

Sławomir Kotylak

Kontrola wewnętrzna warunkiem sprawnego zarządzania administracją publiczną

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 309-319

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Sławomir Kotylak¹

KONTROLA WEWNĘTRZNA WARUNKIEM SPRAWNEGO ZARZĄDZANIA ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Wprowadzenie

Administracja publiczna jest najbardziej rozwiniętym sektorem w państwie. Bardzo wiele obszarów działalności ludzkiej jest uregulowane i kontrolowane przez administrację np. przepisy budowlane, finansowe, prawo lokalne itd. Wiąże się z tym konieczność stałej rozbudowy aparatu administracyjnego, co powoduje coraz większą jego złożoność. Stąd też, sprawna i kompetentna administracja publiczna oraz właściwe relacje pomiędzy organami samorządów wszystkich szczebli, a administracją rządową oraz pomiędzy państwem, a obywatelem są jednym z kluczowych czynników rozwoju współczesnej gospodarki i państwa. Sprawne zarządzanie administracją państwową wymaga ciągłego podejmowania decyzji. Komplikacja procesu decyzyjnego rośnie wraz z rozwojem kraju i stopniem jego integracji z Unią Europejską. Wzrost komplikacji dotyczy nie tylko ilości zadań, ale także ich złożoności.

Aby wspomóc zadania realizowane w kierunku przeciwdziałania przedstawionym problemom w funkcjonowaniu administracji, organy jej powinny dysponować określonymi narzędziami i technikami zapewniającymi rzetelne i wiarygodne informacje, na temat efektywności, skuteczności i sprawności podejmowanych i realizowanych zadań.

Powyższe stwierdzenie jasno zatem wskazuje na ogromne znaczenie kontroli dla należytego funkcjonowania administracji publicznej zarówno w okresach przejściowych tzn. okresach reform administracyjnych, jak również codziennym jej funkcjonowaniu. Tak więc dzisiejsza administracja nie może funkcjonować bez sprawnie funkcjonującej kontroli. Jednak w obszarze tym występuje wiele problemów. Jak pisze Z. Leoński² problem kontroli w administracji publicznej występuje w dwóch układach. Z jednej strony chodzi o kontrolę sprawowaną przez niezależne od administracji inne podmioty, z drugiej zaś strony rozróżniamy kontrolę sprawowaną przez administrację publiczną nad innymi podmiotami np. nadzór budowlany lub sanitarny, różnego rodzaju inspekcje.

Jednak w opinii autora układ ten nie obejmuje trzeciej płaszczyzny kontroli w administracji, a mianowicie kontroli wewnętrznej realizowanej przez specjalnie w tym

¹ Dr, adiunkt, Zakład Zarządzania Strategicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Zielonogórski.

² Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 137.

celu wyodrębnione komórki poszczególnych form administracji. Stąd też w dalszej części, uwaga autora zostanie skupiona właśnie na kontroli wewnętrznej jako kluczowym elemencie sprawnego zarządzania administracją publiczną.

Czym jest dzisiejsza kontrola?

W dorobku nauki prawa na gruncie angielskim wykształciło się pojęcie kontroli w znaczeniu: zarządzania, rządzenia, działania w zakresie wykonywania władzy publicznej na pewnym terenie (np. wojska kontrolują określony teren). Na gruncie francuskim dorobek nauki szedł w innym kierunku. We Francji w czasie monarchii absolutnej (kiedy to rozwinęło się wiele pojęć z zakresu administracji publicznej) wykształcił się specyficzny sposób rejestrowania faktu zapłacenia przez podatników podatków. Urzędnik reprezentujący skarb królewski (prokurator – od łac. *procura* – troszczenie się), przyjmując podatek, sporządzał wielkich rozmiarów dokument zawierający tę samą treść po lewej i po prawej stronie. Potem przerywał go w połowie: jedna część (*rola* – zwinięty) zabierał podatnik, a druga (*kontrola*) urzędnik składał w kartotekach urzędu według określonego klucza. Miało to znaczenie dowodowe; przyłożenie do siebie obu części dokumentu pozwalało stwierdzić ich autentyczność. Taka działalność urzędnika służyła tylko do sprawdzenia, czy dana osoba zapłaciła podatek – czy stan faktyczny zgadza się ze stanem postulowanym i właśnie to znaczenie pojęcia kontrola przyjęto na kontynencie europejskim. Tak więc dzisiejsza kontrola polega na badaniu, w kontekście stwierdzenia, jak przebiegały procesy i sprawdzeniu, czy odpowiada to powinnościom, obowiązkom, zadaniom i wymaganiom stawianym kontrolowanemu.

W doktrynie i literaturze przedmiotu spotyka się wiele definicji pojęcia kontroli. *Mały słownik języka polskiego* PWN określa kontrolę jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym³. Niektórzy autorzy idą w kierunku zdefiniowania procesów kontroli jako procesu polegającego na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, pozwalającego na ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności⁴. Widać zatem, że kontrola powinna pozwalać na ocenę stanu postulowanego oraz wskazywać na możliwość wystąpienia odchylenia od tego stanu. Zgodnie z koncepcją E. Iserzona, kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego ze stanem postulowanym⁵.

Jedną z bardziej rozbudowanych definicji kontroli przedstawił J. Starościak; wskazał on, że polega ona na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciw zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowaniu jednostkom kompetentnym o dokonanych sprostowaniach bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej⁶. Celem kontroli jest zatem ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony ale, aby można było to uczynić, trzeba zbadać stan istniejący oraz znać stan postulowany⁷.

Zdaniem J. Jagielskiego, kontrolę należy uznawać jako proces sprawdzania i oceniania określonej działalności. Kontrola obejmuje jego zdaniem obserwowanie

³ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2002, s. 353.

⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 370.

⁵ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 174.

⁶ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

⁷ Por. J. Lang, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1996, s. 229.

i rozpoznawanie danej działalności lub stanu w określonym czasie, ocenę tej działalności lub stanu poprzez konfrontację rzeczywistego, faktycznego ich obrazu z odnoszącymi się do nich jako całości, jak również do poszczególnych fragmentów, z założeniami wyjściowymi znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach, prowadzącą do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe, diagnozę przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, sformułowanie wniosków służących przeciwdziałaniu powstawania nieprawidłowości w przyszłości⁸.

Wydaje się jednak w opinii autora, że najbardziej zbliżonym modelem definiującym zjawiska kontrolne zachodzące w administracji publicznej, a odzwierciedlającym dzisiejsze potrzeby, będzie kontrola zdefiniowana przez S. Kałużnego, który uznaje kontrolę jako rodzaj działania, którego naczelnym celem jest regulowanie i korygowanie wszelkich czynności dla zapewnienia ich sprawności⁹.

Kontrola administracji publicznej

Dzisiejsze formy administracyjne różnią się w znacznym stopniu od form funkcjonujących jeszcze na początku XX wieku, w związku z czym, kontrola jako funkcja zarządzania zdefiniowana przez F.W. Taylor¹⁰, którego prace rozwinął H. Le Chatelier¹¹ nie przystaje do dzisiejszych oczekiwań i wymogów jej stawianych. Wynika to przede wszystkim ze złożoności w płaszczyznach organizacyjnej, strukturalnej i zadaniowej administracji publicznej, wynikającej z wielowątkowej działalności prowadzonej w wielowymiarowym środowisku. Zatem kontrola wewnętrzna staje się istotnym czynnikiem determinującym sukces lub porażkę, gdyż jak potwierdzają to badania, straty z powodów wewnętrznych są zdecydowanie wyższe od tych z powodów zewnętrznych. Stąd też, efektywny system kontroli wewnętrznej jest dla administracji publicznej nie mniej ważny, jak prawidłowa rachunkowość, należyta dokumentacja czy efektywne zarządzanie. Rośnie zatem znaczenie kontroli wewnętrznej.

Jaka jest zatem kontrola wewnętrzna w administracji publicznej? Podstawowym determinantem sprawności kontroli dzisiejszej administracji jest historia rozwoju samorządności w Polsce. Wynika to z faktu, że po 1989 r. instytucji administracyjnych nie formowano zgodnie z jakimś świadomie wybranym modelem. Stwierdza się też, że część z nich kontynuowała swoje działania jeszcze według wzorców z PRL. Stąd też powstał w kraju konglomerat różnego typu instytucji, w których trudno było stworzyć jednorodny system kontroli wewnętrznej. Niemniej wspólne dla dzisiejszej administracji publicznej jest to, że działa ona na zasadzie sektorowego podporządkowania pionowego. Charakteryzuje się także pierwszeństwem sformalizowanej procedury nad prawem materialnym. Skutkiem tego jest skomplikowanie procedur w sprawach drobnych i generalną przewlekłość postępowania. Urzędy większy nacisk kładą na przestrzeganie procedur niż efekt pracy. Nie biorą pod uwagę rzeczywistych potrzeb klientów ani jakości produktu, który oferują. W rezultacie kontrola wewnętrzna podążając defakto tą drogą, kładzie szczególny nacisk na formalną stronę funkcjonowania urzędu, a niżeli jego sprawność w realizacji zadań.

Dwuetapowa reforma samorządowa (z lat 1990 i 1999) doprowadziła do częściowego rozdzielenia funkcji poszczególnych administracji. Samorząd przejął obo-

⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999 s. 7-9.

⁹ S. Kałużny, *Leksykon kontroli*, Desko, Warszawa 2002, s. 82.

¹⁰ Zob. F.W. Taylor, *Zasady organizacji naukowej zakładów przemysłowych*, Warszawa 1923.

¹¹ Zob. H. Le Chatelier, *Filozofia systemu Taylora*, Warszawa 1926.

wiązki świadczenia usług o charakterze lokalnym i ponadlokalnym. Administracja rządowa stała się regulatorem odpowiedzialnym za planowanie polityki. Jednak żeby osiągać cele zamierzone w strategiach, trzeba posiadać narzędzia do sprawdzania wyników. Pojawia się zatem pytanie – czy dzisiejsze systemy kontroli wewnętrznej administracji publicznej spełniają stawiane im wymagania? Bolesław Rafał Kuc¹², który metodologicznie zrywa z rygoryzmem badań kontrolnych i nastawia się na doradztwo, a nie tropienie nieprawidłowości, stwierdza, że obecne formy kontroli wpływają na postrzeganie systemu kontroli wewnętrznej jako ociężałego, nadmiernie zbiurokratyzowanego, mało przydatnego dla podejmujących decyzje menedżerów procesu.

Również w opinii takich autorów jak S. Kałużny¹³ i E.J. Saunders¹⁴, dzisiejsza kontrola wewnętrzna nie spełnia pokładanych w niej nadziei, gdyż będąc procesem powinna być środkiem do osiągnięcia celu, a nie celem samym w sobie, realizowanym przez ludzi na wielu szczeblach i w wielu zakresach, nie będąc tylko wbudowaną w strukturę administracyjną formą organizacyjną o biurokratycznym charakterze. Stworzenie właściwego systemu kontroli wewnętrznej w postaci mechanizmów, technik, zasad, procedur, zadań, zabezpieczeń i czynności kontrolnych wpływa w bezpośredni sposób na zdolność jednostki do osiągania jej celów i wspomaga inicjatywy jakościowe przedsiębiorstwa jednak jeszcze niczego nie gwarantuje.

Zatem kontrola wewnętrzna jako system obecnie funkcjonujący w administracji publicznej powinien dostosować się do nowych potrzeb w tym głównie sensie, aby jego działalność nie skupiała się wyłącznie na tropieniu nieprawidłowości formalno-prawnych podejmowanych decyzji, lecz również, a może głównie na wspieraniu administracji publicznej w polepszaniu sprawności jej funkcjonowania, reagując na wszelkie przejawy wskazujące na zaniechania lub opieszałość w działaniach szczególnie tych, w których stroną są klienci czyli obywatele.

Współczesne potrzeby administracji vs kontrola wewnętrzna

Jakie zatem potrzeby zgłasza administracja publiczna w kontekście tworzenia warunków dla sprawnego zarządzania nią? W odniesieniu do funkcji kontrolnych i koordynacyjnych wewnątrz administracji w wielu¹⁵ opracowaniach wykazano, że wewnętrzne systemy zarządzania są słabo rozwinięte, a kontrola zależy zwykle od podejścia poszczególnych urzędników. Istotnym problemem jest tu brak mechanizmów skutecznej koordynacji poziomej oraz zharmonizowania działań w obrębie poszczególnych komórek administracji publicznej. Stwarza to warunki do wewnętrznego rozbicia, głównie na części pokrywające się z zakresami odpowiedzialności.

Również w opinii autora obecny stan kontroli wewnętrznej w administracji publicznej nosi znamiona patologicznego zniekształcenia systemu kontroli w kierunku jego rozdrobnienia i rozbicia. Wskazuje na to wiele sygnałów płynących wprost od pracowników administracji publicznej tego samego szczebla, którzy spotkali się z sytuacją merytorycznie wzajemnie wykluczających się raportów pokontrolnych z kontroli

¹² B.R. Kuc, *Audyt wewnętrzny perspektyw rozwoju*, <http://pismomba.wspiz.edu.pl/pliki/217.pdf> (8.9.2007 r.).

¹³ Zob. S. Kałużny, *Systemy kontroli*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005.

¹⁴ Zob. E.J. Saunders, *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, EDUKATOR, Częstochowa 2003.

¹⁵ P. Heywood, J.H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst & Young Polska, Warszawa 2008 s. 7.

tego samego obszaru funkcjonowania administracji publicznej przez komórki kontroli wewnętrznej w poszczególnych urzędach.

Wynika zatem, że aby móc mówić o kontroli wewnętrznej jako warunku sprawnego zarządzania administracją publiczną, należy dokonać istotnych zmian w sposobie organizowania i funkcjonowania komórek kontroli wewnętrznej administracji publicznej. Dokonane przekształcenia powinny w rezultacie pozwolić stworzyć system kontroli tworzący sieć wzajemnie się uzupełniających elementów na wszystkich szczeblach administracji. Sieć ta powinna funkcjonować w oparciu o rozwój mechanizmów skutecznej koordynacji poziomej oraz zharmonizowania działań kontrolnych. W rezultacie sieć taka, powinna podnieść sprawność funkcjonowania kontroli wewnętrznej, jak i samej administracji.

Zanim jednak taki system mógłby powstać należy sobie odpowiedzieć na pytanie – jakie potrzeby ma współczesna administracja publiczna w Polsce w odniesieniu do działań jakie realizuje kontrola wewnętrzna? Punktem wyjścia do odpowiedzi na to pytanie jest zakres zadań zdefiniowanych przez ustawodawcę dla poszczególnych szczebli administracji publicznej. Zbiór zadań i wynikające z nich wybrane potrzeby oraz problemy administracji publicznej na szczeblu samorządowym, których rozwiązanie może przynieść sprawna kontrola wewnętrzna został przedstawiony w tabeli 1¹⁶.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy zbiór zadań jakie nakłada na poszczególne szczeble administracji samorządowej ustawodawca w większości obszarów się pokrywa, co stanowi podstawę dla stwierdzenia, że możliwe jest stworzenie systemu kontroli wewnętrznej w oparciu o pełną koordynację poziomą działań poszczególnych komórek kontroli na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Rezultatem powyższego założenia jest konkluzja, że zharmonizowanie działań kontrolnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji doprowadziłoby do zwiększenia skuteczności funkcjonowania całego aparatu administracyjnego poprzez eliminację potrzeby wielokrotnego formalnego badania tych samych obszarów działania administracji publicznej. Wiązałoby się to również z ograniczeniem liczby kontroli w poszczególnych obszarach działań administracji publicznej. W konsekwencji doprowadziłoby to do zwiększenia sprawności aparatu administracyjnego ze względu na eliminację czasochłonności procedur realizowanych na potrzeby kontroli.

Przedstawione założenie jest zgodne z wzorcami realizowanymi w Unii Europejskiej, gdzie odchodzi się od administracji rozumianej jako biurokratyczna dokładność. Preferowany jest wzorzec funkcjonowania urzędu zorientowany na obywatela. Kontroluje się głównie osiągnięte wyniki, a nie wyłącznie przestrzeganie procedur. Jednak bez sprawnego systemu kontroli wewnętrznej naprawa funkcjonowania pracy administracji publicznej prowadzona będzie na zasadzie pętli Deminga: planuj – wykonaj – sprawdź – popraw. W rezultacie efekty pracy będą stale badane, a organizacja i funkcjonowanie urzędu udoskonalane, jednak w połączeniu z tradycyjnym pojmowaniem kontroli wewnętrznej nie zapewni to sprawnego zarządzania administracją publiczną, gdyż proces samodoskonalenia urzędu musi być skoordynowany z rozwojem systemu kontroli wewnętrznej, tak aby zmiany zachodzące w administracji publicznej nie niosły za sobą w konsekwencji, spadku i tak obecnie nie najlepszych wskaźników sprawności działania.

¹⁶ Z opracowania wykluczono w zakresie potrzeb i problemów wszystkie odpowiedzi wskazujące na problemy z finansowaniem lub pozyskaniem funduszy na realizację przedsięwzięć i projektów wynikających z zadań poszczególnych szczebli administracji samorządowej.

Tabela 1. Zadania i wynikające z nich wybrane potrzeby administracji publicznej na szczeblu samorządowym, których rozwiązanie może przynieść sprawna kontrola wewnętrzna.

Ustawa o Samorządzie Gminnym ¹⁷ rozdz. 2 art. 7.1 – zadania gminy dotyczące	Ustawa o Samorządzie Powiatowym ¹⁸ rozdz. 2 art. 4.1 – zadania powiatu dotyczące	Wybrane potrzeby administracji publicznej	Wybrane problemy administracji publicznej, których rozwiązanie może przynieść sprawna kontrola wewnętrzna
edukacji publicznej.	edukacji publicznej,	dopasowania systemu szkolnictwa do potrzeb oświatowych regionu (rejonizacja i reorganizacja placówek oświatowych),	głównym problemem w zakresie dopasowania systemu szkolnictwa do potrzeb oświatowych regionu jest brak informacji dotyczących przyszłych subwencji oświatowych oraz systemu analizy kosztów i racjonalnego rozdysponowywania środków, które zostaną wydatkowane w przyszłych okresach,
ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,	promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych,	opracowania programu wspierania działań pomocy społecznej na rzecz wyrównywania poziomu życia mieszkańców,	głównym problemem w zakresie opracowania programu wspierania działań pomocy społecznej na rzecz wyrównywania poziomu życia mieszkańców jest szeroka sfera niezabezpieczonych potrzeb, przy różnorodności podmiotów realizujących zadania oraz źródeł ich finansowania, wymaga ustalenia hierarchii potrzeb i możliwości wsparcia ich realizacji,
polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobiecie w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,	polityki prorodzinnej,	stworzenia systemu zaspokajania potrzeb społecznych, który szybko reaguje na zmiany i adaptuje się do stale zmieniających się warunków społecznych,	głównym problemem w zakresie stworzenia takiego systemu jest opracowanie narzędzi pracy, które: są wspólne dla wszystkich podmiotów realizujących zadania polityki społecznej, umożliwiają działania w oparciu o te narzędzia w każdej, zmieniającej się sytuacji społecznej, służą nie tylko podejmowaniu działań, ale również monitorowaniu skuteczności,

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst pierwotny: Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst pierwotny: Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578; tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592, ze zm.).

Ustawa o Samorządzie Gminnym ¹⁷ rozdz. 2 art. 7.1 – zadania gminy dotyczące	Ustawa o Samorządzie Powiatowym ¹⁸ rozdz. 2 art. 4.1 – zadania powiatu dotyczące	Wybrane potrzeby administracji publicznej	Wybrane problemy administracji publicznej, których rozwiązanie może przynieść sprawna kontrola wewnętrzna
lokalnego transportu zbiorowego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.	transportu zbiorowego i dróg publicznych,	stworzenia systemu kontroli racjonalności wydatków, a także monitoring wiat i przystanków, bezpieczeństwo pasażerów i system GPS w autobusach.	głównym problemem w zakresie stworzenia takiego systemu jest brak koordynacji działań wydziałów urzędów odpowiedzialnych za inwestycje.
kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.	kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,
kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.	kultury fizycznej i turystyki,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,
<p>ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,</p> <p>wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,</p>	geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody,	<p>wykonania dokumentacji projektowo kosztorysowej,</p> <p>opracowanie metod sporządzania map wartości gruntu w technologii geoinformacyjnej na potrzeby gospodarki nieruchomościami,</p>	<p>głównym problemem w zakresie wykonania dokumentacji projektowo kosztorysowej nie jest brak specjalistów z dziedzin takich jak budownictwo czy inżynieria środowiska lecz zbyt często zmieniające się przepisy i nadmierna formalizacja działań przygotowawczych projektów oraz niski poziom dostępu do zinformowanych systemów bazodanowych typu GIS,</p> <p>głównym problemem w zakresie sporządzania map wartości gruntu nie jest brak właściwych systemów komputerowych dostępnych dla administracji lecz brak ich wdrożeń do realizacji w poszczególnych urzędach oraz brak planów miejscowych wykonanych tradycyjnymi technikami,</p>

Ustawa o Samorządzie Gminnym ¹¹ rozdz. 2 art. 7.1 – zadania gminy dotyczące	Ustawa o Samorządzie Powiatowym ¹² rozdz. 2 art. 4.1 – zadania powiatu dotyczące	Wybrane potrzeby administracji publicznej	Wybrane problemy administracji publicznej, których rozwiązanie może przynieść sprawna kontrola wewnętrzna
zieleni gminnej i zadrzewień,	rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,	dopasowanie do europejskiego modelu rolnictwa w oparciu o wielofunkcyjną rolę, jaką odgrywa działalność rolnicza,	głównym problemem w zakresie rolnictwa i leśnictwa jest brak spójności systemów pomiędzy samorządami a agencjami rolnymi i konsekwencjami w realizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,	porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,	bezpieczeństwo informacji,	głównym problemem w zakresie bezpieczeństwa informacji w administracji publicznej nie jest brak uregulowań prawnych, lecz brak jasnej polityki i strategii działania oraz brak wiedzy, zarówno wśród decydentów, jak i osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo,
	obronności,	sprecyzowania obecnie dość niejasnego określenia obszarów kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej w dziedzinie policyjnej,	głównym problemem w zakresie określenia obszarów kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej w dziedzinie policyjnej jest brak jasnych uregulowań prawnych oraz nakładanie się kompetencji wojewody z kompetencjami samorządowców,
targowisk i hal targowych, cmentarzy gminnych,	utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i obiektów administracyjnych,	respondenci wskazali na brak ich zdaniem bezpośredniego związku kontroli wewnętrznej z występującymi problemami,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,
promocji gminy,	promocji powiatu,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,
wspierania i upowszechniania idei samorządowej, współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi,	współpracy z organizacjami pozarządowymi,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,	brak udzielonych odpowiedzi przez respondentów,

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wybranych urzędów gmin i powiatów województwa lubuskiego przeprowadzonego w okresie listopad-grudzień 2008 r.

Drugą kwestią wynikającą z zebranego materiału jest problem obszarów, w których oczekuje się, że kontrola wewnętrzna powinna wesprzeć administrację publiczną w jej działaniach. W większości udzielonych odpowiedzi zauważalne jest pragnienie – a w zasadzie postulaty – wynikające z otwierania się nowych płaszczyzn działania administracji publicznej i konieczności nadążania za nimi z kontrolą (np. problem zarządzania informacją w urzędach i kontrola tej sfery, problem gospodarowania finansami zarówno tymi otrzymywanymi ze środków centralnych, jak i własnych oraz – co szczególnie ostatnio stało się priorytetem w działaniu wielu samorządów – pozyskiwanymi z funduszy unijnych), aby kontrola wewnętrzna poprzez swój rozwój wymuszała niejako postęp w dziedzinie informatyzacji urzędów poprzez tworzenie jednorodnych systemów bazodanowych o szerokim spektrum funkcjonalności. Oczywiście kontrola wewnętrzna nie jest odpowiedzialna za poziom informatyzacji w administracji niemniej oczekiwania względem kontroli wewnętrznej skupiają się właśnie wokół tej sfery funkcjonowania administracji, która jest bezpośrednio skorelowana z poziomem zainformatyzowania, co w dzisiejszych czasach powinno stanowić o sile kontroli wewnętrznej (możliwość zautomatyzowania wielu działań kontrolnych, wykonywania ich w tle, badania wielu aspektów działania w ramach jednej kontroli).

Tak więc, poprzez analizę problemów z jakimi boryka się administracja można stwierdzić, że warunkiem sprawnego zarządzania administracją publiczną jest dobrze funkcjonujący system kontroli wewnętrznej, który z jednej strony rozpoznaje ryzyko, z drugiej, poprzez właściwe procedury i metody – ogranicza jego wielkość. Ponadto system taki powinien działać elastycznie – inaczej reagować, gdy odchylenia są sporadyczne, a inaczej, gdy stają się powszechne lub częste. Wspomniana elastyczność jest możliwa do osiągnięcia poprzez zastosowanie nowoczesnych narzędzi, w tym również informatycznych, a te w swym charakterze zawierają już pierwiastek sprawności. Ponadto powinien działać nieustannie na zasadzie sprzężenia zwrotnego.

Podsumowanie

Kontrola wewnętrzna jest częścią każdej zorganizowanej działalności, a zatem również działalności administracji publicznej. Jej istotę działania stanowi nieustanne upewnianie się, czy mierzalny wynik badanego działania jest zgodny z początkowymi zamierzeniami oraz, czy wszystkie czynności i środki zastosowane w działaniu były potrzebne do osiągnięcia zamierzonego uprzednio celu. Jednakże z powodu coraz większej liczby i skomplikowaniu zadań administracji, kontrola wewnętrzna staje się kontrolą selektywną nie skupiającą uwagi na obszarach strategicznych. Odechodzi od badania (analizowania) takich wartości jak jakość, efektywność działania czy zadowolenie klienta, które przesądzają o sprawności działania administracji, a koncentruje się niemal w całości na badaniu zgodności formalno-prawnej wydawanych decyzji czy podejmowanych działań.

Zatem aby kontrola wewnętrzna warunkowała sprawne działanie administracji publicznej w odniesieniu do polskiej rzeczywistości należy podobnie jak w krajach Unii Europejskiej¹⁹ nadać wysoką rangę kontroli wewnętrznej. Wyrazić się to powinno, poprzez „wtopienie kontroli wewnętrznej” w system działań administracyjnych, co powinno prowadzić do sprawnego i skutecznego przebiegu działań podstawowych ad-

¹⁹ Wyraża się to przede wszystkim w podstawowym dokumencie „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” (ang. Tyt. *Guidelines for Internal Control Standards*).

ministracji publicznej. Do oczywistości należy zatem akcentowanie, że kontrola wewnętrzna warunkuje sprawne działanie administracji publicznej poprzez dostarczanie informacji ważnych dla procesów podejmowania decyzji. Tylko w takim przypadku kontrola wewnętrzna niezależnie jaką zajmie pozycję w strukturze urzędu, stanie się partnerem dla decydentów.

Tak więc kontrola, jaka dziś jest potrzebna w administracji publicznej musi być profesjonalna, wszechstronna, ogarniająca cały horyzont potrzeb, zjawisk i procesów. Ma ona bowiem nie tylko ogromne znaczenie rzeczowe, ale i wychowawcze oraz rozwojowe. Pokazuje czego nie należy oraz co jest istotne, aby osiągnąć sprawność danej instytucji. Wskazuje także trendy i kierunki rozwoju dotyczące tego, co jeszcze nie istnieje, ale stać się może. Tak więc dzisiejsza administracja publiczna, aby być sprawnie zarządzania potrzebuje wsparcia, którego udzielić może właściwie umocowana i dobrze zorganizowana kontrola wewnętrzna.

Literatura

1. Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
2. Brzeziński W., *Kontrola wewnętrzna administracji*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 12.
3. Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1996.
4. Le Chatelier H., *Filozofia systemu Taylora*, Warszawa 1926.
5. Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.
6. Heywood P., Meyer-Sahling J.H., *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst & Young Polska, Warszawa 2008.
7. Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968.
8. Jagielski J., *Z problematyki procedur kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1.
9. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.
10. Kałużny S., *Systemy kontroli*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005.
11. Kałużny S., *Leksykon kontroli*, Desko, Warszawa 2002.
12. Kieczun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1998.
13. Kuc B.R., *Audyt wewnętrzny – perspektywy rozwoju*, <http://pismomba.wspiz.edu.pl/pliki/217.pdf> (8.9.2007 r.).
14. Leański Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
15. Saunders E.J., *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, EDUKATOR, Częstochowa 2003.
16. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2002.
17. Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
18. Stoner J., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2002.
19. Taylor F.W., *Zasady organizacji naukowej zakładów przemysłowych*, Warszawa 1923.
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst pierwotny: Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578; tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592, ze zm.).

21. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst pierwotny: Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm.).

Summary

THE INTERNAL CONTROL AS THE CONDITION OF EFFICIENT MANAGING THE PUBLIC SERVICE SECTOR

Many various areas of human activity is regulated and controlled by the public service sector. This causes constant need to extend the public sector apparatus and results in it becoming more and more complex. Therefore securing efficient and competent public service sector and good communication between local government and state, as well as between state and citizen, are among the key factors for economic development of the state. The article touches an important, in the authors opinion, question of inner control as a determinant of efficient management of the public service sector.