

Administracja publiczna

Nowa formuła kontroli w administracji. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż kontynuujemy przez zdolność do działania i sprawność

1. Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego
2. Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu

I. Tworzenie polityki publicznej

3. Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia
4. Prawo do dobrej administracji - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa

II. Regulowanie przez zakazy i nakazy

5. Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej
6. Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

III. Zapewnianie usług publicznych

7. Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki
8. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej
9. Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. E-administracja
10. **Nowa formuła kontroli w administracji. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością**

IV. Zdolność do działania i sprawność

11. Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej
12. Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja
13. Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa

V. Współdziałanie

Administracja jako przedsiębiorstwo. Od kontroli do audytu

- **Klasyczna formuła kontroli** w administracji
- **Audyt** i inne formy kontroli zorientowanej na **poprawę efektywności działania administracji**
- **Zarządzanie jakością** w administracji

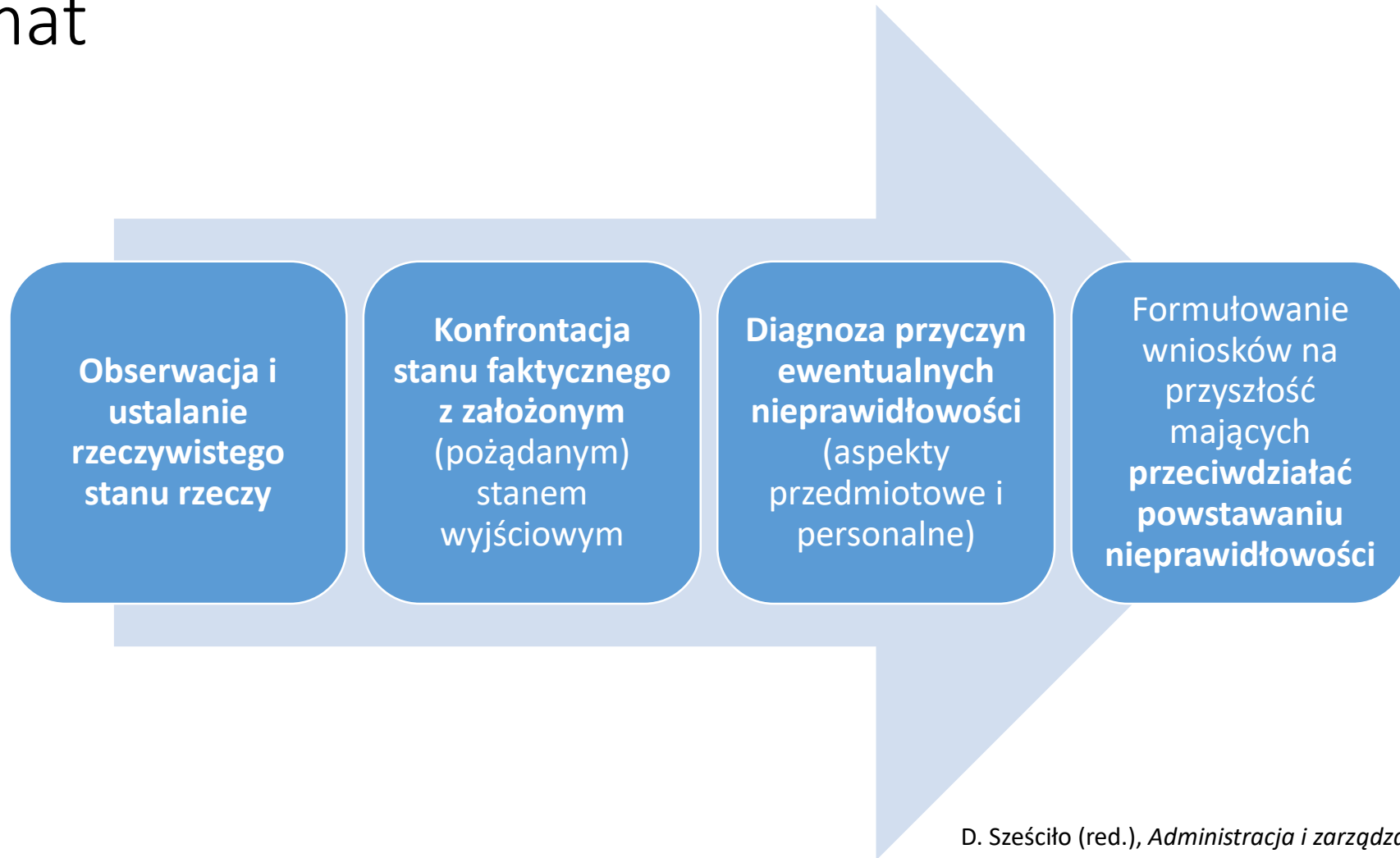
Pytania sprawdzające

1. Jakie działania obejmuje **proces kontroli administracji publicznej**?
2. Wskaż główne **typy kontroli**.
3. Omów zwięźle rolę **Najwyższej Izby Kontroli** w systemie kontroli administracji.
4. Jakie są kryteria i zasady **kontroli wewnętrznej** w administracji rządowej?
5. Omów **różnice między kontrolą i audytem**.
6. Przedstaw krótko **model zarządzania jakością CAF** [Common Assessment Framework].
7. Na czym polega **metoda rozwoju instytucjonalnego** w administracji publicznej?

Procedura czynności w kontroli administracji publicznej

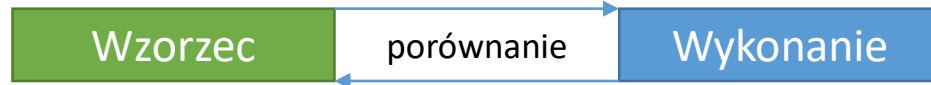
1. Określenie **stanu faktycznego** poprzez zbieranie danych z różnych źródeł (odpowiedź na pytanie, jak jest?)
2. Określenie **stanu normatywnego** (odpowiedź na pytanie, jak powinno być? „pożądany stan wyjściowy”)
3. **Porównanie stanu faktycznego z normatywny stanem wyjściowym** w celu zidentyfikowania **rozbieżności** (różnice między stanami jako nieprawidłowości, czy i jak się różni to, co jest od tego, co powinno być?)
4. **Opisanie i wyjaśnienie rozbieżności poprzez wskazanie ich przyczyn** (jakie są przyczyny stwierdzonych rozbieżności?)
5. Wnioski na przyszłość, czyli **jak zapobiegać stwierdzonym nieprawidłowościom w przyszłości**

Proces kontroli administracji publicznej – uproszczony schemat



Jak powinno być?

Jakie są fakty?



Możliwe wyniki porównań
a. **lepsze niż wzorzec**
b. równe wzorcowi
c. **gorsze niż wzorzec**

Pytanie: jakie są przyczyny, skutki i kto jest odpowiedzialny za występujące różnice?

Przyczyny
a. obiektywne, subiektywne
b. zewnętrzne, wewnętrzne
c. główne, uboczne

Skutki
a. zaistniałe, przyszłe
b. wymierne, niewymierne

Osoby odpowiedzialne

Niewinne

Winne

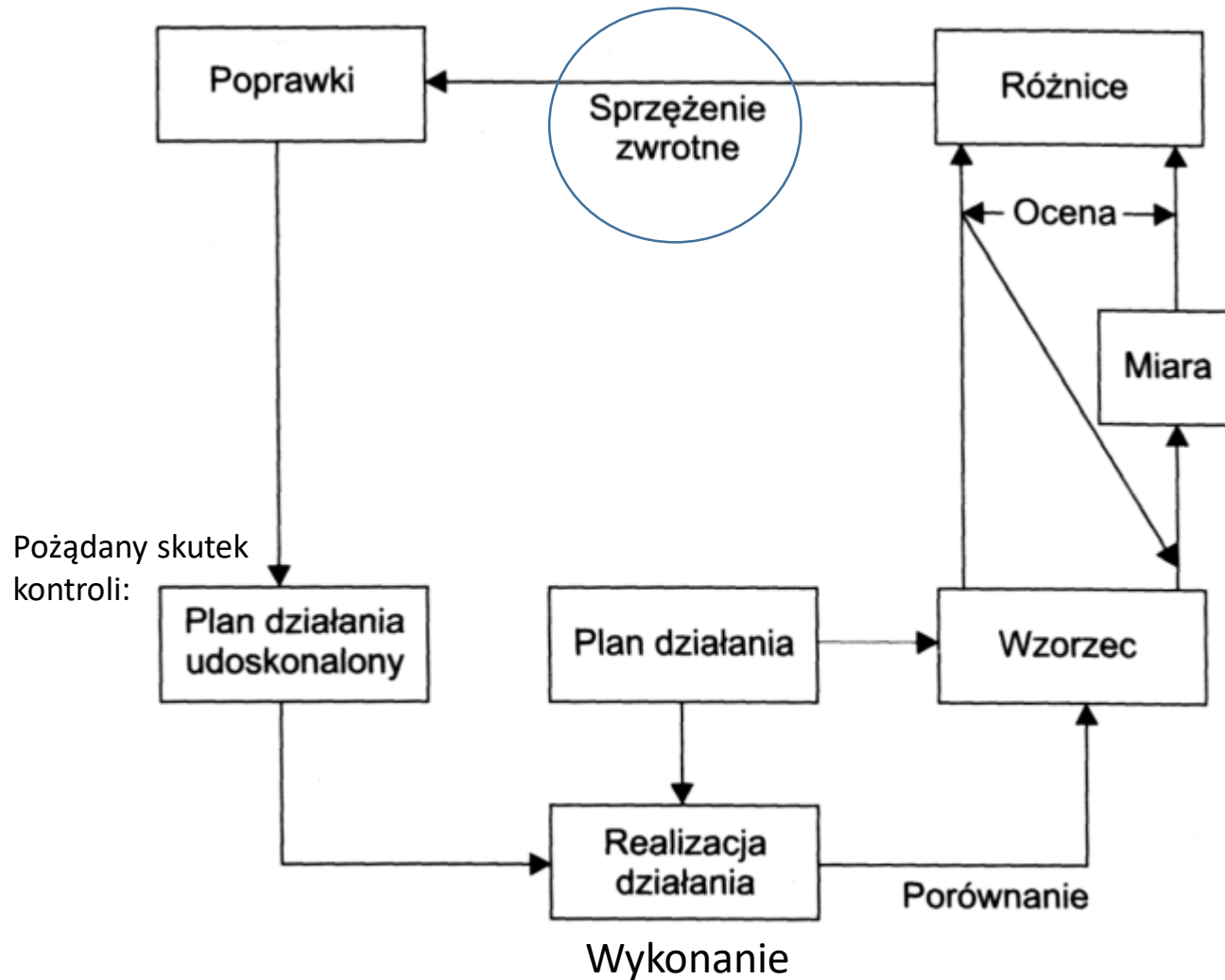
Umyślnie
a. Zamiar bezpośredni
b. Zamiar ewentualny

Nieumyślnie
a. Lekkoomyślność
b. niedbalstwo

Pytanie: w jaki sposób wyniki kontroli tego rodzaju przyczyniają się do zmniejszania rozbieżności między wykonaniem (to co jest) a wzorcem (to co powinno być) na bieżąco i w przyszłości?

K. Winiarska, A. J. Wołoszyn za: K. Stańczyk, *Od kontroli wewnętrznej do zarządczej. Analiza organizacyjno-prawnych aspektów kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych*, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza, t. 24, nr 4, 2011

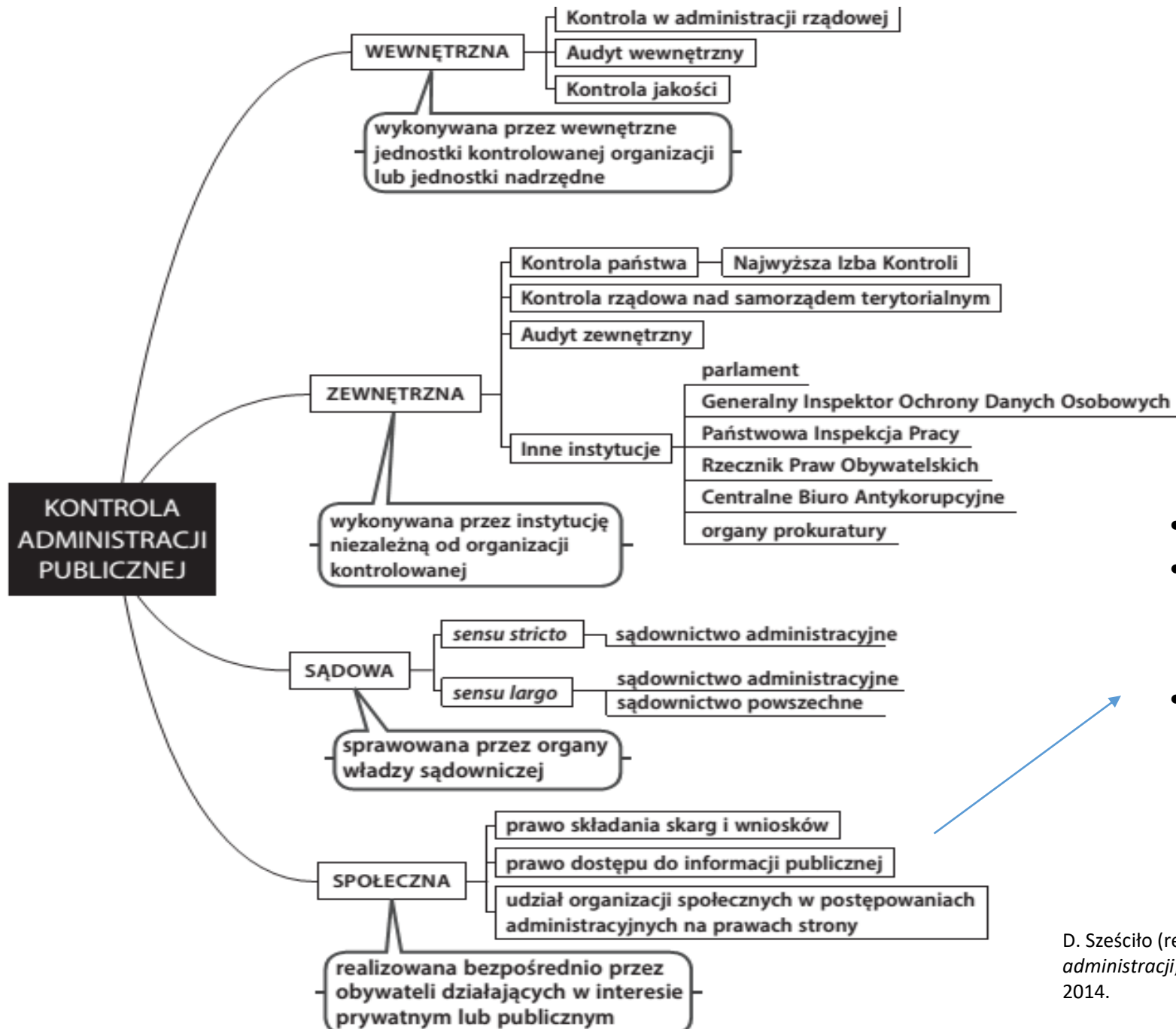
Wyjaśnienie sensu kontroli planów poprzez sprzężenie zwrotne



- **Jak jest?** Opis realizacji planu działania
- **Jak być powinno?** Wzorcowa realizacja planu działania
- **Jakie są różnice między realizacją faktyczną a wzorcem realizacji?** Różnice (rozbieżności) i ich ocena, np. jako nieprawidłowości
- **Sprzężenie zwrotne: co robić, aby wyeliminować rozbieżności między stanem faktycznym a wzorcem?**
- Poprawki do planu działania, plan udoskonalony

Główne typy kontroli

- **Kryterium pozycji kontrolującego wobec kontrolowanego**
 - **Kontrola wewnętrzna:** wykonywana przez wewnętrzne jednostki - kontrola w administracji rządowej, audyt wewnętrzny, kontrola jakości
 - **Kontrola zewnętrzna:** wykonywana przez instytucje niezależne od kontrolowanych - kontrola państwowa NIK; rządowa nad samorządem terytorialnym; audyt zewnętrzny; plus inne: parlament, GIODO, PIP, RPO, CBA, organy prokuratury
- **Kryterium rodzaju podmiotu kontrolującego**
 - **Kontrola sądowa:** wykonywana przez organy władzy sądowniczej - sensu stricto: sądownictwo administracyjne; sensu largo: sądy administracyjne i powszechne
 - **Kontrola społeczna:** bezpośrednio przez obywateli - prawo do skarg i wniosków; dostęp do informacji publicznej; udział organizacji pozarządowych jako strony w postępowaniach; **organizacje strażnicze *watchdog***



- [Sieć obywatelska watchdog](#)
- [Portal WatchDogPfron](#) „Nic tak nie służy instytucji publicznej jak kontrola społeczna”
- [Obywatelski monitoring instytucji publicznych w obszarze nauki i edukacji](#)

Znaczenie Najwyższej Izby Kontroli w systemie kontroli administracji

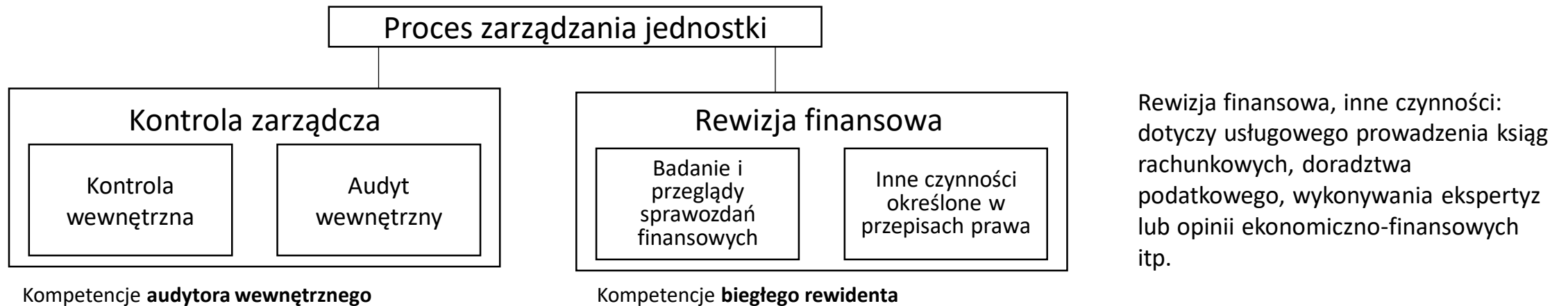
- **Najwyższa Izba Kontroli** w Konstytucji jako **naczelny organ kontroli państwowej**, Konstytucja gwarantuje **status NIK jako organu kontroli zewnętrznej**, niezależnego od administracji rządowej i **podlegającego wyłącznie Sejmowi**
- **NIK może kontrolować**
 - **wszystkie organy administracji publicznej**
 - **przedsiębiorców prywatnych** (ale tylko pod względem legalności i gospodarności), w zakresie, w jakim wykorzystują oni majątek lub środki państwowe lub samorządowe oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa, np. prywatne szpitale z umowami z NFZ, wynika to z zasady podążania za pieniędzmi publicznymi: „strażnik grosza publicznego”
- Kontrole NIK mogą mieć **charakter przekrojowy i problemowy**, nie muszą być kontrolami wyłącznie jednego podmiotu, stąd **wnioski nie tylko dotyczące zmian organizacyjnych i technicznych, ale też prawnych w przyszłości** (*de lege ferenda*)

Główne kryteria stosowane podczas kontroli NIK

- **DEFINICJA legalności:** „**zgodność działania kontrolowanego podmiotu z prawem**, zarówno przepisami powszechnie obowiązującymi, jak i aktami prawa wewnętrznego”
- **DEFINICJA celowości** „**zgodność z celami** określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, **stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów** (skuteczność)”
- **DEFINICJA rzetelności:** „wypełnianie obowiązków z należytą **starannością, sumiennie i terminowo**, wykonywanie zobowiązań **zgodnie z ich treścią, dokumentowanie działań zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach**, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki”
- **DEFINICJA gospodarności:** „**oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami**, zgodnie z zasadą **uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach**”

Kontrola wewnętrzna, kontrola zarządcza, audyt i rewizja finansowa

- Kontrola wewnętrzna a **kontrola zarządcza** (patrz [zajęcia nr 8](#) dotyczące zarządzania przez rezultaty) oraz pojęcie **audytu wewnętrznego i rewizji finansowej**



K. Sawicki, *Relacje między kontrolą wewnętrzną, audytem wewnętrznym, kontrolą zarządczą i rewizją finansową*, 2012

Wątpliwość, gdy mowa o kontroli finansowej: „Zgodnie z dzisiejszym stanem rzeczy **pojęcie kontroli zarządczej zastąpiło pojęcie kontroli wewnętrznej oraz skonsumowało pojęcie kontroli finansowej**” [Leksykon Budżetowy](#). Powyższy schemat opiera się na założeniu, że kontrola zarządcza nie obejmuje rewizji finansowej

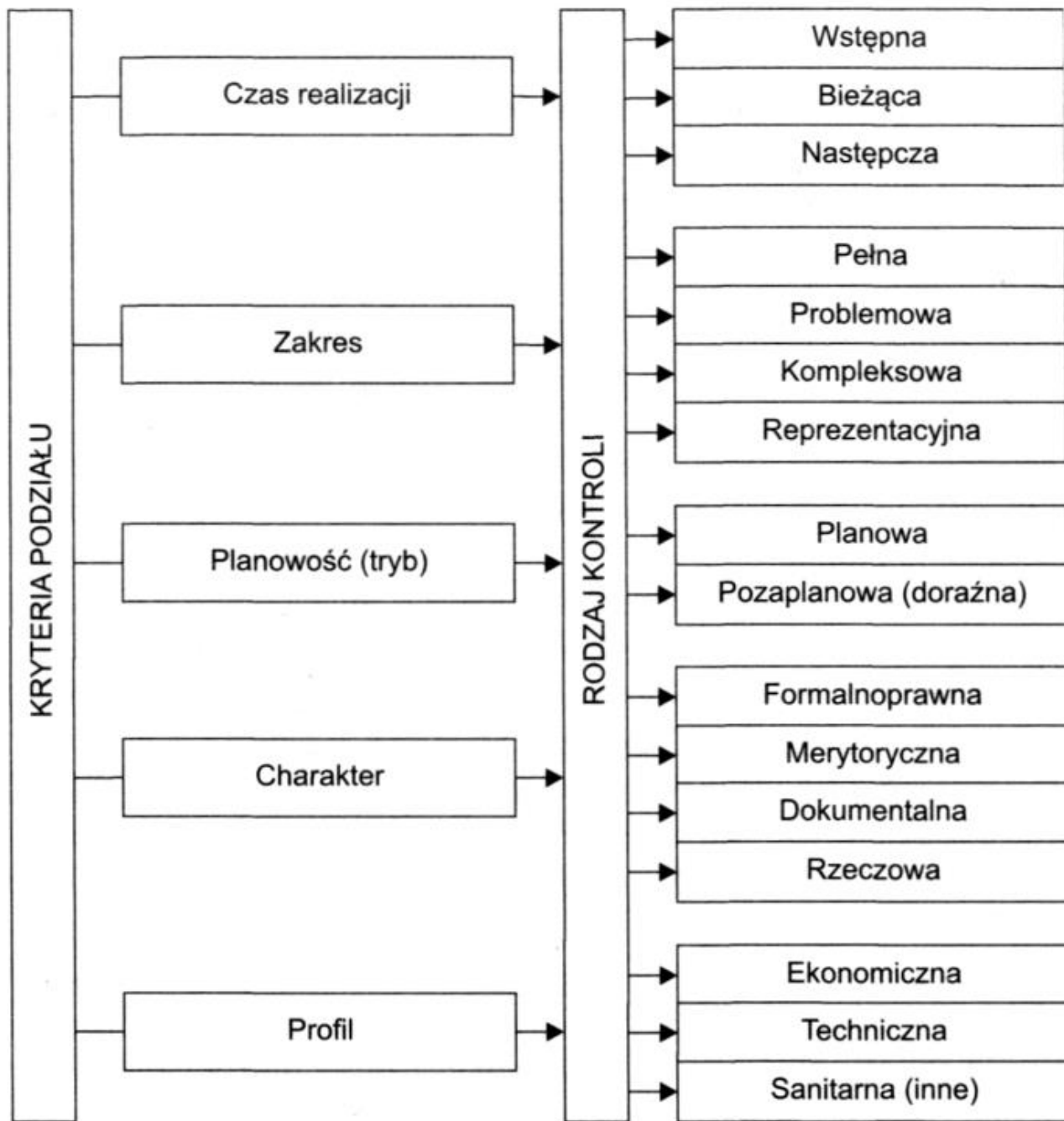
Kryteria i zasady kontroli wewnętrznej w administracji rządowej?

Art. 3.

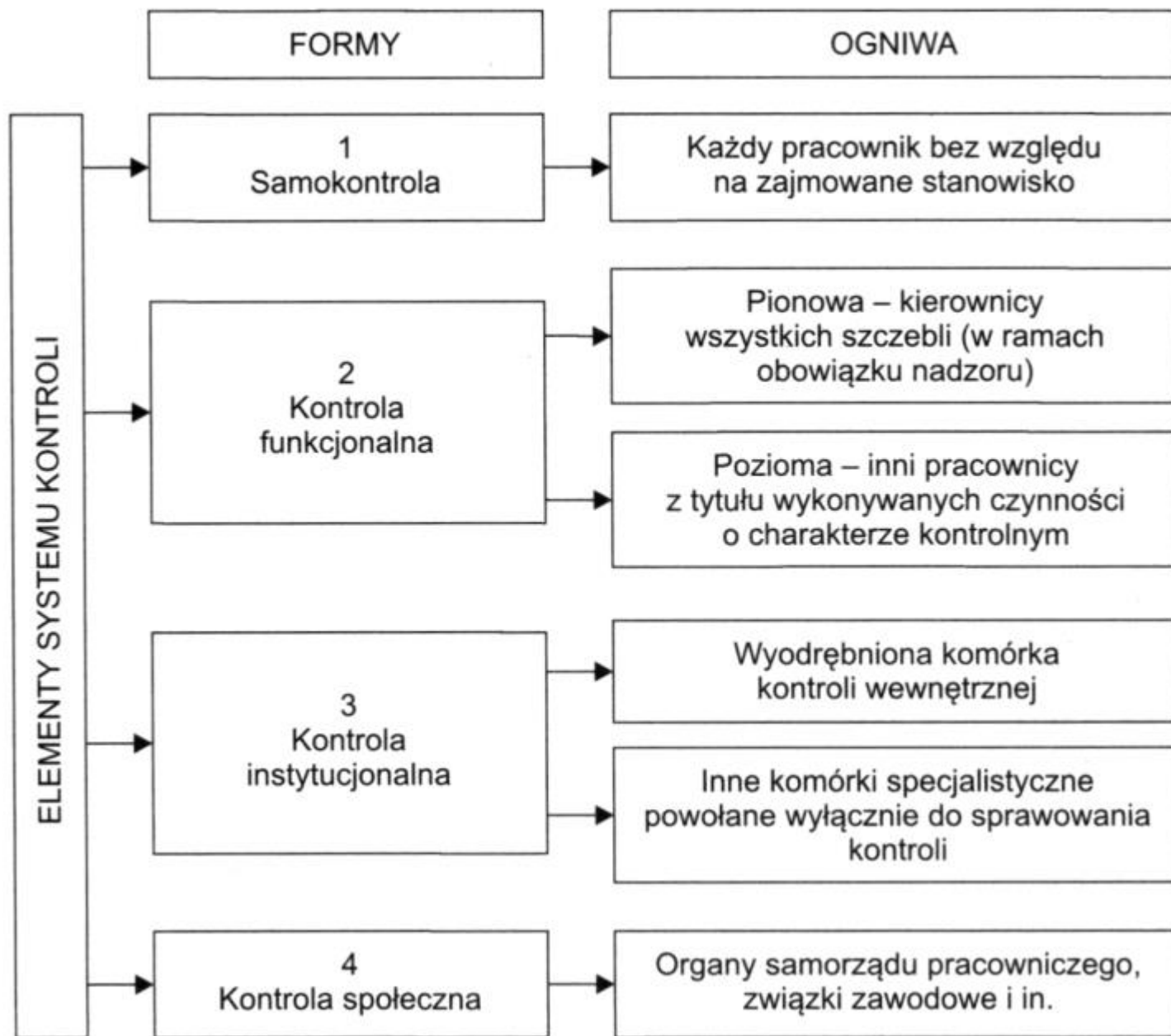
- | | |
|--|--|
| Cel: ocena działalności | 1. Przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. |
| Cel: zbadanie nieprawidłowości i sformułowanie zaleceń | 2. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. |

Art. 4.

Cztery kryteria Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.



Klasyfikacja kontroli wewnętrznej według kilku kryteriów



Struktura organizacyjna systemu kontroli wewnętrznej

Różnice między kontrolą a audytem i zarządzaniem jakością

- Audyt i zarządzanie jakością to nowe metody szeroko rozumianej kontroli zapożyczone z biznesu
- DEFINICJA „**Audyt wewnętrzny jest działalnością [JAKĄ?] niezależną i obiektywną, [W JAKIM CELU?] której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki [W JAKIM CELU?] w realizacji celów i zadań [W JAKI SPOSÓB?] przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze”**

KIERUNEK EWOLUCJI KONTROLI W ADMINISTRACJI

Od instrumentu
wykrywania
nieprawidłowości i
nieprzestrzegania procedur



Do narzędzia wspomagającego efektywne
zarządzanie w administracji (czego dowodem
jest „upowszechnienie w administracji
publicznej audytu wewnętrznego i kontroli
jakości (zarządzania jakością)”)

Główne cechy audytu wewnętrznego

- Działalność nastawiona na **usprawnienie zarządzania organizacją, a nie tylko identyfikowanie nieprawidłowości czy wskazywanie osób, które się ich dopuściły**
- Audytor ma być w pierwszej kolejności **doradcą** audytowanej komórki organizacyjnej, a **nie kontrolerem** skoncentrowanym na szukaniu błędów i niedociągnięć... **audyt nie opiera się na filozofii wykrywania i karania, ale raczej doskonalenia i doradzania**
- Zdecydowanie **ukierunkowany na przyszłość** – **ma na celu usprawnienie procesów i procedur** w danej organizacji, zidentyfikowanie słabości mogących negatywnie wpłynąć na jej sprawność, a **nie tylko dostarczenie informacji na temat stanu obecnego i przeszłego**
- Jest działalnością **wkomponowaną w model zarządzania przez rezultaty**. W jego ramach kontroluje się bowiem wewnętrzne procesy i procedury pod kątem ich **skuteczności w realizacji strategicznych celów organizacji** (patrz [zajęcia nr 8](#))
- Usytuowanie komórek audytu wewnętrznego oraz status audytorów w ramach organizacji powinny gwarantować im **wysoki poziom niezależności i odporności na ewentualne naciski**. Optymalnym rozwiązaniem jest **powołanie odrębnej komórki (biura, zespołu) audytu wewnętrznego dysponującego również niezależnym budżetem na szkolenia czy delegacje służbowe**

Model zarządzania jakością CAF (wspólna metoda oceny) a inne systemy zarządzania jakością

- **DEFINICJA systemu zarządzania jakością** „formuła stałej, wewnętrznej kontroli procesów i praktyk danej organizacji nastawiona przede wszystkim na zapewnienie rzetelnej i sprawnej obsługi obywateli”
- Systemy a wiodące modele
 - **EFQM** (European Foundation for Quality Management, **EFQM Excellence Model**)
 - **ISO** (International Organization for Standardization, **ISO 9001** Systemy zarządzania jakością)
 - **CAF** (Common Assessment Framework, oparty na EFQM, kluczowa rola: Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht)
- **Oprócz standardów ISO w administracji publicznej upowszechnił się przeznaczony dla instytucji sektora publicznego system zarządzania jakością CAF**

Zasady doskonałości

Przyjmowanie odpowiedzialności za zrównoważony rozwój w przyszłości

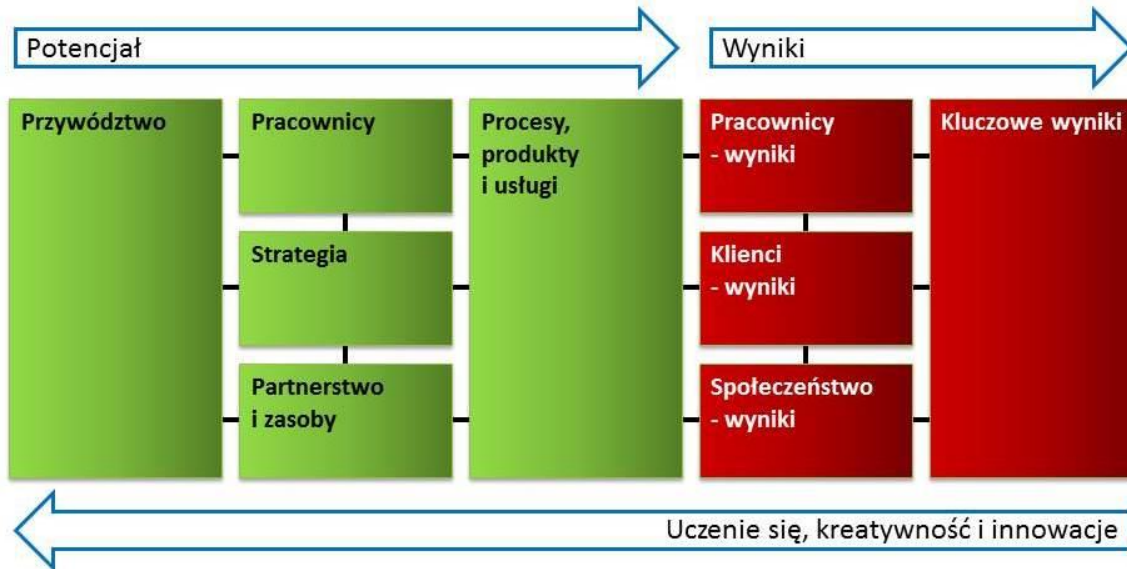


Budowanie relacji partnerskich

Krzewienie kreatywności i innowacji

Odnoszenie sukcesów dzięki pracownikom

Budowa modelu



Model EFQM

Układ logiczny RADAR



Zasada 1: Orientacja na wyniki

Organizacja skupia się na wynikach. Osiąganie wyników w odniesieniu do założonych celów wpływa na poziom satysfakcji wszystkich interesariuszy (władz, obywateli/klientów), partnerów i pracowników organizacji.

Zasada 2: Koncentracja na obywatelu/kliencie

Organizacja skupia się na potrzebach obywateli, koncentrując się zarówno na potrzebach obecnych, jak i potencjalnych klientów. Takie podejście pozwala na zaangażowanie ich w rozwój produktów i usług, a tym samym poprawę wyników działalności samej organizacji.

Zasada 3: Przywództwo i stałość celów

Ta zasada łączy wizjonerskie i inspirujące przywództwo ze stałością celów w zmieniającym się środowisku. Liderzy ustalają klarowną misję, a także wizję i wartości; tworząc i utrzymując wewnętrzne środowisko organizacji, w którym pracownicy mogą w pełni angażować się w realizację celów organizacji.

Zasada 4: Zarządzanie poprzez procesy i fakty

Ta zasada wskazuje organizacji, że pożądane wyniki są osiągane w sposób bardziej wydajny, kiedy odpowiednie zasoby i działania są zarządzane jako proces, a skuteczne decyzje są oparte o analizę danych i informacji.

Zasada 5: Rozwój i zaangażowanie pracowników

Pracownicy (na wszystkich poziomach) stanowią podstawę organizacji, a ich pełne zaangażowanie pozwala, by ich zdolności zostały spożytkowane z korzyścią dla organizacji. Wkład pracowników powinien być maksymalizowany poprzez zapewnienie rozwoju, zaangażowania i stworzenie takiego środowiska pracy, które pozwoli na wyznawanie wspólnych wartości oraz na obecność kultury zaufania, otwartości, uznania i upodmiotowienia pracowników w procesie decyzyjnym.

Zasada 6: Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie

Doskonałość jest stałym wyzwaniem oraz prowokuje do wprowadzania zmian poprzez ciągłe uczenie się, w jaki sposób stwarzać okazje do wdrażania innowacji i doskonalenia poszczególnych aspektów funkcjonowania organizacji. Ciągłe doskonalenie powinno zatem być stałym celem organizacji.

Zasada 7: Rozwój partnerstwa

Organizacje sektora publicznego potrzebują innych, by osiągać cele i w związku z tym powinny rozwijać i utrzymywać (dające wartość dodaną) relacje z partnerami. Organizacja oraz jej partnerzy są od siebie uzależnieni, a wzajemne korzyści wzmacniają zdolności obu stron do tworzenia wartości.

Zasada 8: Odpowiedzialność społeczna

Organizacje sektora publicznego muszą przyjąć odpowiedzialność społeczną, przestrzegać zasad równowagi ekologicznej oraz próbować sprostać głównym oczekiwaniom oraz wymaganiom lokalnej i globalnej społeczności.

10 kroków doskonalenia organizacji wg CAF

Faza 1 – Początek drogi z CAF

Krok 1 Zdecyduj, jak zorganizować i zaplanować samoocenę?

Krok 2 Upowszechnij informację o projekcie samooceny

Faza 2 – proces samooceny

Krok 3 Utwórz jedną lub więcej grup samooceny

Krok 4 Zorganizuj szkolenie

Krok 5 Przeprowadź samoocenę

Krok 6 Sporządź sprawozdanie z wyników samooceny

Faza 3 – Plan doskonalenia / ustalenie priorytetów

Krok 7 Sporządź projekt planu doskonalenia

Krok 8 Upowszechnij informację o planie doskonalenia

Krok 9 Wprowadź w życie plan doskonalenia

Krok 10 Zaplanuj kolejną samoocenę

Jak stosować Model CAF 2013

Organizacje mogą dostosowywać wdrażanie modelu do specyficznych potrzeb i okoliczności, w jakich działają. Niemniej, w celu uzyskania pewności, że wdrożenie procesu przebiega według wytycznych, zaleca się zachowanie głównych elementów, tj. 9 kryteriów i 28 podkryteriów, oraz użycie przynajmniej jednej ze skal oceny.

Wytyczne dotyczące wdrażania

Stosowanie CAF jest procesem uczenia się możliwym do przyjęcia oraz zastosowania przez każdy z typów organizacji, jednakże nauka płynąca z kilkuletnich doświadczeń w stosowaniu modelu może służyć również nowym użytkownikom. Dzięki radom krajowych korespondentów CAF został opracowany plan zastosowania metody w dziesięciu krokach, którego zadaniem jest wsparcie organizacji tak, aby zastosowanie CAF było wydajne i efektywne. Główne punkty planu znajdują się poniżej, natomiast bardziej szczegółowe wyjaśnienie — w dalszej części podręcznika.

Rola systemu oceny punktowej

Podczas gdy ujawnienie silnych stron i obszarów doskonalenia oraz związane z nimi działania usprawniające są najważniejszymi efektami samooceny, system punktowy opracowany na potrzeby CAF pełni specjalną funkcję, nie będąc jednak najważniejszym elementem metody.

Istnieją cztery główne cele przypisywania ocen punktowych poszczególnym kryteriom i podkryteriom modelu CAF:

1. wskazanie kierunku działań doskonalących;
2. pomiar postępu osiągniętego przez organizację;
3. rozpoznanie dobrych praktyk, na które wskazują wysokie oceny w obszarach Potencjału i Wyników;
4. pomoc w znalezieniu wartościowych partnerów, od których można się uczyć.

Proponuje się dwa sposoby oceniania: „klasyczny” oraz „dostrojony”. Więcej informacji na ten temat zawiera rozdział dotyczący oceny punktowej.

Metoda rozwoju instytucjonalnego (PRI) w administracji publicznej?

- **Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) stanowi przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej**
- Podstawy tej metody
 1. nurt działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji: **nowe zarządzanie publiczne**
 2. reformy administracyjne drugiej generacji: **zarządzanie współuczestniczące**
- Metoda PRI została pierwotnie opracowana i zweryfikowana w ramach przedsięwzięcia pod nazwą **Program Rozwoju Instytucjonalnego**, realizowanego przez konsorcjum Canadian Urban Institute, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (MSAP UEK) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2001-2004

Specyficzne cechy PRI

- **Kompleksowość.** Metoda planowania rozwoju instytucjonalnego dotyczy całości działań jednostek samorządu terytorialnego
- **Odpowiedniość.** Metoda PRI – w odróżnieniu od innych metod zarządzania jakością - **powstała w Polsce z myślą o wykorzystaniu jej przez polskie samorządy lokalne.** Dlatego jest ona dostosowana do naszych realiów i polskiego systemu prawnego. Ponadto od samego początku w powstawaniu PRI uczestniczyły same samorządy i ich pracownicy
- **Samodzielność.** Wdrożenie metody PRI nie wymaga drogich i skomplikowanych procedur. Wdrożenie rozwiązań wynikających z metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego **jednostka może przeprowadzić sama, bądź z niewielką pomocą ekspertów zewnętrznych**
- **Niskokosztowość.** Dokonanie **samooceny** metodą PRI wymaga od kilku do kilkunastu godzin pracy wąskiego zespołu w JST. Odpowiednie **oprogramowanie oraz metodologia pracy** została przygotowana w sposób ograniczający poświęcany czas pracy do minimum. Przygotowanie **planu działania** (Planu Rozwoju Instytucjonalnego) przy wykorzystaniu narzędzi jakie oferuje metoda PRI jest proste i nie wymaga udziału konsultantów zewnętrznych, natomiast realizacja planu rozwoju zależy od dokonanego wyboru i kwalifikacji pracowników danej jednostki

Podsumowanie: istota kontroli we współczesnej administracji publicznej

- **Obejmuje nie tylko sferę wydawania decyzji, ale i sferę dystrybucji, produkcji i usług** wobec ludności (również kontrola administracji świadczącej)
- **Nie opiera się wyłącznie na działaniu jednostek niezależnych od administracji** (np. sądów, prokuratury, NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich), ale również na **kontroli wewnętrznej** (o kontroli zarządczej patrz [zajęcia nr 8](#))
- **Nie skupia się tylko na ocenie przestrzegania prawa, ale także na ocenie realizacji zadań** nałożonych na administrację
- Obok środków prawnych, **wykorzystuje również instrumenty polityczne i społeczne**
- **Traci swój pasywny** charakter z uwagi na **konieczność ciągłego usprawniania działalności administracji**

Lektura obowiązkowa

- Nowa formuła kontroli w administracji. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.
- Na przyszłe zajęcia: **Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.