

Model kontroli zarządczej w administracji rządowej

Streszczenie

Nowa koncepcja zarządzania sektorem publicznym (New Public Management) została zaimplementowana w polskiej administracji rządowej poprzez wprowadzenie rozwiązań zarządczych zamieszczonych w ustawie o finansach publicznych, w tym kontroli zarządczej. Miało to przyczynić się do realizacji celów jednostek w sposób skuteczny i efektywny, poprawienia jakości zarządzania z zachowaniem rozliczalności i zasad etycznych, zwiększenia nadzoru nad zasobami, wydatkowanymi środkami finansowymi oraz realizowanymi działaniami.

Kontrola zarządcza została wdrożona w Polsce w sposób przeformalizowany, niezapewniający odpowiedniej rozliczalności z wykonywanych zadań, niespójny w odniesieniu do jednostek w dziale administracji rządowej. W sposób niewystarczający wykorzystywano elementy kontroli zarządczej związane w szczególności z planowaniem, realizacją i monitorowaniem celów oraz zadań, zarządzaniem ryzykiem, poświadczaniem przez kierownictwo stanu funkcjonowania ww. kontroli. W niewielkim stopniu były wykorzystywane informacje opracowywane na potrzeby kontroli zarządczej. Nowe rozwiązania były wdrażane w zbyt wolnym tempie. Wciąż widoczna jest niewystarczająca świadomość kierownictwa i pracowników w zakresie ich stosowania oraz wypracowywania dobrych praktyk. Aktualny model kontroli zarządczej nie przyczynia się w wystarczającym stopniu do zapewniania skutecznej i efektywnej realizacji działań z zachowaniem legalności, właściwych mechanizmów kontrolnych.

W pracy sformułowano główny problem badawczy:

Dlaczego obecny model kontroli zarządczej w administracji rządowej wymaga nowych rozwiązań z wykorzystaniem naukowej metody analizy?

oraz cztery szczegółowe problemy badawcze:

1. Czy teoretyczne koncepcje kontroli wewnętrznej oraz zarządczej mogą być zaimplementowane w administracji rządowej?

2. *Które z dotychczas stosowanych w administracji rządowej działań oceniających, usprawniających oraz innych działań zarządczych można zastosować w modelu kontroli zarządczej?*
3. *Jakie kryteria powinny zostać zastosowane w celu oceny i doskonalenia kontroli zarządczej w administracji rządowej?*
4. *Jakie działania należy wdrożyć w celu usprawnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji rządowej?*

Celem głównym pracy było *opracowanie modelu kontroli zarządczej w administracji rządowej z możliwością jego implementacji w ministerstwach*. Autorski model ma charakter ogólny, umożliwiającą aplikację poszczególnych rozwiązań. Jego wdrożenie powinno przyczynić się do skutecznego wdrożenia kontroli zarządczej oraz osiągnięcia celów z zachowaniem legalności, efektywności oraz rozliczalności. Dla potrzeb opracowania modelu wykorzystano badania teoretyczne i empiryczne, systemowe podejście do zarządzania, systemową koncepcję organizacji, koncepcję trzech linii obrony oraz macierz RACI.

Kluczową rolę w modelu odgrywa integracja systemów planistyczno-sprawozdawczych; zachowanie spójności planowanych i rozliczanych celów, zadań pomiędzy jednostkami w dziale; powiązanie zarządzania ryzykiem i monitorowania z realizowanymi celami, zadaniami; ocena efektywności mechanizmów kontrolnych oraz realizowanych celów z zastosowaniem adekwatnych mierników, prowadzenie działań zarządczych i oceniających pozwalających na zapobieganie występowaniu nieprawidłowości, usprawnienie oraz doskonalenie funkcjonowania jednostek.

W pracy sformułowano trzy cele cząstkowe pracy:

1. *Identyfikacja aktualnego modelu kontroli zarządczej w administracji rządowej w ujęciu syntezy współczesnej wiedzy.*
2. *Diagnoza funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji rządowej.*
3. *Opracowanie rozwiązań mających na celu usprawnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji rządowej.*

Pozytywnie zweryfikowano hipotezę główną *Teoretyczny model kontroli zarządczej wymaga dedykowanego dostosowania do praktyki administracji rządowej* oraz następujące trzy hipotezy pomocnicze:

- 1. Kontrola zarządcza w administracji rządowej wymaga opracowania nowych rozwiązań.*
- 2. Obecny model kontroli zarządczej, zbliżony do modelu COSO, wykazuje niedoskonałości.*
- 3. Dotychczas stosowane w administracji rządowej działania oceniające, usprawniające oraz inne działania zarządcze mogą zostać zastosowane w modelu kontroli zarządczej.*

Praca doktorska jest odpowiedzią na zapotrzebowanie administracji rządowej na naukowe rozwiązanie problemu skutecznego i efektywnego zarządzania. Oprócz kontroli zarządczej w dysertacji wskazano także na funkcję audytu wewnętrznego w ocenie ww. kontroli oraz jego rolę zapewniającą i doradczą związaną z doskonaleniem jednostki. Implementacja zaproponowanych autorskich rozwiązań powinna przyczynić się do zwiększenia osiągnięcia celów przez jednostki administracji rządowej z zachowaniem skuteczności, efektywności, rozliczalności realizowanych zadań, zarządzania ryzykiem oraz ochrony zasobów.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, kontrola wewnętrzna, administracja rządowa, audyt wewnętrzny, standardy kontroli, trzy linie obrony

Summary

The new concept of public sector management (New Public Management) has been implemented in the Polish government administration by introducing management solutions included in the Public Finance Act, including management control. This was to contribute to achieving the goals of the units in an effective and efficient manner, improving the quality of management with accountability and ethical principles, increasing oversight of resources, funds spent and activities carried out.

Management control was implemented in Poland in a too formalized manner, not ensuring adequate accountability of the tasks performed, inconsistent with regard to units in the branches of government. The elements of management control, related in particular to planning, implementation and monitoring of objectives and tasks, risk management, and certification by the management of the state of the above-mentioned control, were insufficiently used. Information prepared for the purposes of management control was used to a small extent. New solutions were implemented too slowly. There is still insufficient awareness of management and employees in their application and development of good practices. The current model of management control does not contribute sufficiently to ensuring that activities are carried out legally efficiently and effectively, with proper control mechanisms.

The dissertation formulates the main research problem:

Why does the current model of management control in government require new solutions using the scientific method of analysis?

and four specific research problems:

- 1. Can the theoretical concepts of internal control and management control be implemented in government administration?*
- 2. Which of the evaluation, improvement and other management activities previously used in government administration can be applied to the management control model?*
- 3. What criteria should be used to evaluate and improve management control in government administration?*
- 4. What measures should be implemented to improve the functioning of management control in government administration?*

The main objective of the study was to develop a model of management control in government administration with the possibility of its implementation in ministries. The original model is general in nature, allowing the application of individual solutions. Its implementation should contribute to the effective implementation of management control and the achievement of objectives while maintaining legality, efficiency and accountability. For the purpose of developing the model, theoretical and empirical study, a system approach to management, a system organization concept, the concept of the three lines of defense and the standard RACI were used.

The key role in the model is played by the integration of planning and reporting systems; maintaining the consistency of planned and settled goals and tasks between units in the branches government; linking risk management and monitoring with the pursued goals and tasks; assessment of the effectiveness of control mechanisms and the objectives pursued with the use of adequate measures, conducting management and evaluation activities allowing to prevent the appearance of irregularities, streamlining and improving the functioning of units.

The dissertation formulates three sub-objectives of the work:

- 1. To identify the current model of management control in government administration in terms of a synthesis of contemporary knowledge.*
- 2. Diagnosis of the functioning of management control in government administration.*
- 3. Development of solutions to improve the functioning of management control in government administration.*

The main hypothesis *The theoretical model of management control requires dedicated adaptation to the practice of government administration* and the following three auxiliary hypotheses were positively verified:

- 1. Management control in government administration requires the development of new solutions.*
- 2. The current management control model, which is similar to the COSO model, shows inadequacies.*
- 3. The evaluation, improvement and other management activities used so far in government administration can be applied to the management control model.*

The PhD thesis is a response to the government administration's demand for a scientific solution to the problem of effective and efficient management. In addition to management control, the dissertation also indicates the internal audit function in the assessment of the abovementioned control and its assurance and advisory role related to the improvement of the unit. The implementation of the proposed original solutions should contribute to increasing the achievement of goals by government administration units while maintaining efficiency, effectiveness, accountability of the tasks performed, risk management and protection of resources.

Keywords: management control, internal control, government administration, internal audit, control standards, three lines of defense