

Leszek Borowiec

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

WYKORZYSTANIE FUNKCJI CONTROLLINGU W REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH NA PODSTAWIE BADAŃ

1. Wstęp

Dążenie do stworzenia nowoczesnej, sprawnej i efektywnie zarządzanej gminy oraz stosowanie innowacyjnych instrumentów w zakresie zarządzania publicznego wciąż nie jest jeszcze w Polsce powszechne. Trudności w zmienianiu tego stanu rzeczy wynikają z braku informacji o sprawdzonych wzorcach, mentalności i nawykach 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 prowadzona od 1990 r. charakteryzuje się nastawieniem na zmiany ustrojowe i strukturalne. Trudno jednak o przekonujące argumenty, że zmiany te spowodowały przejście z modelu biurokratycznego na menedżerskie zarządzanie publiczne.

Krajowe osiągnięcia w zakresie wdrażania systemów pomiaru i usprawniania świadczenia usług publicznych nie są zadowalające¹. Programy tego rodzaju z reguły kończyły się na etapie pilotażu, miały charakter doraźny, obejmowały swym zakresem zbyt dużo zagadnień, a ich rezultaty rzadko były skutecznie upowszechniane. Brak ogólnokrajowego systemu pomiaru usług publicznych, stanowiącego

¹ Na przykład w 1996 r. zainicjowano program System Analiz Samorządowych (SAS), realizowany przez Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Unię Miasteczek Polskich, sfinansowany ze środków Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i brytyjskiego Funduszu Know-How. Programem, który po części koncentrował się na pomiarach i usprawnianiu realizacji usług publicznych był Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), realizowany w latach 2001-2004 w ramach rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

podstawę do gromadzenia, analizowania oraz wykorzystywania ich w procesie realizacji usług publicznych, jest wyraźnie widoczny. Odpowiedzią na te problemy gmin może być wykorzystanie w procesie realizacji usług publicznych controllingu, jako instrumentu zarządzania gminą, który pozwala na propagowanie w polskich gminach skłonności do doskonalenia procesu świadczenia usług publicznych. Obecnie nie ma w Polsce gminy, która stosowałaby w pełni świadomie i w sposób systemowy controlling. Niemniej jednak gminy w swej działalności bieżącej wykorzystują w różnym stopniu funkcje controllingu, tj. planowanie, kontrolę, sterowanie i zarządzanie informacją.

2. Zakres przeprowadzonego badania ankietowego gmin

W niniejszym opracowaniu badania dotyczące realizacji funkcji controllingu przez polskie gminy przeprowadzono na dwóch grupach docelowych. Pierwszą są miasta na prawach powiatu, które ze względu na ograniczoną liczbę oraz rozbudowaną strukturę stanowią bazę do prowadzenia oceny i analizy wykorzystania controllingu w Polsce. Druga grupa to gminy miejskie województwa mazowieckiego. Miasta na prawach powiatu są gminami o najszerszym zakresie świadczenia usług, w konsekwencji występuje w nich najwyższa strukturyzacja procesów. Istnieje wiele jednostek organizacyjnych wspomagających realizację usług zarówno w samym urzędzie, jak i poza nim. Gminy miejskie są mniejszymi jednostkami organizacyjnymi i w porównaniu z miastami na prawach powiatu mogą stanowić istotny materiał porównawczy w zakresie wykorzystania funkcji controllingu. Wybór gmin województwa mazowieckiego wynikał z analizy zamożności poszczególnych regionów Polski. Województwo mazowieckie ma najwyższą wartość dochodu na mieszkańca², zasadne jest więc badanie, w jaki sposób przekłada się to na proces realizacji usług. Wykluczenie gmin wiejskich z badania wynika ze specyfiki i zakresu ich działalności. Controlling i jego wykorzystanie dotyczy w dużej części zagadnień organizacyjnych wewnątrz gminy. W gminach wiejskich procesy wewnętrzne mają charakter mniej skomplikowany niż w większych jednostkach gminnych.

Badania ankietowane zostały przeprowadzone w pierwszym kwartale 2006 r. Ankieta badawcza (w załączniku pracy) została wysłana listownie jednocześnie do 65 miast na prawach powiatu oraz do 30 gmin miejskich województwa mazowieckiego. Do ankiety dołączono list przewodni opisujący osobę i jednostkę prowadzącą badania, który wyjaśniał cele i zakres badania oraz sposób udzielania odpowiedzi. Ponadto dołączono kopertę z adresem zwrotnym oraz znaczkiem, co pozwalało osobom wypełniającym ankietę uniknąć problemów związanych z odesłaniem wyników badań.

² PKB w cenach bieżących na 1 mieszkańca; np. w roku 2001 w województwie mazowieckim PKB wynosił 30 031 zł [2, s. 611].

W trakcie przygotowywania ankiety został przeprowadzony wywiad bezpośredni z pracownikiem Urzędu Miasta w Częstochowie, mający na celu określenie zakresu informacji możliwych do uzyskania w trakcie badania ankietowego. Zaakcentowane zostało, że informacje dotyczące funkcji controllingu w zakresie planowania, sterowania, kontroli i wykorzystania informacji w procesach decyzyjnych nie będą łatwe do uzyskania. Główną przeszkodą był ich zakres i uczestnictwo wielu jednostek organizacyjnych gminy w procesie świadczenia usług. Niedoskonałością przeprowadzonego badania jest brak zarówno oceny jakościowej, jak i zaawansowania poszczególnych narzędzi, instrumentów i elementów controllingu wykorzystywanych w procesie świadczenia usług publicznych, a wskazanych przez badane gminy. Ankieta badawcza jest kompromisem pomiędzy pełną informacją potrzebną do oceny wykorzystania controllingu w gminie a możliwościami ich pozyskania w trakcie procesu badawczego. Zaletą przeprowadzenia badania ankietowego spowodowanego do odpowiedzi „tak/nie” jest możliwość łatwego wykorzystania skali pomiarowej i podjęcia próby oceny poziomu wykorzystania funkcji controllingu w procesie świadczenia usług. Autor badania ma świadomość, że bardziej wartościową metodą pozyskania informacji o jakości i poziomie świadczonych usług byłyby badania ankietowe wśród mieszkańców, jednak ich przeprowadzenie w aspekcie organizacyjnym oraz finansowym jest procesem skomplikowanym. W licznych pytaniach zawarty jest fakt istnienia dokumentów świadczących o przebiegu danego procesu składającego się na świadczenie usług. Pozwala to ograniczyć dowolność udzielanych odpowiedzi i subiektywną ocenę procesów przez osoby udzielające odpowiedzi na pytania w ankiecie.

Badanie rozpoczęto od wysłania ankiet do 95 gmin. Zwróciło je 43,16% gmin. W miastach na prawach powiatu zwrot ankiet był na poziomie 43,08%, a wśród gmin miejskich województwa mazowieckiego 43,33%. Ponadto należy zaznaczyć, iż z Katowic oraz Szczecina otrzymano pisma informujące o odmowie wypełnienia ankiety. Wśród podstawowych powodów podano brak czasu, trudności w zebraniu potrzebnych informacji, zbyt dużą liczbę ankiet wpływających do urzędu oraz nadmiar innych obowiązków wynikających z bieżącej obsługi mieszkańców. Miasta na prawach powiatu województwa mazowieckiego (Warszawa, Radom, Ostrołęka, Płock, Siedlce) zaliczono do grupy badawczej miast na prawach powiatu, przyjmując za najważniejsze kryterium organizacyjno-prawne.

3. Funkcje controllingu w realizacji usług publicznych w świetle badań

Planowanie

Odnosnie do planowania usług publicznych ankieta zawierała sześć pytań. Uwzględniały one najważniejsze elementy związane z planowaniem usług, w którym pierwszym etapem jest stworzenie wieloletniego planu świadczenia usług.

Tworzony jest on na podstawie strategii gminy oraz celów i mierników zdefiniowanych w Strategicznej Karcie Wyników. Wieloletni plan świadczenia usług jest punktem wyjścia do budowy operacyjnego planu dostarczania usług, który należy konstruować na podstawie ogólnego sposobu dostarczania usług przyjętego w danej gminie. Na podstawie operacyjnego planu świadczenia usług tworzy się katalogi usług dla poszczególnych kategorii, dla których należy również tworzyć schematy dostarczania usług. Prowadzi to do zdefiniowania dla poszczególnych usług *kart usług* publicznych. Nieodłącznym elementem planowania realizacji zadań publicznych jest wykorzystywanie budżetu zadaniowego. Wszystkie omówione elementy składają się na proces planowania procesu dostarczania usług publicznych. Wyniki badań (liczba odpowiedzi „tak” i „nie”) odnośnie do planowania prezentuje tab. 1.

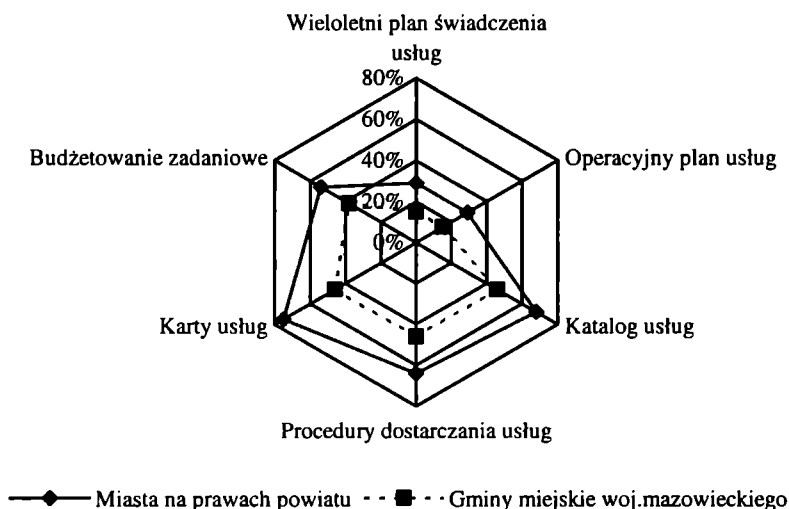
Tabela 1. Planowanie usług w świetle badań ankietowych

Numer pytania		1		2		3		4		5		6	
Miasta na prawach powiatu	tak	8	29%	8	29%	19	68%	18	64%	21	75%	15	54%
	nie	20	71%	20	71%	9	32%	10	36%	7	25%	13	46%
Gminy miejskie woj. mazowieckiego	tak	2	15%	2	15%	6	46%	6	46%	6	46%	5	38%
	nie	11	85%	11	85%	7	54%	7	54%	7	54%	8	62%
Ogółem	tak	10	32%	10	32%	25	61%	24	59%	27	66%	20	49%
	nie	21	68%	31	68%	16	39%	17	41%	14	34%	21	51%

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zaprezentowane w tab. 1, można zaobserwować niedostatki w zakresie planów usług badanych gmin, w perspektywie zarówno długoterminowej, jak i krótkoterminowej; prawie co trzecia badana gmina sporządza takie plany (pytania 1 i 2). Szczególnie widoczne jest to w gminach miejskich województwa mazowieckiego, gdzie posiadanie planów usług deklaruje jedynie 15% badanych jednostek. Jest to słaby wynik, jeśli porównać go z miastami na prawach powiatu – tam wspomniane narzędzia wykorzystuje 29% badanych. Dodatkowo spośród gmin sporządzających operacyjne i wieloletnie plany świadczenia usług jedynie połowa miast na prawach powiatu i tylko jedna badana gmina miejska opracowują je na podstawie schematu dostarczania usług (pytanie 2a). W zakresie funkcji planowania zadowalająca jest sytuacja, jeśli chodzi o posiadanie kart poszczególnych usług – 75% miast na prawach powiatu deklaruje korzystanie z tego instrumentu. W gminach województwa mazowieckiego karty usług ma 46% badanych gmin. Zwraca uwagę rzadkie stosowanie przez badane gminy instrumentu planowania i realizacji zadań publicznych, jakim jest budżetowanie zadaniowe (49%), rozpowszechniane już od dłuższego czasu w praktyce polskich samorządów. Miasta na prawach powiatu wykorzystują je częściej (54%), natomiast w mniejszych jednostkach organizacyjnych (gminy miejskie) wykorzystanie tego narzędzia nie przekra-

cza 38%. Wykorzystanie elementów funkcji planowania w badanych gminach prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Wykorzystanie elementów funkcji planowania w badanych gminach

Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyczne dla funkcji planowania jest częstsze wykorzystanie narzędzi, które nie są zbyt skomplikowane (karty usług); dotyczą procesów odbywających się w bieżącej działalności, a wymagają jedynie ich udokumentowania i ciągłego stosowania (procedury dostarczania usług). Problemy pojawiają się z chwilą podjęcia prób planowania procesu realizacji usług, szczególnie w dłuższej perspektywie, i jego doskonalenia (stosowanie planów usług).

Funkcja informacyjna

Realizacja funkcji informacyjnej controllingu w realizacji usług publicznych wymaga budowy systemu, który z jednej strony będzie pozyskiwał niezbędne informacje z otoczenia, z drugiej zaś strony będzie istniała możliwość dostarczania kierownictwu gminy wyselekcjonowanych informacji do procesu decyzyjnego. W ankiecie zawarto pytania dotyczące zarówno formy gromadzenia informacji, jak i ich cech jakościowych. Szczególnie istotna z punktu widzenia controllingu jest konieczność gromadzenia informacji o satysfakcji mieszkańców ze świadczonych usług publicznych. Kolejna grupa pytań dotyczyła wykorzystania informacji w procesach decyzyjnych gminy oraz w procesie doskonalenia usług. W pytaniach podkreślona została rola informacji w omawianym procesie (stosowanie wspomagania informatycznego oraz świadczenia usług drogą elektroniczną). Baza infor-

macji o świadczonych usługach jest podstawą kalkulacji ich kosztów, co również znalazło odbicie w pytaniu ankietowym. Zestawienie odpowiedzi dotyczących aspektu informacyjnego w realizacji usług publicznych prezentuje tab. 2.

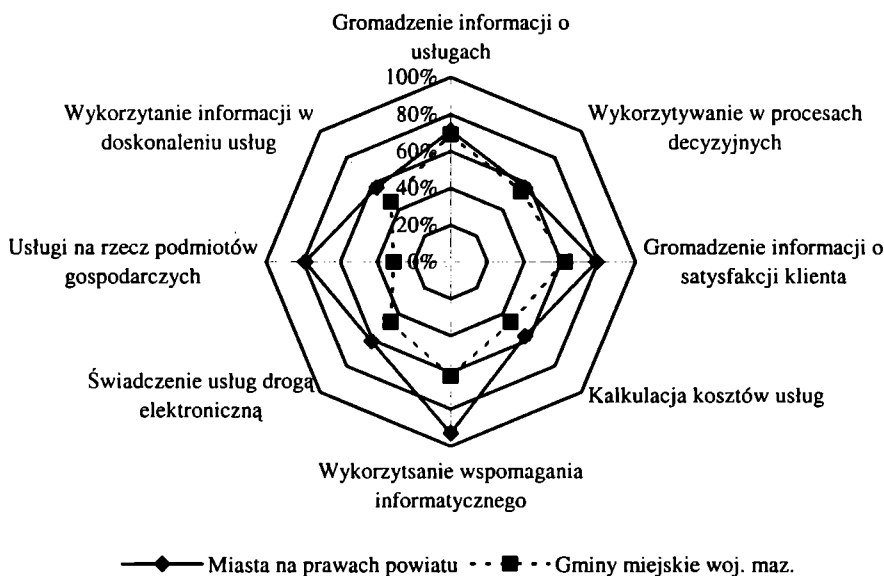
Tabela 2. Funkcja informacyjna controllingu w świetle badań ankietowych gmin

Numer pytania		7		8		9		10		11		12		13		14	
Miasta na prawach powiatu	tak	20	71%	16	57%	22	79%	16	57%	26	93%	17	61%	22	79%	16	57%
	nie	8	29%	12	43%	6	21%	12	43%	2	7%	11	39%	6	21%	12	43%
Gminy miejskie woj. mazowieckiego	tak	9	69%	7	54%	8	62%	6	46%	8	62%	6	46%	4	31%	6	46%
	nie	4	31%	6	46%	5	38%	7	54%	5	38%	7	54%	9	69%	7	54%
Ogółem	tak	29	71%	23	56%	30	73%	22	54%	34	83%	23	56%	25	61%	22	54%
	nie	12	29%	18	44%	11	27%	19	46%	7	17%	16	44%	16	29%	19	46%

Źródło: opracowanie własne.

Prezentowane dane wskazują, że w zakresie funkcji informacyjnej controllingu gminy najlepiej radzą sobie z wykorzystaniem wspomaganie komputerowego w procesie świadczenia usług publicznych. Prawie 93% miast na prawach powiatu deklaruje wykorzystanie w procesie realizacji usług oprogramowania innego niż standardowy pakiet Office. W gminach miejskich województwa mazowieckiego wskaźnik ten kształtuje się to na poziomie 62%. Te jednostki najlepiej radzą sobie z gromadzeniem i dokumentowaniem informacji o przebiegu usług – instrument ten stosuje 69% badanych jednostek. Najslabszym elementem funkcji informacyjnej gmin miejskich jest problem świadczenia usług dla podmiotów gospodarczych, z wyjątkiem obowiązkowej ewidencji działalności gospodarczej. Usługi takie świadczy niewiele ponad 30% gmin miejskich. Znacznie lepiej radzą sobie z tym miasta na prawach powiatu, w których liczba jednostek realizujących wspomniane zadania sięga prawie 80%. Można stwierdzić, że większość miast na prawach powiatu stosuje instrumenty funkcji informacyjnej. Najniższy poziom (57%) pojawia się trzykrotnie w wypadku badanych miast na prawach powiatu i dotyczy dokumentowania wykorzystywania informacji w procesach decyzyjnych, kalkulacji kosztów jednostkowych oraz wykorzystania informacji celem doskonalenia usług.

Przedstawione badania wskazują, że miasta na prawach powiatu we wszystkich aspektach dotyczących zarządzania informacją w procesie świadczenia usług w większym zakresie wykorzystują posiadane instrumenty i ich możliwości. Wielkość gminy, duża liczba procesów na zewnątrz i wewnątrz urzędu oraz związana z tym ilość informacji determinują wyższy poziom wykorzystania funkcji informacyjnej w procesie świadczenia usług. Mniejsze jednostki (gminy miejskie), o mniejszym potencjale organizacyjnym, słabiej radzą sobie z realizacją zadań w zakresie zarządzania i wykorzystania informacji do osiągnięcia celów gminy.



Rys. 2. Wykorzystanie funkcji informacyjnej controllingu w świetle badań

Źródło: opracowanie własne.

Należy pamiętać, że badanie ankietowe nie dotyczyło jakości i skuteczności wykorzystania poszczególnych elementów zarządzania informacją. Oceniano np. sam fakt kalkulacji kosztów usług na podstawie posiadanych informacji, bez oceny liczby wykonanych kalkulacji, ich poprawności metodologicznej, przydatności dla procesów decyzyjnych itd.

Kontrola

Wymagania prawne oraz specyfika finansowania powodują, iż zwykle kontrola dotyczy głównie aspektów finansowych, związanych z wielkościami wpływów i wydatków gminy. Na potrzeby controllingu wspierającego realizację usług publicznych finansowy zakres kontroli jest potrzebny, lecz niewystarczający. Należy rozszerzyć kontrolę o wielkości niefinansowe, związane z pomiarem poziomu świadczonych usług, z ustalonymi standardami, oraz dokonać pomiaru jakości usług w zakresie efektywności, skuteczności i dostępności. W ankiecie badawczej zwrócono uwagę na problem i potrzebę dokumentowania procesu kontroli w zakresie porównywania ze standardami oraz pomiaru niefinansowych wskaźników jakości. W pytaniu nr 15, dotyczącym istnienia ustalonych standardów usług publicznych, dokonano uszczegółowienia tego zagadnienia w zakresie porównywalności standardów, ich monitoringu, weryfikacji, oceny oraz aktuali-

zacji. Ponadto aspekt kontrolny w pytaniach ankietowych został rozszerzony o zagadnienia wyodrębnienia ośrodków odpowiedzialności za świadczone usługi. Wyniki badań dotyczących funkcji kontrolnej w procesie świadczenia usług prezentuje tab. 3.

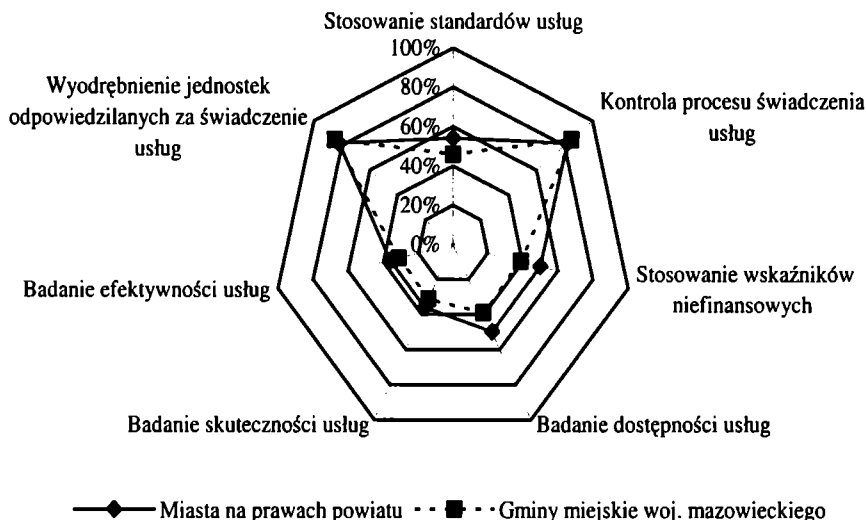
Tabela 3. Funkcja kontrolna controllingu w świetle badań ankietowych gmin

Numer pytania		15		16		17		18		19		20		21	
Miasta na prawach powiatu	tak	15	54%	23	82%	14	50%	14	50%	10	36%	10	36%	23	82%
	nie	13	46%	5	18%	14	50%	14	50%	18	64%	18	64%	5	18%
Gminy miejskie woj. mazowieckiego	tak	6	46%	11	85%	5	39%	5	39%	4	31%	4	31%	11	85%
	nie	7	54%	2	15%	8	61%	8	61%	9	69%	9	69%	2	15%
Ogółem	tak	21	51%	34	83%	19	46%	19	46%	14	34%	14	34%	34	83%
	nie	20	49%	7	17%	22	54%	22	54%	27	66%	27	66%	7	17%

Źródło: opracowanie własne.

Spośród badanych gmin ogółem niewiele ponad 50% ma w formie udokumentowanej ustalone standardy świadczenia usług publicznych. Niewiele wyższy jest on w miastach na prawach powiatu i wynosi 54%, a w gminach miejskich województwa mazowieckiego wynosi 46%. Z 15 miast na prawach powiatu większość (79%) porównuje standardy ze standardami obowiązującymi w innych gminach (pytanie 16a), 93% miast na bieżąco je aktualizuje i weryfikuje (16b), natomiast 80% miast na prawach powiatu monitoruje ustalone standardy (16d) oraz informuje odbiorców usług o ich istnieniu (16c). Wśród gmin miejskich województwa mazowieckiego mających standardy usług 75% porównuje je ze standardami innych gmin, 83% aktualizuje je i weryfikuje, 75% informuje o istniejących standardach klientów gminy, a 83% badanych jednostek ma zasady monitorowania i oceny ustalonych standardów.

W tabeli 3 zwracają uwagę identyczne wyniki w pytaniach 17 i 18 oraz 19 i 20. Identyczny odsetek ankietowanych pozytywnie odniósł się do pytania o wykorzystanie mierników niefinansowych oraz udokumentowane badania dostępności w ocenie usług (50% miast na prawach powiatu oraz 39% gmin miejskich województwa mazowieckiego). Może prowadzić to do wniosków, że część badanych gmin sprowadza wskaźniki niefinansowe do pomiaru dostępności usług oraz że pomiar dostępności jest stosunkowo prosty dzięki uwzględnieniu liczby mieszkańców korzystających z danych usług bądź liczby klientów gminy niekorzystających z danych usług. Znamienne jest to, że średnio tylko co trzecia gmina (w obu badanych grupach) dokonuje pomiaru efektywności i skuteczności realizowanego procesu świadczenia usług. Z punktu widzenia wykorzystania controllingu w realizacji usług publicznych istnieje konieczność szybkiego opracowania i wdrożenia wskaźników do pomiaru niefinansowego usług realizowanych w polskich gminach.



Rys. 3. Wykorzystanie funkcji kontrolnej na podstawie badań

Źródło: opracowanie własne.

W świetle przeprowadzonych badań większość gmin (ponad 80%) poddaje kontroli proces świadczenia usług oraz ma wyodrębnione komórki odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych. Wysoki poziom zaawansowania procesu kontroli wynika z obowiązujących przepisów prawnych, dotyczących prowadzenia kontroli wewnętrznej oraz audytu w gminach, i dotyczy zwykle aspektów finansowych w procesie świadczenia usług. Wysoki odsetek wyodrębnionych komórek (ośrodków) odpowiedzialności wiąże się z prostym przypisaniem odpowiedzialności do jednostek organizacyjnych realizujących określone usługi publiczne.

Funkcja sterowania w badaniach ankietowych

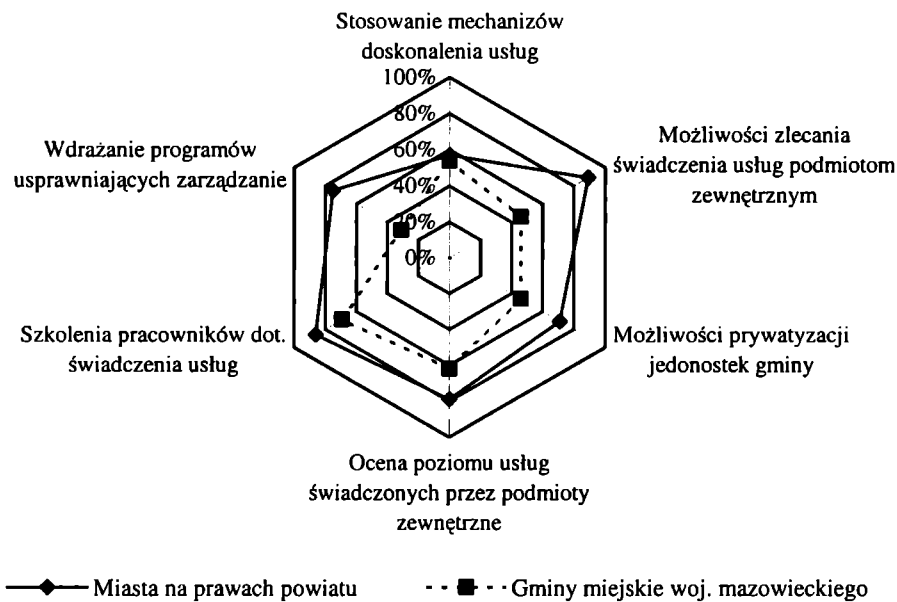
Doskonalenie usług publicznych ściśle związane jest z funkcją sterowania w controllingu. Najistotniejszym zagadnieniem z punktu widzenia gminy oraz jej mieszkańców jest wykorzystanie skutecznych mechanizmów doskonalenia usług publicznych. Oprócz pytań, dotyczących potencjalnych metod i sposobów doskonalenia usług oraz programów usprawniających zarządzanie w gminie, ankieta zawiera pytania dotyczące szkoleń w zakresie świadczenia usług publicznych, jako niezbędnego elementu controllingu. Dwa ostatnie pytania w omawianej grupie dotyczą informacji o potencjalnym wykorzystywaniu koncepcji controllingu w danej gminie bądź potrzeby jej wykorzystania i zostaną omówione w kolejnym podrozdziale. Wyniki badań dotyczących aspektu doskonalenia usług w badanych gminach przedstawia tab. 4.

Tabela 4. Doskonalenie usług publicznych w świetle badań ankietowych gmin

Numer pytania		22		23		24		25		26		27	
Miasta na prawach powiatu	tak	16	57%	25	89%	20	71%	22	79%	24	86%	21	75%
	nie	12	43%	3	11%	8	29%	6	21%	4	14%	7	25%
Gminy miejskie woj. mazowieckiego	tak	7	54%	6	46%	6	46%	8	62%	9	69%	4	31%
	nie	6	46%	7	54%	7	54%	5	38%	4	31%	9	69%
Ogółem	tak	23	56%	31	76%	26	63%	30	73%	33	80%	25	61%
	nie	18	44%	10	24%	15	37%	11	27%	7	20%	16	39%

Źródło: opracowanie własne.

Dane prezentowane w tab. 4 wykazują duże zróżnicowanie w zakresie doskonalenia usług przez badane gminy. Zbliżone wyniki w obu badanych grupach (miasta na prawach powiatu 57%, gminy miejskie 54%) zanotowano przy pytaniu dotyczącym faktu stosowania udokumentowanych mechanizmów doskonalenia usług.



Rys. 4. Wykorzystanie funkcji sterowania w doskonaleniu usług na podstawie badań

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań dotyczących podejścia gmin do problemu doskonalenia usług skłaniają do refleksji. Prawie 90% miast na prawach powiatu analizuje rynek pod kątem zlecania świadczenia usług podmiotom zewnętrznym, podczas gdy w mniejszych gminach miejskich istnienie takich planów deklaruje tylko 46% badanych

gmin. Możliwości komercjalizacji bądź prywatyzacji jednostek gminy świadczących usługi rozpatruje ponad 70% badanych miast na prawach powiatu, podczas gdy gmin miejskich jedynie 46%. Mniejsza dysproporcja występuje przy prowadzeniu szkoleń dla pracowników w zakresie świadczenia usług publicznych. Z punktu widzenia wdrażania narzędzi usprawniających zarządzanie należy zauważyć bardzo dużą dysproporcję. Wspomniane instrumenty wprowadza 75% badanych miast na prawach powiatu, podczas gdy w gminach miejskich ten proces nie występuje nawet w co trzeciej gminie (31%).

Ogółem w zakresie doskonalenia usług najwięcej gmin realizuje proces szkoleń pracowniczych (80%), natomiast największe trudności mają badane jednostki ze stosowaniem udokumentowanych mechanizmów doskonalenia usług publicznych (tylko 56% badanych gmin).

4. Podsumowanie wyników przeprowadzonych badań

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 przez planowanie, kontrolę i sterowanie, umożliwia osiągnięcie założonych celów jednostki może skutecznie wspomagać proces realizacji usług publicznych.

Przedstawione wyniki badań wskazują, że w gminach istnieje świadomość doskonalenia procesów wewnętrznych, przy konieczności wprowadzania zmian celem lepszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Zwrot ankiet przekraczający 43% pokazuje, że gminy dostrzegają potrzebę informowania otoczenia o swojej działalności oraz właściwie pojmują publiczny charakter własnej działalności. Wykorzystanie funkcji controllingu na poziomie 58,9% świadczy o tym, że badane jednostki są w trakcie wprowadzania zmian, wykorzystywania instrumentów i narzędzi służących poprawie jakości świadczonych usług. Jednocześnie należy pamiętać, że jest to proces ciągły i trudny tak jak trudne jest pełne zaspokojenie potrzeb mieszkańców.

Świadomość potrzeby zmian i doskonalenia potwierdzają również wyniki badania ankietowego (pytanie 30). Prawie 66% badanych gmin widzi potrzebę wykorzystania controllingu w gminie. Większą liczbę deklaracji potrzeby wdrożenia controllingu zanotowano wśród miast na prawach powiatu, gdzie wyniósł on 68%, podczas gdy taką potrzebę widzi 62% badanych gmin miejskich z województwa mazowieckiego. Zaniepokojenie może budzić to, że 32% gmin zadeklarowało, że ma w schemacie organizacyjnym wyodrębnioną komórkę controllingu. Autor niniejszej pracy dokonał weryfikacji tych informacji na podstawie danych zawartych na stronach internetowych wybranych gmin, nie stwierdzając istnienia komórek

controllingu, a jedynie wyodrębnionych wydziałów kontroli. Brak wiedzy dotyczącej controllingu oraz utożsamianie go jedynie z funkcją kontrolną stanowi istotną barierę aplikacyjną tego instrumentu zarządzania w gminach. Celowe wydaje się dalsze poszerzanie zakresu literaturowego oraz przedstawianie korzyści, jakie mogą wynikać z zastosowania controllingu w gminach.

Literatura

- [1] Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FRDL, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.
- [2] *Mały Rocznik Statystyczny*, Warszawa 2004.
- [3] Mazur S., Zawicki M. (red.), *Raport na temat najlepszych praktyk. Przewodnik dla samorządów*, MSAP AE, Kraków 2003.
- [4] Mazur S., Zawicki M. (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*, MSAP AE, MSWiA, Kraków 2004.
- [5] Nutley S., Osborne S., *The Public Sector Management, Handbook*, 1994.

CONTROLLING FUNCTIONS IN THE PROCESS OF PUBLIC SERVICES RENDERING ON THE BASIS OF CONDUCTED SURVEY

Summary

The article presents the results of the research concerning the use of controlling functions by communities in Poland on the basis of conducted survey. The article covers characteristics of the basic functions of the controlling in the process of public services rendering, i.e. planning, monitoring, control, management of information and directing.

Załącznik do opracowania – ankieta badawcza

ANKIETA

Właściwe odpowiedzi prosimy zaznaczać kółkiem, natomiast w ostatnim pytaniu proszę wpisać cyfry.

PLANOWANIE USŁUG

1	Czy w urzędzie gminy istnieje wieloletni plan świadczenia usług?	Tak	Nie
2	Czy w urzędzie gminy jest operacyjny plan świadczenia usług?	Tak	Nie
	2a. Jeśli tak, to czy został opracowany w oparciu o schemat dostarczania usług?	Tak	Nie
3	Czy w urzędzie gminy istnieje katalog (w formie dokumentu) usług realizowanych przez gminę?	Tak	Nie
4	Czy w urzędzie gminy istnieje procedura (udokumentowany schemat) dostarczania usług?	Tak	Nie
5	Czy w gminie istnieją karty dla poszczególnych usług publicznych?	Tak	Nie
6	Czy gmina stosuje budżetowanie zadań?	Tak	Nie

INFORMACJA O REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH

7	Czy gmina gromadzi informacje w formie dokumentów o przebiegu świadczenia usług?	Tak	Nie
8	Czy istnieją dokumenty, że informacje o przebiegu usług są wykorzystywane w procesach decyzyjnych?	Tak	Nie
9	Czy gmina gromadzi informacje o satysfakcji mieszkańców (np. ankieta) z otrzymywanych usług od gminy?	Tak	Nie
10	Czy gmina kalkuluje koszty jednostkowe poszczególnych usług?	Tak	Nie
11	Czy gmina wykorzystuje wspomaganie informatyczne w realizacji usług publicznych (oprócz pakietu Office)?	Tak	Nie
12	Czy w gminie są usługi świadczone drogą elektroniczną (Internet)?	Tak	Nie
13	Czy gmina świadczy usługi na rzecz podmiotów gospodarczych (oprócz ewidencji działalności gospodarczej)?	Tak	Nie
14	Czy są dokumenty, że informacja o procesie świadczenia usług jest wykorzystywana w celu ich doskonalenia?	Tak	Nie

KONTROLA PROCESU ŚWIADCZENIA USŁUG

15	Czy w urzędzie gminy zostały określone w formie dokumentów standardy świadczenia usług publicznych?	Tak	Nie
	15 a. Jeśli tak, czy standardy usług są porównywane ze standardami w innych gminach?	Tak	Nie
	15 b. Jeśli tak, czy standardy usług są weryfikowane oraz aktualizowane?	Tak	Nie
	15 c. Jeśli tak, czy odbiorcy usług są informowani o istniejących standardach?	Tak	Nie
	15 d. Jeśli tak, czy są stosowane zasady monitorowania i oceny standardów usług?	Tak	Nie
16	Czy proces świadczenia usług poddany jest kontroli gminy i jest to dokumentowane?	Tak	Nie
17	Czy gmina bada i ocenia wskaźniki niefinansowe dotyczące usług publicznych?	Tak	Nie
18	Czy są prowadzone i udokumentowane badania dostępności świadczonych usług?	Tak	Nie
19	Czy są prowadzone i udokumentowane badania skuteczności świadczonych usług?	Tak	Nie
20	Czy są prowadzone i udokumentowane badania efektywności (wydajności) świadczonych usług?	Tak	Nie
21	Czy w gminie wyodrębniono ośrodki (komórki) odpowiedzialności za świadczenie poszczególnych usług?	Tak	Nie

DOSKONALENIE USŁUG PUBLICZNYCH

22	Czy urząd gminy stosuje mechanizmy (udokumentowane) doskonalenia usług?	Tak	Nie
23	Czy analizuje się rynek usług pod kątem możliwości zlecenia podmiotom zewnętrznym?	Tak	Nie
24	Czy gmina rozpatruje możliwości komercjalizacji lub prywatyzacji jednostek gminy świadczących usługi?	Tak	Nie

25	Czy dokonuje się monitorowania i oceny usług świadczonych przez gminę, jednostki zależne oraz podmioty zewnętrzne?	Tak	Nie
26	Czy prowadzi się szkolenia dla pracowników z zakresu świadczenia usług publicznych?	Tak	Nie
27	Czy w urzędzie wdraża się programy usprawniające zarządzanie (ISO, TQM, WPI, CAF)?	Tak	Nie
28	Czy w gminie jest wyodrębniona w schemacie organizacyjnym komórka controllingu?	Tak	Nie
29	Czy widzą Państwo potrzebę wykorzystania controllingu w gminie?	Tak	Nie

Jaki jest w ocenie gminy ogólny poziom (jakość) świadczonych przez siebie usług dla poszczególnych kategorii?
(Proszę ocenić kategorie usług w skali od 1 do 5; 1 – niedostateczna, ..., 5 – bardzo dobra)

- | | |
|--|---|
| ☐ usługi administracyjne (ocena); | ☐ bezpieczeństwo publiczne (ocena); |
| ☐ ochrona zdrowia (ocena); | ☐ transport i infrastruktura (ocena); |
| ☐ oświata i wychowanie (ocena); | ☐ zaopatrzenie w wodę i kanalizację (ocena); |
| ☐ kultura (ocena); | ☐ utrzymanie porządku i czystości (ocena); |
| ☐ kultura fizyczna i rekreacja (ocena); | ☐ cmentarnictwo (ocena); |
| ☐ pomoc i opieka społeczna (ocena); | ☐ zaopatrzenie w energię (ocena); |
| ☐ mieszkalnictwo (ocena); | ☐ zielen publiczna (ocena); |

Podpis osoby wypełniającej ankietę oraz stanowisko:

1. Nazwa gminy:

2. Liczba mieszkańców*:

Liczba zatrudnionych pracowników urzędu gminy (miasta):

3. Charakter ekonomiczny gminy (według dominującego zajęcia ludności):

- | | | | |
|--------------------------------------|---|---|---|
| ☐ rolnicza | ☐ rolniczo-przemysłowa | ☐ przemysłowa | ☐ przemysłowo-handlowa |
| ☐ turystyczna | ☐ handlowa | ☐ wielobranżowa (bez zdecydowanej dominacji) | |

* Proszę o dane na koniec roku 2005 lub za ten rok.