

MONIKA TOMASZEWSKA

## SAMOOCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIASTA

### Wprowadzenie

W jednostkach sektora finansów publicznych zachodzą ciągle przemiany wynikające ze zmieniających się potrzeb społecznych, gospodarczych, pozyskiwania środków wewnętrznych i zewnętrznych. Nowe wyzwania stojące przed jednostkami terytorialnymi w Polsce sprawiły, że potrzeba stymulowania rozwoju lokalnego oraz tworzenia i umacniania wizerunku stała się ważnym celem aktywności marketingowej władz samorządowych. Stąd też nie wystarczy już zwykłe administrowanie, a konieczne jest przejście roli menedżera umiejętnie zarządzającego daną jednostką sektora finansów publicznych<sup>1</sup>. Wspieraniem zarządzania jednostką zgodnie z intencją ustawodawcy<sup>2</sup> ma być wprowadzona kontrola zarządcza, a także wytyczne dotyczące zasad jej budowania zawarte w standardach kontroli zarządczej.

Celem artykułu jest przedstawienie samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej w Urzędzie Miasta, a także pokazanie korzyści i problemów z niej wynikających oraz wyciągnięcie wniosków z przeprowadzonych badań.

---

<sup>1</sup> S. Makarski, W. Kuźniar: *Marketing w zarządzaniu jednostką terytorialną*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 12.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

## 1. Istota samooceny kontroli zarządczej

Samoocena kontroli zarządczej, zwana dalej samooceną, to proces, w którym dokonywana jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki. Jest to narzędzie, które w stosunkowo krótkim czasie może dać ogólny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej.

Samoocena może mieć szczególne znaczenie w przypadku tych jednostek, które nie dysponują innymi narzędziami oceny kontroli zarządczej, np. audytem wewnętrznym, lub w których zasoby audytorskie można uznać za niewystarczające. Dzięki samoocenie można uzyskać informacje o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w szczególności w tych obszarach, w których nie było żadnych działań audytorskich czy kontrolnych. Wyniki samooceny mogą być jednym ze źródeł wiedzy o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, będących podstawą do podpisania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Wprowadzenie procedur samooceny jest czynnością integralną z racji swojego znaczenia dla oceny funkcjonowania kontroli zarządczej<sup>3</sup>. Jego istota to określenie w skali roku oczekiwanych efektów i bieżące sprawdzanie poziomu ich realizacji. Dzięki temu możliwe będzie wprowadzenie działań naprawczych i dyscyplinujących.

Standardy samooceny wymagają, aby była ona procesem wyodrębnionym. Samoocena powinna objąć zarówno pracowników, jak i kadre zarządzającą<sup>4</sup>. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej proces ten musi zostać przeprowadzony przynajmniej raz w roku, musi być udokumentowany i tak zorganizowany, aby uzyskać odpowiednie informacje na temat kontroli zarządczej w jednostce.

Celem samooceny jest<sup>5</sup>:

- sprawdzenie jednostki w odniesieniu do pewnych wymogów,
- doskonalenie procesów zachodzących w jednostce,
- wdrażanie nowych standardów funkcjonowania jednostki.

<sup>3</sup> P. Walentyłowicz: *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej” 2010, nr 8, s. 60.

<sup>4</sup> E. Sławińska-Tomtała: *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 81.

<sup>5</sup> *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, red. A. Kumpiałowska, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 137.

Można dokonać samooceny za pomocą ankiet (kwestionariuszy)<sup>6</sup>. Samoocena kontroli zarządczej jest dokonywana wówczas poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania sformułowane w ankietach.

Należy pamiętać, iż samoocena nie może być uznawana za substytut innych narzędzi oceny kontroli zarządczej, np. audytu wewnętrznego, a raczej powinna być uważana jako jedno z narzędzi stosowanych w ramach monitoringu kontroli zarządczej.

## 2. Proces samooceny w Urzędzie Miasta

Samoocena kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta przebiegała w 5 etapach:

etap pierwszy – opracowanie ankiet,

etap drugi – wybór osoby odpowiedzialnej za koordynację samooceny,

etap trzeci – wyznaczenie czasu przeprowadzenia samooceny,

etap czwarty – przeprowadzenie samooceny,

etap piąty – analiza i udokumentowanie wyników.

Termin samooceny wyznaczono na okres od 27 do 30 grudnia 2011 roku. Kwestionariusz skierowany został do 68 pracowników Urzędu. Wszystkich pracowników biorących udział w samoocenie poproszono o udzielenie rzetelnych i zgodnych z prawdą odpowiedzi. Respondenci zostali poinformowani o anonimowości ankiety, a także o możliwości elektronicznego wypełnienia kwestionariuszy. Pytania ankietowe przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Kwestionariusz samooceny kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta

| Lp. | Pytanie                                                                                           | TAK | NIE | NIE WIEM |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|----------|
| 1.  | Czy kierownictwo podkreśla jak ważne jest etyczne zachowanie i jego rola w funkcjonowaniu Urzędu? |     |     |          |
| 2.  | Czy zna Pani/Pan zasady określone w Kodeksie etyki pracownika samorządowego?                      |     |     |          |
| 3.  | Czy zna Pani/Pan cele i standardy kontroli zarządczej?                                            |     |     |          |
| 4.  | Czy bierze Pani/Pan czynny udział w tworzeniu systemu kontroli zarządczej?                        |     |     |          |

<sup>6</sup> A. Bela: *Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce*, PIKW, Warszawa 2011, s. 7.

| Lp. | Pytanie                                                                                                                                                                           | TAK | NIE | NIE WIEM |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|----------|
| 5.  | Czy w jednostce ustalono wymagania w zakresie wiedzy, umiejętności i doświadczenia, konieczne do wykonywania zadań na poszczególnych stanowiskach pracy (np. zakresy obowiązków)? |     |     |          |
| 6.  | Czy w jednostce dokonywana jest okresowa ocena pracy pracowników?                                                                                                                 |     |     |          |
| 7.  | Czy uważa Pani/Pan, że jest kierowany na szkolenia w wystarczającym stopniu?                                                                                                      |     |     |          |
| 8.  | Czy w jednostce istnieje prawidłowy przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami?                                                                                        |     |     |          |
| 9.  | Kierownictwo ustala realne i możliwe do osiągnięcia cele i zadania                                                                                                                |     |     |          |
| 10. | Kierownictwo stosuje właściwe środki motywujące                                                                                                                                   |     |     |          |
| 11. | Pracownicy wykonujący podobną pracę otrzymują wynagrodzenie o zbliżonej wartości                                                                                                  |     |     |          |
| 12. | Czy jest Pani/Pan w stanie wykonywać wyznaczone zadania w regulaminowym czasie pracy?                                                                                             |     |     |          |
| 13. | Czy w jednostce występuje nakładanie się odpowiedzialności pomiędzy komórkami organizacyjnymi/stanowiskami pracy?                                                                 |     |     |          |
| 14. | Czy przekazano Pani/Panu zakres zadań i obowiązków w formie pisemnej?                                                                                                             |     |     |          |
| 15. | Czy przekazane zadania są dla Pani/Pana zrozumiałe?                                                                                                                               |     |     |          |
| 16. | Czy przygotowuje Pani/Pan okresowe informacje nt. stopnia realizacji powierzonych do wykonania zadań?                                                                             |     |     |          |
| 17. | Czy pracownikom, którzy po raz pierwszy obejmują kierownicze stanowiska zapewnia się szkolenie z zakresu zarządzania personelem?                                                  |     |     |          |
| 18. | Czy podczas Pani/Pana nieobecności w pracy (urlop, choroba) wyznacza się zastępstwo?                                                                                              |     |     |          |
| 19. | Czy Pani/Pana zdaniem powinny być w jednostce organizowane okresowe narady z pracownikami?                                                                                        |     |     |          |
| 20. | Czy w jednostce funkcjonuje efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi (z innymi urzędami) mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań?     |     |     |          |
| 21. | Czy Pani/Pana zdaniem funkcjonujący w jednostce system informatyczny właściwie zabezpiecza dane?                                                                                  |     |     |          |
| 22. | Czy kierownictwo zachęca pracowników do sygnalizowania problemów i zagrożeń w realizacji powierzonych im zadań?                                                                   |     |     |          |

Źródło: opracowanie własne.

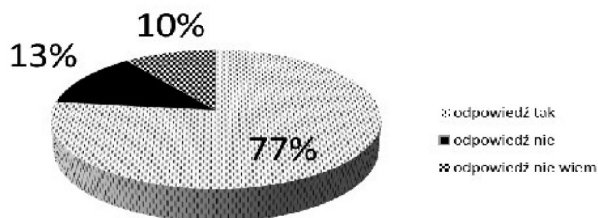
Opracowane i przeanalizowane zostały wszystkie pytania, jednak ze względu na ograniczoną objętość artykułu przytoczone zostaną tylko najciekawsze odpowiedzi respondentów.

**Pytanie 1**

Czy kierownictwo podkreśla jak ważne jest etyczne zachowanie i jego rola w funkcjonowaniu Urzędu?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 60 |
| odpowiedź nie      | 10 |
| odpowiedź nie wiem | 8  |

**Wykres 1**



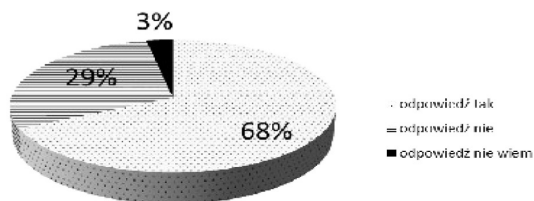
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 3**

Czy zna Pani/Pan cele i standardy kontroli zarządczej?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 46 |
| odpowiedź nie      | 20 |
| odpowiedź nie wiem | 2  |

**Wykres 2**

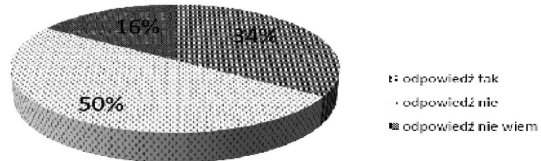


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 4**

Czy bierze Pani/Pan czynny udział w tworzeniu systemu kontroli zarządczej?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 15 |
| odpowiedź nie      | 22 |
| odpowiedź nie wiem | 7  |

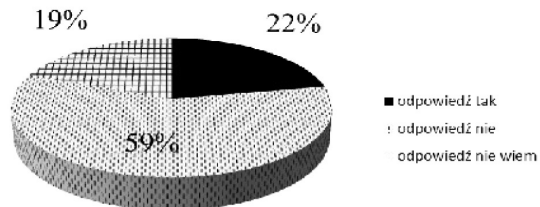
**Wykres 3**

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 8**

Czy w jednostce istnieje prawidłowy przepływ informacji pomiędzy komórkami?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 15 |
| odpowiedź nie      | 40 |
| odpowiedź nie wiem | 13 |

**Wykres 4**

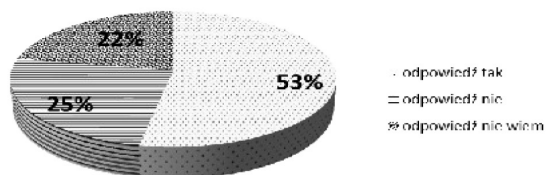
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 9**

Kierownictwo ustala realne i możliwe do osiągnięcia cele i zadania

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 36 |
| odpowiedź nie      | 17 |
| odpowiedź nie wiem | 15 |

**Wykres 5**



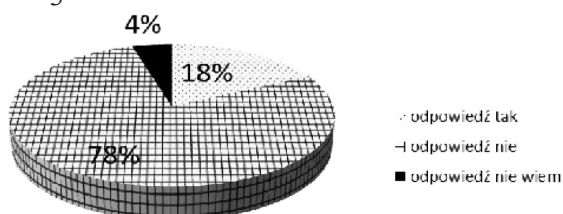
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 16**

Czy przygotowuje Pani/Pan okresowe informacje na temat stopnia realizacji powierzonych do wykonania zadań?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 12 |
| odpowiedź nie      | 53 |
| odpowiedź nie wiem | 3  |

**Wykres 6**



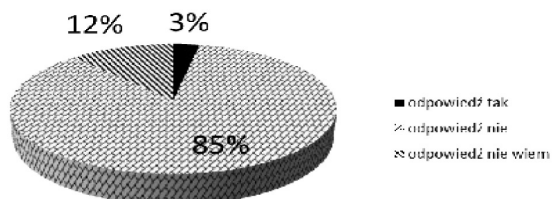
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 17**

Czy pracownikom, którzy po raz pierwszy obejmują kierownicze stanowiska, zapewnia się szkolenie z zakresu zarządzania personelem?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 2  |
| odpowiedź nie      | 58 |
| odpowiedź nie wiem | 8  |

**Wykres 7**

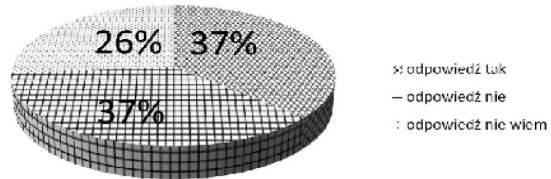


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**Pytanie 18**

Czy podczas Pani/Pana nieobecności w pracy (urlop, choroba) wyznacza się zastępstwo?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 25 |
| odpowiedź nie      | 25 |
| odpowiedź nie wiem | 18 |

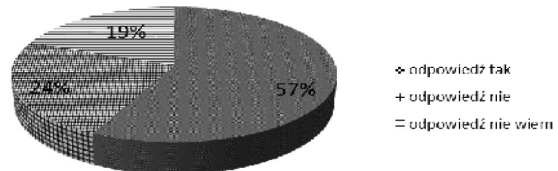
**Wykres 8**

Źródło: opracowanie własne na j

**Pytanie 21**

Czy Pani/Pana zdaniem funkcjonujący w jednostce system informatyczny właściwie zabezpiecza dane?

|                    |    |
|--------------------|----|
| odpowiedź tak      | 39 |
| odpowiedź nie      | 16 |
| odpowiedź nie wiem | 13 |

**Wykres 9**

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

**3. Wnioski z samooceny kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta**

Po przeanalizowaniu wyników ankiety można sformułować następujące wnioski:

- 30% respondentów nie zna celów i zasad kontroli zarządczej,
- 56% respondentów nie bierze czynnego udziału w tworzeniu systemu kontroli zarządczej,



- 19% respondentów uważa, że w jednostce funkcjonuje prawidłowy przepływ informacji,
- 53% respondentów uważa, że kierownictwo ustala realne i możliwe do osiągnięcia cele,
- 78% respondentów nie przygotowuje okresowych informacji na temat realizacji powierzonych im zadań,
- 58% respondentów stwierdza, że pracownikom obejmującym stanowiska kierownicze nie zapewnia się szkolenia z zakresu zarządzania personelem,
- 37% respondentów ma wyznaczone zastępstwa na czas swojej nieobecności w pracy,
- 57% respondentów uważa, że funkcjonujący system komputerowy właściwie zabezpiecza dane.

Uzyskane dane pozwalają stwierdzić, iż w jednostce wymagają poprawy takie obszary jak: komunikacja wewnętrzna, bezpieczeństwo danych, zarządzanie zasobami ludzkimi, zapewnienie ciągłości pracy. Kierownictwo jednostki musi dokonać analizy i weryfikacji określonych celów i zadań w tym zakresie i ocenić, czy są one faktycznie możliwe do realizacji.

Ważne jest pełne zaangażowanie wszystkich pracowników w tworzenie systemu kontroli zarządczej, zwiększenie poziomu wiedzy w tym zakresie, a także świadomości pracowników, że wspólnie tworzą system kontroli zarządczej. Istotne jest, aby kierownictwo wyciągało wnioski z samooceny, monitorowało wykonanie powierzonych pracownikom zadań, a także wspierało ich w rozwiązywaniu problemów.

Z przeprowadzonej samooceny wynikają następujące korzyści:

- 1) bezpośrednie zaangażowanie pracowników w ocenę jednostki,
- 2) zwiększenie poziomu wiedzy wśród pracowników i kierownictwa jednostki,
- 3) zwiększenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania,
- 4) poprawienie komunikacji pomiędzy pracownikami a kierownictwem jednostki,
- 5) dostrzeżenie słabych stron systemu kontroli zarządczej i możliwość ich korekty,
- 6) dostrzeżenie mocnych stron systemu kontroli zarządczej i możliwość ich wykorzystania.

W trakcie przeprowadzania samooceny wyniknęły następujące problemy:

- 1) mało wiarygodne wyniki, spora część odpowiedzi „nie wiem”,
- 2) brak wsparcia ze strony kierownictwa,

- 3) brak osób posiadających odpowiednie przygotowanie i wiedzę do przeprowadzania samooceny,
- 4) brak czasu i kadry do sprawnego przeprowadzenia samooceny,
- 5) niezrozumienie przez kierownictwo i pracowników celu samooceny,
- 6) funkcjonująca w jednostce kultura organizacyjna, w której panuje zasada udzielania oczekiwanych zamiast szczerych odpowiedzi,
- 7) słaba wiedza uczestników ankiety w zakresie kontroli zarządczej.

#### **4. Wnioski końcowe z samooceny kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta**

Wyniki samooceny pokazują, że jednostka nie działa tak, jak powinna, widoczne są jej słabe strony, a także niespójność organizacyjna. Samoocena przeprowadzona została po raz pierwszy, dlatego też nie była doskonała. Pracownicy nie zostali wcześniej do niej przygotowani, niechętnie udzielali odpowiedzi na pytania, gdyż nie rozumieli jej celu. Wszystko co nowe i nieznanne jest początkowo źle odbierane, pojawiają się pytania „po co?”, „dlaczego?”, „co to zmieni”? Jednak gdy pracownicy zauważą korzyści i wprowadzone zmiany, rozumieją, że samoocena była potrzebna i przy kolejnej będą bardziej otwarci, chętni do udzielania odpowiedzi, być może sami zaproponują jakieś rozwiązania i usprawnienia.

Kierownictwo Urzędu wyciągnęło wnioski z samooceny i dokonało pewnych zmian w obszarach, które tego wymagały, m.in. zorganizowano szkolenie dla pracowników Urzędu z zakresu kontroli zarządczej, wprowadzono plan szkoleń, aby zapewnić wszystkim pracownikom równy dostęp do doskonalenia zawodowego, przystąpiono także do poprawy komunikacji wewnętrznej, poprzez wprowadzenie kwartalnych spotkań wszystkich pracowników Urzędu, na których omawiane będą bieżące problemy i sprawy. Nie jest możliwe wprowadzenie od razu wszystkich zmian, gdyż wymagają one dodatkowej wiedzy, czasu i nakładów finansowych. Ważne jest jednak, że takie zmiany zachodzą, a samoocena nie jest tylko dodatkową dokumentacją odkładaną na półkę.

Zdaniem autorki samoocena jednostki jest znakomitym źródłem wiedzy o niej, a także o pracownikach i instytucjach zewnętrznych. Pozwala pracownikom wyrazić własne zdanie, poznać opinię innych, a także uzmysławia, że każdy z nich ma wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli i Regionalnych Izb Obrachunkowych przeprowadzane corocznie w sektorze finansów publicznych wykazują, że

potrzebuje on poprawy efektywności – postrzeganej i rzeczywistej – żeby zadowolili obywateli i zdobyć ich zaufanie, a tym samym ich poparcie<sup>7</sup>. Kontrola zarządcza jest narzędziem niezwykle w tym pomocnym, jednakże wiedza oraz doświadczenie kierowników jednostek i pracowników są niewystarczające, aby w pełni korzystać z pełnego wachlarza korzyści i usprawnień, które kontrola zarządcza im daje.

## Literatura

- Bela A.: *Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce*, PIKW, Warszawa 2011.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).
- Makarski S., Kuźniar W.: *Marketing w zarządzaniu jednostką terytorialną*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Philip K., Lee N.: *Marketing w sektorze publicznym*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, Warszawa 2008.
- Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, red. A. Kumpiałowska, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2011.
- Sławińska-Tomtała E.: *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Walentyłowicz P.: *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej” 2010, nr 8.

*mgr Monika Tomaszewska*  
*Uniwersytet Gdański*  
*Wydział Zarządzania*  
*ul. Armii Krajowej 101*  
*81-824 Sopot*

---

<sup>7</sup> K. Philip, N. Lee: *Marketing w sektorze publicznym*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, Warszawa 2008, s. 6.

**SELF-ASSESSMENT OF THE MANAGERIAL CONTROL  
ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPAL OFFICE**

**Summary**

The evaluation of the managerial control was predicted in the Standards of the managerial control included in the Announcement of the minister of finance from 16 December 2009. They recommended in them her to be taken hold into the framework of the separate process from the current business and substantiated. The self-assessment lets the individual obtain information about her current situation and determine changes in areas requiring it, therefore should be conducted at least once a year. The article is portraying the model self-assessment conducted at the municipal office. Benefits and problems resulting from conducting the self-assessment, as well as conclusions about the condition of the individual in which she stayed conducted.

*Translated by Monika Tomaszewska*