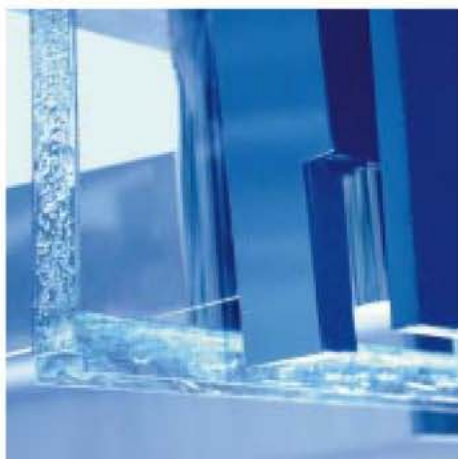


# controlling w realizacji usług publicznych gminy

**Leszek Borowiec**



# **controlling w realizacji usług publicznych gminy**

## **FINANSE I INWESTYCJE**

<i>pod red. E. Nowaka i B. Nity</i>	BUDŻETOWANIE W PRZEDSIĘBIORSTWIE
<i>pod red. E. Nowaka</i>	STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE KOSZTAMI
<i>J.K. Shim, J.G. Siegel</i>	DYREKTOR FINANSOWY
<i>S.A. Ross, R.W. Westerfield, B.D. Jordan</i>	FINANSE PRZEDSIĘBIORSTW (podręcznik)
<i>D. Wędzki</i>	ANALIZA WSKAŹNIKOWA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO
<i>D. Wędzki</i>	STRATEGIE PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTWA Przepływy pieniężne a wartość dla właścicieli
<i>M. Marcinkowska</i>	ROZNY RAPORT Z DZIAŁAŃ I WYNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA Nowe tendencje w sprawozdawczości biznesowej
<i>A. Kister</i>	ZARZĄDZANIE KOSZTAMI JAKOŚCI Sposób na poprawę efektywności przedsiębiorstwa
<i>Z. Krysiak</i>	RYZIKO KREDYTOWE A WARTOŚĆ FIRMY
<i>P. Matkowski</i>	ZARZĄDZANIE RYZYKIEM OPERACYJNYM

## **SERIA AKADEMICKA**

<i>A. Szromnik</i>	MARKETING TERYTORIALNY Miasto i region na rynku
<i>pod red. M. Sierpińskiej</i>	CONTROLLING FUNKCYJNY W PRZEDSIĘBIORSTWIE
<i>pod red. U. Kaliny-Prasznic</i>	REGULOWANA GOSPODARKA RYNKOWA Materiały do studiowania polityki gospodarczej

**Pełna oferta wydawnicza jest dostępna na stronie [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)**

# **controlling w realizacji usług publicznych gminy**

**Leszek Borowiec**

**Kraków 2007**



**Oficyna**  
a Wolters Kluwer business

Recenzenci

*Dr hab. Mirosława Kwiecień, prof. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu*

*Dr hab. Maria Hass-Symotiuk, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego*

Projekt graficzny okładki i zdjęcie wykorzystane na okładce

*Barbara Widlak*

Redaktor

*Katarzyna Szocho-Jędryś*

Korekta

*Adrianna Bieryło*

*Agnieszka Bąk*

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2007

All rights reserved.

ISBN 978-83-7526-176-9

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

Księgarnia internetowa: [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Łamanie: *Jan Palacz, Faktoria Wyrazu Sp. z o.o.*

Druk i oprawa: Drukarnia Skleniarz

ul. Juliusza Lea 118, 30-133 Kraków

*Dedykuję swoim Rodzicom*



# Spis treści

Wstęp.....	9
<b>Rozdział 1. Gmina jako podmiot świadczący usługi publiczne.....</b>	<b>13</b>
Samorząd terytorialny w okresie transformacji .....	13
Gmina jako podstawowa wspólnota samorządowa.....	21
Zadania i kompetencje samorządu gminnego.....	30
Specyfika usług publicznych gminy.....	40
Gmina jako podmiot wykorzystania controllingu .....	48
<b>Rozdział 2. Specyfika controllingu ukierunkowanego na proces świadczenia usług.....</b>	<b>59</b>
Istota controllingu w gminie .....	59
Cele i zadania controllingu w gminie .....	68
Organizacja controllingu w gminie.....	76
Ośrodki odpowiedzialności w gminie.....	85
Controlling funkcyjny w procesie świadczenia usług publicznych .....	93
<b>Rozdział 3. Funkcje controllingu usług publicznych gminy .....</b>	<b>107</b>
Controlling a proces świadczenia usług publicznych w gminie .....	107
Problemy i koszty wdrożenia controllingu usług publicznych w gminie .....	112
Planowanie usług publicznych.....	115
Monitoring i kontrola realizacji procesu świadczenia usług .....	125
Funkcja sterowania w doskonaleniu usług.....	135
Narzędzia zarządzania jakością usług wspomagające funkcje controllingu .....	144

---

<b>Rozdział 4. Instrumenty controllingu wspomagające realizację usług publicznych</b> .....	153
Dobór instrumentów controllingu w procesie świadczenia usług . . . .	153
Usługi publiczne w Strategicznej Karcie Wyników .....	159
Budżet zadaniowy a controlling usług gminy .....	167
Wskaźniki finansowe i niefinansowe w systemie oceny usług .....	173
Rachunek kosztów działań w szacowaniu kosztów usług .....	183
<b>Rozdział 5. Realizacja procesu świadczenia usług a controlling – badania empiryczne</b> .....	190
Przykłady oceny działalności polskich gmin. ....	190
Realizacja usług publicznych przez gminy w aspekcie funkcji controllingu .....	203
Zakończenie .....	219
Załącznik .....	225
Literatura .....	229
Wykaz aktów prawnych .....	237
Indeks .....	239

# Wstęp

Myślenie w kategoriach nowoczesnej, sprawnej i efektywnie zarządzanej gminy oraz stosowanie innowacyjnych instrumentów w zarządzaniu publicznym wciąż nie należą do kanonu w Polsce. Trudności zmian tego stanu rzeczy wynikają z braku informacji o sprawdzonych wzorcach, mentalności i nawyków kadry zarządzającej oraz braku zasobów nie tylko finansowych, ale także czasowych czy kadrowych. Nierzadkie jeszcze centralistyczne praktyki administrowania w urzędach rozmiągają się z ideą zarządzania w nowoczesnym tego słowa znaczeniu. Reforma polskiej administracji prowadzonej od 1990 r. charakteryzuje się nastawieniem na zmiany ustrojowe i strukturalne. Trudno jednak o argumenty świadczące, że zmiany te spowodowały przejście z modelu biurokratycznego na menedżerskie zarządzanie publiczne. Opracowanie to wskazuje na symptomy przemian, prezentując controlling jako jedno z narzędzi usprawnienia zarządzania gminą, które może być z powodzeniem wykorzystane w procesie świadczenia usług publicznych.

Brak skutecznych instrumentów, wymuszających zmiany efektywnościowe, może stanowić istotną barierę we wdrażaniu praktyk i procedur nowoczesnego zarządzania w gminach. Przesłanki podjęcia tematu pracy wynikają z potrzeby poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego. Od kilku lat w Polsce obserwuje się zjawisko wdrażania usprawnień organizacyjnych zaczerpniętych z teorii nowego zarządzania publicznego oraz systemów jakościowych. Jednakże liczba gmin wdrażających te programy jest wciąż relatywnie niewielka, jak również brakuje wiarygodnych danych i kompleksowych ocen korzyści, wynikających z wdrożenia przez te jednostki systemów jakościowych. Inne słabości i niedostatki dotyczą:

- fragmentaryczności stosowanych koncepcji i narzędzi,
- ograniczonej dostępności efektów zrealizowanych programów, wynikającej z pilotażowego charakteru niektórych przedsięwzięć, skutkujących ograniczoną liczbą beneficjentów oraz nieumiejętnością promowania tych wyników,

- braku zdolności instytucjonalnej oraz motywacji do wdrożenia innowacyjnych rozwiązań oraz ich utrzymania i doskonalenia,
- niedostatków finansowych dla realizacji zmian instytucjonalnych.

W związku z powyższym celowe wydaje się poszerzenie zakresu literaturowego i badawczego dotyczącego usprawnień administracji gminnej, co w przyszłości będzie skutkowało częstszym wdrażaniem metod usprawniających zarządzanie w gminach.

Zadania gminy wobec społeczności lokalnych reguluje ustawa o samorządzie gminnym oraz inne akty prawne. Natomiast usługa jest pojęciem używanym z punktu widzenia odbiorcy realizowanego zadania publicznego. Jest to funkcja zadania publicznego (np. funkcją zadania z zakresu kultury fizycznej jest wybudowanie ośrodka sportowego, który umożliwi korzystanie z różnych form rekreacji – usługa). Usługi publiczne są to zadania służące mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego. Mieszkańcy, czyli klienci korzystający z usług publicznych oczekują, że świadczone usługi będą realizowane na zadowalającym poziomie jakościowym. W konsekwencji istnieje uzasadniona potrzeba określenia systemu planowania, realizacji, pomiaru i kontroli realizacji usług wraz z oceną kosztów tych działań. Duża różnorodność usług komplikuje opis i ocenę organizacji, która ich dostarcza, zarządza dostarczaniem bądź jest odpowiedzialna za dostarczanie usług. Skomplikowany jest także problem zdefiniowania wskaźników do oceny jakości świadczenia usług, które stanowią jedno z narzędzi podnoszenia efektywności działania gminy.

Usługi publiczne mogą być świadczone bardziej efektywnie i elastycznie niż obecnie, trzeba jedynie lepiej poznać specyfikę ich organizacji i zarządzania oraz sposoby planowania i wdrażania nowych rozwiązań, w tym controllingu. Podejmowanie przemyślanych i profesjonalnie przygotowanych przedsięwzięć, związanych z realizacją usług w gminie jest możliwe. Controlling jako instrument, który poprzez planowanie, kontrolę i sterowanie umożliwia realizację założonych celów jednostki, może skutecznie wspomagać proces realizacji usług publicznych.

Cel główny pracy dotyczy opracowania zakresu controllingu do zastosowania w procesie realizacji usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy. Cele cząstkowe obejmują:

1. Przedstawienie gminy jako podmiotu świadczącego usługi publiczne oraz wskazanie obszarów funkcjonowania, w których istnieje możliwość skutecznego zastosowania controllingu.
2. Opracowanie koncepcji controllingu usług publicznych, z wykorzystaniem funkcji planowania, informacyjnej, kontrolnej oraz sterowania.

3. Prezentację wybranych metod i narzędzi controllingu, możliwych do zastosowania w procesie realizacji zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem mierników niefinansowych w ocenie usług.
4. Przedstawienie i ocena na podstawie badań wskaźników wykorzystywanych do oceny usług publicznych oraz stopnia wykorzystania funkcji controllingu przez gminy w procesie świadczenia usług.

Przedstawione cele posłużyły do sformułowania hipotez badawczych pracy:

1. Możliwa jest skuteczna implementacja koncepcji controllingu do gmin, która będzie obejmować większość zakresu działania tych jednostek.
2. Możliwe jest usprawnienie zarządzania oraz poprawa jakości świadczonych usług publicznych poprzez zastosowanie instrumentów controllingu oraz wykorzystanie jego funkcji.
3. System mierników (wskaźników) niefinansowych, służących ocenie świadczonych usług jest niezbędny, aby skutecznie wykorzystać controlling w procesie realizacji usług publicznych gminy.

Niniejsze opracowanie odnosi się głównie do usług publicznych, świadczonych przez samorząd gminny. Składa się z pięciu rozdziałów powiązanych w logiczną całość.

Rozdział pierwszy jest wprowadzeniem w problematykę gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie usług publicznych. Rola gminy przedstawiona jest na tle przemian w samorządzie terytorialnym po 1989 r., ze szczególną rolą decentralizacji, która jest podstawą wzrostu efektywności działania organizacji. Szeroko opisane są zadania i kompetencje gminy oraz specyfika usług publicznych, świadczonych przez gminę, z podaniem ich klasyfikacji oraz charakterystyką rynku usług. Ostatnim elementem tego rozdziału jest wskazanie przesłanek usprawniania zarządzania w gminie oraz roli controllingu, który z powodzeniem można zastosować w procesie realizacji usług publicznych.

W rozdziale drugim opisana została specyfika controllingu, ukierunkowanego na proces świadczenia usług publicznych w gminie. Podjęta została próba zdefiniowania pojęcia controllingu w gminie na tle istniejących definicji, wraz z charakterystyką funkcji i rodzajów controllingu. Ponadto, określone zostały cele i zadania controllingu oraz istota koordynacji w procesie świadczenia usług publicznych. Rozdział ten zawiera również opis podstawowych elementów, niezbędnych do funkcjonowania systemu controllingu w gminie, tj. umiejscowienia w strukturze organizacyjnej, sprawozdawczości na potrzeby controllingu, zadań controllera oraz wyodrębnienia ośrodka odpowiedzialności za świadczone usługi publiczne. W omawianym rozdziale przedstawiono również rolę controllingu finansowego, inwestycyjnego oraz personalnego, które

wspomagają controlling w realizacji zasadniczego procesu w gminie, jakim jest świadczenie usług publicznych.

Rozdział trzeci obejmuje charakterystykę podstawowych funkcji controllingu w procesie świadczenia usług publicznych, tj. planowania, monitoringu i kontroli oraz sterowania, z uwzględnieniem istotnej roli informacji. Opis tych funkcji poprzedzony został przedstawieniem controllingu usług publicznych w ujęciu systemowym oraz problemów związanych z wdrożeniem controllingu w organizacji gminnej. Ostatnim elementem rozdziału trzeciego jest przegląd podstawowych narzędzi zarządzania jakością w gminie, które z powodzeniem mogą wspomagać funkcje controllingu w doskonaleniu procesu świadczenia usług.

W rozdziale czwartym zostały przedstawione instrumenty wspomagające realizację usług publicznych gminy. Po przedstawieniu kryteriów doboru oraz wskazaniu podstawowych instrumentów controllingu gminy, następuje opis tych najistotniejszych z punktu widzenia świadczenia usług dla mieszkańców gminy. W zakresie controllingu strategicznego gminy podstawową rolę odgrywa Strategiczna Karta Wyników jako narzędzie formułowania celów i zadań oraz ich pomiaru. W zakresie controllingu operacyjnego znacząca rola przypada pomiarom dokonań gminy w zakresie poszczególnych usług i wykorzystaniu w tym celu zestawu wskaźników niefinansowych. Niemniej istotne jest wykorzystanie innych instrumentów, takich jak budżetowanie zadaniowe czy zastosowanie rachunku kosztów w ocenie efektywności procesu świadczenia usług.

Rozdział piąty dotyczy badań empirycznych w zakresie świadczenia usług publicznych przez gminy w Polsce. Składa się on z dwóch zasadniczych części. W pierwszej zaprezentowano analizę wskaźnikową świadczenia usług publicznych przez gminę Piaseczno. Natomiast w drugiej części przedstawiono wyniki prac badawczych, dotyczących wykorzystania funkcji controllingu przez gminy w Polsce na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych. Podjęto również próbę określenia stopnia wykorzystania funkcji controllingu przez polskie gminy w procesie świadczenia usług publicznych.

Niniejsze opracowanie ma charakter interdyscyplinarny. Wykorzystanie controllingu w realizacji usług publicznych powoduje konieczność korzystania z dorobku nauk o zarządzaniu, nauki o administracji, finansach publicznych oraz rachunkowości. Interdyscyplinarny charakter pracy istotnie zwiększa jej wartości poznawcze oraz znaczenie zaprezentowanych rozwiązań służących usprawnianiu zarządzania gminą.

## Rozdział 1

# Gmina jako podmiot świadczący usługi publiczne

## Samorząd terytorialny w okresie transformacji

### Kierunki zmian samorządu terytorialnego w Polsce

W polskim sektorze publicznym końca lat 80. XX wieku występował jednolity, scentralizowany system budżetowy, obejmujący jednostki i zakłady budżetowe. Działały one na szczeblach organów administracji rządowej i terenowych organów administracji państwowej. Finansowanie odbywało się z budżetu państwa, obejmującego budżety centralne i budżety terenowe. Niezwykle rozbudowana była gospodarka funduszowa (parabudżetowa). Należy zauważyć, że program reform gospodarczych i ustrojowych, znany powszechnie pod nazwą „planu Balcerowicza”, był wdrażany bez dokonywania wcześniejszych zmian w sektorze publicznym.

Wraz z ustawą o samorządzie terytorialnym<sup>1</sup>, uchwaloną 8 marca 1990 r., gmina otrzymała osobowość prawną i jej finanse zostały wyłączone z budżetu państwa. Ustawa precyzowała podstawowe zadania gminy, które obejmowały m.in. przejęcia jednostek komunalnych, tj. żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych, miejskich i gminnych, ośrodków pomocy społecznej, przedsiębiorstw i zakładów budżetowych, wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej, zarządu dróg miejskich, administracji domów komunalnych, bibliotek, domów kultury. Osiągnięto niewielki stopień decentralizacji administracji publicznej, ponieważ reforma ograniczyła się do szczebla gmin, co wyłączyło z kompetencji samorządu terytorialnego zadania o zasięgu obejmującym kilka gmin (opieka zdrowotna, szkolnictwo średnie, drogi lokalne).

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).