

Maria Nieplowicz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

DOBÓR PERSPEKTYW W ZRÓWNOWAŻONEJ KARCIE WYNIKÓW DLA MIAST NA PRAWACH POWIATU¹

1. Wstęp

Przeprowadzona reforma administracyjna spowodowała, że miasta mają obecnie znacznie więcej kompetencji i w dużej mierze samodzielnie decydują o swoim rozwoju. Przeważnie posiadają one strategie rozwoju, jednakże często mają problemy z jej konsekwentną realizacją. W związku z tym miasto potrzebuje takiego narzędzia, które przełoży strategię rozwoju na konkretne działania oraz pozwoli ocenić efekty podejmowanych działań.

Odpowiedzi na tak postawiony problem można szukać w koncepcji zrównoważonej karty wyników (Balanced Scorecard). Jednakże biorąc pod uwagę warunki, w których funkcjonują miasta na prawach powiatu należy ją zmodyfikować koncepcją zaproponowaną przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona w 1992 r. na łamach „Harvard Business Review” [4].

W niniejszym artykule została przedstawiona propozycja rozszerzenia tradycyjnego ujęcia zrównoważonej karty wyników o kolejne perspektywy uwzględniające uwarunkowania funkcjonowania miast na prawach powiatu.

2. Miasto na prawach powiatu jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju

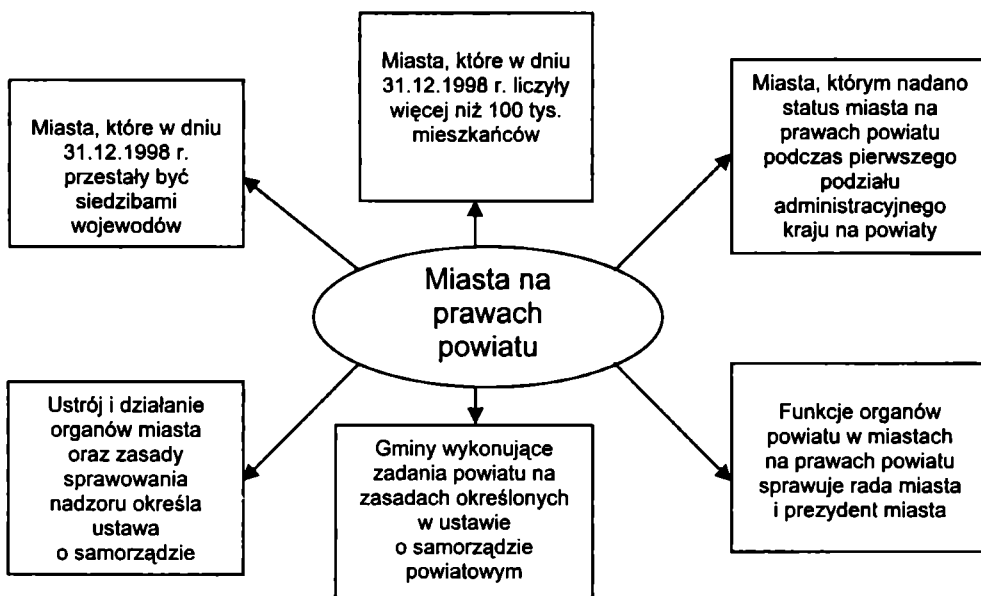
W wyniku reformy administracji publicznej nastąpiła decentralizacja, czyli przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji administracji państwowej i związanych z nimi środków finansowych. Zostały również stworzone

¹ Praca naukowa finansowana ze środków Komitetu Badań Naukowych w latach 2004-2005 jako projekt badawczy.

prawne warunki zapewniające samodzielne wykonywanie przekazanych zadań [5, s. 16]. Na szczeblu centralnym są realizowane zadania o charakterze ogólnopolskim, natomiast sprawy mające wymiar lokalny i regionalny – na pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego.

Zgodnie z uregulowaniem Ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU z 1998 nr 96, poz. 603), zasadniczymi jednostkami tego podziału, z dniem 1 stycznia 1999 r., stały się gminy (2489 gmin), powiaty (308 powiatów ziemskich), miasta na prawach powiatu (65 powiatów grodzkich) i województwa (16 województw – regionów).

Samorząd terytorialny został zatem utworzony w celu zrealizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa. Ma on zapewnić rozwój danego terenu i zaspokoić potrzeby zbiorowe ludności z zakresu użyteczności publicznej.



Rys. 1. Podstawowe informacje o miastach na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozdziału 9 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule są miasta na prawach powiatu, zatem należy przybliżyć prawne podstawy ich funkcjonowania. Zgodnie z art. 91 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.) miastami na prawach powiatu są te miasta,

które 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, oraz te, które z tym dniem przestały być siedzibą wojewody, a także miasta, którym nadano status miast na prawach powiatu podczas pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Artykuł 92 tej ustawy mówi, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu oraz zasady sprawowania nadzoru określa Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Jest 65 miast na prawach powiatu.

Rysunek 1 przedstawia podstawowe informacje o miastach na prawach powiatu. Na podstawie tych informacji można stwierdzić, że wobec miast na prawach powiatu stosuje się w pierwszej kolejności przepisy dotyczące gmin, a następnie nakłada się na tę gminę obowiązek wykonywania zadań powiatu.

Organami w powiecie są rada powiatu i zarząd powiatu. Natomiast funkcje organów w mieście na prawach powiatu sprawuje rada miasta (organ stanowiący i kontrolny) i prezydent miasta (organ wykonawczy) [art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym]. Za organ stanowiący należy również uznać mieszkańców, ponieważ wyrażają oni swoją wolę w drodze głosowania powszechnego – w referendum i podczas wyborów.

3. Istota zrównoważonej karty wyników dla miasta

Ze względu na złożoność problemów występujących w tak dużych organizacjach samorządowych, jakimi są miastach na prawach powiatu, konieczne jest strategiczne zarządzanie tymi jednostkami. Można zatem podjąć próbę zastosowania zrównoważonej karty wyników do zarządzania miastem.

Podstawowym celem zrównoważonej karty wyników jest zapewnienie realizacji przyjętej strategii rozwoju. Pozwala ona sformułować mierzalne i poddawane weryfikacji cele strategiczne, jest efektywnym narzędziem komunikowania tych celów członkom organizacji oraz umożliwia kontrolę i ocenę stopnia ich osiągnięcia.

W sytuacji miasta zrównoważona karta wyników sugeruje, aby spojrzeć na nie również z czterech perspektyw², wysuwając jednak na plan pierwszy perspektywę klienta. Zrównoważenie w tych czterech aspektach jest warunkiem osiągnięcia celów strategicznych miasta.

Perspektywa klienta określa, kto jest klientem miasta, jak zamierza o niego konkurować oraz jak planuje zatrzymać go przy sobie. W mieście klientem będzie zarówno mieszkaniec, jak i inwestor. W perspektywie klienta należy zadać pytanie,

² Przez perspektywę w zrównoważonej karcie wyników rozumie się istotną dla organizacji płaszczyznę (obszar) jej działalności.

czy miasto świadczy usługi, jakich obywatel i inwestor oczekuje i chce. Odpowiedź na tak postawione pytanie wyznaczy kierunek podejmowanych działań.

Perspektywa finansowa wskazuje na gospodarkę środkami finansowymi miasta, czyli z jednej strony dyscyplinę budżetową, a z drugiej – maksymalną racjonalizację wydatkowanych środków. Właściwe zarządzanie finansami zachęci potencjalnych inwestorów oraz upewni mieszkańców o prawidłowym wydatkowaniu ich podatków. W perspektywie finansowej należy odpowiedzieć na pytanie: czy usługa świadczona jest po dobrej cenie.

Perspektywa procesów wewnętrznych to identyfikacja najważniejszych procesów oraz monitorowanie ich przebiegu. Skuteczne zarządzanie procesem będzie miało odzwierciedlenie w pozyskaniu i utrzymaniu szeroko rozumianego klienta miasta oraz w dobrym wyniku finansowym. W perspektywie procesów wewnętrznych należy odpowiedzieć, czy miasto może zmienić sposób, w jaki usługa jest świadczona i doskonalić go.

Perspektywa rozwoju określa zasoby konieczne do wprowadzenia zmian i realizacji zadań ujętych w perspektywie klienta, finansowej i procesów wewnętrznych. Łańcuch przyczynowo-skutkowy celów strategicznych, przechodzący przez wszystkie cztery perspektywy, bierze swój początek w perspektywie rozwoju, więc cele sformułowane w tej perspektywie stanowią podstawy długoterminowego rozwoju i doskonalenia miasta. Należy zatem inwestować w zmianę kwalifikacji pracowników, doskonalenie technologii i systemów informacyjnych oraz dostosowanie procedur organizacyjnych. W perspektywie rozwoju należy odpowiedzieć na pytanie, czy miasto prowadzi szkolenia dla pracowników i szkolenia techniczne celem stałego doskonalenia.

Przełożenie strategii miasta na zestaw mierników, dostępny na wszystkich szczeblach organizacji, jest bardzo ważne, ponieważ daje całościowy obraz strategii, który umożliwi każdemu pracownikowi zrozumienie, w jaki sposób przyczynia się on do sukcesu miasta oraz do koncentracji rezultatów podejmowanych działań.

4. Dodatkowe perspektywy zrównoważonej karty wyników dla miast na prawach powiatu

Koncepcja zrównoważonej karty wyników zaproponowana przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona opiera się na podstawowym założeniu, że warunkiem osiągnięcia celów przez organizację jest zrównoważenie w czterech podstawowych perspektywach (obszarach jego działalności): finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz rozwoju [3, s. 59]. Z czasem, w praktyce wdrożeń zrównoważonej karty wyników, zaczęły pojawiać się dalsze perspektywy, takie jak: konkurencyjna, kooperacyjna, koncernu, organizacyjna, komunikacyjna, wdrożeniowa, internetu,

dostawcy, innowacji, urzędów i publiczna [2, s. 178-185]. Dobór perspektyw przy tworzeniu zrównoważonej karty wyników jest indywidualny i zależy od charakteru działalności danej organizacji i przemian w niej zachodzących. Nie można korzystać jednocześnie ze wszystkich możliwych perspektyw, ponieważ zrównoważona karta wyników utraciłaby swoją przejrzystość, która jest jedną z jej głównych zalet. Podczas tworzenia zrównoważonej karty wyników dla miast na prawach powiatu należy skorzystać z podstawowych perspektyw (klienta, finansowej, procesów wewnętrznych i rozwoju) oraz zastanowić się, czy jest potrzeba doboru kolejnych perspektyw.

Mając na uwadze uwarunkowania funkcjonowania miast na prawach powiatu podczas tworzenia zrównoważonej karty wyników miasta można zaproponować następujące dodatkowe perspektywy: polityki, internetu, komunikacyjną i wdrożeniową. Ich dobór będzie zależał od specyfiki danego miasta oraz od przemian aktualnie w nim zachodzących. Zbiór tych perspektyw nie jest zamknięty. Można się spodziewać, że praktyka wdrożeń zrównoważonej karty wyników przyniesie kolejne propozycje. Jednocześnie należy dodać, że zrównoważona karta wyników jest corocznie aktualizowana i w miarę zmieniających się uwarunkowań można dokonywać korekty przyjętych perspektyw.

Perspektywa polityki wskazuje na znaczenie polityki w funkcjonowaniu miasta. Spojrzenie przez pryzmat polityki jest bardzo ważne, ponieważ miasto jest rządzone przez polityków wybieranych przez mieszkańców i działających w ich imieniu. Wybór tej perspektywy powinien być podyktowany potrzebą i świadomością uwzględniania celów politycznych w działalności miasta, albowiem „nie można pomijać współzależności między sferą polityki i zarządzania” [1, s. 168]. Ma to szczególne znaczenie podczas formułowania strategii rozwoju miasta. Podczas tego procesu dochodzi do krzyżowania się interesów różnych podmiotów działających w mieście (np. partii politycznych czy jednostek gospodarczych), a celem właściwie prowadzonej polityki jest umiejętność kojarzenia interesów różnych podmiotów.

Perspektywa internetu podkreśla konieczność korzystania z nowych możliwości, które stwarza internet. Perspektywa ta powinna być wybrana przez miasta, dla których ważne jest funkcjonowanie również w internecie celem lepszego zaspokajania potrzeb informacyjnych mieszkańców i inwestorów: począwszy od możliwości zapoznania się z historią miasta, przez pobranie formularza urzędowego, po sprawdzenie stopnia realizacji strategii rozwoju miasta. Wszystkie miasta na prawach powiatu posiadają swoje strony internetowe. Jednakże różnią się one znacznie pod względem umieszczanych informacji i oferowanych usług możliwych do załatwienia drogą internetową. Podejmowane działania należy rozpocząć od stworzenia „przyjaznych” dla mieszkańców stron internetowych miasta, mierzenia liczby wejść na te strony czy umieszczania ankiet badających zadowolenie mieszkańców odnośnie do tych stron.

Perspektywa komunikacyjna podkreśla ogromne znaczenie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej z punktu widzenia realizacji strategii. Perspektywa ta powinna być wybrana przez miasta, które konsekwentnie chcą realizować strategię rozwoju. Wydaje się oczywiste, że każde miasto powinno realizować uchwaloną strategię rozwoju. Jednakże nie wszystkie miasta na prawach powiatu posiadają strategię rozwoju (np. Katowice, Łódź). Zdarza się też, że miasto posiada strategię rozwoju, ale z różnych powodów nie jest ona wdrażana (np. została opracowana przez zewnętrznych konsultantów czy uległa przedawnieniu, a jeszcze nie została zaktualizowana).

Perspektywa wdrożeniowa ma zastosowanie w przeprowadzaniu radykalnych zmian, związanych na przykład z wdrażaniem nowych programów komputerowych czy zrównoważonej karty wyników. Ogromne znaczenie tych przemian wymusza stworzenie nowej perspektywy celem ich ciągłego kontrolowania i monitorowania [2, s. 181]. Przy wyborze tej perspektywy należy wziąć pod uwagę zasięg dokonywanych zmian oraz doświadczenie w przeprowadzaniu podobnych projektów. W wypadku poważnych zmian konieczne jest rozpisanie przedsięwzięcia wdrożeniowego na tzw. kamienie milowe, stanowiące również źródło pomiaru realizacji przeprowadzanego projektu.

Wymienione powyżej dodatkowe perspektywy stanowią propozycję rozszerzenia koncepcji zrównoważonej karty wyników uwzględniającą specyfikę polskich miast.

5. Zakończenie

Wybór dodatkowej perspektywy jest sprawą indywidualną i uzależnioną od specyfiki danego miasta oraz od celów strategicznych przyjętych do realizacji. Nie powinno się wybierać od razu wszystkich perspektyw, ponieważ spowoduje to, że zrównoważona karta wyników utraci swoją przejrzystość, która jest jej niekwestionowaną zaletą. Podczas corocznej aktualizacji zrównoważonej karty wyników można dokonać korekty jednej z perspektyw. Odpowiedni dobór perspektyw podczas tworzenia zrównoważonej karty wyników przyczyni się do właściwej realizacji strategii rozwoju miasta.

Literatura

- [1] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, AE, Wrocław 2004.
- [2] Friedag H.R., Schmidt W., *My Balanced Scorecard*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
- [3] Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [4] Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*. „Harvard Business Review” 1992, styczeń-luty.
- [5] Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Kraków 2002.

**PERSPECTIVE CHOICE IN THE BALANCED SCORECARD
FOR POLISH CITIES**

Summary

The article shows the proposal of widen the original Balanced Scorecard by adding additional perspectives taking into consideration polish cities specificity.