

Katarzyna Spilnyk

e-mail: 182362@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0008-7324-0888

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Funkcjonowanie kontroli w urzędzie miasta

DOI: 10.15611/2024.69.7.05

JEL Classification: H83, M49

© 2024 Katarzyna Spilnyk

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Spilnyk, K. (2024). Funkcjonowanie kontroli w urzędzie miasta. W: T. Dyczkowski (red.), *Wyzwania implementacji controllingu w praktyce gospodarczej* (s. 57-67). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Celem artykułu jest scharakteryzowanie roli, jaką pełni kontrola funkcjonująca w urzędzie miasta, oraz identyfikacja stosowanych instrumentów i metod kontrolnych. Opracowanie prezentuje wyniki dwuetapowego badania wykorzystującego metodę studium przypadku, ankietę i wywiad. Rozpoczęto je od oceny sposobu postrzegania przez pracowników kontroli prowadzonej w jednostce oraz identyfikacji pojawiających się problemów. Następnie dokonano ewaluacji zarządczych działań kontrolnych w badanej jednostce, analizując stosowane metody i procedury w tym zakresie. Na podstawie wniosków wyciągniętych z przeprowadzonych badań wskazano obszary zastosowania zarządczych działań kontrolnych w urzędzie miasta oraz zidentyfikowano pojawiające się problemy. Poruszono także kwestię rozumienia przez pracowników znaczenia kontroli w działaniu urzędu miasta.

Słowa kluczowe: kontrola, sektor publiczny, urząd miasta

1. Wstęp

Dynamiczny rozwój świata, nie tylko w zakresie gospodarczym, lecz także w kwestiach społeczno-kulturowych, stawia przed jednostkami samorządowymi nowe wyzwania. Działania podejmowane przez nie i ich reakcje na oczekiwania społeczeństwa znacząco wpływają na zadowolenie i komfort życia mieszkańców. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego muszą wykazać się dbałością o kondycję finansową, czyli zdolnością do równoważenia powtarzających się potrzeb wydatkowych ze źródłami dochodów przy jednoczesnej realizacji zadań wynikających z przepisów prawa, mających służyć pomnażaniu dochodów i maksymalizacji użyteczności publicznej dla mieszkańców (Adamczyk i Dawidowicz, 2016). Dlatego ważne jest, aby jednostki te rozwijały umiejętności prowadzenia gospodarki finansowej i odpowiednio nią za-

rzędały. Decyzje, które przyczyniają się do marnowania środków publicznych bądź realizacji projektów nieprzynoszących oczekiwanych rezultatów, pogarszają opinię o jednostkach samorządowych i negatywnie wpływają na ich funkcjonowanie (Ociepa-Kicińska i in., 2022, s. 150). W związku z tym coraz częściej zauważa się potrzebę rozwijania kontroli i zarządzania w jednostkach samorządowych, aby ich działania były bardziej świadome i przejrzyste, a ponoszone wydatki zostały zrationalizowane.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, jaką rolę pełnią kontrola, zwłaszcza ta o charakterze zarządczym, zbliżona do controllingu i stosowana w działalności jednostek samorządowych, a w szczególności w urzędzie miasta, oraz identyfikacja stosowanych instrumentów i metod tej kontroli. Rosnąca popularność i zainteresowanie metodami controllingu powoduje coraz częstsze wprowadzanie nowych narzędzi i tworzenie wyspecjalizowanych komórek kontrolnych w jednostkach gospodarczych. Jednakże większość opracowań naukowych, zgłębiających zagadnienia controllingu odwołuje się do jednostek gospodarczych stanowiących komercyjną część rynku. Niedostatecznie zbadany jest obszar wykorzystywania metodyki controllingu w jednostkach samorządowych (Bednarek, 2003), w których systematycznie wprowadzane są innowacyjne rozwiązania zarządcze i doskonaleni się sposoby realizacji zadań planistycznych i kontrolnych. Zaobserwowana luka badawcza odnosząca się do funkcjonowania zarządczych działań kontrolnych, zbliżonych w naturze do controllingu w jednostkach samorządowych, stała się inspiracją do zgłębienia tego zagadnienia oraz zestawienia podstaw metodycznych controllingu publicznego prezentowanych w pozycjach literaturowych z faktycznym ich podejmowaniem w działalności organów samorządowych.

W artykule omówiono zastosowanie kontroli w urzędzie miasta. W szczególności skupiono się na ocenie sposobu postrzegania przez pracowników kontroli prowadzonej w jednostce oraz identyfikacji pojawiających się problemów. Zebrane informacje pozwoliły na zaprezentowanie praktycznej strony prowadzenia zarządczych działań kontrolnych w badanej jednostce, dzięki czemu przeanalizowano stosowane metody i procedury.

2. Controlling w sektorze publicznym

W sferze samorządowej controlling znajduje zastosowanie głównie jako wsparcie decyzji w strategii finansowej i podejmowanych działaniach operacyjnych. Poprzez opracowywanie i przygotowywanie danych niezbędnych do sporządzenia budżetu jednostki controlling troszczy się o właściwe gospodarowanie środkami publicznymi, jednocześnie przyczyniając się do zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Wdrażanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania skutecznie wspomaga procesy decyzyjne jednostki zarówno na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym. Dodatkowo zwiększenie efektywności samorządów owocuje podniesieniem wiarygodności i poprawieniem jakości świadczonych usług, a co za tym idzie, lepszymi relacjami z mieszkańcami.

Dla administracji publicznej controlling stanowi rozszerzenie audytu i kontroli zarządczej, wypełniając zadania koordynujące i wspomagające działalność instytucji. Jednak nakładanie dodatkowych obowiązków lub rozciągnięcie zakresu działań przypisanych do jednego stanowiska, np. audytora, może skutkować pogorszeniem jakości wykonywanej pracy bądź pojawieniem się opóźnień w osiągnięciu zaplanowanych wyników (Kołodziej, 2019, s. 42). Dlatego dobrym rozwiązaniem jest poszerzanie struktur jednostek o stanowiska controllingowe. Controlling może pełnić również rolę uzupełnienia rachunkowości zarządczej jednostek samorządowych. Równocześnie ważnym zadaniem controllingu jest standaryzacja narzędzi wykorzystywanych do wspomagania i przygotowywania decyzji na różnych szczeblach administracyjnych.

Realizacja działań controllingowych w jednostkach samorządowych opiera się na współpracy między poszczególnymi komórkami, głównie między kierownictwem, komórką kontrolną a pracownikami. Dzięki temu stale monitorowana jest sytuacja jednostki, przy czym zarząd otrzymuje najważniejsze na dany moment informacje, które zostają odpowiednio przygotowane i wyselekcjonowane. Dodatkowo, kontakt między komórką kontrolną a pracownikami poprawia relacje wewnątrzorganizacyjne oraz pomaga filtrować informacje docierające do zarządu. W ten sposób najważniejsze sprawy są rozpatrywane jako pierwsze, a te o niższym stopniu istotności są rozpatrywane później.

Controlling stanowi zatem niezwykle użyteczne i potrzebne narzędzie wspierania działalności jednostek samorządowych. Brak odpowiednich instrumentów wpływających na efektywność jednostek może tworzyć bariery we wprowadzaniu nowych praktyk i procedur zarządzania. Dlatego wdrażanie usprawnień organizacyjnych, będących odpowiedzią na pojawiające się nowe problemy przyczynia się do rozwoju i ulepszenia dotychczasowych praktyk. Jak stwierdził L. Borowiec (2007): „Controlling jako instrument, który poprzez planowanie, kontrolę i sterowanie umożliwia realizację założonych celów jednostki, może skutecznie wspomagać proces realizacji usług publicznych”.

3. Metodyka badawcza

Znajomość szerokiego zakresu działań i funkcji pełnionych przez controlling pozwala na maksymalizację użyteczności tego systemu, dzięki czemu wzrasta efektywność pracy wielu jednostek. Komórki controllingowe są najpowszechniej spotykane w dużych przedsiębiorstwach, a w szczególności produkcyjnych. Jednakże warto zauważyć, iż controlling znajduje swoje zastosowanie również w jednostkach sektora publicznego. Jest to sfera zastosowania controllingu, która nie została szeroko opisana i stanowi lukę badawczą. Z tego względu przeprowadzono badanie, które miało na celu scharakteryzowanie, jaką rolę pełni kontrola funkcjonująca w urzędzie miasta, oraz identyfikacja stosowanych instrumentów i metod kontrolnych. Przeprowadzenie analizy miało za zadanie uwidocznic mocne i słabe strony wykorzysty-

wania metod znanych z controllingu w sektorze publicznym oraz wskazać potencjał rozwojowy w tym zakresie.

Podmiotem badania prezentowanego w artykule jest urząd miasta. Miasto, którym administruje jednostka liczy ponad 100 tysięcy mieszkańców i jest stolicą województwa. Wybór podmiotu badań miał charakter celowy z uwagi na złożoność procesów zachodzących w danym urzędzie oraz dostępność danych.

Badany urząd miasta liczy 36 wydziałów podzielonych na 6 grup, z czego za każdą z nich odpowiada jedna z osób: prezydent miasta, zastępca prezydenta miasta ds. gospodarki, zastępca prezydenta miasta ds. rozwoju, zastępca prezydenta miasta ds. społecznych, sekretarz miasta oraz skarbnik miasta. Spośród utworzonych wydziałów trzy stanowią komórki realizujące zadania z zakresu kontroli i analiz. Są to: wydział budżetu i rachunkowości, wydział organizacyjny oraz wydział audytu wewnętrznego, kontroli i analiz. W zakres ich obowiązków wchodzi m.in. opracowywanie rocznych planów i programów audytu wewnętrznego i sprawozdań z ich realizacji oraz realizowanie zadań audytowych zapewniających i doradczych. Audyt stanowi komplementarną część zarządczych działań kontrolnych, z którym wzajemnie się uzupełniają poprzez przemyślane i efektywne gospodarowanie i zarządzanie. Należy jednak zaznaczyć, iż zarządcze działania kontrolne w badanym urzędzie są mocniej zorientowane na bezpośrednie wspieranie procesów decyzyjnych, podczas gdy audytu nie wykorzystuje się we wdrażaniu projektów, przez co często jest bardziej obiektywną oceną.

Aby zdobyć informacje służące realizacji celu pracy, zostało wykonane dwuetapowe badanie z zastosowaniem dwóch technik pozyskania danych. Pierwszą był wywiad ustrukturyzowany przeprowadzony z osobą pracującą w komórce odpowiedzialnej za prowadzenie kontroli w jednostce oraz w innych podmiotach podlegających kontroli urzędu miasta. Powszechnie uważa się, że informacje uzyskane w toku prowadzonego wywiadu ustrukturyzowanego są wyczerpujące (Climent i in., 1975), a ustrukturyzowane rozmowy pomagają uniknąć nadinterpretacji zebranych pomiarów (Welner i in., 1974). Ponadto z punktu widzenia uporządkowania wypowiedzi i chronologii, wywiad ustrukturyzowany pozwala na określenie toku prowadzonego badania oraz zdobycie wystandaryzowanych informacji (Bluszcz, 2019, s. 214).

Drugą metodą badawczą była autorska ankieta, która została rozesłana do wszystkich pracowników komórek kontrolnych w danej jednostce. Wprowadzenie dodatkowego sposobu pozyskania informacji pozwoliło na dopełnienie wcześniej wykonanego wywiadu o opinie większej liczby osób pracujących w danym otoczeniu. Dzięki temu możliwe stało się szerokie spojrzenie na badane zagadnienia oraz wykonanie dokładniejszej i bardziej obiektywnej analizy. Poza sferą praktyczną, która została opisana i zbadana za pomocą wywiadu, udało się także zobrazować sferę społeczną wykonywanej kontroli w jednostce samorządowej, zdanie pracowników na jej temat, odczucia i potrzebne ich zdaniem zmiany.

W związku z wykonaniem dwuetapowego badania należało wyznaczyć etap, który zostanie przeanalizowany w pierwszej kolejności. Zdecydowano się na podą-

żanie metodą „od ogółu do szczegółu”. Z tego względu jako pierwsze zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonej ankiety. Jej głównym celem było zebranie informacji o sposobie funkcjonowania zarządczych działań kontrolnych w jednostce oraz poziomu zadowolenia pracowników z ich realizacji. Wskazane badanie przeprowadzono z użyciem aplikacji Formularze dostępnej na platformie Google. Zdołano zebrać 19 odpowiedzi od pracowników badanego urzędu miasta, zajmujących się zarządczymi działaniami kontrolnymi w jednostce. Utworzona ankieta składała się z jednego pytania wielokrotnego wyboru oraz czterech pytań jednokrotnego wyboru. Odpowiedzi na pytania jednokrotnego wyboru zostały oparte na skali Likerta, charakteryzującej się prostotą budowy, możliwością stosowania zmiennej syntetycznej i uchwycenia wielu aspektów badanego zjawiska (Jezior, 2013, s. 118). Dzięki wykorzystaniu tej skali ankietowani w prosty sposób określali swoje odczucia związane z badanym aspektem ich pracy.

4. Organizacja zarządczych działań kontrolnych w urzędzie miasta – omówienie wyników ankiety

W niniejszym rozdziale omówiono wyniki i wnioski płynące z przeprowadzonej ankiety na temat organizacji zarządczych działań kontrolnych w urzędzie miasta.

Pierwsza część ankiety dotyczyła organizacji kontroli. Ankietowani wskazywali, kto kontroluje realizowane przez nich zadania. Żaden z 19 ankietowanych nie wybrał odpowiedzi o niepodleganiu kontroli, a każdy z pracowników zaznaczył, że jest kontrolowany przez bezpośredniego przełożonego. Uwidocznili się też pewien schemat odpowiedzi, a mianowicie nikt nie wytypował jednocześnie kierownictwa jednostki i zewnętrznych organów kontroli. Dziewięciu respondentów z tej grupy zaznaczyło wyspecjalizowaną wewnętrzną komórkę bądź stanowisko kontrolne. Zastanawiający jest fakt, iż większość ankietowanych pochodzi z tej samej komórki kontrolnej w jednostce, co sugerowałoby jednolite podleganie pod te same komórki kontrolne. Jednakże odpowiedzi różnią się od siebie, co mogłoby wskazywać na brak pełnej świadomości, przez kogo są sprawdzane zadania wykonywane przez ankietowanych pracowników.

Odpowiedzi na kolejne pytania utworzone zostały na bazie skali Likerta. Pierwsze z nich służyło zbadaniu, czy kontrola prowadzona w jednostce przyczynia się do poprawy wykonywania przez pracowników zadań. Żaden z ankietowanych nie zdecydował się na wybór opcji „nigdy”, co jest pozytywnym sygnałem i pokazuje odczuwalny wpływ kontroli w jednostce na prowadzone działania pracownicze. Jedna z ankietowanych osób wybrała odpowiedź „rzadko”. Jednocześnie największa grupa osób – 8, zaznaczyła odpowiedź „czasami”, co wskazuje na niewykorzystywanie w pełni potencjału wynikającego z możliwości kontrolnych. Z kolei 6 pracowników odpowiedziało na zadane pytanie, wybierając opcję „często”, a 4 pracowników zdecydowało się na odpowiedź „zawsze”. Pokazuje to, że mimo istniejących luk w kon-

troli część pracowników widzi jej wpływ na swoje działania, co pozytywnie świadczy o efektywności kontroli.

Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy według pracowników kontrola prowadzona w jednostce charakteryzuje się właściwym poziomem intensywności. Ponownie żadna z osób ankietowanych nie wybrała odpowiedzi „nigdy”. Również odpowiedzi „rzadko” udzieliło jedynie 4 ankietowanych, co wskazuje, że zdecydowana większość ankietowanych pracowników ma neutralne bądź pozytywne nastawienie do działań kontrolnych. Odpowiedź „czasami” wybrało 6 ankietowanych osób, natomiast odpowiedź „często” aż 8. Dodatkowo jedna osoba zdecydowała się na wybranie opcji „zawsze”.

W czwartym pytaniu należało ocenić, czy w razie wystąpienia problemów pracownicy mają możliwość ich zgłoszenia. Bardzo duża część ankietowanych, aż 9 osób, była zdania, iż „zawsze” mają możliwość zgłaszania problemów. Jednocześnie 5 osób odpowiedziało „często”, a 2 osoby – „czasami”. Dodatkowo, 3 osoby udzieliły odpowiedzi „rzadko”. Biorąc pod uwagę zatrudnienie tych osób w tej samej jednostce, każdy z pracowników powinien mieć takie same możliwości zgłaszania problemów. Przypuszczalnie nie wszyscy pracownicy są w pełni świadomi obowiązujących w tym względzie procedur. Możliwe jest także, że część osób napotkała trudności bądź nie była zadowolona z reakcji jednostki lub kontrolerów na zgłoszony problem.

W piątym pytaniu ankietowani mieli odpowiedzieć, w jakim stopniu zgłaszane przez nich kwestie są na bieżąco rozwiązywane. W przeprowadzonym badaniu 4 osoby zaznaczyły odpowiedź „zawsze”, potwierdzając tym samym brak odczuwalnych zaniedbań w rozwiązywaniu problemów. Odpowiedź „często” była najliczniej zaznaczaną opcją, wybrało ją 7 osób, natomiast odpowiedź „czasami” zaznaczyło 5 osób. Możliwe, że część pracowników napotkała problemy, których rozwiązanie zajęło jednostce więcej czasu albo nie były one na tyle istotne z punktu widzenia całej organizacji, aby zajmować się nimi od razu. Pojawiły się natomiast 3 osoby, które zaznaczyły odpowiedź „rzadko”.

Przeprowadzona analiza odpowiedzi pomogła podsumować zebrane w ankiecie informacje oraz nakreślić sfery kontrolne jednostki, które wymagają usprawnienia. Wyniki ankiety uwidoczniły istniejące szanse na podjęcie próby większej współpracy między pracownikami a komórkami kontrolnymi, gdyż ankietowani zdawali się być na nią otwarci. Należałoby jednak skupić się na usprawnieniu reakcji podejmowanych w związku ze zgłoszonymi przez pracowników problemami, aby pracownicy zyskali więcej zaufania i chęci pomocy w rozwoju jednostki. Dodatkowo zauważalny jest problem z komunikacją w jednostce. Wypracowanie odpowiedniego porozumienia między szczeblami jednostki jest niezbędnym elementem skutecznego zarządzania i kontrolowania prowadzonych działań. Prawdopodobnie niewystarczające wyposażenie technologiczne i ograniczenie w dostępie pracowników do programów również negatywnie wpływa na funkcjonowanie jednostki. Opóźnia to niezbędne procesy oraz uniemożliwia przeprowadzanie analiz działalności jednostki i podejmowania ewentualnych działań w związku z wykryciem odchyleń.

5. Praktyczne aspekty realizacji zarządczych działań kontrolnych w urzędzie miasta – omówienie wniosków z wywiadu

W drugiej kolejności analizie zostało poddane badanie realizowane metodą wywiadu ustrukturyzowanego przeprowadzonego z osobą pracującą w komórce kontrolnej jednostki. Jego głównym celem było zebranie informacji o podejmowanych zarządczych działaniach kontrolnych w jednostce, nie tylko od strony formalnej organizacji kontroli, ale również tych ukazujących stronę praktyczną funkcji kontrolnej. Utworzony wykaz pytań do wywiadu składał się z 8 zagadnień. Wywiad przeprowadzono w formie rozmowy on-line z wykorzystaniem aplikacji do zdalnej komunikacji.

Pierwsze pytanie dotyczyło zakresu obowiązków rozmówcy. Osoba uczestnicząca w wywiadzie zatrudniona jest na stanowisku ds. kontroli. Jak wskazała: „Zakres obowiązków kontrolera określony jest w dokumencie pod tytułem *Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności*”, i obejmuje współuczestnictwo w planowaniu kontroli, opracowywanie programów i tematyki kontroli, przeprowadzanie kontroli kompleksowych, problemowych, sprawdzających i doraźnych, w tym również kontroli w spółkach z udziałem kapitałowym miasta, sprawdzanie stanu wykonania zaleceń pokontrolnych oraz udział w opracowywaniu informacji i analiz na podstawie wyników kontroli. Jak widać obszar zadań sprawowanych przez osoby pracujące w badanym urzędzie na stanowiskach kontrolnych obejmuje cztery podstawowe zakresy funkcjonalności controllingu, które zostały opisane przez R. Krupskiego (2004, s. 65). Dowodzi to uniwersalności controllingu niezależnie od miejsca utworzenia takowej komórki.

Drugie pytanie dotyczyło organizacji procesów kontrolnych w jednostce, jak są planowane, jaka jest częstotliwość ich realizacji. W odpowiedzi wskazano, iż w urzędzie realizowana jest kontrola instytucjonalna i kontrola funkcjonalna.

Rozmówca określił, że „w przypadku kontroli instytucjonalnej, w urzędzie ustanowione są zarządzeniem Prezydenta Miasta procedury wewnętrzne w sprawie realizacji kontroli. W procedurach określone są zasady planowania, realizacji i opracowywania wyników kontroli, rodzaje przeprowadzanych kontroli, częstotliwość realizacji, obieg dokumentów, terminy itp.” Kwestie, które są sprawdzane i weryfikowane przy tym rodzaju kontroli, obejmują wyznaczenie normy, która jest ustalana na podstawie uchwał i rozporządzeń, a następnie porównanie stanu faktycznego z wyznaczoną normą. Kontroler określa różnice między normą a stanem obecnym oraz określa przyczyny i skutki – najczęściej finansowe – dla jednostki i miasta. Następnie wskazywane są zalecenia, które mają na celu przeciwdziałać powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości i naprawić to, co nie funkcjonuje prawidłowo. W zaleceniach podana jest data powiadomienia prezydenta i kontrolera o realizacji zaleceń z terminem ich wdrożenia przez kierownika jednostki. Po upływie czasu na realizację zaleceń może być przeprowadzona kontrola mająca na celu sprawdzenie ich wdrożenia.

W urzędzie robi się również kontrolę funkcjonalną wynikającą z unormowań prawnych w zakresie kontroli zarządczej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). Jak zaznaczył rozmówca: „Kontrola funkcjonalna realizowana na każdym stanowisku pracy jest realizowana jako samokontrola – kontrola wykonywanych przez siebie zadań – lub kontrola realizowana w ramach nadzoru przez np. kierowników nad procesami lub zadaniami realizowanymi przez pracowników danej komórki organizacyjnej urzędu”.

Odpowiedzi na trzecie pytanie pozwoliły ustalić, jakie są obszary kontroli wewnętrznej w badanej jednostce. Dodatkowo zapytano o obowiązki w ramach każdego z obszarów kontroli. Pozyskane informacje pokazały szeroki zakres kontroli w badanym urzędzie, gdyż obejmował on obszary formalno-prawne, koszty, dochody, realizację obowiązków przez pracowników, jakość usług, Prawo Zamówień Publicznych oraz Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

Kolejne pytanie służyło wskazaniu stopnia ważności wskazanych obszarów kontrolnych. W odpowiedzi rozmówca powiedział, że „nie można stwierdzić, że któryś z obszarów jest mniej lub bardziej ważny. Każdy z obszarów podlega kontroli pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, jak i obowiązującymi w jednostce procedurami”.

Piąte pytanie dotyczyło narzędzi używanych w procesach kontrolnych prowadzonych w jednostce. Okazało się, że jednostka stosuje jedynie dwie metody: listy kontrolne i tabele Excel. Tworzeniem potrzebnych schematów zajmuje się wybrany pracownik komórki kontrolnej, zazwyczaj jest to osoba prowadząca kontrolę. Jednostka posiada przygotowane schematy i tabele dla każdej z wymaganych czynności. Zadanie polega więc na poprawnym wypełnieniu tabeli. Odwołując się do opracowań D. Bogackiej-Iskry (2011) oraz J. Materaca (2020, s. 60), należy podkreślić rolę odpowiedniego doboru metod i narzędzi, aby dopasować je do możliwości i potrzeb jednostki oraz maksymalnie wykorzystać ich potencjał. W tym kontekście należy zauważyć, że jednostka utrzymuje stworzone przed laty schematy i sposoby realizacji działań kontrolnych najprawdopodobniej z przyzwyczajenia oraz braku chęci rozwoju i zmiany, gdyż każda zmiana wymagałaby nauki obsługi i prowadzenia czynności kontrolnych od nowa.

W odpowiedzi na pytanie szóste: czy jednostka wykorzystuje narzędzia wsparcia informatycznego w procesie kontroli, rozmówca wskazał, iż stosowany jest jedynie podstawowy pakiet Office. Okazało się, że jednostka nie posiada programu komputerowego przeznaczonego do sprawowania działań kontrolnych. Biorąc pod uwagę wcześniejszą analizę ankiety, można stwierdzić, że brak takiego programu przysparza pracownikom problemów. Jedna z osób ankietowanych udzieliła odpowiedzi, iż należałoby poprawić elektroniczną wymianę danych, a inny ankietowany wskazał, że poprawy wymaga kontrola systemów informatycznych.

Siódme pytanie miało sprawdzić, które czynności kontrolne pochłaniają najwięcej czasu. Ankietowana osoba stwierdziła, że najbardziej czasochłonne jest przygotowanie i omówienie tematyki kontroli oraz pisanie protokołu – szczególnie w przy-

padku stwierdzenia nieprawidłowości, gdyż jest to czasochłonne w związku z potrzebą ręcznego wypełnienia schematycznego pliku informacjami zdobytymi w czasie kontroli. Natomiast sam protokół zawiera informacje wymagane ustawowo (Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. ...), czyli:

- wskazanie kontrolowanego i osób kontrolujących,
- określenie przedmiotu i zakresu kontroli, miejsca i czasu jej przeprowadzenia,
- sporządzenie opisu dokonanych ustaleń faktycznych,
- przedstawienie dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych dowodów i ocenę prawną sprawy będącej przedmiotem kontroli,
- pouczenia, w szczególności o prawie do złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz prawie złożenia korekty deklaracji.

Ostatnie, ósme pytanie wywiadu dotyczyło procesów kontrolnych w badanej jednostce, które wymagają doskonalenia. W odpowiedzi stwierdzono, że „brakuje osób zaznajomionych z tematem kontroli na poziomie wyższym niż rutynowe sprawdzanie”. Często też sprawowanie kontroli jest utożsamiane z przestrzeganiem narzuconych zasad i wypełnianiem prawnych obowiązków jednostki, zapominając przy tym o korzyściach, jakie można uzyskać, jeśli kontrola zostanie odpowiednio pokierowana. Jak zauważyła osoba udzielająca odpowiedzi, istnieje przepaść między postrzeganiem controllingu w jednostkach gospodarczych a jego zastosowaniem w sektorze publicznym – jednostkach samorządowych. Dlatego badana jednostka powinna podjąć działania w celu wprowadzenia nowych narzędzi i rozwoju kontroli, aby w pełni wykorzystać efekty tego działania. Nie należy się również obawiać o niechęć do zmian osób nowo zatrudnionych, gdyż z pewnością są one przyzwyczajone do obcowania z technologią. Dlatego im szybciej nowi pracownicy zostaną zapoznani z różnorodnymi metodami i narzędziami pracy, tym łatwiej i efektywniej będą wykonywać swoje zadania w przyszłości.

6. Zakończenie

Niewątpliwie controlling utożsamiany jest z działaniami nadzorującymi, podejmowanymi w dużych przedsiębiorstwach produkcyjnych i handlowych. Jednakże, jak pokazuje niniejszy artykuł, znajduje on zastosowanie również w jednostkach samorządowych, które choć mają niższy stopień zaawansowania w tym obszarze, wykorzystują podobne metody do tych stosowanych w przedsiębiorstwach. Mimo mniejszych zasobów technologicznych oraz braku wyspecjalizowanej komórki controllingowej metody i narzędzia controllingowe wykorzystywane są w jednostkach samorządowych jako pomoc i rozszerzenie działań audytowych, zarządzających lub kierowniczych. Dzięki temu poprawia się efektywność prowadzonych działań i jakość świadczonych usług.

Wyniki badania pokazują, że osoby odpowiedzialne za zarządcze procesy kontrolne w jednostkach sektora finansów publicznych powinny zwrócić uwagę na po-

trzebę rozwoju takich sfer jak zaplecze technologiczne czy usprawnienie komunikacji. Są to bardzo istotne aspekty funkcjonowania obszarów kontrolnych jednostki, dzięki którym praca wykonywana jest sprawniej. Niedostateczna infrastruktura informatyczna, zbyt złożone i czasochłonne procedury, a także brak rozwoju systemów kontrolnych sprawiają, że praca staje się monotonna i nie motywuje pracowników do doskonalenia swoich działań. Należy również podkreślić, że sprawne przekazywanie informacji oraz dobra komunikacja na poszczególnych szczeblach jednostki pozwala na dotrzymywanie wyznaczonych terminów oraz podejmowanie szybkiej reakcji w sytuacji wykrycia problemów.

Istotna jest także kwestia świadomości roli zarządczych działań kontrolnych w środowisku jednostek samorządowych. Duża część osób pracujących w zawodzie postrzega ją jedynie jako dbanie o poprawne wypełnienie wymogów prawnych stawianych wobec jednostki. Kontrole prowadzone są w sztywnych ramach, bez wykonywania dodatkowych obserwacji i prób wyciągania z nich wniosków, które mogłyby przyczynić się do poprawy działania jednostek. Zdaniem autorki, szczególnie kwestia świadomości znaczenia działań kontrolnych dla poprawy funkcjonowania jednostki jest niezbędna, aby mógł się rozwijać controlling w sektorze publicznym.

Przeprowadzone badanie pokazało sytuację w jednym urzędzie miasta, nie można więc stwierdzić, czy w każdej jednostce odbiera się controlling w ten sam sposób. Niemniej, na przykładzie zbadanej jednostki widać pojawiającą się świadomość możliwości rozwoju i doskonalenia controllingu tak, aby lepiej wykorzystać jego potencjał w sektorze publicznym. Kierunkiem dalszych badań powinna być zatem identyfikacja stopnia rozpowszechnienia konkretnych metod controllingu, jak i samego instytucjonalnego controllingu w różnych jednostkach sektora finansów publicznych.

Literatura

- Adamczyk, A. i Dawidowicz, D. (2016). Wartość informacyjna wskaźników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, (25), 25-36. <https://doi.org/10.18276/epu.2016.125-02>
- Bednarek, P. (2003). Controlling jako instrument zarządzania w sektorze publicznym. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (984), 102-111.
- Bluszcz, J. (2019). Esej i wywiad jako techniki badania przebiegu życia zawodowego człowieka w kontekście jego zawodowego rozwoju. *Szkoła – Zawód – Praca*, (18), 206-222. <https://doi.org/10.34767/SZP.2019.02.13>
- Bogacka-Iskra, D. (2011). Ocena użyteczności instrumentów controllingu w zarządzaniu wartością przedsiębiorstwa. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, (46), 343-350.
- Borowiec, L. (2007). *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*. Wolters Kluwer.
- Ciarko, M. i Paluch-Dybek, A. (2018). Controlling w jednostkach samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 133(1), 71-80. <https://doi.org/10.18276/epu.2018.133/1-06>
- Climent, C. E., Plutchik, R., Estrada, H., Gaviria L. F. i Arévalo, W. (1975). A Comparison of Traditional and Symptom-Checklist-Based Histories. *The American Journal of Psychiatry*, 132(4), 450-453. <https://doi.org/10.1176/ajp.132.4.450>

- Jezior, J. (2013). Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia. *Przegląd Socjologiczny*, 62(1), 117-138.
- Kołodziej, D. (2019). Rola audytora wewnętrznego oraz inspektora ochrony danych osobowych w jednostce samorządu terytorialnego. W: P. Bednarek (red.), *Audyt wewnętrzny a ocena kondycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych i instytucji* (s. 36-43). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Krupski, R. (2004). *Podstawy organizacji i zarządzania*. Wydawnictwo I-BiS.
- Materac, J. (2020). Controlling jako koncepcja zorientowana na wynik. *Zeszyty Naukowe ZPSB Firma i Rynek*, 1(57), 53-63.
- Ociepa-Kicińska, E., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Brzozowska, K. i Pluskota, P. (2022). Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w obliczu pandemii COVID-19 na przykładzie województw samorządowych w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (59), 149-165. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2022.59.10>
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240)
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. 2016 r., poz. 1947 ze zm.)
- Welner, A., Liss, J. L. i Robins, E. (1974). A Systemic Approach to Making Psychiatric Diagnosis. *Archives of General Psychiatry*, 31(2), 193-196. <https://doi.org/10.1001/archpsyc.1974.01760140045007>

The Function of Control in a Municipal Office

Abstract: This paper aims to examine the role of control in support of municipal office activities and to identify the control instruments and methods used. The paper presents the results of a two-stage research using a case study supported by a survey and an interview. Firstly, it focuses on assessing the employees' perception of management control carried out in the unit and identifying emerging problems. The second part presents the practical side of conducting management control activities in the studied unit, thanks to which the applied methods and procedures were analysed. Based on the research, areas of application of control activities in the municipal office were indicated, and emerging problems were identified. The issue of awareness of the role of management control in the municipal office units was also raised.

Keywords: control, public sector, municipal office