

MALGORZATA MARZEC**Instytut Spraw Publicznych****Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej****Uniwersytet Jagielloński****CONTROLLING A BUDOWANIE ZAUFANIA DO JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO****1. Wprowadzenie**

Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniej podaży usług społecznych przy ograniczonych środkach finansowych, którymi dysponują w ramach budżetu. Jednym z możliwych sposobów działania jednostek samorządu terytorialnego powinno być funkcjonowanie zbliżone do instytucji usługowych, nastawionych na rozpoznawanie i zaspokojenie potrzeb swoich klientów. Klientami jednostek samorządu terytorialnego (JST) są zarówno mieszkańcy i interesanci zgłaszający się do urzędu jako inwestorzy (klienci zewnętrzni), jak i poszczególni pracownicy i inne komórki organizacyjne (klienci wewnętrzni). Głównym celem działania gminy powinna być poprawa jakości świadczonych usług na rzecz mieszkańców danej gminy, uwzględniająca odpowiedzialność za wykonane usługi oraz racjonalność ponoszonych wydatków.¹ JST poprzez świadczenie usług mogą budować i zwiększać zaufanie, które stwarza dogodne warunki funkcjonowania danej wspólnoty lokalnej. Jednym z narzędzi, który może wspierać proces świadczenia usług przez JST może być controlling. Zastosowanie narzędzi controllingu może efektywnie podnosić jakość świadczonych usług i podnosić poziom zaufania do JST. Jednocześnie wysoki poziom zaufania do JST może ułatwić świadczenie usług i jakość życia mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej.

Controlling w sferze finansów publicznych jest wykorzystywany przez zarządzających finansami publicznymi do opracowywania i podejmowania decyzji. Zastosowanie controllingu może sprzyjać budowaniu atmosfery zaufania do JST oraz zaufania wewnątrz danej JST.

Zaufanie należy zaliczyć do zasobów niematerialnych, które aby móc z nich korzystać należy systematycznie budować. Zaufanie jest czynnikiem napędzającym współpracę pomiędzy ludźmi, im większe zaufanie tym efektywniejsza współpraca. Charakter zaufania w danej wspólnotie może być wyznaczany przez wiele czynników, w tym między innymi poprzez: instytucje, kulturę, doświadczenie. Jednocześnie istniejący charakter i poziom zaufania może wpływać na perspektywy rozwojowe danej wspólnoty. Wspólnota lokalna poprzez zarządzanie zaufaniem może w sposób efektywny realizować swoje zadania, związane z zaspokajaniem potrzeb określonej społeczności lokalnej oraz odpowiednio budować kapitał społeczny danej wspólnoty mieszkańców.

¹ Borowiec L. *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2007, s. 49.

Celem artykułu jest wykazanie zależności między zastosowaniem narzędzi controllingu a budowaniem zaufaniem do jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie czynników, które mogą przyczynić się do wzrostu zaufania do JST. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej części przedstawiono rolę controllingu w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. W drugiej części opisano znaczenie zaufania do JST. W ostatniej części podjęto próbę wykazania zależności między controllingiem a budowaniem zaufania do JST.

2. Znaczenie controllingu w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze można spotkać wiele definicji controllingu. Część autorów określa controlling jako dział rachunkowości zarządczą, której zadaniem jest wspieranie zarządzania przedsiębiorstwem korzystając z informacji pochodzącej z rachunkowości. Inna grupa autorów traktuje controlling jako zmodyfikowaną rachunkowość, ukierunkowaną na problemy i na użytkownika. Zarządzający traktują controlling jako instrument zarządzania, który powinien wspierać kierownictwo organizacji przy podejmowaniu decyzji. Wymienione definicje wskazują na rolę controllingu w przedsiębiorstwach. Ze względu na udowodnioną skuteczność controllingu pozwalającą na efektywniejsze zarządzanie przedsiębiorstwem, może znaleźć zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego. „Controlling w sferze finansów publicznych jest określany jako opracowywanie i przygotowywanie dla zarządzających danych opartych na budżecie jednostki służących do realizacji ustawowo nałożonych na jednostkę zadań, podejmowania racjonalnych decyzji w celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem troski o gospodarkę środkami publicznymi”².

Rosnące potrzeby mieszkańców i podmiotów funkcjonujących na terenie danego samorządu oraz zmieniające się warunki realizacji zadań publicznych skłaniają władze samorządowej do poszukiwania efektywniejszych metod wykorzystania posiadanych zasobów finansowych. Współcześnie JST wdrażają nowoczesne metody i narzędzia zarządzania zadaniami publicznymi. Model oparty na biurokratycznych zasadach jest stopniowo zastępowany przez model menedżerski. Nowy model zarządzania zorientowany jest głównie na obywatela, a funkcje operacyjne są oddzielane od funkcji strategicznych. Stosowanie controllingu może skutecznie wspomagać procesy decyzyjne na poziomie operacyjnym i strategicznym w jednostkach administracji samorządowej. Wyższa efektywność działalności JST może przekładać się na podniesienie wiarygodności działania oraz zwiększyć jakość świadczonych usług (polepszyć rezultaty działalności), co w efekcie może zwiększyć poziom zaufania do JST.

W samorządzie terytorialnym można odnotować słabą orientację na klienta i niedorozwój polityki jakościowej w zakresie świadczenia usług publicznych. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego można odnotować problemy związane z ograniczoną samodzielnością osób wykonujących poszczególne czynności oraz małą gotowość do podejmowania ryzyka. Większość usług świadczonych dla obywateli jest realizowana poprzez oddawanie do dyspozycji zasobów (wykonywanie zadań poprzez nakłady). Prowadzi to do oddzielenia odpowiedzialności merytorycznej za wykonane zadania od odpowie-

² Frączkiewicz, Frączkiewicz, *Rachunkowość zarządcza i controlling w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe AE 1085, Wrocław, 2005, s. 165.

działności za zasoby. Ponadto występuje brak przejrzystości kosztów i wykonywanych świadczeń oraz brak stosowania bodźców ekonomicznych zwiększających efektywność świadczonych usług.

Warunki funkcjonowania współczesnych jednostek samorządu terytorialnego nie sprzyjają poprawie efektywności i jakości świadczonych usług. Należy tu zwrócić uwagę na następujące cechy funkcjonowania JST, tj.³:

- Cele działania poszczególnych instytucji wynikają z przepisów uchwalanych przez nadrzędne organy prawa oraz przepisy,
- Stosowany rachunek kosztów jest oparty tylko na analizie rachunku ekonomicznego,
- Sposób funkcjonowania poszczególnych instytucji jest szczegółowo regulowany przepisami prawa,
- System kontroli jest nakierowany na realizację obowiązujących reguł i przepisów,
- Brak stosowania zależności między efektami pracy a płacą – niestosowanie systemów motywacyjnych.

Gminy realizując swoje zadania, świadczą usługi publiczne, tj. usługi społeczne, techniczne oraz administracyjne. Proces świadczenia usług wymaga podejścia systemowego – od planowania, poprzez realizację, po proces kontroli i doskonalenia. Ważnym elementem powinien być pomiar efektywności poprzez ustalenie relacji nakładów do osiągniętych efektów (jakość usługi). Z tego względu działania JST powinny być skierowane na orientację rynkową.⁴

Polskie jednostki samorządu terytorialnego powinny na coraz większą skalę wprowadzać „model nowego zarządzania publicznego składający się z siedmiu podstawowych elementów, tj.

- Wprowadzenie menedżerskiego zarządzania w sektorze publicznym,
- Szczegółowo specyfikowane standardy i mierniki działalności,
- Większy nacisk na kontrole wyników jednostki,
- Nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- Wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego,
- Wykorzystanie technik i metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym,
- Nacisk na dyscyplinę i oszczędność w wykorzystaniu zasobów”.⁵

Nowe podejście do zarządzania zasobami publicznymi związane jest z pojawieniem się menedżeryzmu w zakresie zarządzania publicznego. Menedżeryzm umożliwi oszczędność,

³ Niewęglowski A., *Controlling w jednostkach administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe US nr 426, Szczecin 2006 r., s. 15.

⁴ Borowiec L. *Możliwość implementacji rachunkowości zarządczej w administracji samorządowej w. Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 122, Systemy zarządzania kosztami i dokonania*, red. Nowak E., Nieplowicz M. s. 54 i 55.

⁵ *Ibidem*.

wydajność i efektywność w zarządzaniu publicznymi funduszami.⁶ Przy tak określonych warunkach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, controlling może stanowić istotny instrument podnoszenia efektywności działania jednostek administracji samorządowej.

Rozumienie controllingu jest bardzo szerokie. Controlling jest instrumentem, który poprzez planowanie, kontrolę i sterowanie umożliwia realizację założonych celów jednostki i może być skutecznie wspomagać proces realizacji usług publicznych.

Controlling można analizować w dwóch płaszczyznach – w ujęciu funkcjonalnym oraz instytucjonalnym. Weber wyznaczył trzy znaczenia controllingu w ujęciu funkcjonalnym. Controlling umożliwia realizację funkcji koordynacji, zaspokaja dostęp do informacji oraz jest szczególną funkcją kierownictwa.⁷ W aspekcie instytucjonalnym, controlling w gminie, należy rozumieć jako instrument wspomagania zarządzania. Niezbędnym składnikiem controllingu w jednostkach administracji terytorialnej jest system pomiaru dokonań jednostki. Podsumowując należy podkreślić, iż controlling wspomaga kierownictwo w podejmowaniu decyzji i dostarczaniu informacji. Stosowanie controllingu powinno prowadzić do wzrostu efektywności, skuteczności i dostępności świadczenia usług publicznych.

Zakres wykorzystywania controllingu przez JST związany jest z charakterem podejmowanych i realizowanych zadań. Controlling znajduje szczególnie zastosowanie w procesach planowania, na etapie określania celu działania, celów przyszłościowych, celów zorientowanych na rynek i klienta.⁸

Tabela 1. System controllingu w jednostkach samorządu terytorialnego

	Obszary wykorzystania controllingu
Orientacja na cele	Rozwój JST Wzrost wydatków majątkowych w wydatkach ogółem Zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych
Orientacja na przyszłość	Opracowanie wieloletniego planu inwestycyjnego Tworzenie strategii rozwoju
Orientacja na rynek	Analiza potrzeb samorządowych z określeniem sposobów ich zaspokajanie Analiza możliwości pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych
Orientacja na klienta	Podnoszenie poziomu życia zbiorowości lokalnej Działania zmierzające do obniżenia stopy bezrobocia Doskonalenie i edukacja ustawiczna dostosowywana do potrzeb lokalnego rynku pracy Skracanie i upraszczanie procedur administracyjnych Zaangażowanie społeczności lokalnej w proces budżetowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Frączkiewicz, Frączkiewicz, Rachunkowość zarządcza i controlling w jednostkach samorządu terytorialnego, Prace Naukowe

⁶ Stuglik J. *Controlling w jednostkach administracji publicznej*, Prace naukowe AE we Wrocławiu, nr 1080, Wrocław 2005, s. 165.

⁷ Borowiec L. *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, s. 60.

⁸ Majchrzak M., Rydzewska-Włodarczyk M., *Wykorzystywanie instrumentów rachunkowości zarządczej w controllingu projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 122, *Systemy zarządzania kosztami i dokonania*, red. Nowak E., Nieplowicz M. s. 310 i dalsze.

AE 1085, Wrocław 2005, s. 170.

Controlling w jednostkach administracji samorządowej powinien stanowić narzędzie koordynujące oraz wspomagające działalność danej instytucji samorządu terytorialnego we wszystkich dziedzinach wraz z uwzględnieniem warunków otoczenia. Controlling może być kolejnym, obok wymaganej rachunkowości finansowej, uzupełnieniem rachunkowości zarządczej w administracji samorządowej. Głównym zadaniem controllingu w JST jest stworzenie systemu rachunkowości zarządczej złożonego z pomiaru czasu pracy zasobów ludzkich, rachunku kosztów oraz rachunku efektów wspomaganych przez system wskaźników. Controlling daje możliwość zbierania ilościowych i jakościowych informacji o czasie pracy zasobów ludzkich oraz efektach działań w gminie. Zebrane informacje są wykorzystywane w rachunku kosztów oraz w systemie wskaźników do ustalenia osiągniętych efekty poprzez wyznaczenie kosztów jednostkowych wykorzystywanych i niewykorzystywanych zasobów. Co z kolei jest podstawą do oceny dokonań poszczególnych ośrodków odpowiedzialności oraz obliczenia całkowitych kosztów realizacji danego programu czy usługi publicznej.⁹

Realizacja controllingu w JST odbywa się w kilku etapach. Pierwszy etap zastosowania controllingu związany jest z określeniem celów, najpierw strategicznych, potem operacyjnych. Kolejnym etapem jest opracowywanie planów strategicznych (wieloletnich planów inwestycyjnych oraz wieloletnich planów finansowych) oraz planów operacyjnych (budżet roczny). W następnej kolejności powinna być prowadzona analiza odchyłań wykonania zamierzony celów od planu. Po takiej analizie powinny zostać dokonane możliwe korekty oraz weryfikacja celów. Tu szczególne znaczenie odgrywiają wskaźniki, które mogą stanowić niezbędny składnik sprawnego funkcjonowania controllingu w instytucjach administracji. Wyznaczone wskaźniki mogą informować o rozwoju sytuacji w poszczególnych sferach, mogą stanowić podstawę przeprowadzania wewnętrznych porównań oraz umożliwiając dokładne określenie celów operacyjnych. Instytucje samorządowe mogą stosować wskaźniki jakościowe i ilościowe, które mogą być zestawiane w ramach sprawozdawczości.

Tabela 2. Controlling operacyjny i strategiczny – charakterystyka i narzędzia

	Charakterystyka – cechy	Narzędzia
Controlling strategiczny	Wspomaga kierownictwo w realizacji zamierzeń długoterminowych Opiera się głównie na danych jakościowych Cel - zagwarantowanie warunków długotrwałego funkcjonowania i rozwoju organizacji Stwarza warunki do opracowania i weryfikacji strategii JST Obejmuje planowanie, sterowanie i kontrolę strategiczną	Strategiczna Karta Wyników Strategia Gminy Analiza SWOT Wieloletnie planowanie inwestycyjne Analiza inwestycji kapitałowych
Controlling operacyjny	Związany z opracowaniem krótkoterminowych celów, planowaniem i kontrolą ope-	Budżetowanie zadaniowe Planowanie operacyjne

⁹ Bednarek P. *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa 2007, s. 74.

racyjną Cel – zaspokajanie bieżących potrzeb klientów gminy przy wykorzystaniu danych ilościowych i jakościowych Zapewnienie krótkoterminowej płynności finansowej, tworzenie rezerw na przyszłość oraz świadczenie usług o najwyższych standardach jakościowych	usług Rachunek kosztów System wskaźników finansowych i niefinansowych Sprawozdawczość zewnętrzna i wewnętrzna Benchmarking Narzędzia zarządzania jakością usług
--	--

Źródło: Borowiec L. *Controlling w realizacji usług publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 66, 67 i 156.

Realizując controlling jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość podniesienia efektywności działania we wszystkich przekrojach działalności instytucji administracji samorządowej. Właściwie zorganizowany system controllingu umożliwi dążenie do osiągniętych celów JST. Poprzez zastosowanie narzędzi controllingu jednostki samorządowe mają możliwość podnoszenia jakości realizowanych usług za równo w długoterminowym horyzoncie czasowym (controlling strategiczny), jak i krótkoterminowym (controlling operacyjny).

Niezbędnym elementem controllingu jest określenie odpowiednich procedur określających strukturę controllingu. Struktura przedmiotowa controllingu powinna składać się z trzech części, określających procedury, tj.:

- Planistyczne – obejmujące mierniki dotyczące działalności oświatowej, służby zdrowia, ochrony środowiska
- Sprawozdawcze – obejmujące mierniki dotyczące poszczególnych dziedzin działalności, ale w ujęciu finansowym
- Sterujące – obejmujące mierniki stymulujące i podnoszące jakość poszczególnych działań

Ważnym zadaniem controllingu jest standaryzacja stosowanych narzędzi przygotowujących oraz wspomagających podejmowanie decyzji na różnych szczeblach administracji. Stosowanie tych samych narzędzi do analizy np. na szczeblu gmin i powiatów umożliwia porównywanie efektów funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Controlling może być nowoczesnym narzędziem umożliwiającym podnoszenie efektywności i wiarygodności działania JST. Jednostki wykorzystujące controlling otrzymają podstawy do podejmowania efektywnych decyzji, podnoszenia jakości świadczonych usług oraz skutecznego zarządzania kosztami.

3. Zaufanie do jednostek samorządu terytorialnego

Zaufanie oznacza gotowość do podejmowania działań, opartą na oczekiwaniu, że ludzie i instytucje będą działać w sposób korzystny dla nas. Wzajemne zaufanie jest warunkiem koniecznym do funkcjonowania danej grupy, ale i efektem grupowej współpracy. Zaufanie jest efektem skomplikowanych i nieprzejrzystych warunków funkcjonowania świata społecznego przynoszącego coraz większe obszary niepewności i ryzyka, zarówno w różnych sferach życia społecznego, jak i relacjach interpersonalnych oraz instytucjonalnych.

Szczególnie zaufanie społeczne ma ogromne znaczenie dla funkcjonowania jednostek i zbiorowości, a w konsekwencji życia społecznego, poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego. Zaufanie lub nieufność w życiu społecznym generują zjawiska, które mogą być widoczne w postaci zachowań poszczególnych zbiorowości oraz w sferze gospodarowania. Zaufanie w życiu społecznym prowadzi do utrwalenia podmiotowości danej zbiorowości, natomiast nieufność prowadzi do alienacji. Generalnie można zauważyć, iż ludzie którzy ufają innym są bardziej otwarci na działania społeczne oraz gotowi do działania na rzecz dobra ogólnego. Natomiast ludzie nieufni są bardziej konserwatywni i bardzo ostrożni. Większy poziom zaufania społecznego sprzyja wprowadzaniu innowacji i wszelkich zmian społecznych. Istniejące zaufanie redukuje niepewność funkcjonowania różnych sfer życia społecznego i ekonomicznego.

Analiza zaufania może być przeprowadzona w trzech płaszczyznach, tj.: zaufanie jako właściwość relacji wymiany, zaufanie jako podstawa współpracy oraz zaufanie jako norma kulturowa. Odpowiedni poziom zaufania sprzyja rozwojowi współpracy, natomiast brak zaufania może ograniczać współpracę lub zwiększyć koszty współpracy. Zaufanie można również analizować jako: pewien wzorzec kulturowy danej społeczności (wszyscy ufają, więc ja też będę ufał – tzw. zaufanie uogólnione), jako element więzi społecznej (możemy spokojnie współpracować, bo ufam ludziom wokół mnie) oraz jako element osobowości (wierze, że innym działają jak najlepiej potrafią). Budowanie zaufanie jako elementu więzi społecznej jest podstawą do rozwoju zaufania jako współpracy w danej społeczności.

Problemy zaufania mogą być przedstawiane z punktu widzenia człowieka oraz życia społecznego i gospodarczego. Z jednej strony każdy człowiek cechuje się pewną skłonnością do zaufania (określanej również mianem zaufania uogólnionego). Zaufanie uogólnione związane jest z pewną predyspozycją i gotowością do ufania innym ludziom, szczególnie obcym. Tu ważne są cechy interpersonalne oraz warunki wychowania. Z drugiej strony istniejący poziom zaufania w życiu społecznym i gospodarczym związany jest realizacją określonych celów – aspekt użyteczności zaufania. Powodem istnienia zaufania tego rodzaju jest transakcja wymienna – np. korzystanie z pewnych usług publicznych ma na celu otrzymanie pewnych korzyści lub maksymalizację zysków. Należy zaznaczyć, iż istnienie zaufania może stworzyć warunki dogodne do realizacji np. usług publicznych.¹⁰

Należy zaznaczyć, iż zaufanie do JST można przedstawiać według różnych obiektów zaufania. Obiektami zaufania mogą tutaj być: władza lokalna (zaufanie systemowe), instytucje wykonujące zadania JST (np. urząd gminy; zaufanie publiczne), pracownicy wykonujący poszczególne zadania (czynności; zaufanie społeczne) oraz zaufanie do usług publicznych realizowanych przez JST (zaufanie konsumpcyjne lub zaufanie do procedur). Każdy obiekt zaufania będzie charakteryzował się innymi cechami, umożliwiając stosowanie różnych narzędzi kształtowania zaufania. Z punktu widzenia niniejszego opracowania właściwe wydaje się szczegółowe przedstawienie zaufania do podmiotów organizujących wykonanie usług publicznych, czyli zaufanie do JST.

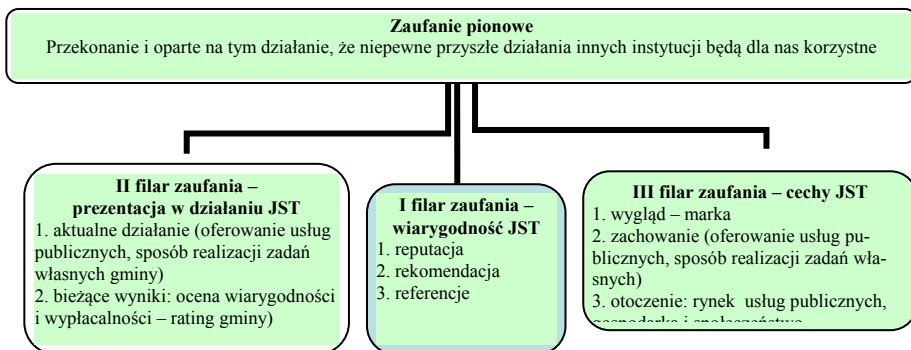
Przy analizie zaufania należy również zastanowić się jakie mogą być źródła zaufania. Podstawą zaufania może być znajomość wynikająca z pewnych stałych relacji pomiędzy stronami (powiernikiem i ufającym), kalkulacja będąca efektem oszacowania zysków i strat

¹⁰ Na podstawie Hirsch D. *Budowanie zaufania jako podstawa funkcjonowania społecznie odpowiedzialnego biznesu*, <http://spolecznieodpowiedzialni.pl/files/file/tzqkcs0e883y0m4vm41519rcrmbu.pdf>.

wynikającej z danej relacji oraz wartość związanej z wyznawaniem przez powiernika normy zwiększającej pozytywne przekonanie o jego uczciwości i dobrej woli.¹¹ Źródła zaufania mogą się zmieniać w trakcie istnienia relacji wymiany oraz w wyniku kumulacji doświadczeń.

Należałoby zastanowić się jakie czynniki mogą wpływać na zaufanie do podmiotów administracji terytorialnej. Autorka przyjęła definicję zaufania przedstawioną przez P. Sztompkę, zgodnie z którą zaufanie to: „emocje okazywane ludziom, przedmiotom czy instytucjom, takim jak firma, rząd czy społeczeństwo. Zaufanie jest wiarą w określone działania czy własności obiektu obdarzonego zaufaniem. Często oznacza nawet przekonanie jednej ze stron o tym, że motywacją drugiej strony wobec niej jest bycie uczciwym i chcącym działać dobrze. Zaufanie jest zakładem podejmowanym na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi czy instytucji”¹². „Zaufaniem obdarowujemy osobę - podmiot, której wierzymy, że będzie doradzać nam dobrze, myśląc o nas, a nie o sobie”¹³. Przy analizie zaufania do jednostek samorządu terytorialnego zaufanie „stanowi rozwiązanie dla szczególnego rodzaju problemów związanych z ryzykiem głównie ryzykiem społecznym”¹⁴.

Zaufanie do JST np. do gminy można analizować w trzech płaszczyznach – filarach zaufania, tj.: wiarygodności adresatów jednostki samorządu terytorialnego, prezentacji w działaniu oraz cech JST – rysunek poniżej.



Rys. 1. Filary zaufania do jednostek samorządu terytorialnego(JST)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sztompka P.: Zaufanie. Fundament społeczeń-

¹¹ *Ibidem*.

¹² Sztompka P.: *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2007, s. 71

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 80.; warto w tym miejscu podać definicję ryzyka: zagrożenie, niebezpieczeństwo niepowodzenia i niekorzystnych skutków, jakie wyzwała podjęcie przez nas konkretnych działań.

stwa”, Wyd. Znak, Kraków 2007.

Pierwszy filar – wiarygodność jednostki samorządu terytorialnego - gminy, można ocenić na podstawie: reputacji, rekomendacji oraz referencji. Reputacja to zapis przeszłych uczynków (działań) oraz cech jednostki, które można na podstawie tych uczynków wnioskować. Reputację podmiotu będzie można ocenić na podstawie jego wcześniejszych działań, które mogą wskazywać na jego wiarygodność w przyszłości. Rekomendacje, to wyrażone opinie i świadectwa na temat wiarygodności i reputacji podmiotu. Należy pamiętać, że rekomendacje mogą być wydawane zarówno, przez osoby mające bezpośredni kontakt z danym podmiotem, jak i przez osoby korzystające w sposób pośredni z usług publicznych. Referencje to świadectwa, okoliczności i oznaki symboliczne pozwalające wnioskować pośrednio o wiarygodności danego podmiotu, a zwłaszcza o jego reputacji.¹⁵

Drugi filar zaufania do JST dotyczy prezentacji w działaniu danego podmiotu i może on zostać oceniony na podstawie aktualnych czynów i zachowań oraz poprzez ocenę bieżących wyników. Oceny aktualnych czynów i zachowań można dokonać na podstawie oceny usług oferowanych przez podmioty (ich cech – ceny, warunków koniecznych do spełnienia, warunków realizacji, czasu realizacji, jakości oferowanych usług), sposobów oferowania i sprzedaży usług publicznych.

Oceny bieżących wyników podmiotów sfery publicznej można dokonać na podstawie analizy wiarygodności i wypłacalność podmiotów sfery publicznej. Zdolności do regulowania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego jest normowana przepisami prawa. Jednak przeciętny obywatel nie jest w stanie ocenić wypłacalności podmiotów sfery publicznej np. gminy. Analizę wiarygodności JST należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia wiarygodności. Problem wiarygodności może obejmować takie czynniki jak: dobra kondycja finansowa, odpowiedni poziom dochodów i wydatków, perspektywy rozwoju podmiotu, odpowiednio dobrana kadra kierownicza czy ocena działania podmiotu w porównaniu z innymi podobnymi podmiotami w kraju. Oceny wiarygodności jednostek samorządu terytorialnego możemy dokonać poprzez obserwację i doświadczenie. Należy zwrócić szczególną uwagę na: wskaźniki ustawowe, wskaźniki zadłużenia, wskaźniki dochodów, wskaźniki wydatków ogólnych.¹⁶ W przypadku, gdy oceny dokonuje podmiot gospodarczy, jego metoda sprawdzania wiarygodności partnera opiera się często na bardzo wysublimowanych instrumentach. Podmioty dokonujące oceny najczęściej analizują:

- czynniki finansowe (zasoby kapitałowe, warunki pozyskiwania kapitału, instrumenty ograniczania ryzyka finansowego),
- czynniki operacyjne i systemowe (potencjał wytwórczy, system i metody zarządzania),
- czynniki psychospołeczne (etyka w działaniu, profesjonalizm, odpowiedzialność społeczna, kultura organizacyjna).

Trudno sobie wyobrazić, aby przeciętny Polak korzystający z usług publicznych był w stanie ocenić wiarygodność i wypłacalność gminy. Najczęściej ocena wiarygodności odbywa się poprzez: własne lub obce doświadczenia, ocenę realizacji usług publicznych,

¹⁵ *Ibidem*, s. 151 - 222.

¹⁶ http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/opracowania/wsk2005-2007/wskazniki_opis2007.pdf.

ocenę informacji przedstawianej przez gminę, poprzez opinie wyrażane przez osoby związane z polityką. W rzeczywistości ocena wiarygodności w sensie ekonomicznym jest dokonywana przez przeciętnego obywatela na podstawie oceny aktualnych czynów i zachowań danego podmiotu. Wiarygodność jest najważniejszym czynnikiem budowy zaufania społecznego. Zaufanie poszczególnym instytucjom może być okazywane tylko wtedy, gdy wierzymy tym instytucjom, że wykonają określone działania w najlepszy sposób jak mogą to zrobić. Społeczeństwo może ufać, iż instytucje publiczne będą realizować poszczególne zadania, ale nie będzie to podstawą do budowania zaufania. Okazywanie zaufania instytucjom władzy pomimo ich niewiarygodności może świadczyć, albo o braku kompetencji osób korzystających z usług publicznych (czyli wiedzy nt. możliwości realizacji zadań przez właściwe instytucje), albo może być przejawem głębszych cech psychospołecznych np. funkcjonowania systemu autorytarnego.

Trzeci filar zaufania do JST można opisać na podstawie analizy wizerunku danego podmiotu, czyli: cech bezpośrednio obserwowalnych, jego zachowań oraz otoczenia. Cechy bezpośrednio obserwowalne podmiotu sfery publicznej to między innymi: zakres i jakość świadczonych usług, sposób realizacji zadań publicznych, wygląd siedziby, ale również sposób prezentacji dokonanej przez pracowników danego podmiotu. Analiza zachowań jest tu podobna jak przy drugim filarze oceny zaufania. Natomiast ocena otoczenia jest związana z analizą całej gospodarki, oceną podobnych podmiotów oraz z oceną tendencji rozwojowych. Przy analizie otoczenia należałoby wskazać czynniki, które mogą wpływać na tzw. kulturę zaufania. Zgodnie z teorią P. Sztompki można wskazać pięć czynników, które stwarzają pozytywne warunki do rozwoju tzw. kultury zaufania lub przy ich braku kultury cynizmu (nieufności), tj.:

- spójność normatywna (tworzenie kompleksowych przepisów prawnych, jednocześnie wewnętrznie spójnych)
- stabilność porządku społecznego (utrzymanie odpowiednich instytucji oraz realizacja zadań własnych gminy w zakresie porządku publicznego i społecznego),
- przejrzystość organizacji społecznych (określenie jasnych zasad rejestracji, funkcjonowania i kontrolowania organizacji społecznych, wykonywanie odpowiedniej kontroli nad tymi instytucjami),
- „oswojenie” otoczenia społecznego (wpływanie na zmianę systemu wartości, potrzeb, stylu życia mieszkańców danej gminy, oraz poziom i strukturę wydatków, przygotowywanie do akceptacji zmian w danej gminie)
- odpowiedzialność osób i instytucji (tworzenie jasnych i przejrzystych zasad sprawdzanie odpowiedzialności poszczególnych instytucji publicznych i ludzi funkcjonujących na danym terenie).

Podmioty samorządu terytorialnego powinny wpływać na wzrost poziomu kultury zaufania poprzez kształtowanie powyższych pięciu czynników. Wymienione czynniki tworzą tzw. kontekst strukturalny, który zdaniem P. Sztompki warunkuje powstanie kultury zaufania. Tworzenie się kultury zaufania może być początkiem dalszego procesu kształtowania się kultury, struktury społecznej, systemów normatywnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, które mogą być podstawą do tzw. „stawania się społeczeństwem”¹⁷.

¹⁷ Sztompka P.: *Zaufanie fundament społeczeństwa*”, Wyd. Znak, Kraków 2007, s. 272.

Ocena zaufania do JST we wszystkich trzech filarach zależy od sposobu wykonywania zadań własnych i powierzonych przez te instytucje. Aktualne działanie, reputacja, rekomendacje, referencje oraz zachowania jednostek administracji terytorialnej uzależniona jest od sposobu zarządzania daną jednostką. Zaufanie do podmiotów JST może być budowane przez jakość zarządzania oraz jakość informacji dostarczanej przez JST. Szczególnego znaczenia nabierającą tutaj metody zarządzania oraz gromadzenia i prezentacji wyników, które w sposób przejrzysty mogą przedstawić sposób funkcjonowania i efekty realizacji zadań JST. Controlling poprzez opracowywanie i przygotowywanie dla zarządzających danych służących do realizacji ustawowo nałożonych na jednostkę zadań, umożliwia podejmowania racjonalnych decyzji w celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Sposób zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej może skutecznie budować zaufanie do jednostek samorządu terytorialnego.

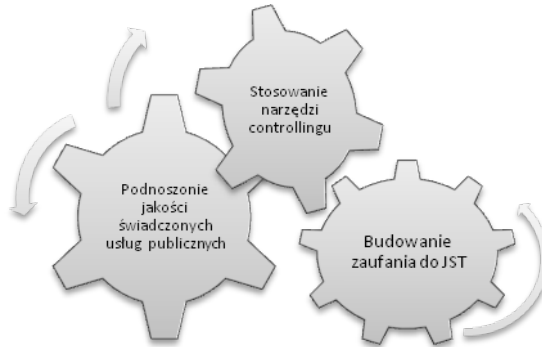
4. Zakończenie

Podstawowym celem jednostek samorządu terytorialnego jest realizacja ustawowo nałożonych zadań publicznych. Realizacja zadań odbywa się poprzez zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej w drodze przestrzeganie prawa, organizacji pracy organów wykonawczych oraz urzędów. Zwiększające się wymagania stawiane organom samorządowym, szczególnie w dziedzinie gospodarowania mieniem publicznym i środkami publicznymi, powodują wzrost zainteresowania narzędziami umożliwiającymi podnoszenie efektywności gospodarowania.

Jednym z czynników, który istotnie wpływa na wzrost zaufania do JST jest zdolność zaspokojenia potrzeb społecznych, a szczególnie jakość zaspokajania tych potrzeb. Innym ważnym zagadnieniem jest skuteczność (wydajność) świadczonych usług, która w przypadku organizacji publicznych przekłada się na poziom życia i warunki funkcjonowania jednostek na terenie danej wspólnoty lokalnej.¹⁸ Obydwa wymienione elementy związane są z poprawą jakości pracy w organizacjach publicznych. Firlej wskazuje trzy sposoby poprawy wydajności pracy w organizacji publicznej, tj. poprzez poprawę działalności operacyjnej, powtórna ocenę i modernizację przy wykonywaniu konkretnych działań oraz wzrost poziomu zaangażowania i elastyczności pracowników.¹⁹ Controlling umożliwia zwiększenie efektywności działania gminy oraz sprawność procesów świadczenia usług. Jednostki samorządu terytorialnego poprzez poprawę jakości świadczonych usług mogą zwiększać zaufanie do instytucji samorządu terytorialnego. Poprawa jakości świadczonych usług powinna być realizowana poprzez efekty świadczonych usług na rzecz mieszkańców danej gminy (wspólnoty lokalnej), przy zachowaniu odpowiedniej odpowiedzialności za udzielone świadczenia oraz racjonalności ponoszonych wydatków. Jednym ze sposobów podnoszenia efektywności działania gminy może być stosowanie narzędzi controllingu.

¹⁸ Kożuch A. *Bariery wprowadzenia controllingu w jednostkach samorządu terytorialnego w Krukowski K. (red.) Zarządzanie organizacjami publicznymi, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 75.*

¹⁹ *Ibidem.*



Rys. 2. Koło zależności: budowanie zaufania do JST – stosowanie narzędzi controllingu – podnoszenie jakości świadczonych usług i wizerunku JST

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego, jednostki samorządu terytorialnego można traktować jako specyficzny podmiotów gospodarujący. Głównym celem tego podmiotu jest świadczenie usług publicznych. Jedną z dominujących cech usług publicznych jest niematerialny charakter, dzięki czemu czynniki jakościowe świadczenia usług mogą wpływać na ocenę zadowolenie korzystania z danej usługi. Mieszkańcy danej wspólnoty terytorialnej oczekują, że usługi publiczne będą dostarczane na odpowiednim poziomie jakościowym. Jakość świadczenia usług publicznych może być podnoszona poprzez wykorzystywanie narzędzi controllingu. Poprawa jakości świadczonych usług publicznych może wpłynąć na poziom zaufania do jednostek samorządu terytorialnego.

5. Literatura

1. Bednarek P. *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa 2007
2. Borowiec L. *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2007
3. Borowiec L. *Możliwość implementacji rachunkowości zarządczej w administracji samorządowej* w. Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 122, Systemy zarządzania kosztami i dokonaniami, red. Nowak E., Nieplowicz M.
4. Bourdieu P. „*The form sof Capital*” 1985
5. Coleman J.S. „*Social Capital In the Creation of Human Capital*”, American Journal of Sociology, Vol. 94,
6. Frączkiewicz, Frączkiewicz, *Rachunkowość zarządcza i controlling w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe AE 1085, Wrocław, 2005
7. Frykowski M.: *Zaufanie społeczne mieszkańców Łodzi*” Wyd. UŁ, Łódź 2005.
8. Fukuyama F.: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1997
9. Hirsch D. *Budowanie zaufania jako podstawa funkcjonowania społecznie odpowiedzialnego biznesu*,
<http://spolecznieodpowiedzialni.pl/files/file/tztqkcsoc883y0m4vm41519rccrmbu.pdf>

10. Kożuch A. *Bariery wprowadzenia controllingu w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w] Krukowski K. (red.) *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2006
11. Majchrzak M., Rydzewska-Włodarczyk M., *Wykorzystywanie instrumentów rachunkowości zarządczej w controllingu projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 122, Nowak E., Nieplowicz M.(red.) *Systemy zarządzania kosztami i dokonania*
12. Niewęglowski A., *Controlling w jednostkach administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe US nr 426, Szczecin 2006
13. Przygodzki Z.: *Znaczenie kapitału społecznego w rozwoju [w:] Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, pod red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004
14. Stuglik J. *Controlling w jednostkach administracji publicznej*, Prace naukowe AE we Wrocławiu, nr 1080, Wrocław 2005
15. Sztompka P. *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Znak Kraków 2007.

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniej podaży usług społecznych przy ograniczonych środkach finansowych, którymi dysponują w ramach budżetu. Jednym z narzędzi, który może wspierać proces świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego może być controlling. Zastosowanie narzędzi controllingu może efektywnie podnosić jakość świadczonych usług i podnosić poziom zaufania do JST. Jednocześnie wysoki poziom zaufania do JST może ułatwić świadczenie usług i jakość życia mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej.

Słowa kluczowe: controlling, zaufanie, zarządzanie zaufaniem, zaufanie do jednostek samorządu terytorialnego.

CONTROLLING AND CONFIDENCE TO LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The subject of this article is analysis of dependences between controlling and confidence to local government units. Controlling is presented as method of building confidence. Local government units using controlling can improve quantity of public services. The best quality of provided public services builds confidence to local government units.

Keywords: controlling, trust, confidence to local government units.

Translated by Małgorzata Marzec

MAŁGORZATA MARZEC
Instytut Spraw Publicznych
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Uniwersytet Jagielloński
e-mail: malgorzata.marzec@uj.edu.pl
<http://www.isp.uj.edu.pl>