

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

305

Ekonomia



Redaktorzy naukowi

Magdalena Rękas

Jerzy Sokołowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-382-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	13
Mieczysław Adamowicz, Paweł Janulewicz: Wykorzystanie analizy czynnikowej do oceny rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej	15
Ewa Badzińska, Jakub Ryfa: Ekonomia wirtualnych światów – tendencje rozwoju	24
Tomasz Bernat: Egzogeniczne determinanty dominacji rynkowej na przykładzie Poczty Polskiej SA.....	37
Agnieszka Brelik, Marek Tomaszewski: Wybrane determinanty kształtujące współpracę innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych z jednostkami PAN i szkołami wyższymi na terenie Polski Północno-Zachodniej.....	50
Agnieszka Bretyn: Wybrane aspekty jakości życia młodych konsumentów w Polsce	62
Grzegorz Bywalec: Transformacja gospodarcza a regionalne zróżnicowanie ubóstwa w Indiach	73
Magdalena Cyrek: Determinanty zatrudnienia w usługach tradycyjnych i nowoczesnych – analiza regionalna.....	83
Sławomir Czech: Czy wokół państwa opiekuńczego toczy się jeszcze spór o wartości?.....	95
Sławomir Czetwertyński: Możliwości poznawcze prawa Metcalfe’a w określaniu wartości ekonomicznej sieci komunikacyjnych.....	108
Małgorzata Deszczka, Marek Wąsowicz: Polityka i strategia rozwoju Unii Europejskiej w koncepcji ekonomii zrównoważonego rozwoju	118
Karolina Dreła: Zatrudnienie nietypowe	129
Paweł Drobny: Ekonomia personalistyczna jako próba reorientacji ekonomii	142
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Koszty bankructwa państwa	154
Małgorzata Gasz: Unia bankowa – w poszukiwaniu nowego paradygmatu na europejskim rynku bankowym	163
Małgorzata Gawrycka, Anna Szymczak: Zmiana struktury dochodów w Polsce w relacji kapitał–praca z uwzględnieniem sektorów gospodarki narodowej	174
Anna Golejewska: Innowacje i sposoby ich pomiaru na poziomie regionalnym	184
Mariusz Grębowiec: Zachowania nabywcze konsumentów na rynku usług bankowych w świetle badań	195

Urszula Grzega: Oszczędności i zadłużenie polskich gospodarstw domowych.....	207
Jarosław Hermaszewski: Sytuacja finansowa gminy a wybory bezpośrednie w gminach. Wstęp do badań.....	218
Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maria Majewska: Wpływ globalizacji na wzrost poziomu specjalizacji w międzynarodowej wymianie handlowej..	228
Tomasz Jasiński, Agnieszka Ścianowska: Możliwości oddziaływania na wzrost gospodarczy poprzez kontrolę poziomu ryzyka kredytowego w bankach przy wykorzystaniu systemów sztucznej inteligencji.....	240
Renata Jedlińska: Atrakcyjność inwestycyjna Polski – wybrane aspekty.....	252
Andrzej Jędruchniewicz: Inflacja jako cel polityki pieniężnej NBP.....	264
Michał Jurek: Wykorzystanie analizy duracji i wypukłości w zarządzaniu ryzykiem stopy procentowej.....	276
Sławomir Kalinowski: Znaczenie eksperymentu w metodologii nauk ekonomicznych.....	287
Teresa Kamińska: Struktura branżowa bezpośrednich inwestycji zagranicznych a kryzys finansowy	299
Renata Karkowska: Siła oddziaływania czynników makroekonomicznych i systemowych na wielkość globalnej płynności.....	311
Anna Kasprzak-Czelej: Determinanty wzrostu gospodarczego.....	323
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Analiza wpływu polityki stóp procentowych EBC na stabilność sektorów bankowych w wybranych krajach strefy euro – wnioski z kryzysu.....	334
Iwona Kowalska: Rozwój badań z zakresu ekonomii edukacji w paradygmacie interdyscyplinarności nauki	348
Ryszard Kowalski: Dylematy interwencjonizmu w czasach kryzysu	358
Jakub Kraciuk: Kryzysy finansowe w świetle ekonomii behawioralnej.....	370
Hanna Kruk: Rozwój zrównoważony w Regionie Morza Bałtyckiego na przykładzie wybranych mierników w latach 2005-2010.....	380
Kazimierz W. Krupa, Irmina Jeleniewska-Korzela, Wojciech Krupa: Kapitał intelektualny jako akcelerator nowej ekonomii (tablice korelacyjne, pracownicy kluczowi).....	391
Anna Krzysztofek: Normy i standardy społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.....	401
Krzysztof Kubiak: Transakcje w procesie przepływu wiedzy w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej.....	413
Paweł Kulpaka: Model konsumpcji permanentnej M. Friedmana a keynesowskie funkcje konsumpcji – empiryczna weryfikacja wybranych teorii na przykładzie Czech.....	423
Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka: Rola kontroli zarządczej w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego	434
Natalia Mańkowska: Konkurencyjność instytucjonalna – wybrane problemy metodologiczne.....	445

Joanna Mesjasz, Martyna Michalak: Percepcja zaangażowania przez adeptów zarządzania – szansą czy ograniczeniem dla współczesnych firm	457
Jerzy Mieszaniec: Innowacje nietechnologiczne w przedsiębiorstwach przemysłowych sektora wydobywczego	469
Aneta Mikula: Ubóstwo obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej – demografia i rynek pracy	481
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Wartość publiczna a legitymizacja	492
Janusz Myszczyński: Wykorzystanie koncepcji <i>social savings</i> w określeniu wpływu sektora kolejowego na wzrost gospodarczy Niemiec w początkach XX w.	500
Aleksandra Nacewska-Twardowska: Zmiany w polityce handlowej Unii Europejskiej na początku XXI wieku	513
Anna Niewiadomska: Wydłużanie okresu aktywności zawodowej osób starszych w Polsce	524
Mariusz Nyk: Przeciętne wynagrodzenie a sytuacja na rynku pracy – przypadek województwa łódzkiego	536
Monika Pasternak-Malicka: Przesłanki ruchów migracyjnych Polaków z obszaru województwa podkarpackiego w kontekście kryzysu gospodarczego wywołanego kryzysem <i>subprime</i>	547
Jacek Pera: Budowa nowej architektury regulacyjnej w Europie jako element zarządzania ryzykiem niestabilności finansowej – rozwiązania pokryzysowe. Próba oceny i wnioski dla Polski	559
Renata Pęciak: Kryzysy w gospodarce w interpretacji Jeana-Baptiste’a Saya	573
Czesława Pilarska: Współczesny kryzys gospodarczy a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski	584
Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Innowacyjna nauka a źródła jej finansowania	601
Adriana Politaj: Pomoc publiczna na subsydiowanie zatrudnienia w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej	617
Marcin Ratajczak: Odpowiedzialny biznes w aspekcie osiągniętych korzyści ekonomicznych na przykładzie przedsiębiorstw agrobiznesu	628
Magdalena Rękas: Dieta w krajach Unii Europejskiej i czynniki wpływające na jej poziom – przegląd wybranych badań	638
Włodzimierz Rudny: Rozwiązania zintegrowane w modelach biznesowych	653
Krzysztof Rutkiewicz: Pomoc publiczna na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjność przedsiębiorstw w polityce konkurencji Unii Europejskiej w latach 2004-2010	663
Katarzyna Skrzyszewska: Konkurencyjność krajów Regionu Morza Bałtyckiego w świetle międzynarodowych rankingów	675
Tadeusz Sporek: Ewolucja i perspektywy grupy BRICS w globalnej gospodarce	684

Aleksander Surdej: Inwestycje w szkolenia zawodowe w świetle teorii ekonomicznej.....	695
Piotr Szajner: Wpływ zmienności kursu walutowego na międzynarodową konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego	706
Stanisław Ślusarczyk, Piotr Ślusarczyk, Radosław Ślusarczyk: Problem skuteczności i efektywności decyzji menedżerskich w firmie w zakresie formułowania i wdrażania strategii	716
Sylwia Talar, Joanna Kos-Łabędowicz: Polska gospodarka internetowa – stan i perspektywy	729
Monika Utzig: Aktywa finansowe gospodarstw domowych a koniunktura gospodarcza	744
Agnieszka Wałęga: Nierówności dochodowe w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	754
Grzegorz Wałęga: Wpływ spowolnienia gospodarczego na zadłużenie gospodarstw domowych w Polsce	766
Grażyna Węgrzyn: Formy zatrudnienia pracowników w Unii Europejskiej – aktualne tendencje	778
Barbara Wieliczko: Krajowa pomoc publiczna w UE w okresie obecnego kryzysu.....	790
Artur Wilczyński: Znaczenie kosztów alternatywnych w rachunku ekonomicznym gospodarstw rolnych	802
Renata Wojciechowska: Wieloznaczności językowe współczesnej ekonomii	813
Jarosław Wojciechowski: Ewolucja koncepcji funkcjonowania rynku w społecznej nauce Kościoła Katolickiego.....	823
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Znaczenie lokalnych grup działania w budowaniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich.....	834
Grażyna Wolska: Kodeksy etyczne jako instrument poprawnych relacji między podmiotem gospodarczym a konsumentem.....	844
Joanna Woźniak-Holecka, Mateusz Grajek, Karolina Sobczyk, Kamila Mazgaj-Krzak, Tomasz Holecki: Ekonomiczno-społeczne konsekwencje reklamy w segmencie leków OTC	853
Gabriela Wronowska: Oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół wyższych w Polsce jako przykład bariery wejścia na rynek pracy... ..	861
Anna Wziętek-Kubiak, Marek Pęczkowski: Źródła i bariery ciągłości wdrażania innowacji przez polskie przedsiębiorstwa.....	872
Alfreda Zachorowska, Agnieszka Tylec: Instytucjonalna struktura rynku pracy w Polsce	884
Małgorzata Zielenkiewicz: Upodabnianie się krajów pod względem poziomu dobrobytu w procesie integracji europejskiej	895
Mariusz Zieliński: Demografia i aktywność zawodowa ludności a poziom bezrobocia w Unii Europejskiej.....	907
Jerzy Żyżyński: Gospodarka jako spójny system strumieni pieniądza a problem racjonalności pakietu fiskalnego.....	917

Summaries

Mieczysław Adamowicz, Paweł Janulewicz: The use of factor analysis for the assessment of socio-economic development on the local scale.....	23
Ewa Badzińska, Jakub Ryfa: The economy of virtual worlds – trend of development	36
Tomasz Bernat: Exogenous determinants of market dominance – Polish Post case	48
Agnieszka Brelik, Marek Tomaszewski: Selected determinants forming innovative partnership of traditional industrial companies with units of Polish Academy of Sciences and universities in north-western Poland.....	61
Agnieszka Bretyn: Selected aspects of quality of life of young consumers in Poland	72
Grzegorz Bywalec: Economic transformation and regional disparity of poverty in India.....	82
Magdalena Cyrek: Determinants of employment in traditional and modern services – regional analysis	94
Sławomir Czech: Is the welfare state’s dispute over values still alive?	107
Sławomir Czetwertyński: Cognitive possibilities of Metcalfe’s law in defining the economic value of communication networks	117
Małgorzata Deszczka, Marek Wąsowicz: Policy and development strategy in the European Union in the conception of economics of sustainable development	128
Karolina Dreła: Untypical employment.....	141
Paweł Drobny: Personalist economics as an attempt at economics reorientation	153
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Costs of sovereign default.....	162
Małgorzata Gasz: Bank Union – in search of a new paradigm on the European banking market.....	173
Małgorzata Gawrycka, Anna Szymczak: Change of income framework in capital-labour scheme in Poland, including the sector of national economy	183
Anna Golejewska: Innovations and the way of their measure at the regional level.....	194
Mariusz Grębowiec: Purchasing behavior of consumers on banking service market in the light of research	206
Urszula Grzega: Savings and debt of Polish households.....	217
Jarosław Hermaszewski: Financial situation of a commune vs. local elections. Introduction to the study	227
Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maria Majewska: The impact of globalization on a higher specialization level in international exchange of goods ...	239
Tomasz Jasiński, Agnieszka Ścianowska: Banks’ possibilities of influencing macroeconomic growth by the use of neural network systems in the credit risk control	250

Renata Jedlińska: Investment attractiveness of Poland – selected issues	263
Andrzej Jędruchniewicz: Inflation as a target of monetary policy of NBP ...	275
Michał Jurek: Use of duration and convexity analysis in interest rate risk management.....	286
Sławomir Kalinowski: The role of the controlled experiment in the methodology of economy	298
Teresa Kamińska: Economic activity structure of foreign direct investment and financial crisis	310
Renata Karkowska: The impact of macroeconomic and systemic factors on the global liquidity	322
Anna Kasprzak-Czelej: Determinants of economic growth	333
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: The analysis of influence of the ECB interest rates' policy on a stability of bank sectors in selected countries of the eurozone – conclusions from the crisis.....	347
Iwona Kowalska: Development of research in the field of economics of education within the paradigm of interdisciplinarity of science	357
Ryszard Kowalski: The dilemmas of interventionism in times of crisis	369
Jakub Kraciuk: Financial crises in the light of behavioural economics.....	379
Hanna Kruk: Sustainable development in the Baltic Sea Region based on chosen indices in years 2005-2010	390
Kazimierz W. Krupa, Irmína Jeleniewska-Korzela, Wojciech Krupa: Intellectual capital as an accelerator of the new economy (correlation tables, key employees)	400
Anna Krzysztofek: Norms and standards of social responsibility in enterprises	412
Krzysztof Kubiak: Transactions in the flow of knowledge in the light of new institutional economics	422
Paweł Kulpaka: M. Friedman's permanent consumption model and Keynesian consumption functions – empirical verification of selected theories on the example of Czech.....	433
Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka: The role of management control in management process of local self-government units.....	444
Natalia Mańkowska: Institutional competitiveness – selected methodological issues	456
Joanna Mesjasz, Martyna Michalak: Understanding the engagement by management adepts – a chance or a limitation for contemporary business	468
Jerzy Mieszaniec: Non-technological innovations in the industrial enterprises of mining sector.....	480
Aneta Mięka: Poverty of rural areas in the European Union member states – demography and labor market	491
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public value and legitimacy	499

Janusz Myszczyzyn: Use of social savings concept in defining the role of railway sector on the economic growth in Germany in the early twentieth century	512
Aleksandra Nacewska-Twardowska: Changes in trade policy of the European Union at the beginning of the twenty-first century	523
Anna Niewiadomska: Extending the period of professional activity of the elderly in Poland	535
Mariusz Nyk: Average salary and the situation on the labour market – case of Łódź Voivodeship	546
Monika Pasternak-Malicka: Reasons form migration of Poles from Subcarpathian Voivodeship in the context of the economic crisis caused by the subpreme crisis	558
Jacek Pera: Construction of a new regulatory architecture in Europe as an element of financial instability risk management – post-crisis solutions. Attempt of assessment and implications for Poland.....	572
Renata Pęciak: Crises in the economy in the interpretation of Jean-Baptiste Say	583
Czesława Pilarska: The contemporary economic crisis and foreign direct investment inflow into Poland	600
Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Innovations in science and their financial sources	616
Adriana Politałaj: State aid for subsidizing of employment in Poland and in selected countries of the European Union	627
Marcin Ratajczak: Responsible business in the context of economic benefits gained on the example of agribusiness enterprises.....	637
Magdalena Rękas: Fertility rate in the European Union states and factors influencing the rate – review of selected surveys	652
Włodzimierz Rudny: Solution-based business models.....	662
Krzysztof Rutkiewicz: State aid for Research & Development & Innovation activities of enterprises in the European Union’s competition policy in the period 2004-2010.....	674
Katarzyna Skrzyszewska: Competitiveness of the Baltic Region countries in the context of international rankings	683
Tadeusz Sporek: Evolution and perspectives of BRICS group in the global economy.....	694
Aleksander Surdej: Investments in VET programmes: framework for an economic analysis	705
Piotr Szajner: The impact of exchange rated volatility on the competitiveness of Polish food sector on international markets	715
Stanisław Ślusarczyk, Piotr Ślusarczyk, Radosław Ślusarczyk: The problem of efficacy and effectiveness in the formulating and implementing of strategy decision making process	728

Sylwia Talar, Joanna Kos-Łabędowicz: Polish Internet economy – current state and future perspectives	743
Monika Utzig: Households’ financial assets and economic prospect.....	753
Agnieszka Wałęga: Income inequality in the context of accession of Poland to the European Union	765
Grzegorz Wałęga: Impact of economic slowdown on households’ debt in Poland	777
Grażyna Węgrzyn: Employment forms in the European Union – current trends.....	789
Barbara Wieliczko: State aid in the European Union in the period of the current crisis.....	801
Artur Wilczyński: The impact of opportunity costs on farms profitability.....	812
Renata Wojciechowska: Linguistic ambiguities of contemporary economics	822
Jarosław Wojciechowski: Evolution of free market concept in social teaching of the Catholic Church.....	833
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: The significance of local action groups in formation of social capital in rural areas	843
Grażyna Wolska: Ethical codes as a tool of correct relations between a firm and a consumer	852
Joanna Woźniak-Holecka, Mateusz Grajek, Karolina Sobczyk, Kamila Mazgaj-Krzak, Tomasz Holecki: Marketing of OTC medicines in Poland on the example of television advertising	860
Gabriela Wronowska: Expectations of employers towards graduates of universities in Poland as an example of barriers to enter the labor market	871
Anna Wziętek-Kubiak, Marek Pęczkowski: Sources and barriers of persistence of innovation of Polish manufacturing companies	883
Alfreda Zachorowska, Agnieszka Tylec: Institutional structure of the labor market in Poland	894
Małgorzata Zielenkiewicz: Convergence of the countries in terms of social welfare in the process of European integration	906
Mariusz Zieliński: Demography and economically active population vs. the level of unemployment in the European Union.....	916
Jerzy Żyżyński: Economy as a consistent system of money flows vs. the issue of fiscal pact rationality	931

Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka

Politechnika Częstochowska

ROLA KONTROLI ZARZĄDCZEJ W PROCESIE ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Cel niniejszej publikacji sprowadza się do zaprezentowania istoty systemu kontroli zarządczej wdrażanego do działalności jednostek samorządu terytorialnego jako instrumentu asystującego szeroko pojętemu procesowi zarządzania, którego priorytetem jest efektywna realizacja działań dążąca do uzyskania zdefiniowanych uprzednio celów. Rozważania z zakresu definicji kontroli zarządczej, regulowanej przepisami ustawy o finansach publicznych oraz kwestii jej implementacji, tudzież praktycznych aspektów jej zastosowania, zostały poprzedzone podjęciem tematyki zarządzania, istotnej z punktu widzenia zbieżności pełnionych przez nią funkcji z procesami kontroli zarządczej. Treści dotyczące fundamentów ideowych kontroli zarządczej odniesiono do koncepcji New Public Management, w ramach której skoncentrowano je głównie na jej założeniach.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, kontrola zarządcza.

1. Wstęp

Niezależnie od miejsca zajmowanego w hierarchii trójszczeblowego systemu władzy motywem przewodnim każdej jednostki samorządu terytorialnego, wyodrębnionej ze struktur państwa w wyniku procesu decentralizacji, jest dostarczanie podstawowych usług społecznościom lokalnym, a więc zaspokajanie ich kluczowych potrzeb, przy jednoczesnym kreowaniu pożądanych warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. W kontekście przypisywanej jej roli, jaką jest urzeczywistnianie demokracji, nie ulega wątpliwości, że za priorytet jej funkcjonowania uznaje się realizację własnych, tudzież zleconych, zadań, nałożonych nań na drodze długofalowej ewolucji systemu administracji państwowej. Skuteczność ich wypełniania uwzględniająca sukcesywną eskalację potrzeb społeczeństwa narzuca konieczność posiadania przez nie stosownej wielkości środków finansowych, adekwatnych do przypisanych jej funkcji. Zapewnienie właściwego sposobu wydatkowania zasobów publicznych utożsamiane ze skuteczną realizacją działań wymaga wdrożenia przez owe jednostki odpowiednich systemów oceny aktywności i efektywności zarządzania.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie istoty kontroli zarządczej w aspekcie działalności jednostek samorządu terytorialnego, w tym zasadności jej obligatoryjnego stosowania, zorientowanego na pomiar efektywności i skuteczności celów oraz zadań wyodrębnionych w trakcie definiowania kluczowych obszarów zarządzania danego podmiotu. Ów pomiar dopełniany na bazie przystosowanych do tego mechanizmów kontrolnych pozwala na oszacowanie prawidłowości realizowanych funkcji w kontekście regulujących je przepisów, ponadto ocenę efektywności urzeczywistnianych zadań wobec poniesionych na te cele kosztów, jak również terminowości i oszczędności wykonywanych usług czy regulowanych zobowiązań. Dociekania naukowe skoncentrowano zatem na zaprezentowaniu wybranych aspektów związanych z implementacją kontroli zarządczej w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, iż w tym zakresie podjęto głównie teoretyczne rozważania na podstawie studium literatury przedmiotu oraz uregulowań prawnych dotyczących kontroli zarządczej.

2. Miejsce kontroli w procesie zarządzania jednostką gospodarczą

Podjęcie rozważań z zakresu zagadnienia kontroli zarządczej wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii samego zarządzania, będącego poniekąd wyrazem praktycznego odzwierciedlenia poruszanej problematyki. Pomimo mnogości definicji zarządzania rozważanych w literaturze przedmiotu, ich sens zawsze postuluje jeden cel, mianowicie: ukierunkowanie na prawidłowość i skuteczność funkcjonowania wybranego obszaru. Powszechnie termin „zarządzanie” jest rozumiany jako złożony proces kreowania i utrzymywania warunków do indywidualnej i grupowej pracy, zorientowanej na efektywną realizację uprzednio założonych celów¹. Z punktu widzenia jego głównych założeń można wskazać, iż kluczową rolę w ramach poruszanego aspektu odgrywają menadżerowie, egzekwujący zasadnicze funkcje kierownicze, w tym: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie. Wielowymiarowy charakter owego terminu dotyczy zróżnicowanych sfer funkcjonowania poszczególnych podmiotów, w ramach których uwzględnia się jednostki kierownicze na wszystkich poziomach organizacji. Priorytet każdego menedżera z kolei sprowadza się do wykreowania nadwyżki finansowej². Liczne pozycje zwarte z zakresu zarządzania wskazują, iż termin ten oscyluje w obrębie dwóch zasadniczych aspektów. Pierwszy z nich bierze pod uwagę sformułowanie, że zarządzanie jest tożsame z osiąganiem organizacyjnych celów przy wykorzystaniu skutecznych i efektywnych sposobów, drugi natomiast rozpatruje ów proces w odniesieniu do

¹ B. Dyck, M.J. Neubert, *Introduction to Management*, [w:] *Management: Current Practices and New Directions*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2008, s. 7.

² H. Koontz, H. Weihrich, *Management: Science, Theory and Practice*, [w:] *Essential of Management, An International Perspective, Seventh Edition*, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, New Delhi 2007, s. 6.

czterech kluczowych funkcji zarządzania, tj. planowania³, organizowania⁴, przewożenia⁵ i kontrolowania⁶.

Zasadniczo proces zarządzania skupia się na czterech powyżej wskazanych funkcjach. Kontrola zarządcza natomiast obejmuje te elementy, które w największym stopniu koncentrują się na procesie planowania oraz kontrolowania. Z punktu widzenia poruszanej problematyki stanowi instrument wspierający proces zarządzania, w szczególności poprzez koordynację jego wybranych aspektów, alokację zasobów i sterowanie tymi funkcjami, które mają zasadniczy wpływ na osiągnięcie zdefiniowanej niegdyś misji, wizji, tudzież celów, zarówno w długiej, jak i krótkiej perspektywie czasowej⁷. Analiza dociekań naukowych zawartych w licznych pozycjach zwartych wskazuje, iż pomimo silnej korelacji pomiędzy procesem zarządzania daną jednostką a stosowaną w jej ramach kontrolą zarządczą konkretyzacja jej działań nie wykazuje obligatoryjności wobec planu czy budżetu danego podmiotu, w obliczu których mogłaby nastąpić rozbieżność w czasie. Kreowanie schematu planu tudzież budżetu następuje bowiem na podstawie analizy potencjalnych oczekiwań. Funkcje kontroli zarządczej z kolei są dopasowywane w odniesieniu do aktualnych, wewnętrznych i zewnętrznych warunków danej jednostki, uwzględniają-

³ Planowanie jest procesem, z góry determinującym przyszłość organizacji, definiującym działania, które winny zostać zrealizowane w najbliższej perspektywie czasowej. Por. R.W. Griffin, *An Introduction to Management*, [w:] *Management, Eleventh Edition*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2012, s. 7.

⁴ Funkcja organizowania prezentuje obszary, w których powinny być urzeczywistniane podjęte uprzednio decyzje. Por. Ch. Williams, *Management*, [w:] *Management, Sixth Edition*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2010, s. 9.

⁵ Przewodzenie to działalność związana z kreowaniem wysiłku i zaangażowania wśród pojedynczych jednostek oraz całych zespołów. Obecnie rola kierownika zyskuje miano wizjonerskiej idei, w ramach której menadżer potrafi inspirować swoich pracowników, przystosować styl zarządzania do potrzeb sytuacji, stanowiąc przy tym wzorzec do naśladowania. Por. D. Boddy, *Managing in Organizations*, [w:] *Management an Introduction, Fourth Edition*, Pearson Education Limited, England 2008, s. 21; R. Kreitner, C.M. Cassidy, *The Management Challenge*, [w:] *Management*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2012, s. 16.

⁶ Nieodzowną częścią powodzenia procesu kontrolowania jest ustalenie standardów jakości zarządzania, ich pomiar i porównanie z przyjętymi założeniami oraz podejmowanie prawidłowych działań wynikowych. Por. P.C. Tripathi, P.N. Reddy, *Nature and Functions of Management*, [w:] *Principles of Management*, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, New Delhi 2008, s. 5; R.L. Daft, *Introduction to Management*, [w:] *Management, Tenth Edition*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2011, s. 6. W świetle licznych danych literaturowych z zakresu formułowania terminu „zarządzanie” szczególna uwaga koncentruje się na innej jego definicji, która postrzega go jako proces optymalizacji ludzkich, finansowych i rzeczowych nakładów, dążących do osiągnięcia założonych celów organizacyjnych. Por. T. Hannagan, *The Management Challenge*, [w:] *Management, Concepts and Practices, Fifth Edition*, Pearson Education Limited, England 2008, s. 5. N. Ghosh, *Basic Concepts of Management Control System*, [w:] *Management Control System*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi 2005, s. 5-6.

⁷ N. Ghosh, *Basic Concepts of Management Control System*, [w:] *Management Control System*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi 2005, s. 5-6.

cych przewidywane perspektywy gwarantujące osiągnięcie celów organizacyjnych. W sytuacji, gdy proces zarządzania prezentuje lepsze podejście w kierunku osiągnięcia założonych zamierzeń, system kontroli zarządczej nie powinien ograniczać jego implementacji. Jego priorytetem jest bowiem ukierunkowanie menedżerów na uzyskanie celów strategicznych, zatem właściwa implementacja przyjętej strategii⁸.

3. Istota kontroli zarządczej przez pryzmat koncepcji New Public Management

Zaprezentowane powyżej treści, odnoszące się do definicji pojęcia „zarządzanie” oraz funkcji ów termin charakteryzujących, stanowią podstawę do podjęcia rozważań wobec istoty kontroli zarządczej i znaczenia jej zastosowania w ramach działalności jednostek samorządu terytorialnego. Za fundament zagadnienia kontroli zarządczej uznawane jest wyodrębnienie się szeroko pojętej idei New Public Management⁹, Termin ten po raz pierwszy pojawił się w literaturze przedmiotu w latach 80. XX wieku, zyskując wówczas miano koncepcji polegającej na zaadaptowaniu biznesowego wzorca w ramach funkcjonowania sektora publicznego¹⁰. Ze względu na fakt, że idea New Public Management¹¹ jest wynikiem licznych wyzwań i zmian współczesnego świata, ewoluującego na tle sukcesywnych, a zarazem nieodwracalnych procesów globalizacji, narzuca konieczność zmiany stanu dotychczasowego

⁸ P.K. Sinha, *Nature of Management Control System*, [w:] *Management Control System, A Managerial Emphasis*, Excel Books India, New Delhi 2008, s. 6.

⁹ Idea New Public Management została zapoczątkowana w latach 80. XX wieku, jako odpowiedź na potrzebę przeprowadzenia reformy administracji publicznej na terytorium krajów anglosaskich. W otoczeniu wspomnianych krajów anglosaskich znalazły się państwa o wysoko rozwiniętej gospodarce, tj. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Kanada, Australia i Nowa Zelandia, wobec których implementacja New Public Management była reakcją na dotychczas postulowany model zarządzania administracją państwową oparty na klasycznej, sztywnej biurokracji Webera. Por. M.S. Haque, *New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications*, „Public Administration and Public Policy”, 2004, Vol. 1.

¹⁰ M. Barzelay, *Origins of the New Public Management*, [w:] *New Public Management, Current trends and future prospects*, red. K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, Routledge, New York 2002, s. 15. Por. T. Christensen, P. Laegreid, *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate Publishing Limited, England 2011, s. 2.

¹¹ Literatura przedmiotu wskazuje na zróżnicowaną terminologię poruszanego aspektu. W jego ramach poza pojęciem New Public Management na szczególną uwagę zasługują również sformułowania: *new managerialism* oraz *generic managerialism (GM)*. J.L. Wallis, B.E. Dollery, L. McLoughlin, *Public Sector Reform: Modernization, Paradigm, Patterns*, [w:] *Reform and Leadership in the Public Sector, A Political Economy Approach*, Edward Elgar Publishing Limited, UK 2007, s. 7-8. Oprócz uprzednio wspomnianych, pozycje zwarte podkreślają ponadto dwa dodatkowe terminy, które, choć rzadziej wykorzystywane, dotyczą tej samej kwestii, mianowicie: *entrepreneurial government* tudzież *market-based public administration*. L. van den Dool, *Public Sector Reform*, [w:] *Making Local Government Work, An Introduction to Public Management for Developing Countries and Emerging Economies*, Uitgeverij Eburon, Delft 2005, s. 24.

modelu administracji państwowej i odejścia od tradycyjnego modelu klasycznej biurokracji¹². Jest bowiem utożsamiana z procesem przedsiębiorczego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, ukierunkowanego na poprawę efektywności, skuteczności i oszczędności w kontekście rezultatów kreowanych w ramach sektora publicznego przez wdrażanie nowoczesnych narzędzi menedżerskich, takich jak ocena wydajności, redukcja kosztów, propagowanie autonomii, systemy motywacyjne, określenie celów wydajnościowych, wdrażanie innowacji, zorientowanie na rynek czy wzrost elastyczności jednostki itp.¹³

New Public Management jest wyrazem wieloaspektowej ideologii, postulującej szereg kluczowych założeń, istotnych szczególnie z punktu widzenia wdrażających ją jednostek samorządu terytorialnego, mianowicie: koncepcja ta postuluje konwersję tradycyjnego systemu publicznej administracji na metodykę ukierunkowaną na osiągnięcie pożądaných rezultatów przy jednoczesnej eskalacji osobistej odpowiedzialności menedżerów; odrzucenie propagowanych dotychczas metod klasycznej biurokracji ma na celu uelastycznienie kadry, warunków zatrudnienia, jak i całej jednostki; zbiór uzyskanych rezultatów zarówno w aspekcie indywidualnym, jak i kompleksowym jest definiowany na bazie pomiaru ustalonych do tego celu wskaźników jakościowych; NPM ujmuje progresję obsługi społeczeństwa jako zobowiązanie i kładzie na nie szczególny nacisk; separacja podmiotów na mniejsze jednostki organizacyjne sprzyja prowadzeniu jednostki na tle konkurencji rynkowej; funkcje poszczególnych jednostek sektora publicznego tożsame z zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa wykazują wzrost efektywności po przeprowadzeniu prywatyzacji podmiotu bądź zawarciu innych umów kontraktowych¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie koncepcji New Public Management do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wyraża konieczność wdrożenia do ich działalności takich metod zarządzania, które dotąd postulowane były wyłącznie w sektorze prywatnym. Kontekst owego nowoczesnego zarządzania w jednostkach sektora publicznego sprowadza się zatem do propagowania funkcji planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania, które na podstawie zdefiniowanych powyżej założeń szczególnie nacisk kładą na wdrażanie budżetowania zadaniowego i szeregu działań ukierunkowanych na ocenę efektywności¹⁵. Uwarunkowania te stanowią fundament uregulowań obecnie wdrażanego systemu kontroli zarządczej.

¹² R.I.C. Tambulasi, *Critical Perspectives on Public Sector Reforms: An Introduction*, [w:] *Reforming the Malawian Public Sector: Retrospectives and Prospectives*, COODERSIA, Dakar 2010, s. 3.

¹³ Por. A. Bajpai, *Public Administration Article, New Public Management*, "Pratityogita Darpan", August 2009, nr 38, s. 264. Por. K. Sapru, *The New Public Management*, [w:] *Administrative Theories and management Thought, Second Edition*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi 2008, s. 490.

¹⁴ Por. K. Sapru, *The New Public Management*, [w:] *Administrative Theories and management Thought, Second Edition*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi 2008, s. 490.

¹⁵ E. Skrzypek, *Nowe zarządzanie publiczne – budżet zadaniowy*, [w:] *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką rynkową*, red. A. Siedlecka, Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej, Biała Podlaska 2011, s. 18-19.

Pojęcie systemu kontroli zarządczej zostało wykreowane na bazie dociekań naukowców z państw wysoko rozwiniętych, zajmujących się tematyką ewolucji idei New Public Management i rezultatami wynikającymi z sukcesywnego jej wdrażania do jednostek sektora publicznego. Próby podjęcia definicji terminu kontroli zarządczej przypadają na drugą połowę XX wieku, kiedy to R. Anthony zdefiniował ją jako proces, za pomocą którego menedżerowie gwarantują skuteczne i efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów, dążąc do osiągnięcia założonych celów organizacyjnych¹⁶. Powszechnie pojęcie to jest postrzegane jako metodologia szeregu działań, opracowana w celu usprawnienia procesu implementacji strategii na wybranym poziomie zarządzania, uwzględniająca odseparowanie kontroli zarządczej od kontroli na poziomie strategicznym i operacyjnym. Ramy te, stanowiące podstawę systemu kontroli zarządczej, w największym stopniu skupiają się na analizie wskaźników finansowych, opracowanej na bazie pomiaru efektywności kosztów i finansowej wydajności, pomijających zewnętrzne uwarunkowania¹⁷. System kontroli zarządczej poza oceną efektywności i skuteczności funkcjonowania jednostek spełnia również funkcję systemu inspirującego pracowników. Wielokrotnie wykorzystywana finansowa motywacja nie jest bowiem jedynym sposobem do kreowania eskalacji zaangażowania kadry. System kontroli zarządczej, który umożliwia zamianę pomysłów na realną wartość, a zarazem postuluje wykorzystanie kreatywnych talentów, powinien stać się ich rzeczywistym bodźcem do działania. W kontekście poruszanej kreatywności system kontroli zarządczej spełnia również funkcję regulacyjną, określając tym samym granice generowanych inicjatyw w postaci limitów budżetowych czy interakcji pomiędzy poszczególnymi funkcjonalnymi obszarami jednostki¹⁸.

Wspieranie działań organów wykonawczych JST poprzez wdrożenie systemu kontroli zarządczej opiera się na kilku kolejno po sobie następujących funkcjach, obejmujących: planowanie działań jednostki, koordynowanie przebiegu uprzednio zaplanowanych procesów, transfer informacji na różne poziomy struktury organizacyjnej, diagnozę informacji zwrotnej i podjęcie decyzji odnośnie do kierunku dalszego rozwoju oraz oceny siły wpływu postaw ludzkich na zmianę stylu funkcjonowania danej jednostki¹⁹. Jak podkreśla S. Łęgowik-Świącik, „kontrola zarządcza

¹⁶ K. Verweire, L. van den Berghe, *The Integrated Performance Management Framework*, [w:] *Integrated Performance Management: A Guide to Strategy Implementation*, Sage Publications Ltd., London 2004, s. 154.

¹⁷ S. Aureli, *The Introduction of Innovative Performance Measurement and Management Control Systems: The Role of Financial Investors and Their Acquired Companies*, [w:] *Performance Measurement and Management Control: Innovative Concepts and Practices*, *Studies in Managerial and Financial Accounting, Volume 20*, red. M.J. Epstein, J.-F. Manzoni, A. Davila, Emerald Group Publishing Limited, UK 2010, s. 84.

¹⁸ A. Davila, *New Trends in Performance Measurement and Management Control*, [w:] *Performance Measurement and Management Control: Global Issues*, *Studies in Managerial and Financial Accounting, Volume 25*, red. A. Davila, M.J. Epstein, J.-F. Manzoni, Emerald Group Publishing Limited, UK 2012, s. 82-83.

¹⁹ S.Ch. Das, *Management Control Systems, An Introduction*, [w:] *Management Control Systems, Principles and Practices*, PHI Learning Private Limited, New Delhi 2011, s. 4. Na szczeblu administra-

ma ograniczyć możliwości wystąpienia nieprawidłowości w jednostkach sektora publicznego poprzez realizację przejrzystego i spójnego opisu struktur i procesów, czytelnego delegowania uprawnień i odpowiedzialności, dokumentacji systemu kontroli zarządczej i przebiegu poszczególnych jej procesów oraz spójnego systemu wdrażania rekomendacji i wniosków z niezależnych kontroli zewnętrznych²⁰.

4. Prawne uregulowania a implementacja kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Definicja kontroli zarządczej²¹ funkcjonującej w ustawodawstwie polskim jest uregulowana przepisami Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która traktuje, iż jest ona wyrazem zestawu działań gwarantujących legalne, efektywne, oszczędne i terminowe osiągnięcie celów i wykonanie zadań. Do kluczowych jej postulatów zalicza się: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami zewnętrznymi; skuteczność i efektywność działania; wiarygodność sprawozdań; ochronę zasobów; przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania; efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem²².

W obszarze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego rolą menedżerów odpowiedzialnych za efekty długofalowego procesu zarządzania, a zarazem

cji samorządowej zakres kontroli zarządczej uzupełniają także: kontrola instytucjonalna realizowania przez RIO oraz NIK, w sytuacji kiedy prowadzi działania kontrolne na zlecenie organu wykonawczego JST; audyt wewnętrzny, zwłaszcza w zakresie zarządzania ryzykiem oraz w trakcie czynności doradczych; kontrola finansowa sprawowana przez skarbników oraz głównych księgowych; kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby na stanowiskach kierowniczych oraz urzędników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań, kontrola wewnętrzna i zewnętrzna oraz samokontrola. Por. K. Winiarska, B. Kotarski, *Przykładowe cele i mierniki zadań*, [w:] *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 201; M. Sola, *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2009, s. 81-81.

²⁰ S. Łęgowik-Świącik, *Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, Finanse Publiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 208.

²¹ K. Winiarska wskazuje, że kontrola zarządcza nie tworzy nowych zasad ani wymagań nieznanych dotąd w zakresie zarządzania w administracji publicznej, a wdrożenie tej koncepcji oznacza wprowadzenie obowiązku stosowania określonych narzędzi narzuconych przez ustawodawcę. Podkreśla także, że w polskim prawodawstwie zdecydowano się na termin „kontrola zarządcza” zamiast „kontrola wewnętrzna”, bowiem po pierwsze istniało ryzyko mylenia kontroli z działalnością komórek wewnętrznej kontroli instytucjonalnej urzędów, a po drugie zwrócono uwagę na związek kontroli zarządczej z zarządzaniem jednostkami w administracji publicznej, nieograniczających się wyłącznie do kontrolowania poszczególnych aspektów ich działalności. Por. K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012, s. 7.

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).

wdrażania systemu kontroli zarządczej sprawują odpowiednio: wójt (burmistrz prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa. Ze względu na fakt, że ustawa o finansach publicznych nie określa szczegółowego podziału ich kompetencji w tym zakresie, zbiór kluczowych zadań leżących w gestii władz jest uregulowany poprzez standardy kontroli zarządczej²³, w skład których wchodzi:

- sfera środowiska wewnętrznego – wymaga przestrzegania zasad etycznych i pobudzania do wyrażania właściwych wartości moralnych, sprawiedliwego przydzielania stanowisk pracy oraz stwarzania warunków do rozwoju kompetencji kadry na dowolnym poziomie struktury organizacyjnej itd.;
- sfera celów i zarządzania ryzykiem – postuluje zdefiniowanie misji i szczegółowe określenie celów krótkookresowych, w tym systemu ich pomiaru ukierunkowanego na oszczędność i ocenę efektywności działań itd.;
- sfera mechanizmów kontroli – dotyczy oceny elastyczności systemu kontroli zarządczej umożliwiającą dostosowanie się jednostki do jej indywidualnych potrzeb;
- sfera informacji i komunikacji – dąży do wykorzystania takich systemów zarządzania informacjami, które zapewnią natychmiastowy dostęp do niezbędnych danych wszystkim pracownikom;
- sfera monitorowania i oceny – wyraża potrzebę oceny skuteczności konkretnych komponentów systemu kontroli zarządczej poprzez monitorowanie zorientowane na bieżącą eliminację barier tudzież trudności itd.²⁴

Implementacja systemu kontroli zarządczej do działalności jednostek samorządu terytorialnego obrazuje szereg stosowanych w ich ramach metod zarządczych, ocenę ich metodologii w stosunku do przyjętych standardów, jak również charakterystykę działań ukierunkowanych na skategoryzowanie, usprawnienie oraz udoskonalenie owych metod, technik czy procedur w odniesieniu do przyjętych do uzyskania celów. Ów system definiuje ponadto alternatywne rozwiązania oraz potencjalne zmiany poszczególnych procesów, nastawione na osiągnięcie ekonomiczno-gospodarczej efektywności²⁵.

²³ C. Kosikowski, *Podstawy prawne gospodarki finansowej i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządowe, 580 pytań i odpowiedzi*, LEX a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012, s. 81-83.

²⁴ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (DzU MF nr 15, poz. 84).

²⁵ K. Lisiecka, *Audyty wewnętrzny i kontrola zarządcza w procesach doskonalenia zarządzania organizacją sektora publicznego*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 grudnia 2012 r. Jak donosi literatura przedmiotu, system kontroli zarządczej jest funkcjonalną częścią procesów zarządzania, wśród których wyróżnia się dodatkowo aspekt definiowania celów i formułowania strategii. Uznawany za przełom funkcjonowania organizacji musi charakteryzować się prawidłowością wdrażania, bowiem jego niepowodzenie może doprowadzić do strat finansowych, uszkodzenia reputacji, a nawet upadłości danej jednostki. K.E. Merchant, W.A. Van der Stede, *Management and Control*, [w:] *Management Control Systems, Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Pearson Education Limited, England 2007, s. 3-5.

Obligatoryjność w zakresie implementacji systemu kontroli zarządczej nałożona na jednostki samorządu terytorialnego wraz z początkiem 2010 r. szczególnie naciskał na kwestię zarządzania ryzykiem. Odgrywa ona istotną rolę przede wszystkim z punktu widzenia klasyfikacji tych obszarów, które charakteryzują się znacznym stopniem niepewności, a więc wykazują największą potrzebę poddania ich kontroli. Jak donoszą badania przeprowadzone przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wdrożenie systemu kontroli zarządczej i towarzyszącego mu zarządzania ryzykiem do działalności jednostek samorządu terytorialnego niesie za sobą szereg korzyści, wpływających na eskalację poziomu funkcjonowania całego systemu administracji publicznej. Z analizy tej wynika bowiem, iż aż 735 jednostek wykorzystuje systemy pomiaru jakości usług poziomu satysfakcji klienta, 448 podmiotów wdrożyło do swej działalności systemy zarządzania jakością zgodne z normą ISO 9001, 329 jednostek propaguje korzystanie z innych nowoczesnych metod usprawniania zarządzania publicznego, a 101 wykorzystuje budżetowanie zadaniowe, co prognozuje dalszą progresję zainteresowania samorządów metodami usprawniania ich zarządzania, a zarazem poprawę systemu obsługi społeczeństw lokalnych²⁶.

Z kolei brak zaangażowania władz jednostek samorządu terytorialnego w efektywne wdrożenie skutecznego systemu kontroli, w tym przypadku systemu kontroli zarządczej, warunkuje niemożność osiągnięcia przez nie założonych uprzednio celów, prezentuje niekorzystny dla nich wizerunek, a w konsekwencji determinuje ich niepowodzenie. Oznacza to, że w dobie licznych reform zarządzania sektorem publicznym konieczne jest dopasowanie się do panujących w tym czasie nurtów, bowiem jedynie one mogą implikować efektywność i skuteczność ich działania.

5. Podsumowanie

Profil działalności jednostek samorządu terytorialnego ewoluujący w ciągu ostatnich kilku dekad stanął przed obliczem przymusu wykreowania nowych standardów obsługi²⁷, wynikających zarówno z narastających potrzeb społeczeństwa, jak i z chęci uzyskania wzrostu zaufania obywateli do jednostek sektora publicznego, dążenia do zmiany generowanych przez nich opinii w zakresie efektywności funkcjonowania owych podmiotów. Determinanty te wykreowały konieczność stosowania coraz to nowszych modeli zarządzania i towarzyszących im metod oceny skuteczności realizowanych działań, których istotnym elementem jest kontrola zarządcza. Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania wskazują na istotną rolę kontroli zarządczej w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, choć należy

²⁶ E. Paliga, *System kontroli zarządczej w praktyce polskiej administracji publicznej*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 grudnia 2012 r.

²⁷ Por. B. Filipiak, *New public management w sektorze publicznym-idea czy rzeczywistość?*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006, s. 139.

podkreślić, iż instrument ten od niedawna stosowany jest w polskim podsektorze samorządowym. Nałożony obligatoryjny wymóg wprowadzenia kontroli zarządczej wpłynął na konieczność dostosowania tego instrumentu do realiów jednostek samorządu terytorialnego. Implementacja kontroli zarządczej nie jest jednak zadaniem łatwym, a nieodzowność jej wdrożenia zgodnie z ustawą o finansach publicznych jako elementu systemu zarządzania ma na celu ograniczenie nieprawidłowości występujących w jednostkach samorządu terytorialnego, zwłaszcza zminimalizowanie biurokratyzacji procesów oraz usprawnienie przepływu informacji.

Literatura

- Bajpai A., *Public Administration Article, New Public Management*, "Pratiyogita Darpan", August 2009, nr 38.
- Boddy D., *Management an Introduction, Fourth Edition*, Pearson Education Limited, England 2008.
- Christensen T., Laegreid P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate Publishing Limited, England 2011.
- Daft R.L., *Management, Tenth Edition*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2011.
- Das S.Ch., *Management Control Systems, Principles and Practices*, PHI Learning Private Limited, New Delhi 2011.
- Davila A., Epstein M.J., Manzoni J-F., *Performance Measurement and Management Control: Global Issues, Studies in Managerial and Financial Accounting, Volume 25*, Emerald Group Publishing Limited, UK 2012.
- Dool van den L., *Making Local Government Work, An Introduction to Public Management for Developing Countries and Emerging Economies*, Uitgeverij Eburon, Delft 2005.
- Dyck B., Neubert M.J., *Management: Current Practices and New Directions*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2008.
- Epstein M.J., Manzoni J-F., Davila A., *Performance Measurement and Management Control: Innovative Concepts and Practices, Studies in Managerial and Financial Accounting, Volume 20*, Emerald Group Publishing Limited, UK 2010.
- Filipiak B., *New public management w sektorze publicznym-idea czy rzeczywistość?*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006.
- Ghosh N., *Management Control System*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi 2005.
- Griffin R.W., *Management, Eleventh Edition*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2012.
- Hannagan T., *Management, Concepts and Practices, Fifth Edition*, Pearson Education Limited, England 2008.
- Haque M.S., *New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications*, "Public Administration and Public Policy", 2004, Vol. 1.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (DzU MF nr 15, poz. 84).
- Koontz H., Weihrich H., *Essential of Management, An International Perspective, Seventh Edition*, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, New Delhi 2007.
- Kosikowski C., *Finanse samorządowe, 580 pytań i odpowiedzi*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012.
- Kreitner R., Cassidy C.M., *Management*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2012.

- Łęgowik-Świącik S., *Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, Finanse Publiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Lisiecka K., *Audyty wewnętrzny i kontrola zarządcza w procesach doskonalenia zarządzania organizacją sektora publicznego*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 grudnia 2012 r.
- McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E., *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, New York 2002.
- Merchant K.E., Van der Stede W.A., *Management Control Systems, Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Pearson Education Limited, England 2007.
- Paliga E., *System kontroli zarządczej w praktyce polskiej administracji publicznej*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 grudnia 2012 r.
- Sapru R.K., *Administrative Theories and management Thought, Second Edition*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi 2008.
- Siedlecka A., *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką rynkową*, Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej, Białą Podlaska 2011.
- Sinha P.K., *Management Control System, A Managerial Emphasis*, Excel Books India, New Delhi 2008.
- Sola M., *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2009.
- Tambulasi R.I.C., *Reforming the Malawian Public Sector; Retrospectives and Prospectives*, COODER-SIA, Dakar 2010.
- Tripathi P.C., Reddy P.N., *Principles of Management*, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, New Delhi 2008.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (DzU 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Verweire K., van den Berghe L., *Integrated Performance Management: A Guide to Strategy Implementation*, Sage Publications Ltd., London 2004.
- Wallis J.L., Dollery B.E., McLoughlin L., *Reform and Leadership in the Public Sector, A Political Economy Approach*, Edward Elgar Publishing Limited, UK 2007.
- Williams Ch., *Management, Sixth Edition*, South Western, Cengage Learning, Ohio 2010.
- Winiarska K. (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

THE ROLE OF MANAGEMENT CONTROL IN MANAGEMENT PROCESS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary: The aim of this publication is to present the essence of management control system which is implemented in local self-government units activity as an assisting tool to widely conceived management process, which priority is an effective realization of activities aimed at the achievement of aforesaid objectives. The considerations of management control definition adjustable to Public Finance Law, then issues of its implementation and practical aspects of its application, have been preceded by the management subject, important from the point of view of convergence of fulfilled by it functions with management control processes. The contents concerning ideological foundations of management control relate to New Public Management conception, especially its assumptions.

Keywords: public management, local self-government, management control.