

Joanna Stuglik

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu/ DWORY SA

CONTROLLING W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

*Nie ma kosztów „prawdziwych” –
Są tylko lepiej lub gorzej policzone*

M. Dobija

1. Teoria zarządzania nie tylko w sferach biznesu

Już P. Drucker stwierdził, iż „każda organizacja w swym działaniu opiera się na teorii biznesu”[1]. Dlatego też zarządzanie nie pozostało jedynie domeną ekonomistów w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw. Coraz częściej sięgają po nie inne organizacje z różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego, takie jak szkoły, szpitale czy też jednostki administracji publicznej. Debata nad problematyką zastosowania narzędzi dotychczas wykorzystywanych jedynie w biznesie rozpoczęła się już wtedy, gdy pewna grupa teoretyków zaczęła dostrzegać, że teoria zarządzania mogłaby znaleźć zastosowanie nie tylko w sferze przedsiębiorczości, ale mogłaby odnaleźć się z powodzeniem także w sferze pozabiznesowej (tab. 1).

Jednym z pierwszych teoretyków organizacji i zarządzania, zaznaczającym w swoich pracach możliwość adaptacji pewnych jego narzędzi do sfery pozabiznesowej był F.W. Taylor (1856-1915). Zastosował on teorię „naukowego zarządzania” do celów zupełnie pozabiznesowych – mianowicie na potrzeby rządowego arsenału armii amerykańskiej. F.W. Taylor rozpoczął swoje badania w latach trzydziestych i to on właśnie głosił teorię mówiącą, iż „zarządzanie biznesem jest jedynie pochodną teorii zarządzania nie różniącą się od zarządzania jakąkolwiek inną organizacją” [2, s. 6]. Według niego, zarządzanie to zarządzanie nie różnicujące sposobów działania względem zarządzanego podmiotu. Dla

F.W. Taylora nie ma znaczenia, co jest obiektem zarządzanym – czy jest nim przedsiębiorstwo czy też np. jednostka administracji publicznej. Potwierdzeniem tej teorii jest fakt zastosowania jej po raz pierwszy w amerykańskich agencjach rządowych, nie nastawionych na działalność biznesową.

Tabela 1. Przykładowe teorie zastosowania zasad organizacji i zarządzania w jednostkach pozabiznesowych

Teoria/teza/stwierdzenie	Twórca
„Zarządzanie biznesem jest jedynie pochodną teorii zarządzania nie różniącą się od zarządzania jakąkolwiek inną organizacją” [2, s. 6]	F.W. Taylor
Te same zasady powinny być stosowane w każdej organizacji (tak w przedsiębiorstwie produkcyjnym, jak i w szpitalu bądź w jednostce samorządu terytorialnego (<i>Dynamic Administration, the Collected Papers of Mary Parker Follett</i>))	M.P. Follett
„Cele przedsiębiorstwa nie powinny być wyrażone wyłącznie w kategoriach zysku. Przedsiębiorstwo nie jest bowiem tylko siatką powiązań między stanowiskami, a przede wszystkim pewną wspólnotą moralną...” [4, s. 148]	O. Sheldon

Źródło: opracowanie własne.

Również M.P. Follett (1868-1933) nie różnicowała zarządzania na biznesowe i pozabiznesowe (co często ma miejsce w obecnych czasach). Prowadziła ona swoje badania nad teorią zarządzania bez wyodrębniania podmiotu jej zastosowania. Mało tego, M.P. Follett uważała, iż te same zasady powinny być stosowane w każdej organizacji (tak w przedsiębiorstwie produkcyjnym, jak i w szpitalu bądź w jednostce samorządu terytorialnego). Swoje poglądy zebrała i przedstawiła w wielu pracach, które zostały zebrane w tomie *Dynamic Administration, the Collected Papers of Mary Parker Follett*.

Pewnych elementów podejścia niezupełnie biznesowego do zagadnienia zarządzania można dopatrzeć się także u O. Sheldona. Postulował on, że „cele przedsiębiorstwa nie powinny być wyrażone wyłącznie w kategoriach zysku. Przedsiębiorstwo nie jest bowiem tylko siatką powiązań między stanowiskami, a przede wszystkim pewną wspólnotą moralną...” [4, s. 148]. Taki sposób podejścia do zarządzania można spróbować odnieść do jednostek pozabiznesowych. W tych jednostkach potencjał ludzki, którego szczególną rolę podkreśla O. Sheldon, może stanowić zasadniczy element w opracowywaniu założonych celów strategicznych oraz efektywnym dążeniu do ich osiągnięcia.

Bazując na tym, iż wielu badaczy podjęło już temat uniwersalności zastosowania teorii zarządzania (tym samym jego narzędzi) dochodzi się do zasadniczej kwestii, mianowicie zarządzania publicznego i do problemów zawartych w nim (bądź nie) elementów zarządzania oraz jego narzędzi, do których należy także controlling.

2. Istota i rozwój zarządzania publicznego

W połowie lat dziewięćdziesiątych można było zaobserwować pierwsze przejawy tworzenia się wielostronnego, zachodzącego na siebie, negocjacyjnego systemu rządów, który obejmuje różne podmioty sektora prywatnego i publicznego na poziomie europejskim, narodowym i regionalnym (lokalnym). Cechy charakterystyczne zarządzania tradycyjnego w administracji publicznej to:

- silna koncentracja na strukturze organizacyjnej,
- alokacja środków przez organy jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedzi na potrzeby tej struktury; ocena potrzeb zwykle bazuje na historycznych danych o wydatkach; to na ich podstawie wyznacza się limity na kolejne lata.

Działalność takiej struktury polega w gruncie rzeczy na powtarzaniu działań zakodowanych w przyzwyczajeniach ludzi i zwykle najwygodniejszych do wykonania dla jednostek organizacyjnych. Powszechną wadą takiego systemu zarządzania jest podejmowanie zadań monumentalnych, często ponad możliwości finansowe. Tradycyjnie prowadzone w sferze budżetowej rachunkowość i jej kontrola nastawione są przede wszystkim na badanie kierunku wydatków oraz przestrzeganie limitów.

W nowocześnie zarządzanej jednostce administracji publicznej dokument budżetowy powinien funkcjonować jako:

- narzędzie zarządzania,
- narzędzie komunikacji z mieszkańcami,
- narzędzie kontroli wydatków.

W odróżnieniu od wcześniejszych, konsekwencją nowego podejścia do zarządzania zasobami publicznymi było pojawienie się menedżeryzmu w zakresie zarządzania publicznego. Menedżeryzmu, czyli w pewnym uproszczeniu – sposobu zarządzania bazującego na stanowisku, że tak jak w przypadku klasycznego przedsiębiorcy, osoby zarządzające sektorem publicznym przemieszczają zasoby gospodarcze z dziedzin o mniejszej produktywności do dziedzin o większej produktywności, przynoszących większy efekt. Na Zachodzie popularyzacja koncepcji menedżeryzmu w sektorze publicznym na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wiąże się z nazwiskami takich przywódców, jak Margaret Thatcher oraz Ronald Regan [6, s. 4-5].

Generalnie można powiedzieć, że oznaczało to położenie nacisku na oszczędność, wydajność i efektywność w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi (zasada zwana zasadą trzech E – *economy, effectiveness, efficiency*). Nie zawsze jej wprowadzenie udawało się w całej rozciągłości. Było jednak ważne, aby wszędzie tam, gdzie możliwe jest obniżenie kosztów świadczonych usług, przestrzegać zasady *value for money*.

Koncepcje menedżeryzmu w sektorze publicznym, pochodzące z krajów anglosaskich, zaczęły także z czasem przenikać do Polski, torując sobie drogę do świadomości polityków i decydentów szczebla lokalnego. Nie miały w tym udziału zachodnie publikacje, tłumaczone na język polski: zwłaszcza bardzo dobrze odebrana przez wielu praktyków publikacja D. Osborne'a i T. Gaeblera *Rządź inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację państwową*. Książka ta – opublikowana w języku angielskim w roku 1992 pod tytułem *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* – stanowi jedną z podstawowych pozycji w nowoczesnej koncepcji zarządzania publicznego.

W literaturze przywołuje się często przykład Nowej Zelandii jako modelowy przypadek nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym. Datuje się je od 1984 r., kiedy w sektorze publicznym Nowej Zelandii rozpoczęto rewolucyjne zmiany pod względem strukturalnym, organizacyjnym oraz sposobu zarządzania. Zmiany te określone zostały „nowym publicznym zarządzaniem” (*new public management*), a ich charakter został podsumowany przez J. Bostona w następujący sposób:

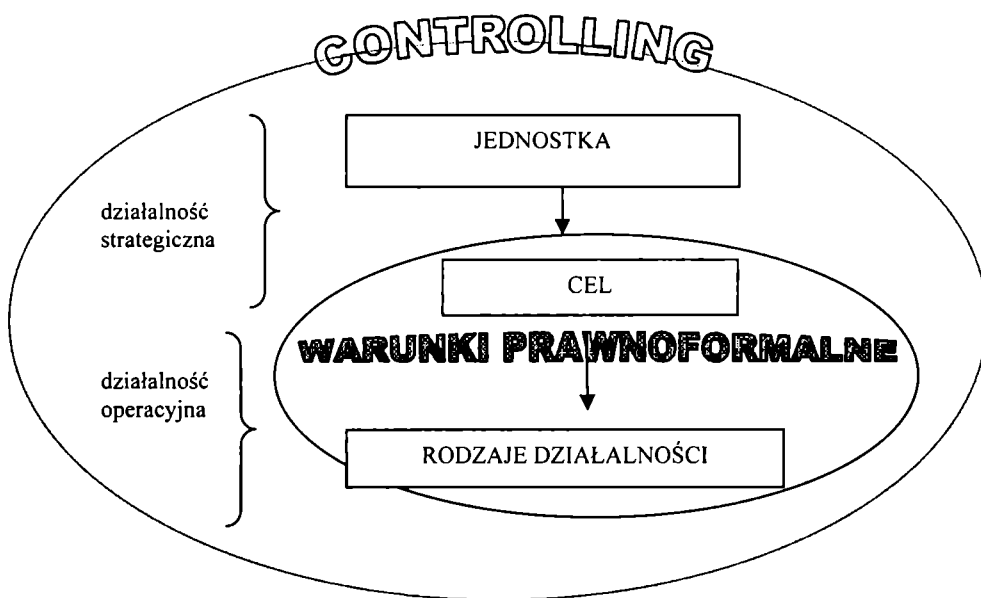
- położenie nacisku na zarządzanie, a nie na politykę,
- przesunięcie akcentów od kontroli nakładów, zasad i procedur biurokratycznych w kierunku wymiernych ilościowo metod oceny rezultatów i celów,
- decentralizacja zarządzania wraz z rozwojem nowych mechanizmów sprawozdawczości, monitorowania i odpowiedzialności,
- preferowanie prywatnej przedsiębiorczości, zlecenia wykonywania zadań na podstawie zawieranych kontraktów, ogłaszania przetargów na wykonywane zadania,
- naśladowanie pewnych praktyk sektora prywatnego w zakresie zarządzania, takich jak przygotowanie planów przedsiębiorstw, umów gospodarczych (m.in. tzw. *performance agreements*), formułowanie misji, rozwijanie nowego systemu informacji zarządczej,
- preferowanie bodźców finansowych w stosunku do niefinansowych,
- położenie nacisku na minimalizowanie kosztów i wzrost efektywności działania [6, s. 6].

Obecnie, po przeprowadzonej reformie administracji publicznej w Polsce, po dokonaniu decentralizacji władzy, wielu zarządzających jednostkami administracji publicznej dochodzi do wniosku, że tradycyjne sposoby zarządzania oraz stosowane dotychczas narzędzia są niewystarczające do osiągnięcia zamierzonych celów. Stają się wręcz istotną barierą ich rozwoju. Wyzwanie dla administracji publicznej w XXI w. stanowią przede wszystkim:

- trafne rozpoznanie hierarchii potrzeb lokalnej społeczności,
- skuteczna koncentracja wysiłków na celach najważniejszych dla wspólnoty,
- fachowy wybór narzędzi zarządzania i poprawa ich efektywności.

3. Miejsce i rola controllingu w zarządzaniu publicznym

Controlling stał się ostatnimi czasy inspiracją dla wielu zarządzających, jako narzędzie sprawdzone i dające pożądane efekty. Dlatego też coraz częściej nad jego zastosowaniem zastanawiają się także władni administracji publicznej. Controlling w nowocześnie zarządzanej administracji publicznej winien stanowić narzędzie koordynujące oraz wspomagające działalność danej jednostki samorządu terytorialnego we wszystkich dziedzinach i z uwzględnieniem wszelkich warunków płynących z otoczenia. Z uwagi na ściśle określone prawem zadania oraz możliwości związane z działalnością jednostki administracji publicznej, sprawa wydaje się nieco prostsza niż ma to miejsce w sferze biznesowej (np. w przedsiębiorstwie wielozakładowym, o dużej dywersyfikacji produkcji). Ideę controllingu w jednostce administracji publicznej przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Idea controllingu w jednostce administracji publicznej

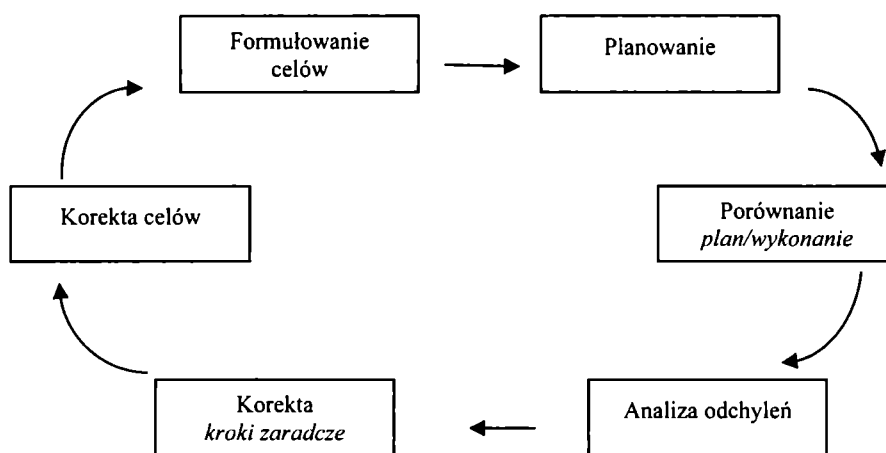
Źródło: opracowanie własne.

Tak postrzegany system controllingu pozwoli zarządzającym jednostkami administracji publicznej na lepszą i efektywniejszą kontrolę oraz planowanie kosztów oraz na racjonalniejsze podejmowanie decyzji. Controlling dzięki temu może stać się kolejnym, obok wymaganej rachunkowości finansowej, filarem

kompleksowej rachunkowości zarządczej w administracji publicznej. Poprawnie opracowany rachunek kosztów i efektywności działania jest zasadniczą częścią controllingu i obejmuje wszelkie narzędzia służące do przejrzystego odzwierciedlenia struktur organizacyjnych na podstawie kosztów, usług wewnętrznych i wskaźników oraz odpowiednich czynników, które je determinują. Dlatego też, dzięki wdrożeniu controllingu, także w administracji publicznej można stworzyć podstawę systemu wspomagania decyzji w ramach strategicznego sterowania jednostką.

4. Funkcje oraz projektowanie controllingu w administracji publicznej

Funkcje controllingu w administracji publicznej należy w zasadzie postrzegać analogicznie jak w przedsiębiorstwach (rys. 2).



Rys. 2. Funkcje controllingu w jednostce administracji publicznej

Źródło: [5, s. 32].

Wszystkie wskazane podstawowe funkcje controllingu można wprost przenieść ze sfery biznesu do działalności administracji publicznej. Jednostki samorządów terytorialnych rozpoczynają swoją działalność od określenia celów, najpierw strategicznych, a potem operacyjnych. W następnej kolejności – na potrzeby określonych celów – opracowywany jest wieloletni plan inwestycyjny oraz wieloletni plan finansowy, a w sferze operacyjnej – budżety roczne. W jednostkach o zaawansowanym systemie zarządzania korzystne jest stosowanie budżetów zadaniowych, które stanowią element „asystujący” procesowi controllingu. Ze względu na dynamikę i zmienność warunków otoczenia, jednostki administracji publicznej podobnie jak przedsiębiorstwa, powinny prowadzić analizę odchyłeń wykonania zamie-

3) bezpieczeństwo publiczne - liczba placówek - liczba zadań		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
B. Część sprawozdawcza 1) działalność oświatowa - wielkość nakładów na szkolnictwo podstawowe - wielkość nakładów na szkolnictwo średnie 2) ochrona zdrowia - wielkość nakładów na ośrodki zdrowia - wielkość nakładów na placówki zamknięte 3) bezpieczeństwo publiczne - wielkość nakładów na płace, - wielkość nakładów na sprzęt		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
C. Część sterująca 1) działalność oświatowa - poprawa jakości wartości podstawowych (miernik jakości) - poprawa jakości kształcenia średniego i ogólnego (miernik ilościowy) 2) ochrona zdrowia 3) bezpieczeństwo publiczne		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Znak + to określone wielkości planistyczne.

Źródło: [3, s. 44].

W obecnych czasach, w obliczu stałej redukcji środków budżetowych i różnorodnych wyzwań stawianych przed jednostkami administracji publicznej,

muszą one sięgać po nowoczesne narzędzia zarządzania, np. controlling. Controlling otwiera bowiem, także i przed organizacjami typu *non profit*, nowe perspektywy w zakresie sterowania wszystkimi wewnętrznymi przepływami usług i kosztów oraz ich kontrolowania. Kadra zarządzająca jednostką administracji publicznej otrzyma zatem solidne podstawy do podejmowania efektywnych decyzji, dzięki czemu otrzyma szansę zapewnienia wysokiej jakości realizowanych usług oraz skutecznego zarządzania kosztami.

Literatura

- [1] Drucker P., *The Theory of Business*, Cambridge, Mass, Harvard Business School Press, 1998.
- [2] Drucker P., *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza S.A., Warszawa 2000.
- [3] Marciniak S., *Controlling w administracji publicznej*, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 2004, nr 2, Infor, 2004.
- [4] Martyniak Z., *15 pionierów organizacji i zarządzania*, Antykwa, Kraków 1999.
- [5] Nesterak J., *Controlling. System oceny centrów odpowiedzialności*, Anvix, Kraków 2004.
- [6] Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne: elementy teorii*, Doradca Consultants Ltd., Gdynia 2001.

CONTROLLING IN THE UNIT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

In the paper the author presents the controlling in the unit of public administration. This material presents problems and directions of development of public management in the world, Europe and Poland briefly. Role, place and functions of controlling in the unit of public administration have been signaled in farthest part. Principles of project designs of controlling process in unit of public administration have been presented in the finally part of article briefly. This paper it is short attempt of signaling of question is presented abstract only. This subject – controlling in the unit of public administration – seems on interesting so many, that it will be present and will be object of widest research.