

## Rola kontroli zarządczej w realizacji *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*

Adam Niedzielski\*

**Streszczenie:** *Cel* – przedstawienie możliwości wykorzystania kontroli zarządczej jako narzędzia operacyjnego strategię w jednostkach sektora finansów publicznych. *Metodologia badania* – analiza literatury i aktów prawnych, studium przypadku. *Wynik* – rolę kontroli zarządczej omówiono na przykładzie *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020* i wdrożonej w Ministerstwie Sprawiedliwości metody kaskadowania celów na jednostki w dziale poprzez roczny plan działalności oraz mechanizmów weryfikacji zgodności strategicznej projektów rozwojowych i legislacyjnych. Plan działalności został wykorzystany również jako narzędzie popularyzacji dobrych praktyk. Wynikiem wdrożenia tego systemu jest spójne planowanie dla jednostek w dziale oraz ujednoczone środowisko projektowe. *Oryginalność/wartość* – zaprezentowany sposób podejścia ma potencjał zastosowania w dowolnej jednostce sektora finansów publicznych.

**Słowa kluczowe:** strategia, kontrola zarządcza, plan działalności, kaskadowanie celów, zgodność strategiczna, standaryzacja systemów zarządzania

### Wprowadzenie

W lutym 2014 roku Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny podpisali wspólnie dokument *Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*. Założeniem tego dokumentu było stworzenie wspólnej deklaracji celów stanowiącej stabilną podstawę planowania projektów i inicjatyw dla przestrzeni sprawiedliwości w Polsce<sup>1</sup>. Podkreślenia wymaga postulat wspólnego planowania oraz stworzenia stabilnej podstawy dla tego procesu.

Wspólnota celów opisana Strategią została wypracowana w zespole złożonym z przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości, Prokuratury Generalnej, Służby Więziennej oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. W zespole pracowali urzędnicy służby cywilnej, prokuratorzy, sędziowie oraz funkcjonariusze (autor przewodniczył pracom tego zespołu).

---

\* dr Adam Niedzielski, dyrektor Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Sprawiedliwości, 00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11, e-mail: adam.niedzielski@ms.gov.pl.

<sup>1</sup> Pojęcie przestrzeni sprawiedliwości nawiązuje do określenia z dokumentów unijnych (m.in. art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej), w których definiowany jest stan dostępności do sądów w innych państwach członkowskich taki jak w rodzimym kraju. Warunkiem tego stanu jest współpraca między instytucjami wymiaru sprawiedliwości zarówno w kraju, jak i w całej przestrzeni Unii.

Konieczność wspólnej pracy nad strategią była dla wszystkich oczywista. Problemy dotyczące poszczególnych podmiotów objętych strategią nie mogą być rozwiązywane autonomicznie. Najlepszym przykładem jest problem zapelnienia więzień. W roku 2012 (rok bazowy w Strategii) odsetek osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych mających zapewnioną kodeksową normę powierzchni celi mieszkalnej wyniósł 99,5%. Kodeksowa norma to obecnie 3,5 m<sup>2</sup>, ale standardem europejskim staje się powoli 5 m<sup>2</sup>. Oznacza to poważne zagrożenie dla „pojemności” systemu penitencjarnego w Polsce, czego skutkiem może być długie oczekiwanie na odbycie kary. Próba autonomicznego rozwiązania tego problemu przez Służbę Więzienną polegałaby na budowie nowych obiektów, co z pewnością nie jest kierunkiem pożądanym społecznie. Rozwiązanie systemowe tego problemu wymaga dostarczenia nowych ram prawnych dla systemu karania<sup>2</sup> (Ministerstwo Sprawiedliwości jako legislator), wykorzystania tych ram w praktyce orzeczniczej (sędziowie), co z kolei wymaga przeprowadzenia kompleksowych szkoleń dla sędziów (Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury). Rezultat tego procesu będzie odzwierciedlony w poziomie wskaźnika monitorowanego przez Służbę Więzienną.

Jednak droga od poczucia konieczności wspólnego definiowania celów do ich rzeczywistego ustalenia okazała się skomplikowana. Każdy z podmiotów uczestniczących w dyskusji o celach akcentował swój punkt widzenia, skupiając uwagę na reprezentowanym przez siebie obszarze. Ponadto, wspólny cel rozmywa odpowiedzialność za jego realizację, co prowadzi do problemu właścicielstwa. Rozwiązaniem w tym przypadku było wprowadzenie wspólnej podstawy do definiowania indywidualnych celów. Podstawą stały się kierunki strategiczne, które pełniły rolę wspólnego mianownika dla każdego z podmiotów objętych Strategią. W ramach Strategii przyjęto cztery kierunki strategiczne<sup>3</sup>:

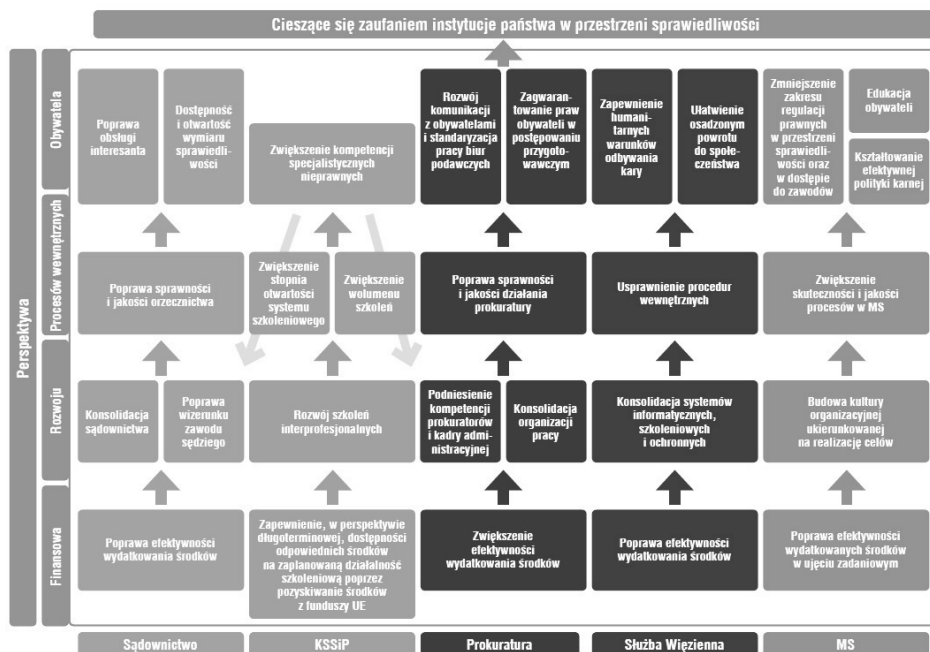
- prawa obywateli w centrum przestrzeni sprawiedliwości,
- poprawa sprawności,
- zwiększenie spójności działania (konsolidacja),
- poprawa efektywności wydatkowania środków.

Dopiero na podstawie tak uzgodnionych kierunków strategicznych zostały zdefiniowane cele dla poszczególnych podmiotów, które w dalszej kolejności zostały oprzyrządowane miernikami i zwymiarowane. Mapę celów dla strategii prezentuje rysunek 1.

---

<sup>2</sup> Nowelizacja Kodeksu karnego, która weszła w życie w lipcu 2015 r., przewiduje ograniczenie stosowania kary zawieszenia i zwiększenie udziału kary grzywny i ograniczenia wolności względem kary pozbawienia wolności.

<sup>3</sup> Na podstawie koncepcji Zrównoważonej Karty Wyników Kaplana i Nortona (2013). Dostosowanie perspektyw do specyfiki instytucji publicznej polega na przesunięciu perspektywy finansowej na koniec hierarchii.



**Rysunek 1.** Mapa celów dla *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce*  
 Źródło: (Strategia... 2014: 6).

Drugi postulat przyświecający tworzeniu strategii to stabilna podstawa planowania. Ministerstwo Sprawiedliwości to urząd sprawowany po 1989 roku przez 27 ministrów<sup>4</sup>, co daje średni czas poniżej jednego roku pobytu na urzędzie. Bardzo często zmiany oznaczają drastyczną zmianę postępowania, co przyczynia się do braku długofalowej polityki (Michalski, Niedzielski 2013). Według podejścia proponowanego w strategii zdefiniowane cele tworzą podstawę do tworzenia projektów. O ile cele mają charakter trwały, to swoboda doboru projektów jest narzędziem sprawowania władzy politycznej. Rozwiązanie takie prowadzi do większej stabilności prowadzonej polityki przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności doboru środków ją realizujących – tak aby nie ograniczać swobody wyboru politycznego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobu wykorzystania narzędzi kontroli zarządczej jako mechanizmu wdrożeniowego *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*. Roczny plan działalności został wykorzystany jako instrument przekładania celów strategicznych na cele operacyjne oraz jako metoda kaskadowania tych celów na jednostki w dziale administracji. Roczny plan stał się również

<sup>4</sup> Po 1989 r. urząd Ministra Sprawiedliwości sprawowały 23 osoby (Ministerstwo Sprawiedliwości...). Liczbę tę można jeszcze powiększyć o czterokrotne pełnienie obowiązków ministra przez Prezesa Rady Ministrów.

narzędziem popularyzowania dobrych praktyk zarządczych w dziale administracyjnym. Mierniki przypisane celom są z kolei podstawą dla przeprowadzania testów zgodności strategicznej dla projektów rozwojowych i legislacyjnych przygotowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości. W konsekwencji jakość systemu pomiarowego staje się centralnym zagadnieniem kontroli zarządczej.

## **1. Narzędzia wdrażania *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce***

Kluczowym zagadnieniem w zarządzaniu strategicznym nie jest przygotowanie dokumentu strategicznego, ale stworzenie mechanizmu wdrożeniowego. W przeciwnym wypadku strategia staje się jedynie dokumentem o charakterze komunikacyjnym. Przy spojrzeniu na zarządzanie strategiczne w kategoriach procesu, gdzie wyróżnia się zwykle trzy etapy, to jest analizę strategiczną, wybór strategii i wdrożenie strategii (Dołhasz i in. 2009: 155–158), praktycy kładą nacisk na ostatni z etapów jako przesądający o sukcesie bądź porażce strategii. W szacunkach prowadzonych dla „Fortune Magazine” około 70% porażek strategii wynika ze złego wdrożenia (Charan, Colvin 1999).

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, system wdrożeniowy *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020* oparty został na trzech filarach:

- 1) spójnym systemie planowania jednostek w dziale administracyjnym sprawiedliwość w ramach przedkładanych corocznie planów działalności;
- 2) testowaniu zgodności strategicznej projektów legislacyjnych i rozwojowych;
- 3) wykorzystaniu procesu kontroli zarządczej do opracowania i popularyzacji dobrych praktyk wśród jednostek w dziale.

Każdy z tych filarów odwołuje się do konkretnych narzędzi kontroli zarządczej – w szczególności do tworzenia rocznych planów działalności (pkt 1–3), systemu monitorowania realizacji wskaźników dla celów kontroli zarządczej (pkt 1 i 3) oraz sprawozdań z realizacji planu działalności towarzyszących oświadczeniom o stanie kontroli zarządczej (pkt 1 i 3). Narzędzia te wynikają z postulatów zawartych w przepisach ustawowych z zakresu kontroli zarządczej (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. ... art. 68–71). W sposób szczegółowy zostały one dookreślone w komunikacie Ministra Sprawiedliwości z 21 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Komunikat 1/14/DSD 2014) wydanego na podstawie art. 69 ust. 5 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.).

Wszystkie z wymienionych narzędzi realizują funkcję kontrolingową kontroli zarządczej rozumianą jako kierowanie jednostką poprzez definiowanie wskaźników i mierników realizacji zadań na etapie planowania oraz system monitorowania ich wartości w celu podejmo-

wania decyzji zarządczych na etapie realizacji<sup>5</sup>. Oznacza to, że system pomiarowy w ramach kontroli zarządczej stał się warunkiem budowy systemu wdrożeniowego strategii. W tym znaczeniu wszelkie zarządzanie zmianą, czyli również wdrażanie strategii, wymaga wysokiej jakości informacji zwrotnej dotyczącej skutków wprowadzanej zmiany (Niedzielski 2012: 178–179), dlatego też pomiar wyników staje się kluczowym zagadnieniem w zarządzaniu organizacjami publicznymi (Czyż-Gwiazda 2012: 39). Jeżeli uznać, że kontrola zarządcza jest publiczną odmianą zarządzania przez cele, to z całą pewnością warunkiem skuteczności jest jakość systemu wskaźników (KPI) monitorujących realizację zadań. Poprawa dowolnej kategorii wymaga poddania jej obiektywnemu pomiarowi (Derdziuk, Niedzielski 2012: 26).

Wymienione wyżej trzy elementy systemu wdrożeniowego strategii powstawały w różnym czasie. Proces uspołniania celów jednostek w dziale został zapoczątkowany jeszcze przed oficjalnym przyjęciem Strategii – cele do planu działalności na 2014 rok, opracowane pod koniec 2013 roku, były definiowane już w nawiązaniu do Strategii, a dopiero w maju 2014 roku system ten został formalnie opisany w komunikacie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej. Procedura legislacyjna regulująca wewnętrzny obieg dokumentów w procesie przygotowania aktów prawnych w Ministerstwie Sprawiedliwości uwzględniła konieczność dokonania testu zgodności strategicznej w 2013 roku. W początkowej fazie punktem odniesienia były cele z planu działalności, a od roku 2014 – cele strategiczne. W przypadku projektów rozwojowych uruchamianie nowych inicjatyw z uwzględnieniem oceny zgodności strategicznej rozpoczęło się faktycznie w 2015 roku. Wcześniej test zgodności strategicznej był podstawą zamykania trwających już projektów rozwojowych.

Podstawa formalna do przeprowadzania testu zgodności strategicznej dla projektów rozwojowych została wprowadzona zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości w czerwcu 2014 roku. Wykorzystanie kontroli zarządczej do propagowania dobrych praktyk między jednostkami w dziale to proces ciągły zapoczątkowany w 2013 roku. Jak widać, cały proces tworzenia systemu wdrożeniowego Strategii rozpoczął się już w 2013 roku – w trakcie prac nad dokumentem strategicznym. Trudno mówić o dacie zakończenia tego procesu, ponieważ narzędzia są cały czas udoskonalane, ale formalne zręby systemu w pierwotnej wersji zostały ukończone w połowie 2014 roku.

## **2. Wykorzystanie kontroli zarządczej przy kaskadowaniu celów na jednostki w dziale**

Dział administracyjny sprawiedliwość zawiera dużą liczbę podmiotów o bardzo zróżnicowanym charakterze. Oprócz Ministerstwa Sprawiedliwości są to jednostki sądownictwa (około 370), jednostki prokuratury (około 450), zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich (43), służba więzienna, w strukturze której znajduje się 156 zakładów karnych

<sup>5</sup> Rozwinięcie funkcji kontrolingowej w ramach kontroli zarządczej znaleźć można w artykule: Derdziuk, Niedzielski (2011a).

i aresztów śledczych, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) oraz Instytutu: Ekspertyz Sądowych im. Sehna (IES) i Wymiaru Sprawiedliwości (IWS)<sup>6</sup>. Jednostki sądownictwa są niezależne i jedynie w sferze organizacyjno-finansowej podlegają nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. Od 2010 roku Prokuratura została wyodrębniona z Ministerstwa Sprawiedliwości i posiada status niezależnej organizacji. Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich podlegają bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, natomiast Służba Więzienna jest wydzieloną organizacją nadzorowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości. KSSiP, IWS i IES mają status niezależnych jednostek w dziale.

Różnorodność jednostek w dziale wymagała wprowadzenia systemowego podejścia do planowania celów. Pierwszym z elementów porządkujących było wprowadzenie pojęcia jednostki spajającej. Stanowi ona pośredni poziom planistyczno-raportowy między planem na poziomie działu a planami pojedynczych jednostek. Jej celem jest ustalenie planu zbiorczego dla jednostek podległych oraz spajanie informacji raportującej z tych jednostek. Jednostkami spajającymi zostały:

- a) sądy apelacyjne dla sądów z obszaru apelacji;
- b) Prokuratura Generalna dla jednostek prokuratury;
- c) Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji dla zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich;
- d) Centralny Zarząd Służby Więziennej dla jednostek służby więziennej.

W ten sposób utworzone zostały specjalne podsektory, dla których koordynatorami stały się jednostki spajające.

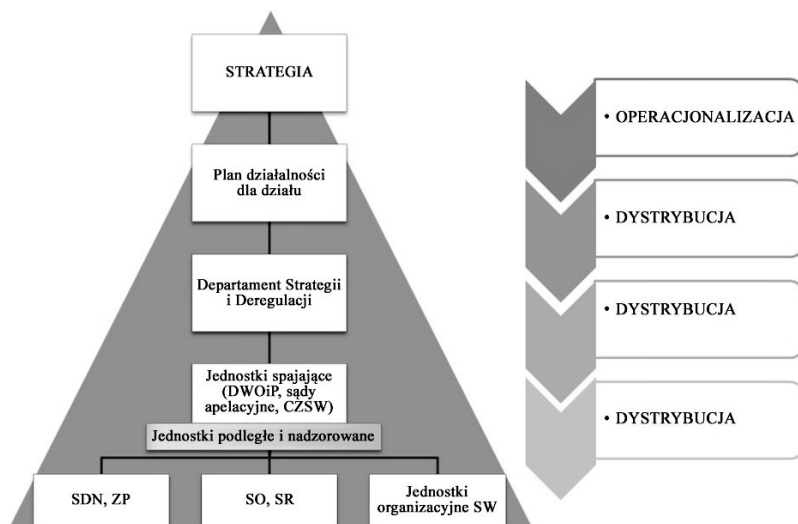
Nadanie statusu jednostek spajających umożliwiło usystematyzowanie procesu kaskadowania celów. Proces planowania celów został uregulowany w § 6–18 komunikatu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej (Komunikat 1/14/DSD 2014). Inicjuje go analiza strategiczna, która zawiera propozycje celów do planu działalności na poziomie całego działu administracyjnego. Na podstawie tego dokumentu opracowywane są wskaźniki i ustalane ich poziomy docelowe dla danego roku. Minister Sprawiedliwości w terminie do 31 października przekazuje Prezesowi Rady Ministrów kompletny plan działalności dla działu. Następnie do 31 grudnia kierownicy jednostek w dziale sporządzają plany działalności. W tym czasie sporządzane są: 1) plany działalności dla obszarów apelacji będące podstawą planowania dla sądów okręgowych i rejonowych; 2) plan działalności dla jednostek Służby Więziennej będący podstawą opracowania indywidualnych planów tych jednostek; 3) plan działalności dla zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich będący podstawą przygotowywania indywidualnych planów. Prokurator Generalny sporządza plan działalności powszechnych jednostek prokuratury w terminie do 31 października – plan ten dołączany jest do planu działowego przesyłanego do Prezesa Rady Ministrów.

Zaprezentowane podejście do kaskadowania planu realizuje ideę planowania w ujęciu *top-down*. Analiza strategiczna inicjująca proces planistyczny prowadzi do wyboru priorytetów na dany rok. Z pakietu celów strategicznych wybierany jest zestaw celów do reali-

<sup>6</sup> Dane na podstawie (*Rocznik statystyczny...* 2014, dział IV *Wymiar Sprawiedliwości*).

zacji. Ustalenie planu działalności dla działu odbywa się zatem w nawiązaniu do *Strategii Modernizacji...* W dalszej kolejności jednostki spajające przygotowują plany obszarowe, które dopiero stają się podstawą planowania indywidualnego dla jednostek. Przepisy zawierają jednocześnie obowiązek nawiązywania do celów strategicznych (Prokurator Generalny) oraz konieczność zachowania systemu kaskadowania celów i zadań (kierownicy jednostek). Plany obszarowe nadsyłane do Ministerstwa Sprawiedliwości podlegają weryfikacji pod tym kątem. Logikę procesu kaskadowania celów w dziale administracyjnym sprawiedliwość przedstawia rysunek 2.

O ile system planowania zbudowany jest w logice *top-down*, to proces raportowania o realizacji celów w trakcie roku odzwierciedla podejście *bottom-up*. Raporty kwartalne przesyłane są za pośrednictwem jednostek spajających, które agregują dane na poziomie swoich obszarów. Ważnym elementem systemu raportowania jest informacja na temat różnych rodzajów ryzyka. Są one identyfikowane względem celów i zadań, to jest wskazywane są zagrożenia dla realizacji poziomu wartości mierników oraz dla realizacji priorytetowych zadań zapisanych w planach działalności. W ten sposób co kwartał trafia do Ministerstwa Sprawiedliwości syntetyczna informacja o realizacji planu działalności, która umożliwia identyfikację głównych zagrożeń w trakcie roku.



**Rysunek 2.** System kaskadowania celów w dziale administracyjnym sprawiedliwość

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komunikat 1/14/DSD 2014).

Powyższe rozwiązania miały na celu zapewnienie mechanizmu kaskadowania celów strategicznych na jednostki w dziale. Cykle planistyczne dla roku 2014 i 2015 potwierdziły wartość tego rozwiązania, którego skutkiem jest spójny mechanizm planistyczny dla tak róż-

norodnych jednostek w dziale wpisujący się w *Strategię Modernizacji...* Kontrola zarządcza stała się zatem bardzo praktycznym narzędziem operacjonalizującym strategię.

### 3. Weryfikacja zgodności strategicznej projektów rozwojowych i legislacyjnych

Jednym z podstawowych problemów zarządczych w organizacjach charakteryzujących się dużą złożonością i różnorodnością realizowanych zadań jest uzyskanie spójności działania. W szczególności realizacja jakiegokolwiek strategii wymaga uspoźnienia działań rozwojowych pod wspólnym mianownikiem celów strategicznych. W organizacji, w której realizowanych jest wiele inicjatyw i projektów, istnieje poważne ryzyko rozbieżności podejmowanych działań. Zarządzanie takim ryzykiem wymaga działań zarządczych ukierunkowanych na uzyskanie spójności w środowisku projektowym.

Sprawa wydaje się być jeszcze bardziej skomplikowana w przypadku instytucji publicznych, które pełnią funkcje regulacyjne. Oprócz projektów rozwojowych występują tutaj projekty legislacyjne, które bardzo często indukują cały pakiet kolejnych projektów, na przykład związanych z koniecznością dostarczenia rozwiązań IT umożliwiających realizację nowego zadania publicznego. W rezultacie mamy do czynienia ze specyficznym środowiskiem projektowym, gdzie – oprócz projektów rozwojowych – istnieją projekty legislacyjne, a poziom zależności między projektami wymaga ciągłej koordynacji.

*Strategia Modernizacji...* została „obudowana” dwoma mechanizmami zapewniającymi spójność środowiska projektowego. Pierwszy z nich jest dedykowany projektom legislacyjnym, natomiast drugi – rozwojowym. Oba rozwiązania zostały usankcjonowane na poziomie zarządzeń Ministra Sprawiedliwości, którymi są:

- a) zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3 lutego 2013 roku w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (w skrócie: zarządzenie legislacyjne);
- b) zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 4 czerwca 2014 roku w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfelu Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (w skrócie: zarządzenie portfelowe).

W przypadku procedury legislacyjnej istnieje obowiązek wskazania celu strategicznego Ministra Sprawiedliwości we wniosku o wszczęcie prac legislacyjnych. Na podstawie takiego wniosku oraz dodatkowych danych departament właściwy do spraw strategicznych przedstawia opinię na temat zgodności projektowanej regulacji z celami strategicznymi Ministra Sprawiedliwości (art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 zarządzenia legislacyjnego). W przypadku projektu rozwojowego karta projektu (dokument inicjujący) jest oceniana przez departament właściwy do spraw strategicznych pod kątem zgodności założeń projektu z celami strategicznymi (art. 15 ust. 4 zarządzenia portfelowego).

Obie oceny formułowane są w odniesieniu do celów strategicznych Ministra Sprawiedliwości. Mogą to być cele deklarowane bezpośrednio w *Strategii Modernizacji...* bądź ich emanacje znajdujące się w rocznym planie działalności. W szczególności przy-



pisywanie zadań realizujących cel do celów z planu działalności odbywa się na podstawie ewidencji projektów prowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości, która uwzględnia powiązanie projektów z celami.

Centralnym punktem systemu weryfikacji zgodności strategicznej jest odpowiedź na dwa pytania, to jest:

- z jakimi celami związany jest projekt?
- jaka jest intensywność relacji, czyli wkład projektu w realizację celu?

O ile odpowiedź na pierwsze pytanie oparta jest na wykazaniu mechanizmu zależności, to w tej chwili trwają prace dotyczące wypracowania szczegółowej metodyki dającej możliwość szacowania wpływu projektu na cel. Niezależnie od ostatecznego kształtu metody weryfikacja koncentruje się na poziomie wskaźników wykorzystywanych w ramach kontrolingowej funkcji kontroli zarządczej. Stąd jakość systemu pomiarowego staje się warunkiem koniecznym prowadzenia takiej weryfikacji.

Rezultatem stosowania powyższego podejścia było zredukowanie liczby projektów rozwojowych realizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Wynikało to z dwóch przesłanek: 1) integrowania kilku projektów w jeden ze względu na powiązanie z tym samym celem strategicznym oraz 2) zamykanie inicjatyw nieznajdujących uzasadnienia strategicznego. W przypadku projektów legislacyjnych test działań w kierunku dopracowania przepisów pod kątem uzyskania zgodności.

#### 4. Wykorzystanie planu działalności do dystrybucji dobrych praktyk

Jednym z najważniejszych ukierunkowań *Strategii Modernizacji...* jest postawienie praw obywatela w centrum uwagi przestrzeni sprawiedliwości. W sądownictwie został na tej podstawie sformułowany cel *Poprawa obsługi interesanta*, którego realizacja ma być monitorowana między innymi wskaźnikiem *Liczba sądów, w których Biuro Obsługi Interesanta (BOI) spełnia wyznaczony standard obsługi* (mierzonym procentowym udziałem). Wskaźnik ten na etapie konstruowania strategii nie zakładał, jakie będą to standardy, dlatego jeszcze w 2013 roku rozpoczęły się prace, których celem było zdiagnozowanie istniejących i wypracowanie nowych standardów obsługi interesanta. Narzędziem pomocnym w realizacji tego procesu okazała się być ponownie kontrola zarządcza.

Do planu działalności na 2014 roku został wprowadzony wskaźnik *Stosunek liczby sądów, w których badane są oczekiwania i standard obsługi interesantów w BOI, do liczby wszystkich sądów, w których utworzono BOI*. Tym samym sądy zostały zobligowane do wprowadzenia możliwości zgłaszania opinii i uwag co do jakości obsługi interesanta. Celem takiego miernika było nie tyle przeprowadzenie ogólnopolskiego badania satysfakcji klienta, ale raczej rozpoczęcie procesu gromadzenia wiedzy o problemach w zakresie obsługi interesanta występujących w sądownictwie. Po I kwartale 2014 roku Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło do sądów apelacyjnych – pełniących funkcje jednostek spajających – z prośbą o przekazanie po I półroczu wniosków z prowadzonych badań oraz propozycji dobrych

praktyk z zakresu obsługi interesanta. We wrześniu 2014 roku sądy apelacyjne przekazały do Ministerstwa Sprawiedliwości wzory ankiet oraz najczęściej zawarte w nich postulaty. Jednocześnie część sądów przedstawiła szczegóły rozwiązań organizacyjnych z zakresu obsługi interesanta funkcjonujących na terenie danej apelacji.

Równolegle do procesu gromadzenia informacji zebranych w ramach monitoringu realizacji wskaźników z planu działalności uruchomiony został audyt jakości obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym. W nawiązaniu do powstającej *Strategii Modernizacji...* Komitet Audytu dla działu administracji rządowej sprawiedliwość przyjął pod koniec 2013 roku priorytety audytu na 2014 rok, wśród których znalazł się audyt zarządzania jakością obsługi interesanta w sądach. Audyt ten został przeprowadzony w okresie kwiecień–lipiec 2014 roku w 218 jednostkach sądownictwa powszechnego. Wnioski z audytu zostały również przekazane do Ministerstwa Sprawiedliwości pod kątem wypracowania dobrych praktyk z zakresu obsługi interesanta.

Dysponując dwoma źródłami danych na temat jakości obsługi interesanta (raporty z realizacji planu działalności na 2014 rok oraz wnioski z audytu), w Ministerstwie Sprawiedliwości wypracowane zostały dwa standardy. Pierwszym z nich był wzór jednolitej ankiety badania oczekiwań i standardów obsługi interesanta, drugim – Standardy Obsługi Interesantów w Biurach i Punktach Obsługi Interesanta w Sądach Powszechnych. Oba standardy zostały wypracowane jeszcze na etapie umożliwiającym włączenie ich do planu działalności na 2015 rok. W planie tym znalazły się zatem dwa wskaźniki: *stosunek liczby sądów, w których w BOI badane są oczekiwania i standard obsługi interesantów z użyciem wystandaryzowanej ankiety, do liczby wszystkich sądów, w których utworzono BOI* oraz *stosunek liczby sądów, w których wdrożono Standardy Obsługi Interesantów w BOI, do liczby wszystkich sądów, w których utworzono BOI*. W ten sposób w 2015 roku sądy wdrażają dwa standardy wypracowane na podstawie dobrych praktyk zdiagnozowanych w sądownictwie.

Przedstawiony przykład pokazuje możliwość wykorzystania planu działalności przygotowywanego w ramach kontroli zarządczej do upowszechniania dobrych praktyk między jednostkami w dziale oraz realizacji procesu standaryzacji rozwiązań. Podejście takie wymaga jednak synchronizacji prac analitycznych (wypracowanie standardów) z cyklem planistycznym w ramach kontroli zarządczej, który wymusza przygotowanie rozwiązań inkorporowanych do planu przed końcem października roku poprzedzającego rok planistyczny. Odpowiednia konstrukcja wskaźników zbudowana w logice *% jednostek z wdrożonym standardowym rozwiązaniem* pozwala monitorować proces wdrożeniowy. Jest to kolejny wymiar wykorzystania kontroli zarządczej w implementacji strategii.

## Uwagi końcowe

W artykule przedstawiono możliwości wykorzystania narzędzi kontroli zarządczej w procesie operacjonalizacji zarządzania strategicznego na przykładzie mechanizmu wdrożeniowego *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*. Wnioski z dwuletniej praktyki są następujące:

1. Roczny plan działalności może być wykorzystany jako instrument przekładania celów strategicznych na plany roczne, a następnie – w ramach regulacji dotyczącej kontroli zarządczej w dziale – jako metoda kaskadowania celów na jednostki.
2. Mierniki i ich deklarowane poziomy docelowe mogą pełnić rolę kryteriów weryfikacji w przypadku podejmowania decyzji zarządczych o uruchomieniu bądź zamknięciu projektów. Test zgodności strategicznej można przeprowadzić zarówno w odniesieniu do projektów legislacyjnych, jak i projektów rozwojowych. Dopracowanie metodologii testu wymaga dalszych analiz.
3. Roczny plan działalności daje również możliwość – przy odpowiednim „zgraniu” w czasie działań analitycznych i/lub audytorskich – popularyzowania dobrych praktyk bądź innych rozwiązań wzorcowych. W tym znaczeniu plan staje się narzędziem standaryzacji.

Centralnym zagadnieniem w każdym kontekście wykorzystania narzędzi kontroli zarządczej jest jakość systemu pomiarowego zawartego we wskaźnikach i deklarowanych wartościach docelowych. Dlatego funkcja kontrolingowa kontroli zarządczej wymaga dalszego rozwijania. Udoskonalenie systemu pomiarowego daje możliwość lepszego zarządzania wartością dostarczaną klientowi. Przykładem jest tutaj zdefiniowanie kategorii wartości dodanej dla obywatela, która mierzy różnicę między wymaganym poziomem realizacji zadania a jego rzeczywistym wykonaniem<sup>7</sup>. W tym sensie kontrola zarządcza dostarcza narzędzi do głębokiej restrukturyzacji instytucji publicznych.

Wychodząc już poza ściśle określony zakres rozważań tego artykułu, warto otworzyć przestrzeń do dyskusji co do kolejnych etapów rozwoju kontroli zarządczej. Wpisując się w trend zwiększania skali partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym, można zastanowić się nad tym, jak wykorzystać kontrolę zarządczą w tym procesie. W *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020* zawarte zostały mechanizmy zgłaszania inicjatyw obywatelskich do portfela projektów<sup>8</sup> a obywatele sami w coraz większym stopniu interesują się zagadnieniem funkcjonowania sądów (*Obywatelski Monitoring...* 2013). Zarządzanie strategiczne w administracji nie może więc pomijać tych makroprocesów, bo w długim okresie tylko realna partycypacja prowadzi do zwiększenia stopnia identyfikacji z państwem (Niedzielski 2013). Pytanie to pozostawiam bez odpowiedzi, licząc, że kontrola zarządcza znajdzie również swój wymiar partycypacyjny.

<sup>7</sup> Więcej nt. wartości dodanej dla usługi publicznej można znaleźć w artykule Derdziuk, Niedzielski (2011b).

<sup>8</sup> O rozwiązaniach angażujących obywateli w system zarządzania publicznego więcej w: Solon-Lipiński, Niedzielski (2015).

## Literatura

- Charan R., Colvin G. (1999), *Why CEO's Fail*, „Fortune Magazine” z 21 czerwca 1999 r.
- Czyż-Gwiazda E. (2012), *Pomiar wyników w organizacjach sektora publicznego – Performance Budgeting*, w: *Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia*, red. K. Lisiecka, T. Papaja, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Derdziuk Z., Niedzielski A. (2011a), *Koordynacyjna rola kontrolingu w kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa” nr 6.
- Derdziuk Z., Niedzielski A. (2011b), *Modernizacja ZUS – New Public Management w praktyce*, „ThinkTank” nr 2.
- Derdziuk Z., Niedzielski A. (2012), *Skuteczne zarządzanie przez cele*, „Kadra Kierownicza w Administracji” nr 11.
- Dolhasz M., Fudaliński J., Kosala M., Smutek H. (2009). *Podstawy zarządzania. Koncepcje – strategie – zastosowania*, PWN, Warszawa.
- Kaplan R., Norton D. (2013), *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa.
- Komunikat 1/14/DSD Ministra Sprawiedliwości z 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz.Urz.Min.S. nr 107).
- Michalski J., Niedzielski A. (2013), *Zarządzanie sprawiedliwością – konieczność planowania i koordynacji*, „Na Wokandzie” nr 3, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Ministerstwo Sprawiedliwości*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ministerstwo\\_Sprawiedliwości](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ministerstwo_Sprawiedliwości) (1.07.2015).
- Niedzielski A. (2012), *Problemy i metody zarządzania zmianą w administracji publicznej na przykładzie ZUS*, w: *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, KSAP, Warszawa.
- Niedzielski A. (2013), *Perspektywa strategii wymiaru sprawiedliwości*, w: *Obywatelski monitoring sądów 2012/2013*, red. B. Pilitowski, S. Burdziej, Fundacja Court Watch, Toruń.
- Plan działalności Ministra Sprawiedliwości na rok 2014 dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość* (2013), Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Plan działalności Ministra Sprawiedliwości na rok 2015 dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość* (2014), Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Rocznik statystyczny RP 2014*, GUS, Warszawa.
- Solon-Lipiński M., Niedzielski A. (2015), *Proobywatelskie otwarcie*, w: *Wymiar sprawiedliwości – jak go zbliżyć do obywateli?*, „Wolność i Solidarność” nr 63.
- Standardy Obsługi Interesantów w Biurach i Punktach Obsługi Interesanta w Sądach Powszechnych* (2014), Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce* (2014), Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz.Urz.Min.S. poz. 118).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 4 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfele Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz.Urz.Min.S. poz. 110).

### THE ROLE OF MANAGEMENT CONTROL IN THE PROCESS OF THE IMPLEMENTATION THE STRATEGY FOR MODERNISING POLAND'S JUSTICE AREA FOR YEARS 2014–2020

**Abstract:** *Purpose* – the paper presents the use of management control as an implementation tool of the strategy in the public sector. *Design/methodology/approach* – analysis of literature and legal regulations, case study. *Findings* – the article presents the case study based on *The strategy for modernising Poland's justice area* and its' implementation methods used in the Polish Ministry of Justice for: 1) cascading goals for entities within administrative sector through annual action plan; 2) testing strategic compatibility for draft laws and development projects. Author indicated that Annual Action Plan has been also used for popularization of good practices among entities. The result of using the management control as an implementation tool of the strategy is a consis-

tent planning system within administrative sector of justice and standardized project management. *Originality/value* – presented approach can be applied in any public sector entity.

**Keywords:** strategy, management control, judiciary, project management

**Cytowanie**

A. Niedzielski (2015). *Rola kontroli zarządczej w realizacji Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 387–399; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).

