

Leszek Borowiec

Akademia Jana Długosza w Częstochowie

CONTROLLING GMINY

1. Wstęp

Administracja publiczna nie podlega, ze względu na swój monopolistyczny charakter, żadnym bodźcom do uzyskiwania możliwie największej skuteczności działania. Brak konkurencji i sankcji wobec administracji publicznej może powodować, że nacisk na podnoszenie efektywności jej działań jest zbyt mały, by można było je usprawnić poprzez poprawianie koordynacji całego systemu. Gminy mają coraz mniejsze pole manewru z powodu wymagań budżetowych, niezadowolonych obywateli czy długich okresów podejmowania decyzji. Inne ograniczenia dotyczą braku elastyczności i umiejętności dopasowania się do zmian w otoczeniu, braku skutecznej motywacji działań administracji oraz przeciążenia wyższych szczebli hierarchii szczegółowymi sprawami (centralizacja). Słabym punktem obecnego systemu działania administracji publicznej jest sterowanie świadczeniami przez oddawanie do dyspozycji zasobów (orientacja na nakłady). Prowadzi to do oddzielenia odpowiedzialności merytorycznej od odpowiedzialności za zasoby. Ponadto nie istnieje porozumienie pomiędzy polityką a administracją terytorialną w sprawie rodzaju i zakresu niezbędnych świadczeń. Natomiast występuje nadmierna ingerencja polityczna w bieżące sprawy samorządów. Wynika to z centralizacji decyzji na poziomie gminnych i z rozbudowanej hierarchii formalnej. W administracji gminnej istnieje słaba orientacja na klienta i niedorozwój polityki jakościowej. W ramach funkcjonowania urzędu brakuje przejrzystości kosztów i świadczeń. Występuje zbyt mało bodźców do działań ekonomicznych. W ramach samej organizacji gminnej pracownicy są zorientowani raczej na status niż na świadczenia. Widać ograniczoną samodzielność osób wykonujących określone czynności, małą gotowość do podejmowania ryzyka. Transformacje, jeżeli już występują, są związane z dużymi kosztami koordynacji, przy małej elastyczności i niewielkiej zdolności uczenia się organizacji. Sterowanie i kontrola usamodzielnionych jednostek są niekompletne i mało

efektywne. Nie ma systemu wczesnego ostrzegania pokrywającego cały obszar administracji publicznej, w tym również gminnej.

Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego o najszerszym zakresie kompetencji, istnieje bowiem domniemanie właściwości gminy w odniesieniu do wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Chcąc uniknąć niezdolności samorządu gminnego do określonych działań, mających doprowadzić do poprawy realizacji podstawowych zadań, należy wdrożyć procesy innowacyjne. W centrum uwagi powinny one postawić efekty świadczeń wykonywanych na rzecz mieszkańców gminy oraz określać odpowiedzialność za udzielone świadczenia, z zachowaniem racjonalności ponoszonych wydatków.

2. Cele i zadania controllingu gminy

Mając na względzie poprawę efektywności działania gminy poprzez wprowadzenie controllingu do tych organizacji, należy wziąć pod uwagę charakterystyczne wartości i normy, wypracowane w długim okresie ich funkcjonowania [15, s. 386]. Cele administracji wynikają z praw i przepisów, uchwalanych przez nadrzędne organy. Cel rzeczowy jest determinowany zasadą równowagi budżetowej, dlatego systematycznie planuje się w zasadzie tylko wydatki. Rachunkowość dostarcza dowodów zachowywania się zgodnie z przepisami – rachunek kosztów, typowy dla podmiotów działających na podstawie rachunku ekonomicznego, występuje najczęściej jedynie przy określaniu wysokości opłat. Administracja gminna powinna rozumieć swoją działalność jako świadczenie usług obywatelom. Na tej bazie należy zbudować system controllingu, ze szczególnym uwzględnieniem sterowania i koordynacji działań w zarządzaniu gminą.

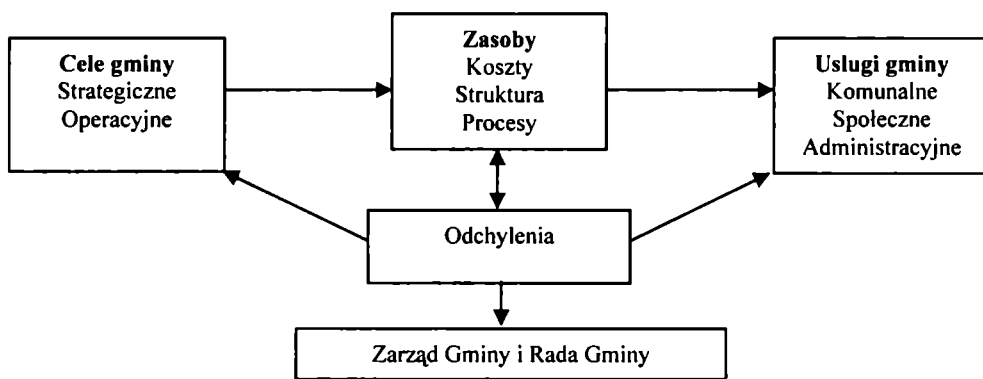
Zadaniem controllingu administracji jest wsparcie i długoterminowe zapewnienie realizacji celów organizacji. Odbywa się to poprzez funkcje: planowania, kontrolną, informacyjną i sterowania.

Funkcja planowania dotyczy koordynacji planów jednostkowych z planem całościowym działania organizacji. Budżety w administracji publicznej są ustalane zazwyczaj przez jednostkę nadrzędną w stosunku do danej jednostki, bez jej udziału bądź tylko z niewielkim jej udziałem. Charakterystyczne jest nieuwzględnianie zmienności otoczenia oraz warunków zewnętrznych. Aby uniknąć „skasowania” przydzielonych, ale niewydajnych środków w danym roku, wydaje się je przed końcem roku za wszelką cenę. Controlling pozwala rozwiązać ten problem poprzez planowanie na danym szczeblu i rozpisanie budżetu na krótsze okresy oraz wykrywanie i analizowanie odchyłeń. Istotna jest tutaj rezygnacja z całkowitej dominacji litery prawa i przepisów, gdyż bez tego nie jest możliwe wprowadzenie jakichkolwiek innowacyjnych rozwiązań.

Funkcja kontrolna dotyczy porównania stanu żądanego ze stanem rzeczywistym oraz analizy odchyłeń jako podstawy podjęcia środków korygujących. Przedstawiony zostaje stopień osiągnięcia celu i określenie przyczyn powstałych rozbieżności.

Funkcja informacyjna dotyczy systematycznego ujmowania danych, ich przygotowania oraz dostarczania decydom. Podstawowe role to zapewnienie ciągłości i rzetelności informacji oraz unikanie jej braku.

Funkcja sterowania, obejmująca podejmowanie środków korygujących, zapewnia działania administracyjne zorientowane na przyszłość.



Rys. 1. Docelowy model controllingu gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [16, s. 390].

Cele controllingu gminy [16, s. 386] polegają na wspieraniu kierownictwa poprzez system ostrzegawczy (prognozy, analizy odchyłeń) oraz poprawę zdolności do podejmowania decyzji i kierowania (metodyka planowania, uzgadnianie planów, zabezpieczenie zasobów, przeciwdziałanie odchyleniom). Kolejnym celem jest poprawianie i zwiększanie skuteczności działań gminy oraz sprawności pracy administracji (przebieg procesów i reorganizacja struktur).

W celu podniesienia jakości świadczonych usług przez gminę część autorów [5, s. 393] proponuje analizę procesów wykonywania zadań, w odróżnieniu od samego tylko zdefiniowania produktu (listy usług). Ze względu na czas i sposób wykonywania usług należy rozróżnić czynniki tworzące wartość oraz nie tworzące jej [13, s. 391]. Do czynności nie tworzących zalicza się te, które nie służą bezpośrednio realizacji usług klienta, np. magazynowanie, przestoje, transport.

3. „Strategiczna karta wyników” gminy

Podmioty nie nastawione na zysk mają bardzo duże trudności z jasnym i precyzyjnym określeniem strategii. Wynika to przede wszystkim z dotychczasowej pewności istnienia, braku konkurencji oraz możliwości dostępu do środków finansowych z budżetu centralnego. Strategia gminy odgrywa rolę drogowskazu, ukazując stan jednostki, do którego należy dążyć. Przy budowie długoterminowego planu działania należy dokonać analizy zasobów gminy, z wyszczególnieniem źródeł i możliwości ich kreowania. Istotne jest dokonanie oceny potencjalnych i istotnych czynników przewagi. Nie bez znaczenia pozostają zagrożenia pojawiające się wewnątrz organizacji.

Strategia¹ decyduje o wpływie misji i wizji na konkretne metody działań zmierzających do osiągnięcia założonych efektów. Stanowi kompleksowy system zarządzania jednostką, skoncentrowany na realizacji wyznaczonych zadań strategicznych. Każda strategia, która nie zostanie przemieniona na konkretne, jasne i mierzalne cele, staje się bezużyteczna. Cele powinny być ustalone jako możliwe do osiągnięcia. Kolejnym etapem jest przemiana strategii gminy na cele cząstkowe oraz zbudowanie na ich podstawie odpowiedniego zestawu mierników, odpowiadających założonym efektom.



Rys. 2. Miejsce strategii w funkcjonowaniu gminy

Źródło: opracowanie własne.

Prawidłowo zbudowane i wyselekcjonowane mierniki powinny się charakteryzować powiązaniem z ogólnie przyjętymi celami strategicznymi i zorientowaniem na działania. Niezbędny okazuje się brak możliwości manipulowania wartościami i wpływu na nie przez określone działania. Istotne są prostota obliczeń, możliwość

¹ Strategia jest słowem zaczerpniętym z języka greckiego (*stratos* – armia, oraz *agein* – przewodzić).

wyrażenia mierników w wartościach wymiernych oraz ich wykorzystanie na każdym poziomie organizacji.

Formulowanie strategii	Dobre	Stracone okazje	Sukces strategiczny
	Złe	Przegrana na starcie	Sukces zagrożony
		Złe	Dobre
		Wdrażanie strategii	

Rys. 3. Sukces jako funkcja strategii i zdolności do jej realizacji

Źródło: opracowanie własne.

Controlling strategiczny jest narzędziem wspomagającym organizację w dążeniu do realizacji strategii. Skuteczne zarządzanie organizacją wymaga stosowania odpowiednich narzędzi i metod. Jednym z nich jest „Strategiczna karta wyników”², z powodzeniem wdrażana na całym świecie w organizacjach rządowych, samorządowych i nie nastawionych na zysk. Pozwala ona, w swej modelowej postaci, na szerokie spojrzenie na organizację gminy z czterech perspektyw: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz uczenia się i wzrostu. Podstawami tworzenia „Zbilansowanej karty dokonań” są misja i strategia gminy, które są w niej artykułowane, komunikowane i za jej pomocą monitorowane. W odniesieniu do każdej z perspektyw ustala się wynikający ze strategii zestaw celów, miar i wartości docelowych oraz sposobów realizacji tych zamierzeń. Cztery perspektywy „Zbilansowanej karty dokonań” pozwalają na zachowanie równowagi pomiędzy celami krótko- i długoterminowymi i miarami o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Pozwalają one na stwierdzenie równości między spodziewanymi wynikami a czynnikami mającymi wpływ na ich osiągnięcie oraz między miarami obiektywnymi oraz bardziej subiektywnymi [8, s. 368].

„Zbilansowana karta dokonań” nie jest narzędziem kontroli, lecz narzędziem artykułowania i komunikowania strategii. Ogniskuje ona wysiłki całej organizacji wokół osiągnięcia celów strategicznych. Nie zastąpi ona systemu pomiaru dokonań organizacji, monitorującego sytuację dzień po dniu, lecz pozwala na obserwowanie stopnia realizacji strategii, obszarów potencjalnych trudności lub wskazuje na redefinicję strategii.

² „Zrównoważoną kartę wyników” stworzyli na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. R.S. Kaplan oraz D.P. Norton. Została ona opracowana w wyniku przeprowadzonego projektu badawczego „Mierzenie efektywności w organizacjach przyszłości”. W controllingu funkcjonuje również nazwa „Zbilansowanej karty dokonań” (*balanced scorecard*).

W przypadku „Strategicznej karty wyników” dla gminy na plan pierwszy należy wysunąć perspektywę klienta, a nie perspektywę finansową, jak to się dzieje w przypadku przedsiębiorstw. Aspekt finansowy odgrywa rolę ograniczającą, natomiast nie jest celem nadrzędnym. Gminy muszą przecież ograniczyć swoje wydatki do kwoty przewidzianej w budżecie. Jednakże sukces tych organizacji nie będzie mierzony stopniem realizacji budżetu, bo nie informuje on, czy organizacja działała skutecznie i wydajnie. Nie będzie też mierzony wielkością oszczędności, bo nie wiadomo, czy te oszczędności nie odbyły się kosztem realizacji misji i statutu organizacji. Proponowanymi miarami sukcesu organizacji samorządowych tych gmin są skuteczność i efektywność zaspokajania potrzeb podmiotów korzystających z usług danej organizacji. W przypadku gmin należy więc określić cele strategiczne odnoszące się do ich klientów.

W przypadku gmin perspektywa klienta określa, kto jest klientem gminy, jak gmina planuje konkurować o niego oraz jak zamierza zatrzymać go przy sobie. Klientem więc będzie zarówno mieszkaniec, jak i inwestor. W perspektywie klienta należy zadać pytanie: czy gmina świadczy usługi, jakich oczekują mieszkańcy i inwestorzy? Dotyczy to zarówno rodzajów świadczonych usług, jak i poziomu ich jakości. Odpowiedź na tak postawione pytanie wyznaczy kierunek podejmowanych działań.

Charakterystyczną cechą organizacji lokalnych jest potrzeba budowania pozytywnych relacji z klientami, z założeniem, że działają one bez konkurencji. Osoby zamieszkujące określone terytorium z mocy prawa stają się członkami społeczności lokalnej. Ich przynależność jest oparta na przymusie prawnym. Klient, który jest mieszkańcem gminy, nie ma możliwości wyboru. Lojalność klienta organizacji gminnej ma inny wymiar – klient lojalny to mieszkaniec gminy zadowolony z poziomu otrzymywanych usług publicznych, mający dobrą opinię na temat urzędu i jego pozytywny wizerunek.

Mieszkańcy gminy nie są jedynymi odbiorcami usług publicznych urzędu. Istotną grupę stanowią przedsiębiorstwa funkcjonujące na danym obszarze oraz inne podmioty, które mogą mieć wpływ na warunki funkcjonowania m.in. darczyńcy. Ta różnorodność odbiorców usług, ich oczekiwań, powoduje, że przy tworzeniu strategii należy odpowiedzieć na pytanie: która grupa klientów i w jaki sposób wpływa na sytuację organizacji. W ramach swego funkcjonowania gmina może w strategii określić priorytety w odniesieniu do swoich klientów. W przypadku zorientowania na inwestorów konieczne będzie stworzenie odpowiednich warunków finansowo-prawnych. Zapewnią one odpowiednie otoczenie w celu przyciągnięcia potencjalnych inwestorów. Takimi czynnikami mogą być: korzystna lokalizacja, infrastruktura, dostęp do środków komunikacji, występowanie zasobów naturalnych, zasoby wykształconej siły roboczej. Od władz gminnych będzie zależało, czy posiadane atuty i szanse zostaną wykorzystane, ewentualne zaś słabości wyeliminowane. Z pozyskaniem inwestora łączy się powstanie nowych miejsc pracy i zmniejszanie

bezrobocia. Konsekwencją tych działań jest wzrost dochodów społeczności lokalnej oraz wzrost zamożności gminy z tytułu zwiększonych wpływów podatkowych. Zorientowanie proinwestorskie gminy w dłuższym okresie przyczyni się do poprawy życia mieszkańców, czyli podstawowych klientów gminy.

Perspektywa procesów wewnętrznych to identyfikacja najważniejszych procesów oraz monitorowanie ich przebiegu. Skuteczne zarządzanie procesami będzie miało odzwierciedlenie w pozyskaniu i utrzymaniu szeroko rozumianego klienta gminy. Perspektywę klienta da się scharakteryzować pytaniem: czy gmina może zmieniać sposób świadczenia usług w celu ich doskonalenia? Sfera procesów wewnętrznych ma wpływ na zadowolenie klientów, przyczynia się do utrzymywania dotychczasowych i zdobywania nowych. Na tym etapie konstrukcji systemu zarządzania i oceny ważna jest identyfikacja wszelkich działań i procesów wpływających na osiągnięcie celów ustalonych w sferze klientów i finansowej. Zmiana i doskonalenie dotychczasowych metod i procedur, determinowane strategicznymi celami organizacji, powinny być dostosowane do zamierzeń określonych w pozostałych perspektywach. Świadczenie wysokiej jakości usług (sfera klienta) w kontekście wzrostu korzyści społecznych oraz zwiększania własnych źródeł finansowania (sfera finansów) wymusza wiele korekt w dotychczasowym modelu kierowania gminą. Zmianie powinny podlegać wszystkie procesy mające związek (nie tylko bezpośredni) z realizacją ogólnej strategii jednostki. Należy pamiętać, że wszystkie elementy „Strategicznej karty wyników” gminy należy połączyć w sprawnie funkcjonującą całość.

Perspektywa finansowa wskazuje na gospodarkę finansową gminy. Należy więc uwzględnić z jednej strony dyscyplinę budżetową gminy, z drugiej zaś racjonalizację wydatkowanych środków. Efektywne zarządzanie finansami gminy zachęci potencjalnych inwestorów oraz upewni mieszkańców o prawidłowości wydatkowanych środków, również z podatków lokalnych. Perspektywa ta powinna określać możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych dla gminy. W perspektywie finansowej należy odpowiedzieć na pytanie: czy gmina prowadzi racjonalną gospodarkę finansową (po stronie zarówno dochodów, jak i wydatków)? Praktyka udowadnia, że nie wypracowano dotychczas zespołu wskaźników, którymi można dokonać oceny finansowej organizacji *non profit*. W gminach obszar ten był poddawany najczęściej badaniu w granicach realizacji budżetu oraz wykonania planu finansowego. Obecnie są to informacje w dużym stopniu niewystarczające. Należy je poszerzyć o dane dotyczące wielkości dochodów własnych w budżecie, który świadczy o rozwoju gospodarczym i zamożności gminy. Istotna jest struktura funduszy gminnych ze szczególnym uwzględnieniem środków pozyskiwanych z Unii Europejskiej. Wielkości pozyskanych funduszy są wyrazem gospodarności i przedsiębiorczości urzędu danej gminy. Zagadnieniem dotyczącym sfery finansowej jest wielkość kosztów ponoszonych przez gminy na świadczenie usług publicznych. W samorządzie gminnym występuje, oprócz pojęcia kosztów działalności funkcyj-

jących w rachunkowości przedsiębiorstw (m.in. materiały, wynagrodzenia, usługi obce), jeszcze jeden rodzaj kosztów – koszty społeczne. Są one ponoszone przez całą społeczność gminą, stąd ich specjalny „nadzór” przez samorząd gminy.



Rys. 4. „Zrównoważona karta wyników” dotycząca gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8].

Perspektywa finansowa odnosi się w obszarze gminy do zagadnień ryzyka. Jest ono ograniczone ze względu na umocowania prawne i powiązania budżetowe. Ryzyko finansowe pojawia się przy istnieniu pozabudżetowych źródeł finansowania. Związane jest ono z możliwością niewłaściwych decyzji dotyczących alokacji środków. Pozyskiwanie zaś funduszy obcych wiąże się z ryzykiem zachwiania zdolności kredytowej gminy i późniejszych trudności w pozyskiwaniu tych funduszy.

Perspektywa rozwoju określa zasoby konieczne do wprowadzenia zmian i realizacji zadań ujętych w perspektywie: klienta procesów wewnętrznych oraz finansowej. Cele sformułowane w tej perspektywie stanowią podstawę długoterminowego rozwoju i doskonalenia gminy. W tej perspektywie podstawową rolę odgrywają potencjał kadrowy organizacji oraz możliwości systemów informacyjnych. Rozwój organizacji wymaga ciągłego kształcenia się pracowników, poprawy technologii i systemów informacyjnych oraz doskonalenia procedur organizacyjnych. Prawidłowo funkcjonująca perspektywa rozwoju ma bezpośredni wpływ na stopień realizacji misji i strategii opisanej w pozostałych perspektywach występujących w „Strategicznej karcie wyników”. W perspektywie rozwoju należy odpowiedzieć na pytanie: czy gmina prowadzi szkolenia dla pracowników i szkolenia techniczne w celu ciągłego doskonalenia się? Istotnym ogniwem w tym procesie jest aspekt odnoszący się do doskonalenia stosowanych metod i zasad obowiązujących w organizacji

gminnej. Podobnie jak w pozostałych sferach, wybór odpowiedniego zestawu wskaźników oceny jest determinowany przez ogólną strategię organizacji.

Niektóre z celów powtarzają się w kilku perspektywach „Strategicznej karty dokonań”, jednak ich powielanie ma służyć rozpatrywaniu problemów w różnych aspektach. W perspektywie finansowej nie chodzi już o samo pozyskiwanie inwestorów kapitału, gdyż zostało to uwzględnione w perspektywie klienta. W tym przypadku ważniejsze są struktura, wielkość i charakter pozyskanych środków dla gminy.

Tabela 1. Przykładowe mierniki wykorzystywane w „Zbilansowanej karcie dokonań”

Perspektywa	Cele działalności	Przykładowe mierniki
1	2	3
Klienta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost poziomu życia mieszkańców gminy 2. Pełna dostępność oferowanych świadczeń 3. Oferowanie usług publicznych najwyższej jakości 4. Minimalizacja czasu obsługi klientów urzędu gminy 5. Profesjonalna obsługa mieszkańców urzędu gminy 6. Pozyskiwanie lojalnych klientów (inwestorów) gminy 7. Aktywna walka w bezrobociem 8. Minimalizacja ryzyka gospodarczego 9. Umacnianie więzi społeczno-sąsiedzkich 10. Poprawa poczucia bezpieczeństwa 11. Zapewnienie bezpiecznego i wygodnego transportu 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liczba skarg i zażaleń w ogólnej liczbie spraw 2. Liczba spraw załatwionych w ustalonym okresie 3. Opinia mieszkańców gminy o działalności urzędu 4. Liczba punktów informacyjnych dla klientów 5. Liczba utworzonych nowych miejsc pracy 6. Wielkości inwestycji bezpośrednich w gminie 7. Wielkości inwestycji na znoszenie barier architektonicznych 8. Wielkość inwestycji na poprawę dróg w odniesieniu do wielkości podatku od środków transportu 9. Udział mieszkań komunalnych w całkowitej liczbie mieszkań 10. Stopa bezrobocia na terenie gminy 11. Poziom podatków lokalnych w gminie
Finansowa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efektywne wykorzystanie posiadanych środków finansowych 2. Poszukiwanie nowych źródeł dochodów gminnych 3. Pozyskiwanie funduszy UE 3. Realizacja budżetu gminnego 4. Planowanie budżetowe w celu rozwoju gminy 5. Tworzenie sprzyjających warunków finansowych do inwestowania w gminie 6. Realizacja budżetów zadaniowych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost wielkości dochodów własnych 2. Wielkość zrealizowanych inwestycji w stosunku do posiadanych kapitałów 3. Udział dochodów własnych w całości źródeł finansowania 4. Czas potrzebny na założenie działalności gospodarczej 5. % odchylenia realizacji budżetu gminy 6. Wielkość zadań realizowanych z funduszy unijnych

cd. tab. 1

1	2	3
Procesów wewnętrznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usprawnianie obiegu informacji 2. Budowa zaufania wewnątrz organizacji gminy 3. Tworzenie przyjaznych warunków pracy 4. Eliminowanie korupcji 5. Zwiększanie produktywności 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Długość łańcucha informacji 2. Liczba skarg na pracowników, współpracowników i przełożonych 3. Liczba zwolnień lekarskich 4. Znajomość zakresu uprawnień i obowiązków przez pracowników 5. Badanie poziomu zadowolenia pracowników
Uczenia się i rozwoju	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost jakości obsługi klientów 2. Podnoszenie kwalifikacji pracowników 3. Tworzenie warunków do samokształcenia 4. Lojalność i zaangażowanie pracowników 5. Elastyczność organizacji 6. Integracja celów gminy z celami osobistymi pracowników 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liczba szkoleń i kursów, w których uczestniczyli pracownicy 2. Odsetek osób z wykształceniem wyższym 3. Wskaźnik rotacji pracowników 4. Liczba osób wprowadzających innowacje 5. Szybkość wprowadzania usprawnień organizacyjnych i technicznych

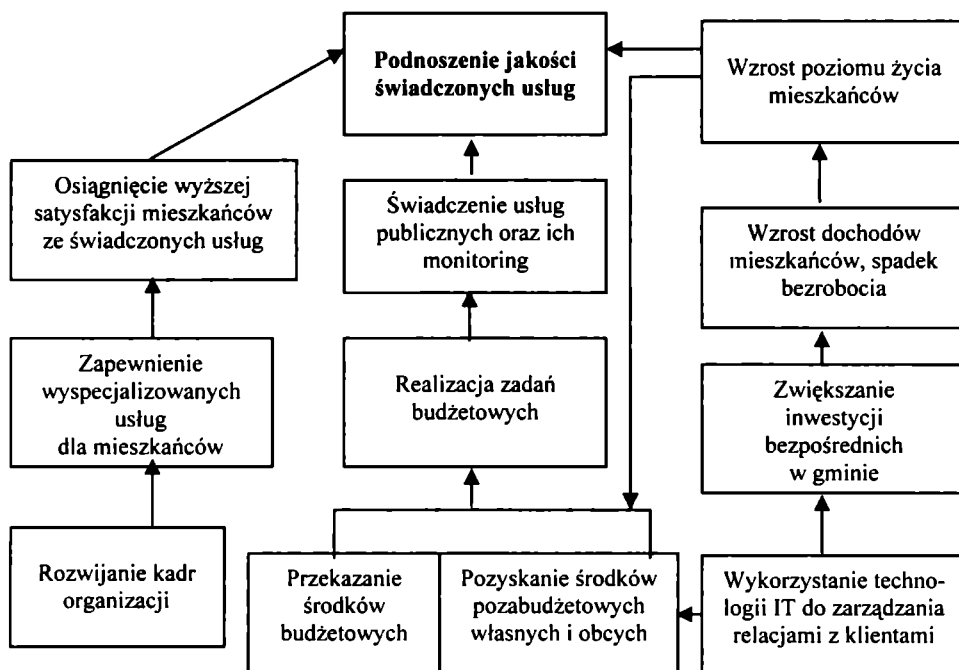
Źródło: opracowanie własne.

„Strategiczna karta wyników” określa przesłanki istnienia gminy, tzn. zaspokojenia potrzeb klientów, a nie tylko przestrzegania dyscypliny budżetowej. Informuje społeczeństwo i pracowników również o efektach działania oraz czynnikach realizujących misję i zadania strategiczne. Karta wyników pozwala zdefiniować zasadniczy kierunek rozwoju, motywację oraz odpowiedzialność w ramach danej gminy. Natomiast narzędziem ułatwiającym opracowanie karty wyników jest mapa strategii.

Mapa strategii, grupująca cztery perspektywy i łącząca je w spójną całość poprzez założenie relacji przyczynowo-skutkowych między nimi, powstaje na bazie zdefiniowanych perspektyw oraz określonych celów strategicznych każdej z nich. Dzięki temu gmina może określić wspólny i zrozumiały przez wszystkich pracowników urzędu oraz mieszkańców punkt widzenia na to, gdzie jednostka zamierza znaleźć się w przyszłości. Strategia jest zbiorem hipotez dotyczących skutecznego przejścia organizacji z obecnej pozycji do pożądanego stanu w przyszłości. Mapa strategii gminy graficznie grupuje te hipotezy w cztery rozwojowe perspektywy: klienta, procesów, finansową, oraz wiedzy i rozwoju.

Budowanie „Strategicznej karty wyników” gminy stwarza możliwości określenia słabych stron organizacji oraz możliwości ich poprawy. Ukazuje atuty dające szansę na osiągnięcie sukcesów w przyszłości. Może się przyczynić do ukazania kierunków najefektywniejszej alokacji posiadanych zasobów. Tradycyjny sposób oceny gminy, oparty na czysto finansowych danych księgowych, nie sprawdza się w nowatorskim podejściu do zarządzania i oceny administracji gminnej.

Proces tworzenia strategii gminy rozpoczyna się od sprecyzowania celów wynikających z misji, które odnoszą się do szeroko rozumianego klienta jednostki (mieszkańca, podatnika, władzy rządowej). Zwykle są to cele długoterminowe dotyczące ochrony środowiska, wzrostu zatrudnienia czy jakości życia mieszkańców. Wskazane jest, aby misja została sformułowana zarówno dla adresata wewnętrznego, jak i dla adresata zewnętrznego. Wówczas misja wewnętrzna wskazuje na strategiczne priorytety, które później należy uwzględnić w planowaniu operacyjnym.



Rys. 5. Mapa strategii dla organizacji gminnej

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast misja zewnętrzna jest adresowana do potencjalnych interesariuszy z zewnątrz. Przykładem mogą być inwestorzy, turyści, zagraniczne samorządy szukające partnerów w Polsce bądź krajowi dysponenci środków pomocowych. Jeżeli gmina sprecyzowała cele odnoszące się do klienta, to w kolejnym etapie należy wyszczególnić takie cele w perspektywie finansowej. Umożliwią one osiągnięcie celów zawartych w perspektywie klienta. Natomiast cele zawarte w perspektywie procesów wewnętrznych i rozwoju mają wspierać realizację zadań finansowych dotyczących klientów.

4. Kaskadowanie „Strategicznej karty wyników”

„Strategiczna karta wyników” jako odzwierciedlenie strategii gminy jest dobrym punktem wyjścia do efektywnego i wydajnego planowania operacyjnego. Finansowe i pozafinansowe wartości krytyczne ze „Strategicznej karty wyników” przechodzą bezpośrednio do planowania operacyjnego oraz budżetowania. W ten sposób działania strategiczne, podejmowane inicjatywy i projekty są „wpisywane” w planowanie operacyjne. Priorytety zawarte w „Strategicznej karcie wyników” oraz wzajemne powiązania muszą być sprawdzone i określone, zanim dojdzie do ostatecznego podziału zasobów i zatwierdzenia budżetów, w celu zapewnienia strategii. Podział i alokacja zasobów następują zgodnie z potrzebami strategicznymi. W ten sposób planowanie operacyjne zostaje ukierunkowane na cele strategiczne. Konkretnie, ilościowe cele strategiczne zawarte w „Strategicznej karcie wyników” (szczególnie niefinansowe) tworzą dobrą podstawę powiązania systemu bodźców z planowaniem operacyjnym. W taki sposób w organizacji gminnej można wypełnić lukę między planowaniem strategicznym a planowaniem operacyjnym. Prezentuje to rys. 6.

Niezależnie od procesów tworzenia „Zrównoważonej karty wyników”, planowanie operacyjne troszczy się o formułowanie celów i budżetowanie działań, które służą utrzymaniu bieżących celów organizacji gminnej. Środkami pomocniczymi są w tej sytuacji koncepcje ciągłej poprawy jakości świadczonych usług.

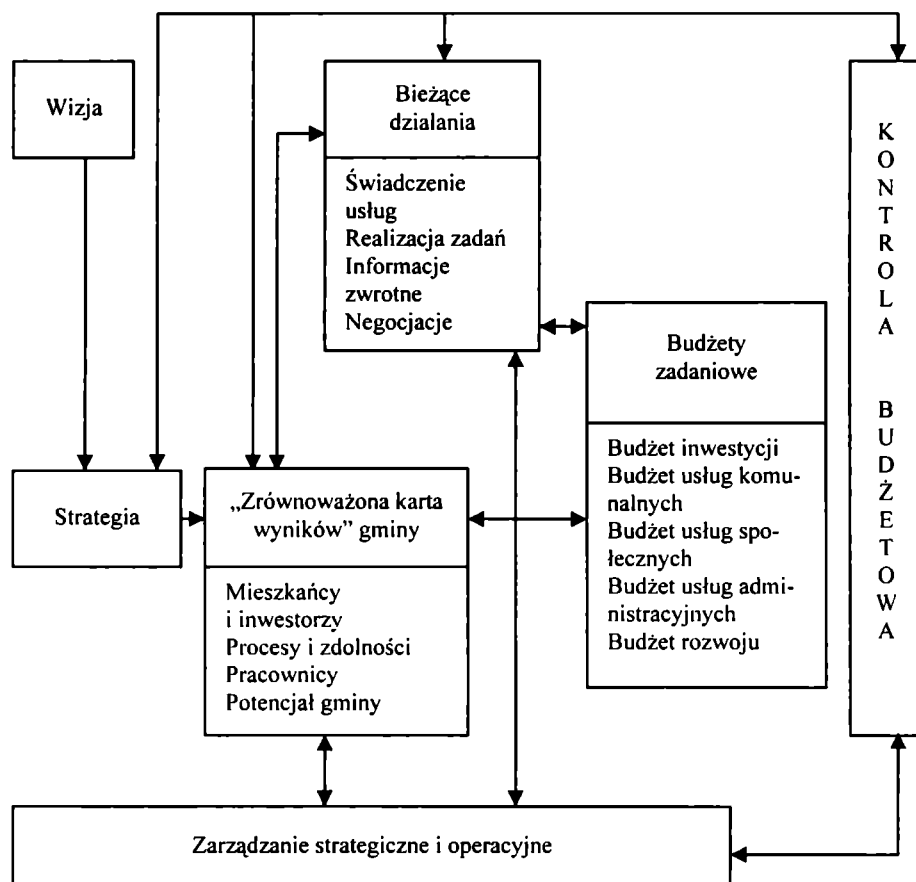
Kaskadowanie „Strategicznej karty wyników” oznacza przeniesienie jej na coraz niższe szczeble w strukturze organizacyjnej gminy³. Kaskadowanie następuje w dwóch kierunkach: poziomym i pionowym. Kaskadowanie poziome, nazywane komunikowaniem, oznacza włączanie kolejnych jednostek tego samego obszaru organizacji. Natomiast kaskadowanie pionowe polega na włączaniu kolejnych obszarów funkcjonalnych organizacji.

Proces kaskadowania, składający się z kilku etapów [1, s. 5], rozpoczyna się od określenia struktur kaskadowania oraz dokonania wyboru metody dla danej jednostki. Kolejnym etapem jest przeprowadzenie kaskadowania oraz ujednoczenie kart między jednostkami. Istotnym etapem jest zapewnienie jakości i udokumentowanie wyników. Ostatnim etapem jest integracja wyników z systemem controllingu, planowania i sprawozdawczości.

W praktyce istnieje kilka metod kaskadowania. Horvath & Partner wymieniają sześć metod używanych w organizacjach [2, s. 3-4]. Pierwszą jest samodzielne sformułowanie celów strategii w ramach poszczególnych jednostek danej organizacji, metoda stosowana w przedsiębiorstwach posiadających różne strategie na różnych rynkach. Kolejna metoda, polegająca na ścisłym „przekazaniu” celów, jest wykorzystywana w jednostkach charakteryzujących się dużym podobieństwem.

³ Pierwszym miastem na świecie, które wdrożyło „Strategiczną kartę wyników” było miasto Charlotte w Karolinie Płn. (USA).

Dana jednostka przejmuje z „Karty wyników” organizacji te cele, które swoimi działaniami może bezpośrednio wesprzeć. Trzecią metodą jest „Standardowa karta” z dopasowaniem wartości i strategicznych działań.



Rys. 6. Zależności między planowaniem strategicznym i planowaniem operacyjnym w systemie controllingu gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [10].

„Karta wyników” składa się z celów obowiązujących we wszystkich jednostkach. Poszczególne karty wyników różnią się zadanymi wartościami mierników realizacji zadań i inicjatywami strategicznymi. Kolejną metodą jest kombinacja celów standardowych z celami jednostek. Organizacja w swej „Karcie wyników” ma cele zarówno wynikające z „Karty wyników” całej organizacji, które swoimi działaniami może wesprzeć, jak i wynikające z jej codziennej działalności. Inną metodą jest bezpośrednie przełożenie działań strategicznych. Stosowane jest ono na potrzeby sformułowania zasadniczych

inicjatyw strategicznych w sytuacji, gdy jednostka nie ma własnej strategii. Ostatnią metodą jest czysta komunikacja. „Karta wyników” jednostki powstaje pod nadzorem kadry zarządzającej; stosuje się tutaj metodę „okrągłego stołu” i sprzężenia zwrotnego. Doświadczenia Horvath & Partner wskazują, że w zakresie kaskadowania pozytywne efekty uzyskuje się dzięki zastosowaniu więcej niż jednej metody, jednakże nie więcej niż trzech spośród wcześniej wskazanych metod. Gmina może implementować wszystkie metody kaskadowania, z wyłączeniem samodzielnego formułowania celów i strategii poszczególnych jednostek organizacji gminnej.

5. Podsumowanie

Organizacja administracji jest silnie wyspecjalizowana, wieloszczeblowa, sformalizowana i szczegółowa. Zarówno procedury, jak i zależności pomiędzy działaniami są szczegółowo regulowane przepisami. System kontroli nakierowany jest na zapewnienie obowiązywania reguł i przepisów. Nie istnieje powiązanie między płacą a wydajnością pracy, nie istnieją też systemy motywacyjne zależne od efektów. Rangę urzędnika w hierarchii dotychczasowej organizacji określają dwie wartości: liczba podległych pracowników oraz wielkość budżetu wydatków przydzielonego danemu urzędowi bądź wydziałowi. Obie te wielkości nie prowadzą do zwiększenia efektywności działań.

Administracja publiczna oznacza władcze wykonywanie zadań przypisanych przez porządek prawny państwu i jego organom lub innym podmiotom wykonującym funkcje władcze, np. samorządowi terytorialnemu [6, s. 33]. Pomimo specyficznych odrębności struktur biurokratycznych instytucji publicznych istnieje możliwość realizowania koncepcji controllingu dopasowanej do charakteru działania tych organizacji. Administracja publiczna rozumiana jest coraz bardziej jako organizacja świadcząca usługi, które są możliwe do zdefiniowania. Świadczone są one przez jej wyodrębnione jednostki dla konkretnych odbiorców. Wskazać można analogie i porównać gminę do zakładów jako zorganizowanych jednostek gospodarczych, działających w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb.

Istotnym zadaniem controllingu gminy jest wspomaganie realizacji strategii, przekształcanie strategicznych zadań ustalonych przez gminy w działania operacyjne oraz informowanie o stopniu wdrożenia tych zadań. Kolejnym zadaniem jest standaryzacja wykorzystywanych narzędzi przygotowujących i wspomagających podejmowanie decyzji. W ramach gmin danego województwa celowe jest wykorzystywanie tych samych metod analiz, choć o różnym stopniu szczegółowości ze względu na dostępność danych. Ideą jest tworzenie wskaźników efektywności działania, określenie korzystnych i niekorzystnych konsekwencji działań i decyzji. Możliwe jest porównywanie efektywności działań na jednakowym szczeblu gmin w celu wykrycia przyczyn efektywnych i nieefektywnych działań. Wdrożenie controllingu wymaga zmiany sposobu myślenia i

obowiązujących reguł. Należy dążyć do przejrzystości działań, a następnie zdefiniować kierowanie administracją jako sterowanie w kręgu regulacji.

LITERATURA

- [1] Babińska K., *Metody kaskadowania Zrównoważonej Karty Wyników*, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 2003 nr 2.
- [2] Babińska K., *Metody kaskadowania Zrównoważonej Karty Wyników*, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 2003 nr 3.
- [3] Babińska K., *Metody kaskadowania Zrównoważonej Karty Wyników*, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 2003 nr 4.
- [4] Bednarek P., *Cele pomiaru efektywności w samorządowej administracji publicznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004, s. 293.
- [5] Bentz A., Rüd, *KVP in der öffentlichen Verwaltung*, „Controller-Magazin” 1996 nr 4, s. 226, [w:] M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003.
- [6] *Encyklopedia PWN*, t. 1, Warszawa 1995.
- [7] Kaplan R.S., Cooper R., *Zarządzanie kosztami i efektywnością*, KPMG, Kraków 2002.
- [8] Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2001.
- [9] Marciniak S., *Controlling. Filozofia. Projektowanie*, Difin, Warszawa 2004.
- [10] *Metody kaskadowania Zrównoważonej Karty Wyników*, tłum. Horvath & Partner, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 2003 nr 6, s. 5.
- [11] Nieplowicz M., *Kaskadowanie Strategicznej Karty Wyników dla organizacji samorządowej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003, s. 246.
- [12] *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza*, red. I. Sobańska, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- [13] Sierpińska M., Niedbała B., *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003.
- [14] Świderek Ś., *Kierunki modyfikacji systemu analiz w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, SkwP, Warszawa 2004, s. 153.
- [15] Weber J., *Einführung in das Controlling*, wyd. 6, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 1995, s. 338-339., [w:] M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003.
- [16] Spohr H.J., *Das Verwaltungscontrolling zur Führungsunterstützung*, „Controller-Magazin” 1996 nr 6, s. 346, [w:] M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003.

CONTROLLING COMMUNITIES

Summary

Comune is an autonomic territory. Innovative processes are required for the organisation to function effectively – strategic controlling is required. Effective management of the organisation requires the usage of adequate tools and methods. One of these tools is the Balanced Scorecard. This tool is used with good results all around the world in both governmental and non governmental agencies, as well as in non profit institutions. The basis of forming a balanced card of deeds is a mission and strategy. From every perspective a system of goals is formed. The four main perspectives taken into account are: financial perspectives, the clients perspective, internal processes as well as learning and growth. Ignoring and not taking into account these important issues leads to the ineffective running and functioning of the community.