

**THE ROLE OF ADMINISTRATIVE PREMISES,
RECOGNITION OF SELECTED CRITERIA
IN THE PARTIAL FUNCTIONING
OF SELF-GOVERNMENT UNITS**

**ROLA ADMINISTRACYJNO-PRAWNYCH
PRZESŁANEK WDRAŻANIA WYBRANYCH
PROCESÓW JAKOŚCI W PRAWIDŁOWYM
FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

ABSTRACT

The role of the administrative and legal conditions for the implementation of quality processes in the functioning of local government units is an increasingly important topic and more often raised by both local government theoreticians and practitioners. With regard to functioning local government units, the concept of quality is usually understood as ensuring the appropriate quality of services provided to its residents. However, the implementation of quality processes has many dimensions. For cognitive purposes, it will also be advisable to conduct a self-assessment by local government units, which is a necessary activity in the preparation of management control assessment. Also, the location of the self-assessment process as one of the management control standards for the proper functioning of local self-governments is an expression of the importance of this procedure in the quality management system.

STRESZCZENIE

Rola administracyjno-prawnych warunków wdrażania procesów jakości w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego jest tematem coraz ważniejszym i coraz częściej poruszonym zarówno przez teoretyków, jak i praktyków samorządowych. W odniesieniu do funkcjonujących jednostek samorządu terytorialnego pojęcie jakości zazwyczaj rozumiane jest jako zapewnienie właściwej jakości świadczonych usług na rzecz mieszkańców. Jednakże implementacja procesów jakości ma wielowymiarowe znaczenie. Dla celów poznawczych wskazane zostanie również przeprowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego samooceny, która jest niezbędnym działaniem w przygotowaniu oceny kontroli zarządczej. Także usytuowanie procesu samooceny jako jednego ze standardów kontroli zarządczej w zakresie prawidłowego funkcjonowania samorządów lokalnych stanowi wyraz istotności tej procedury w systemie zarządzania jakością.

KEYWORDS: *local government, public service, quality, administration, management control.*

SŁOWA KLUCZOWE: *samorząd terytorialny, usługa publiczna, jakość, administracja, kontrola zarządcza.*

WPROWADZENIE

Tytułowa jakość jest pojęciem ściśle powiązaniem z uzyskaniem stopnia doskonałości w ocenianym obszarze. Jakość jest wielkością, która jest niezbędna do zaspokojenia potrzeb danego klienta dotyczących konkretnego wyboru, usługi czy towaru. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego pojęcie to odnosi się m.in. do zagwarantowania odpowiedniej jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców.

Jakość usług publicznych świadczonych na rzecz społeczności lokalnych jest obecnie dość dużym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie w okresie pandemii COVID-19, kiedy to coraz więcej usług przybiera postać świadczeń oferowanych elektronicznie. Dlatego też mieszkańcy, przedsiębiorcy czy organizacje społeczne dokonują na bieżąco oceny działalności władzy samorządowej, biorąc pod uwagę jakość i poziom zaspokajania potrzeb publicznych. Gwarancją podnoszenia jakości takich usług jest ich stała ocena oraz monitorowanie (Szymańska, 2016, s. 171). Przedmiotem opracowania jest charakterystyka wybranych pozio-

mów jakości, z wyszczególnieniem usług publicznych, a także przeprowadzenia samooceny w ramach funkcjonującej w jednostce samorządu terytorialnego kontroli zarządczej.

ISTOTA JAKOŚCI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Analiza jakości w jednostkach samorządu terytorialnego w dużej mierze zależy od wielu obiektywnych czynników, do których można zaliczyć wiedzę, doświadczenie oraz zapotrzebowanie na przedmiotową usługę. Jakość świadczenia usług dynamicznie się zmienia i dostosowuje do nowych uwarunkowań prawnych, organizacyjnych oraz zarządczych. Na analizę jakości wpływa zwiększająca się świadomość korpusu urzędniczego w administracji publicznej oraz stopień zaangażowania pomysłów i koncepcji przyjętych w danej jednostce (Tomaszewska, 2020, s. 29). Tradycyjnie pojęcie „jakość” utożsamiano z technicznymi aspektami produktów, do których można zaliczyć m.in. trwałość, niezawodność czy zgodność produktu z danym projektem (Perło, 2009, s. 196–197). Znaczenie jakości według Adama Hamrola i Władysława Mantura można opisać jako coś, „co czyni rzecz tym, czym jest natura; rodzaj lub stopień dobra lub wartości; przymiot; stopień doskonałości, doskonałość, stopień, w jakim coś jest doskonałe; standard dobroci” (Hamrol, Mantura, 2002, s. 20).

Zagwarantowanie jakości, m.in. świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego usług, jest kluczowym działaniem, które koncentruje się na przeciwdziałaniu nieprawidłowościom oraz właściwie zarządzanym systemie kontroli jakości. Przedmiotowy system gwarancji jakości w administracji samorządowej opiera się również na otrzymaniu zapewnienia, że:

- analizowane dokumenty są przygotowane w taki sposób, aby zapewniać ich rzetelność, przejrzystość, spójność oraz wiarygodność;
- wszyscy zatrudnieni w jednostce samorządu terytorialnego pracownicy są zobowiązani do przestrzegania obowiązującego prawa, przyjętych w jednostce zawodowych standardów, a także wymagań etycznych i moralnych.

Wart zaznaczenia jest fakt, iż zagwarantowanie odpowiedniej jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w dużej mierze zależy od tzw. podejścia procesowego. Każdy samorząd terytorialny jest zobowiązany do prawidłowego zdiagnozowania wszelkich powiązanych ze sobą działań i umiejętnego nimi kierowania. Szczególną zaletą podejścia systemowego jest zapewnienie stałego nadzoru nad połączonymi ze sobą organizacyjnie i prawnie poszczególnymi procesami wraz z ich wzajemnym skutecznym i prawidłowym oddziaływaniem.

Ocenę jakości działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego można mierzyć wielotorowo za pomocą dostępnych cech, do których należą w szczególności:

- użyteczność, która powinna odnosić się do specyfiki funkcjonowania danej jednostki;
- praktyczność, opierająca się przede wszystkim na sprawności, skuteczności i akceptowalności świadczonych usług;
- zgodność z obowiązującymi regulacjami prawa oraz przyjętymi w danej jednostce standardami i procedurami;
- niezawodność, będąca zdolnością samorządów lokalnych do zapewnienia ciągłej pracy, nawet w okresie różnych zagrożeń, np. pandemii;
- skuteczność, czyli jakość świadczonych usług, przejawiająca się wysokim poziomem satysfakcji odbiorców (mieszkańców) z takich usług (Tomaszewska, 2020, s. 30). Należy też mieć na uwadze fakt, iż proces zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego powinien obejmować kilka etapów. Pierwszym etapem jest planowanie jakości, zmierzające do identyfikacji potrzeb klienta administracji publicznej. Po ich wyznaczeniu należy rozwijać usługi w celu spełnienia takich potrzeb i oczekiwań. Drugim etapem jest kontrola jakości, której zadaniem jest skuteczne osiągnięcie wyznaczonych celów jakościowych. Ostatnim etapem jest zapewnienie usprawnienia jakości, którego najważniejszym działaniem jest ograniczenie lub eliminowanie strat w zakresie świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego usług.

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE ZAŁOŻENIA USŁUGI

Od dłuższego już czasu obserwuje się coraz większe zainteresowanie społeczne sektorem usług publicznych, które są świadczone w różnych uwarunkowaniach organizacyjnych i prawnych. Zawsze jednak pojawiają się wątpliwości interpretacyjne dotyczące samego zagadnienia „usługi”, często występują bowiem rozbieżności związane z przyjęciem jednolitej definicji tego pojęcia (Bugdol, 2001, s. 68–72). Dla celów poznawczych przytoczonych zostanie jedynie kilka.

Według uniwersalnej definicji usług Oskara Langego usługi to czynności związane w sposób pośredni lub bezpośredni z zaspokajaniem ludzkich potrzeb. Jednak, na co zwraca uwagę autor, są to potrzeby, które nie służą do ich wytworzenia (O. Lange, 1967, s. 24). Ciekawe spostrzeżenie reprezentują Van Looy, Roland Van Dierdonck i Paul Gemmel, według których usługi traktowane są jak wszystkie przejawy ekonomicznej aktywności człowieka, mające charakter niematerialny (Van Looy, Van Dierdonck, Gemmel, 1998, s. 4–5). Ich cechą charakterystyczną jest stworzenie odpowiedniej interaktywności pomiędzy podmiotem świadczącym usługi a określonym usługobiorcą. Podobne stanowisko reprezentuje Kazimierz Rogoziński, dla którego usługi posiadają określone cechy, jak niematerialność, nietrwałość, nierozłączność z konkretnym usługodawcą (Rogoziński, 2000, s. 30–31). Autor ten wskazuje również, że usługą może być realizowane na zlecenie, intencjonalne oferowanie pracy, która ma na celu wzbogacenie walorów osobistych, jakimi usługodawca zarządza (Rogoziński, 2000, s. 36).

Usługi, przyjmujące różnorodną właściwość, świadczone szerokiej grupie odbiorców, zawsze posiadają własne atrybuty. Według A. Hamrola usługa składa się z kilku podstawowych cech, do których w szczególności można zakwalifikować (Hamrol, 2007, s. 19–20):

- charakter niematerialny,
- różnorodność,
- widoczny związek z osobą wykonawcy,
- brak realnej możliwości nabycia tzw. praw własności usługi,
- nietrwałość i trudność w magazynowaniu,
- problemy związane z wielokrotną oceną jakości usługi związane z jej ulotnością i nietrwałością.

Jak zauważa Dorota Fleszer, podjęto próbę stworzenia systemów, które dokonują klasyfikacji usług (Fleszer, 2011, s. 68). Klasyfikacje te zapewniają zarządzającym korzystanie z doświadczeń podmiotów oferujących usługi o podobnym profilu działalności. Spośród licznych wariantów klasyfikacji wybiera się i wykorzystuje bogatą listę cech. Do takich kryteriów według Adriana Payne, można zaliczyć w szczególności (Payne, 1997, s. 24–26):

- osobliwy rodzaj usług,
- charakter nabywcy usług,
- rodzaj zapotrzebowania,
- poziom wykorzystania ludzi,
- poziom wykorzystania sprzętu,
- pracochłonność,
- stopień niematerialności usług.

Przedmiotowa jakość usług świadczonych wielokrotnie dotyczy czynników, których zadaniem jest zwiększanie poziomu satysfakcji wynikającej z jakości usług. Zauważono, że wśród najważniejszych determinantów jakości wyróżnić można odpowiedzialność, pewność i solidność (Bugdol, 2001, s. 21–22). Zapoznając się z literaturą przedmiotu, można stwierdzić, że wyodrębniane są elementy, które determinują jakość świadczonych usług. W opinii Marka Bugdola istnieją trzy wartości usług, tj.:

- wartość użytkowa, której ważność zależy od celu przeznaczenia; im produkt (usługa) jest bardziej „zamknięty” dla otoczenia, tym staje się mniej cenny;
- wartość etyczna, silnie związana z wiedzą o danym produkcie (usłudze);
- wartość „dla innych”, zorientowana na ocenę usługi przez inne osoby.

Ponadto wyodrębnił on 10 czynników wpływających na jakość świadczonych przez administrację publiczną usług, do których zalicza: dostępność usług, sposób komunikowania, kompetencje, kulturę, odpowiedzialność, wiarygodność, bezpieczeństwo, niezawodność, konkretność i zrozumienie (Bugdol, 2001, s. 19–22).

Należy również zauważyć, iż rozwijanie jakości świadczonych usług bez klienta nie ma najmniejszego sensu. Jak uważa Lesław Wasilewski, jakość

taka jest stopniem spełnienia oczekiwań klienta, które najczęściej przybierają postać odczuć subiektywnych (Wasilewski, 2000, s. 8–10). Sam proces doskonalenia jakości i budowania satysfakcji wśród odbiorców usług wymaga szczególnej wiedzy na temat ich upodobań, zaś obecny XXI w. jest czasem, kiedy to człowiek oraz jego wiedza i innowacyjność decydują o finalnym sukcesie (Grudzewski, Hajduk, 2003, s. 9). Odbiorca usług, nazywany klientem, zawsze stawia przed usługodawcą pewne wymagania, które powinny zostać spełnione. Zatem jakość usług to przede wszystkim umiejętność wychodzenia naprzeciw wszelkim wymaganiom klienta przez podmioty, które realizują działalność usługową. W konsekwencji takiego ujęcia zorganizowana usługa powinna umożliwiać ocenę wszystkich stosowanych procedur (Kolman, Tkaczyk, 1996, s. 53–54). W takim procesie niezbędne wydaje się wykorzystanie odpowiednich wzorców, pochodzących z sektora prywatnego, które mogą być z powodzeniem implementowane do sektora publicznego.

ZAŁOŻENIA USŁUGI PUBLICZNEJ A JEJ JAKOŚĆ

Współczesna charakterystyka działalności usługowej nie odnosi się tylko i wyłącznie do tradycyjnego ujęcia sektora publicznego i, co charakterystyczne, nie powinna być utożsamiana jedynie z głównymi obszarami tej działalności. Większość pracowników zatrudnionych w administracji publicznej to personel tworzący działy usług, do których można zaliczyć m.in. księgowość, doradztwo prawne czy obsługę klienta (Fleszer, 2011, s. 72). W okresie niezwykle zmieniającej się rzeczywistości prawnej i technologicznej dużą rolę zaczyna odgrywać jakość oferowanych produktów i usług. Jakość takich usług stała się kluczowym celem w realizacji wszystkich urzędów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Urzędy te stawiają na kreatywność i wykorzystanie narzędzi informatycznych, chcąc przy tym mieć swoje miejsce w rynku, gdzie w przyszłości takie usługi mają stać się konkurencyjne.

Pojawia się przy tym dość znaczące pytanie, w jaki sposób zapewnić obywatelom usługi, których oczekują, i jak jednoznacznie wskazać, czy podjęte działania okazały się skuteczne i przyniosły oczekiwany skutek. Działalność administracji publicznej wymaga zdefiniowania większej liczby celów jakościowych niż ilościowych. Instytucje publiczne muszą wielokrotnie poszukiwać nowych formuł,

sprawiających, że dzięki użyciu środków publicznych obywatele mają otrzymywać usługi o coraz wyższej jakości. Dlatego też organy administracji publicznej powinny charakteryzować się określonymi atrybutami, tzn. muszą być:

- skuteczne, czyli sprawiać, że wyznaczone społecznie cele będą w pełni akceptowalne;
- efektywne, tam gdzie ocenia się adekwatność nakładów w stosunku do otrzymywanych wyników;
- sprawiedliwe, czyli podejmować działania, których podstawą jest zapewnienie całkowitej przejrzystości i bezstronności;
- oszczędne, czyli szanować środki publiczne, którymi dysponują (Opolski, Modzelewski, 2004, s. 50).

Znając już znaczenie terminu „usługa”, warto również wskazać krótką charakterystykę pojęcia „usługa publiczna”. Zatem usługą publiczną jest bez wątpienia każda czynność świadczona przez administrację publiczną, której nadrzędnym celem jest dostarczenie ludziom określonych dóbr. Takimi dobrami może być np. wydawanie decyzji administracyjnych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, utrzymanie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych czy utrzymanie czystości i porządku. Z perspektywy każdego mieszkańca tego rodzaju usługi można właśnie zakwalifikować do dóbr publicznych.

Ważną rolę w procesie zarządzania publicznego odgrywają ludzkie potrzeby, które są realizowane za pośrednictwem różnych dóbr i usług. Zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, jak uważa Barbara Koźuch, służą wspomniane już usługi publiczne.

Pojęcie usług publicznych definiuje czynności związane z działalnością mieszkańców danej społeczności, ale także różnego rodzaju działania rządu i samorządów prowadzące do tworzenia warunków do rozwoju sektora prywatnego i społecznego (Koźuch, 2004, s. 71).

Podstawowym kryterium wskazującym, czy konkretne działanie jest usługą publiczną, jest przede wszystkim służyć interesowi publicznemu. Usługi publiczne to także takie usługi, których przynajmniej jeden element

ma charakter czysto publiczny. Jako przykład można tutaj wskazać własność środków świadczonych usług, charakter zarządzania lub charakter zatrudniania. Usługi publiczne tworzą bardzo liczną grupę zróżnicowanych działań i różnych przedsięwzięć. Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekuje się określonej jakości, niezależnie od liczby osób z nich korzystających. W zakresie przedmiotowym usług publicznych mieszczą się następujące kategorie usług:

- usługi administracyjne, do których można zaliczyć np. wydawanie dowodów osobistych, praw jazdy, wydawanie pozwoleń i decyzji dotyczących ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa, wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie do działalności kontrolowanych przez państwo;
- usługi publiczne o charakterze społecznym, np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, edukacja, mieszkalnictwo czy pomoc i opieka społeczna;
- usługi publiczne o charakterze technicznym, np. transport, gospodarka wodna, utrzymanie porządku czy zaopatrzenie w energię.

Usługi publiczne powinny być realizowane zgodnie z zasadą powszechnej dostępności, zarówno w aspekcie rzeczywistej usługi, jak i w kontekście finansowym. Powszechna dostępność jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez organy administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na przyjętej określonej polityce społecznej, wyznaczonych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców. Dla usprawnienia systemu świadczenia usług publicznych konieczna jest poprawa zarządzania nimi, wykonywana przez urzędy publiczne. Można mówić o trzech grupach celów zarządzania usługami publicznymi. Są to:

- doskonalenie zarządzania obszarem usług publicznych – należy przez to rozumieć ograniczenie zbędnych szczebli zarządzania, odciążenie administracji od niepotrzebnych działań zarządczych, usprawnienie mechanizmów decyzyjnych związanych z dostarczaniem określonych usług oraz podniesienie kwalifikacji personelu zarządzającego;

- podniesienie poziomu racjonalności ekonomicznej danego systemu (który to można uznać za nieodzowny element skutecznego zarządzania) – składają się na to m.in. ograniczenie kosztów realizacji usługi, zmniejszenie opłat za usługę, samowystarczalność podmiotu gospodarczego realizującego usługę, umiejętność pozyskiwania środków na rozwój systemu świadczenia usług;
- podniesienie standardu usług – przede wszystkim jest to poprawa niezawodności realizacji usług (np. dostawy wody, odbioru ścieków) oraz poprawa ich jakości (Kowalczyk, 2003, s. 23–29).

W Polsce obserwuje się coraz częściej wzrost konkurencyjności w sferze usług społecznych, szczególnie jeżeli chodzi o działania jednostek samorządu terytorialnego. Konkurencyjność najbardziej rozwinęła się w systemie edukacji, w mniejszym natomiast stopniu w dziedzinie zdrowia. Relatywnie szeroki zakres konkurencyjności dotyczy działań organizacji niekomercyjnych (pozarządowych). Zasada konkurencyjności oznacza zwrócenie większej uwagi na potrzeby klientów, oferowanie większego wyboru dóbr i usług, uwzględniającego szersze preferencje oraz zapewniającego wyższy poziom świadczonych usług (Osborne, Gaebler, 1994, s. 511). To przesunięcie akcentu w zarządzaniu sektorem publicznym na konkurencyjność i orientację na wyniki zamiast ogniskowania się na środkach publicznych, typowego dla tradycyjnego zarządzania, realizowane jest przede wszystkim za pomocą:

- „odchudzania” całej administracji publicznej;
- oddelegowania władzy i odpowiedzialności na niższe szczeble zarządzania oraz wykorzystania współpracy zarządczej, np. jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi czy podmiotami prywatnymi;
- ukierunkowania procesu podejmowania decyzji na misje i założone cele, które stanowią filar realizacji zadań publicznych;
- zastępowania rozdzielania rządowych funduszy aktywnym poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania;
- stworzenia odpowiednich standardów realizacji zadań publicznych;
- mierzenia efektów działań jednostek samorządów terytorialnych stopniem satysfakcji obywateli (Gore, 1997, s. 1–3).

SAMOOCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Mechanizm samooceny kontroli zarządczej jest kolejnym procesem, mającym na celu zobrazowanie prawidłowości działań i zapewnienia odpowiedniej jakości funkcjonowania podmiotów administracji publicznej, w tym w jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe działania wynikają wprost z Komunikatu Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

Dokonując samooceny kontroli zarządczej, należy pamiętać, iż jest ona jednym z głównych instrumentów, które mogą być wykorzystane do oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Na podstawie regulacji prawnych, wynikających ze standardów kontroli zarządczej, należy stwierdzić, że samoocena taka powinna być przeprowadzona przynajmniej raz w roku przez osoby zarządzające oraz pracowników jednostki (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych). Powinna być również ujęta w ramy procesu niezależnego od aktualnej i bieżącej działalności danej jednostki, a także powinna być odpowiednio udokumentowana, aby dostarczyć rzetelnych informacji na temat funkcjonującej kontroli zarządczej. Należy również mieć świadomość, że samoocena kontroli zarządczej nie może być traktowana jako substytut narzędzi niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli zarządczej (np. audytu wewnętrznego). Proces ten należy traktować jako jeden z wielu ważnych elementów, które są wykorzystywane w ramach monitoringu kontroli zarządczej.

Przeprowadzając w odpowiedni sposób samoocenę kontroli zarządczej, pracownicy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli są angażowani w ocenę ryzyka, co bez wątpienia przyczynia się do nieustannego doskonalenia funkcjonującego systemu kontroli zarządczej, a tym samym uzyskania wysokiej jakości wdrażanych zadań publicznych. Działania takie bez wątpienia przyczyniają się do doskonalenia procesu zarządzania ryzykiem. Również bazowanie na standardach kontroli zarządczej sprawia, iż otrzymane wyniki samooceny stają się dla kierownika jednostki jednym ze źródeł otrzymania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej.

Uznanie procesu samooceny za jeden ze standardów kontroli zarządczej w zakresie prawidłowego funkcjonowania samorządów lokalnych stanowi wyraz istotności tej procedury w systemie zarządzania jakością. Należy zaznaczyć, iż wyniki samooceny są dla kierownika jednostki ważnym elementem, niezbędnym do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Dlatego zapewnienie odpowiedniej jakości przeprowadzanej samooceny i realne zastosowanie jej wyników wpływają na przebieg kompleksowej analizy funkcjonowania kontroli zarządczej. Takie oceny przedkładają się na kształtowanie unikalnych zestawów informacji, pokazujących, gdzie w momencie pojawienia się słabości zarządczych czy organizacyjnych należy pilnie podjąć działania usprawniające czy naprawcze (Krajewska, 2016, s. 115).

Realizacja w jednostce samorządu terytorialnego samooceny kontroli zarządczej pozwala w stosunkowo krótkim czasie i przy dość niskich nakładach ocenić słabe i mocne strony funkcjonującej kontroli zarządczej. W sytuacji pojawienia się pewnych nieprawidłowości w jednostce za pomocą samooceny można podjąć relatywnie szybko odpowiednie działania. Do głównych celów samooceny kontroli zarządczej można zaliczyć:

- sprawdzenie jednostki pod kątem wymogów wynikających ze standardów kontroli zarządczej;
- doskonalenie procesów zachodzących w danej jednostce samorządu terytorialnego;
- wdrażanie nowych i skutecznych standardów funkcjonowania jednostki (Kumpiałowska, 2011, s. 7).

Samoocena kontroli zarządczej w każdej jednostce sektora finansów publicznych może być przeprowadzona przy pomocy otwartej dyskusji na temat realizacji przyjętych założeń. Może być też realizowana za pomocą kwestionariusza ankiety, skierowanego do wszystkich pracowników oraz reprezentatywnej grupy wyższego szczebla (Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, 2011). Najczęstszą formą dokonywania samooceny w instytucjach publicznych jest wykorzystanie kwestionariusza. Przeprowadzając w taki sposób samoocenę kontroli zarządczej, kierownik samorządu terytorialnego uzyskuje informacje na temat sytuacji w zarządzanej jednostce. Otrzymane w ten sposób wyniki umożliwiają zarządzającemu skuteczne

wyznaczenie kierunków działań w obszarach strategicznych, które wymagają podjęcia odpowiednich działań zmierzających do uzyskania poprawy. Ponadto informacje uzyskane w wyniku przeprowadzonego badania pozwalają mu na świadome i wiarygodne sporządzenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. A to z kolei przyczynia się do zagwarantowania odpowiedniej jakości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego.

Obligatoryjną formą opracowania raportu z przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego jest forma pisemna. Raport powinien zawierać w szczególności:

- wstęp, obejmujący dane na temat jednostki, założenia informacyjne, a także główne procedury i procesy kształtujące system kontroli zarządczej;
- cel zrealizowanej samooceny;
- wskazanie podmiotowego i przedmiotowego zakresu samooceny;
- wyznaczenie rodzajów ryzyk poprzez wskazanie ewentualnych niedoskonałości kontroli zarządczej;
- wyniki przeprowadzonej samooceny;
- ogólne założenia dotyczące stanu funkcjonującej w jednostce kontroli zarządczej;
- konstatacje i proponowane czynności naprawcze (w sytuacji zidentyfikowania ryzyk).

Korzyściami wynikającymi z przeprowadzenia samooceny w jednostkach samorządu terytorialnego może być poprawa komunikacji pomiędzy pracownikami a kierownictwem. Ponadto wartością dodaną staje się wzmacnianie wiedzy i świadomości wszystkich zatrudnionych w jednostce osób na temat funkcjonującej kontroli zarządczej. To z kolei przekłada się na podnoszenie poziomu jakości wypełnianych przez dany samorząd zadań publicznych, którego efekty mają służyć mieszkańcom. Prawidłowo przeprowadzona samoocena pozwala na efektywniejsze wykorzystanie wszystkich zasobów komórki audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny dzięki przeprowadzonej samoocenie otrzymuje bardziej kompleksową informację o jakości i stanie kontroli zarządczej. Może również koncentrować się na obszarach nieujętych w procesie samooceny oraz podejmować działania zaradcze, które ujawnione zostały w wyniku przeprowadzonej samooceny.

PODSUMOWANIE

Na podstawie powyższych obserwacji można jednoznacznie stwierdzić, iż koncentracja jednostek samorządu terytorialnego na jakości w różnych uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych jest rozpatrywana w praktycznym wymiarze rozwoju tych podmiotów. Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się pojawienie się wielu metod i form doskonalenia systemów zarządzania, pozwalających na wprowadzenie zmian jakościowych zmierzających w kierunku poprawy obecnie funkcjonujących polityk, struktur czy kompetencji pracowników. Bez wątpienia zmiany te nie mogłyby mieć miejsca, gdyby nie praca zespołowa wszystkich pracowników samorządowych, zaangażowanych w procesy doskonalenia działalności jednostki. Ważnym elementem w kształtowaniu nowych wariantów doskonalących obecnie funkcjonujące w samorządach systemy jakości, staje się coraz częściej wymiana informacji pomiędzy takimi podmiotami.

Kluczowe wnioski płynące z oceny przeprowadzonych badań dotyczą zintensyfikowanej polityki informacyjnej i edukacyjnej w zakresie jakości różnorodnych procesów, które wdrażane są m.in. w jednostkach samorządu terytorialnego. Zwiększająca się przy tym świadomość społeczna związana z korzyściami, jakie niosą wdrażane procesy jakości, przyczyniając się do prawidłowego funkcjonowania samorządów lokalnych, bez wątpienia wpływa na większe zainteresowanie usługami publicznymi i jakością pracy świadczących je podmiotów.

W okresie przemian społeczno-gospodarczych przed administracją samorządową stoją wyzwania, jakimi są zmiany sposobu podejścia do zarządzania zadaniami oraz właściwe kształtowanie funkcji administracyjnej, będącej ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego. W odniesieniu do tych widocznych zmian obywatele oczekują, by urzędy administracji publicznej były dla nich przyjazne, otwarte i przejrzyste. Nie wolno jednak zapominać, iż należy nieustannie poprawiać jakość oferowanych usług publicznych. Należy wpływać na poprawę kultury organizacyjnej, czyniąc tym samym okoliczności świadczenia usługi publicznej bardziej przyjaznymi dla potencjalnych odbiorców.

Bibliografia

- Bugdol, M. (2001). *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego. ISBN 8388796429.
- Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych. (2011). *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Biuletyn”, nr 1.
- Fleszer, D. (2011). *Jakość usług administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, nr 2, s. 65–79. ISSN 1899-8658.
- Grudzewski, W.M., Hajduk, I. (2003). *Zarządzanie wiedzą wyzwaniem dla współczesnych przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 1, s. 3–9. ISSN 0860-6846.
- Hamrol, A. (2007). *Zarządzanie jakością z przykładami*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 9788301174668.
- Hamrol, A., Mantura, W. (2002). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 9788301149949.
- Kolman, R., Tkaczyk, T. (1996). *Jakość usług*, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”. ISBN 8386827343.
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84).
- Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. MF z 2011 r. nr 2, poz. 11).
- Kowalczyk, L. (2003). *Nowoczesne koncepcje w zarządzaniu organizacjami publicznymi*. W: *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie. ISBN 8372515794.
- Kożuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo PLACET. ISBN 8385428895.
- Krajewska, M. (2016). *Samoocena kontroli zarządczej jako narzędzie sprawnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 6/84, cz. 2, s. 103–109. ISSN 1640-6818.
- Kumpiałowska, A. (2011). *Jak przygotować jednostkę do wdrożenia systemu kontroli zarządczej*. W: E. Sławińska-Tomtała (red.), *Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788380921276.

- Lange, O. (1967). *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo PWE.
- Opolski, K., Modzelewski, P. (2004). *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej – wnioski z doświadczeń międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, s. 48–54. ISSN 0867-4973.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań: Media Rodzina of Poznań. ISBN 8372781508.
- Payne, A. (1997). *Marketing usług*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. ISBN 8320810507.
- Perło, D. (2009). *Zarządzanie jakością w administracji*. W: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business. ISBN 9788326400018.
- Rogosiński, K. (2000). *Usługi rynkowe*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. ISBN 8387152919.
- Sitek, B. (2016). *Zasady etyczne stosowane w cyberprzestrzeni*. W: B. Sitek, i in., *Nowoczesne narzędzia informatyczne w przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa*, Józefów: Wydawnictwo WSGE. ISBN 9788362753789.
- Sitek, M. (2017), *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science”, nr 1, t. 32, s. 145–159. ISSN 1734-2031.
- Such-Pyrgiel, M. (2019). *Człowiek w dobie cyfrowej transformacji. Studium socjologiczne*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 163–169. ISBN 9788366220966.
- Szymańska, W. (2016). *Monitorowanie jakości usług publicznych problemem administracji samorządowej na przykładzie Słupska*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 30/2, s. 171–185. ISSN 2080-1653.
- Tomaszewska, M. (2020). *Zapewnienie jakości w kontroli, w tym przeprowadzanie samooceny i oceny zewnętrznej*, „Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego”, nr 9/157, s. 29–36. ISSN 2449-6960.
- Van Looy, B., Van Dierdonck, R., Gemmel P. (1998). *Service Management. An Integrated Approach*, „Financial Times Management”. ISBN 0273635255.
- Wasilewski, L. (1999). *Rozważania o jakości*, Warszawa: Wydawnictwo PWE. ISBN 8386661151.