunków organizacyjnych wraz z wyznaczeniem kultury organizacyjnej. Kolejna funkcja zarządzania, definiowana jako motywowanie (przewodzenie), ukierunkowana jest na zachęcanie pracowników do większej aktywności i zaangażowania w realizację zadań, w tym do umiejętnego opracowywania procedur i mechanizmów kontrolnych. Motywowanie coraz częściej wykorzystuje się do zarządzania różnymi obszarami funkcjonującymi w jednostce sektora finansów publicznych, np. polityki płacowo-kadrowej, polityki zarządzania celami, polityki zarządzania decyzjami czy polityki dokonującej oceny pracowników⁴. Kontrolowanie, jako ostatnia funkcja zarządzania, dotyczy najczęściej porównania i diagnozowania stanów rzeczywistych ze stanami postulowanymi. Omawiana funkcja kontrolna zawsze jest sprzężona zwrotnie z pozostałymi funkcjami zarządzania. Najczęściej system monitoringu i kontroli dostarcza kierownictwu wiedzę z zakresu funkcjonowania jednostki. System ten skupiony bywa na ocenie realizacji wyznaczonych przez jednostkę zadań, jak również formułuje niezbędne zalecenia i uwagi, które przybierają dość często charakter działań czysto motywacyjnych, polegających na opracowaniu i wdrożeniu niezbędnych korekt (działań naprawczych)⁵, mających w przyszłości wyeliminować zagrożenia i niebezpieczeństwa.

Kontrola zarządcza jako mechanizm ochronny systemu zarządzania administracją publiczną

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych co do swojej istoty nie jest nowym zagadnieniem, lecz formą systemu kontroli wewnętrznej, z powodzeniem funkcjonującej wcześniej w instytucjach publicznych. Należy przypomnieć, iż do końca 2009 r. kontrola wewnętrzna przyjmowała postać kontroli finansowej, a ta wprowadzona została ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów

³ Por. E.J. Saunders, *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach i administracji publicznej*, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej, Częstochowa 2011, s. 65–67.

⁴ Por. S. Richards, *Flexibility in personel management: Some comparisons between the public and private sectors*, [w:] *Flexible personnel management in the public service*, PUMA, Paris 1990, s. 89–95.

⁵ Patrz B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004, s. 62–64.

oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej⁶.

Ustawodawca w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁷ wprowadził pojęcie kontroli zarządczej. Zgodnie z tym zapisem, kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Dzięki wdrożeniu w jednostkach sektora finansów publicznych kontroli zarządczej zarządzający otrzymują zapewnienie, że wszystkie działania są realizowane w sposób prawidłowy. Kontrola zarządcza jest również procesem, który przypisuje określone zadania pracownikom odpowiadającym za poszczególne etapy związane z działaniami zarządczymi w organizacji.

Cała działalność instytucji publicznych – jak już w definicji kontroli zarządczej zostało zaakcentowane – musi być realizowana w sposób efektywny, oszczędny oraz terminowy. Można też wskazać inne ważne cechy, takie jak skuteczność, prawidłowość, rzetelność czy gospodarność w procesie wyznaczania i realizacji zadań publicznych. Wskazana oszczędność, skoncentrowana na ochronie środków finansowych jednostki, bada alternatywne sposoby zastosowania tańszych metod, niezbędnych do osiągnięcia określonych w planie pracy celów. W tym przypadku należy do minimum ograniczyć ponoszone koszty, co nie zawsze jest proste. Terminowość polega natomiast na wywiązywaniu się przez instytucje administracji publicznej ze wszystkich przyjętych zobowiązań, które wynikają z obowiązujących regulacji prawnych. Wspomnieć tutaj można o ustawie o samorządzie gminnym, która wyznacza katalog zadań własnych wskazanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, czyli gminom⁸.

Kontrola zarządcza, funkcjonująca już od początku 2010 r., koncentruje się na precyzyjnym wyznaczeniu przez organizację celów i zadań, jak również sprawdza poziom ich realizacji. Obserwacje autora dowodzą, iż kierownicy jednostek sektora finansów publicznych coraz większą uwagę zwracają na wszystkie zarządzane przez siebie obszary funkcjonowania jednostki. I stało się to zapewne dzięki kontroli zarządczej, która ułatwiła zarządzającym podejmowanie decyzji. Co więcej, kierownicy instytucji publicznych posiadają coraz większą świadomość, iż stosowanie postanowień wynikających z kontroli zarządczej jest niezwykle istotne. To może cieszyć, tym bardziej że kontrola zarządcza stała się obszarem licznych kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, a wspomagający ją audyt wewnętrzny dokonuje oceny systemu funkcjonowania kontroli zarządczej. Także i Minister Finansów Komu-

⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. nr 102, poz. 1116 ze zm.).

⁷ Patrz art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) – dalej: u.f.p.

⁸ Patrz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

nikatem nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych przyczynił się do upowszechnienia wiedzy z zakresu kontroli zarządczej i jej roli w prawidłowej misji jednostek sektora finansów publicznych⁹.

Dla zapewnienia mechanizmów ochronnych, stanowiących główne ogniwo zabezpieczające jednostkę przed zagrożeniami, warto wspomnieć o dyspozycji zawartej w art. 68 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którą kontrola zarządcza wyznacza siedem strategicznych obszarów¹⁰. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

1) *zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi* – ustawa mówi nie tylko o procedurach regulujących kwestie finansowe, wynikających wprost z jej zapisów, ale także określa przepisy pomocnicze i wykonawcze; przykładem mogą być tutaj wewnętrzne zarządzenia, instrukcje, procedury obiegu dokumentów itp.;

2) *skuteczności i efektywności działania* – cel ten polega na maksymalizacji efektów przy minimalnym wkładzie, a wynika to z art. 44 ust. 3 u.f.p., który wskazuje, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

3) *wiarygodności sprawozdań* – ta ważna cecha wskazuje, iż każda instytucja publiczna, która realizuje zadania publiczne i otrzymuje na ich realizację środki publiczne, ma prawny obowiązek składania sprawozdań z zakresu swojej działalności; wszystkie sprawozdania wytworzone przez taką jednostkę mogą być przedmiotem różnych kontroli, dlatego wymagana jest ich staranność i poprawność w sensie rachunkowym, merytorycznym i prawnym;

4) *ochrony zasobów* – niewątpliwie istotne staje się wprowadzanie we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych jednolitych zasad gospodarowania mieniem, gdzie wszystkie trwałe zasoby powinny podlegać systematycznej ocenie, tj. inwentaryzacji;

5) *przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania* – w tym przypadku chodzi o zadowolenie klienta z decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej; w instytucjach publicznych wprowadzane są kodeksy etyczne pracowników, poparte dążeniem niektórych z nich do uzyskania certyfikatów świadczonych jakości według norm ISO¹¹;

6) *efektywności i skuteczności przepływu informacji* – proces, który nieustannie należy doskonalić i ulepszać, aby wszyscy zatrudnieni w jednostce pracownicy byli informowani o podejmowanych przez kierownictwo decyzjach; sam system przepływu informacji musi być nieustannie doskonały;

⁹ Patrz 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).

¹⁰ Patrz art. 68 ust. 2 u.f.p.

¹¹ ISO utożsamiane jest z międzynarodową normą określającą główne wymagania, które powinien spełniać system zarządzania jakością w jednostce sektora finansów publicznych.

7) *zarządzania ryzykiem* – obszar, który łączy kontrolę zarządczą z audytem wewnętrznym; zarządzanie ryzykiem stało się bowiem procesem ciągłym, realizowanym przez pracowników zatrudnionych na wszystkich szczeblach instytucji publicznych.

Ostatni z omawianych celów kontroli zarządczej jest już obszarem na trwale uwzględnionym w strategii rozwoju danej jednostki sektora finansów publicznych. Pomaga bowiem identyfikować potencjalne zdarzenia mające wpływ (pozywany i negatywny) na jednostkę. Zarządzanie ryzykiem to także dostarczanie kierownictwu jednostki odpowiedniej wiedzy i świadomości, że można sprawnie i skutecznie realizować wyznaczone przez organizację zadania¹².

Trzeba zaznaczyć, iż instytucja audytu wewnętrznego nie jest w żaden sposób odpowiedzialna za proces zarządzania ryzykiem. Głównym zadaniem audytu w obszarze zarządzania ryzykiem jest umiejętna identyfikacja oraz analiza ryzyka. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, kierownik komórki audytu wewnętrznego albo audytor usługodawcy na poziomie przygotowywania planu audytu przeprowadza w sposób udokumentowany analizę ryzyka¹³. Omawiana analiza obejmuje swoim zakresem identyfikację obszarów działalności danej jednostki wraz z oceną ryzyk możliwych do wystąpienia we wszystkich tych obszarach. Stąd przeprowadzając analizę ryzyka, kierownik komórki audytu wewnętrznego powinien uwzględniać w swojej ocenie zakres odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych za całość funkcjonującej tam kontroli zarządczej.

Dość istotną regulacją prawną, określającą obowiązki zarządzających każdą instytucją publiczną, jest dyspozycja zawarta w art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. Zgodnie z nią, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej;
- 2) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kierownika jednostki¹⁴.

Wdrażane mechanizmy ochronne stosowane w administracji publicznej

Zarządzający instytucjami sektora finansów publicznych posiadają coraz większą świadomość, iż kontrola zarządcza jest pomocnym narzędziem, który ułatwia

¹² Patrz A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, Handicap, Warszawa 2010, s. 45–47.

¹³ Patrz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. nr 21, poz. 108).

¹⁴ Patrz regulacje prawne zawarte w art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.

realizację polityki opartej na gospodarności, racjonalizacji, transparentności wydatków publicznych wraz z ochroną posiadanych zasobów. Do istotnych funkcji kontroli zarządczej w administracji publicznej można zaliczyć:

- analizowanie prawidłowości przebiegu procesu realizacji zadań publicznych przez organizację;
- dokonywanie oceny, czy wydatki publiczne faktycznie są dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację wszystkich zadań, czy środki publiczne są wydatkowane w sposób celowy, oszczędny, racjonalny i rzetelny; ważną rolę odgrywa tutaj zasada uzyskiwania najlepszych efektów z ponoszonych nakładów, tworząc wartość dodaną dla organizacji;
- umiejętne porównywanie stopnia rzeczywistej realizacji zadań ujętych w rocznym planie pracy z wcześniej przyjętymi założeniami;
- sposób wydawania oraz wdrażania zaleceń oraz wniosków pokontrolnych lub po-audytowych¹⁵.

Kontrola zarządcza we współczesnych instytucjach publicznych jest bardzo spójnym procesem w organizacji, która badając prawidłowości działań, ma duży wpływ na sposób realizacji zadań, pełniąc jednocześnie funkcję ochronną. Należy również wskazać na kilka instrumentów, które realizując postanowienia zawarte w ustawie o finansach publicznych, wspierają zarządzających w sprawowaniu swojej funkcji. Do tych instrumentów należy:

- audyt wewnętrzny, który jest pomocny szczególnie w zakresie zarządzania ryzykiem, jak również dokonuje czynności doradczych;
- kontrola wewnętrzna, sprawowana przez upoważnionych pracowników komórki kontroli lub innych pracowników realizujących czynności kontrolne z upoważnienia kierownika jednostki;
- kontrola finansowa najczęściej sprawowana przez skarbnika, głównych księgowych lub osoby zatrudnione w finansowej komórce danej organizacji;
- kontrola instytucjonalna prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) czy Urząd Kontroli Skarbowej (UKS);
- kontrola funkcjonalna sprawowana najczęściej przez osoby, które z racji swojej pozycji w strukturze organizacyjnej posiadają uprawnienia zarządcze (nadzór bieżący, nadzór budowlany, nadzór specjalistyczny i inne);
- kontrola zarządcza, która z racji obowiązku wynikającego z ustawy o finansach publicznych realizowana jest przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych¹⁶.

Wykonywanie codziennych zadań przez administrację publiczną dowodzi nieustannie, iż prawidłowo przygotowane mechanizmy i procedury ochronne mogą zabezpieczyć jednostkę przed niebezpieczeństwami i zagrożeniami, których skutki mogą negatywnie wpłynąć na sposób realizacji wyznaczonych zadań. Co więcej,

¹⁵ Por. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2009, s. 67–69.

¹⁶ Patrz M. Sola, *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej. Standardy i sposoby praktycznej realizacji*, Municipium S.A., Warszawa 2010, s. 80–83.

każda jednostka sektora finansów publicznych ma swoją odrębną specyfikę (chodzi tutaj o sposób sprawowania władzy, modele podejmowania decyzji), dlatego też musi w sposób dość indywidualny określać systemy ochronne posiadanych zasobów. Dzięki takim działaniom wyznaczone zostają odpowiednie procedury, posiłkowane delegowaniem specjalnie przygotowanych pracowników do zarządzania mechanizmami kontrolnymi. Wspomniana wyżej indywidualność instytucji publicznych w wyznaczaniu procedur ochronnych powoduje, że każda jednostka stara się przygotować mechanizmy zarządcze i kontrolne dostosowywane do własnej specyfiki funkcjonowania i działalności. Wspomniane procedury to m.in.:

- wprowadzenie autoryzacji celem zatrzymania transakcji, co do których decyzje nie zostały jeszcze zaakceptowane na odpowiednim poziomie zarządzania;
- dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z przyjętym przez daną jednostkę sektora finansów publicznych planem finansowym;
- wieloetapowa ocena dowodu księgowego (ocena formalna, merytoryczna, rachunkowa);
- pisemna rejestracja wszystkich posiadanych dokumentów w przyjętych wewnętrznych instrukcjach obiegu dokumentów finansowo-księgowych;
- kontrola dostępu do dokumentów prawnie w jednostce chronionych (np. zabezpieczenia dostępu fizycznego, stosowanie właściwych programów komputerowych).

Wskazane przykładowe mechanizmy chroniące zasoby instytucji publicznych przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi dowodzą, że przyjęte w nich działania kontrolne są istotne dla prawidłowego poziomu realizacji zadań publicznych¹⁷. Należy zatem pamiętać o systematycznym aktualizowaniu procedur kontrolnych, szkoleniu pracowników odpowiedzialnych za czynności kontrolne oraz dostosowaniu systemu zabezpieczeń do aktualnych potrzeb. Od kilku lat funkcjonująca już cyfryzacja w instytucjach publicznych wymusza na zarządzających wprowadzenie procedur dotyczących polityki bezpieczeństwa informacji. Wprowadza się także plany bezpieczeństwa teleinformatycznego, których celem jest określenie zasad bezpieczeństwa i eksploatacji systemów teleinformatycznych oraz zasad bezpieczeństwa informacji w danym organie administracji publicznej.

Trzeba mieć świadomość, że nie ma takich procedur ochronnych, które całkowicie zabezpieczają posiadane zasoby. Jednakże nie usprawiedliwia to pojawiających się luk w systemach zarządczych i ochronnych, a obowiązkiem kierownictwa jednostki jest dokonywanie stałego monitoringu funkcjonujących procedur oraz przeprowadzanie systematycznych weryfikacji informacji zawartych w mechanizmach kontrolnych. Okresowe oceny systemów kontrolnych powinny być skrupulatnie analizowane przez osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w instytucjach publicznych, by w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie wprowadzić do nich zmiany, które ochronią jednostkę przed zagrożeniami.

¹⁷ Patrz J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej, zakres i procedury*, Erida, Warszawa 2013, s. 33–45.

Podsumowanie

Znowelizowana ustawa o finansach publicznych zbliża kontrolę zarządczą do audytu wewnętrznego, który zgodnie z jej zapisami jest zobligowany do pomocy w osiągnięciu wszystkich założonych przez organizację celów. Takie działania realizowane są poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, zarządzanie ryzykiem wraz z przeprowadzaniem czynności doradczych i sprawdzających. Każda jednostka sektora finansów publicznych powinna być w odpowiedni sposób zabezpieczona przed zagrożeniami, zaś skutecznie wdrożona i realizowana kontrola zarządcza pomaga ten cel zrealizować poprzez wskazywanie odpowiednich środków ochronnych.

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który projektuje lub aktualizuje procedury kontroli, winien wykorzystywać standardy kontroli zarządczej. Ma to na celu promowanie jednolitego modelu kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych. Dlatego też należy monitorować na bieżąco skuteczność wszystkich elementów systemu kontroli zarządczej. Co więcej, zaleca się również przeprowadzenie samooceny systemu kontroli zarządczej, która daje możliwość zwiększenia szansy na rozpoznanie możliwych niebezpieczeństw mogących zakłócić realizację zadań.

Współczesne systemy zarządzania instytucjami publicznymi wymuszają na zarządzających obowiązek wprowadzania coraz bardziej skutecznych instrumentów ochronnych, niewątpliwie pożądaných w systemie zarządzania celami. Świadomość kierownictwa instytucji publicznych w tym zakresie z każdym rokiem się zwiększa. To może cieszyć, tym bardziej że coraz więcej pracowników angażowanych jest w proces aktualizacji i wdrażania procedur kontrolnych wykorzystujących możliwości kontroli zarządczej, których wiedza i doświadczenie wspomagają budowę prawidłowych mechanizmów ochronnych opartych na nowoczesnym systemie zarządzania każdą instytucją publiczną.

Summary

Managing protective procedures in public administration including the management control

Key words: management, public administration, control, management control.

Controls and protective covering each unit finance sector are undoubtedly an important part of protecting the organization from threats and dangers. For the proper preparation and implementation of mechanisms to protect the individual against the negative effects of external action corresponds to the management of the entity. This is it, by the ability of leaders and managers to develop and implement the tasks and objectives of the unit, creates the so-called added value, which is the

foundation of development of any organization. Moreover, occurring in contemporary public institutions management systems contribute to the development of core values that are necessary to attain its objectives and the organization achieve its intended results. With properly prepared and implemented by public sector entities control mechanisms, it is possible to introduce appropriate mechanisms for preventive and remedial measures. In such public institutions must necessarily appear uniformity (consistency) implementation of the organization's mission and adopted and implemented development strategy. Consistency should be so focused on several areas of action, which include the mission of the organization, organizational culture, structure, functioning of the unit, with the determination of its objectives. We also need to remember that the top management of any organization must continuously evaluate its policies in decision-making. The most common tool used to create the appropriate protective mechanisms to control management.