

Bernard Bińczycki *

URZĄD GMINY JAKO ORGANIZATOR USŁUG PUBLICZNYCH

MUNICIPALITY OFFICE AS A PUBLIC SERVICES ORGANIZER

Summary

The main task of the local public authority is effectively and efficiently meet the needs of local residents of a specific community, which requires the ability to identify the real needs of the inhabitants of a particular service and effective use of skills held by the local government provided material resources, financial and organizational.

Address the needs of residents of a particular organization requires an efficient management of services by a public authority, whose duty is to ensure conditions for effective implementation, based on the adopted social policies, standards, and defined a specific market services.

The paper presents the directory services provided by the office of the municipality, characterized audiences municipal services and outlines the differences in the provision of services in the private and public sectors. Mentioned are also the conditions for the development of entrepreneurship in the public sector.

1. Uwagi wstępne

Podstawowym zadaniem lokalnej władzy publicznej jest efektywne i skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców określonej wspólnoty samorządowej, co wymaga umiejętności określenia rzeczywistych potrzeb mieszkańców w zakresie określonej usługi oraz umiejętności efektywnego korzystania z posiadanych przez samorząd terytorialny określonych zasobów materialnych, finansowych i organizacyjnych. Zaspokajanie potrzeb mieszkańców wymaga

* dr, Katedra Procesu Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

organizacji sprawnego zarządzania usługami przez władzę publiczną, której obowiązkiem jest zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na przyjętej polityce społecznej, zdefiniowanych standardach oraz określonym rynku usługobiorców [*Wprowadzenie do Programu...* 2004, s. 45].

Celem referatu jest wskazanie specyfiki organizacji usług publicznych, identyfikacja różnic występujących w procesie świadczenia usług przez przedsiębiorstwa i urzędy publiczne oraz wskazanie możliwych obszarów doskonalenia tego procesu w samorządzie terytorialnym.

2. Organizatorzy i realizatorzy usług komunalnych

Jakość i zakres świadczonych przez gminę usług wpływa na zadowolenie mieszkańców gminy i na atrakcyjność inwestycyjną gminy. Pozyskiwanie inwestorów jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów przyspieszania rozwoju gminy i podnoszenia jakości życia mieszkańców.

Gmina wykonuje swoje zadania w formie świadczenia usług na rzecz odbiorców. Proponuje się przyjąć, że do grona odbiorców usług gminy zalicza się następujące grupy klientów:

- indywidualni mieszkańcy (załatwiający sprawę w urzędzie lub innej jednostce gminnej),
- mieszkańcy jako zbiorowość (np. mieszkańcy danego osiedla),
- inwestorzy,
- klienci wewnętrzni (inne jednostki bądź komórki organizacyjne, względnie podmioty gminne w stosunku do urzędu i odwrotnie),
- inne urzędy publiczne.

Jak pisze W. Wańkowicz, „usługą publiczną jest każda czynność administracji publicznej związana z dostarczeniem mieszkańcom określonego dobra, np. wydawania dowodów osobistych, utrzymania nawierzchni dróg (bieżące remonty), odśnieżania dróg, dostarczania wody wodociągami, dostarczania wody beczkowozami, itp. I właśnie z punktu widzenia mieszkańca można tego typu usługi zaliczyć do dóbr publicznych” [2004, s. 2]. Dobra publiczne to te, co do których nikogo nie możemy wykluczyć z ich korzystania, tak więc niezależnie od liczby korzystających oczekujemy od nich określonej jakości [Zawicki, Mazur, Bober 2004, s.16]^[1].

Rola urzędu gminy w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej jest ograniczona. Urząd gminy realizuje usługi administracyjne i jest organiza-

¹ Usługi publiczne realizowane są zwykle w takich obszarach aktywności, które wymagają utrzymania odpowiedniej bazy materiałowej i osobowej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu nieprzerwalności ich świadczeń na określonym poziomie. Zakres usług publicznych jest zmienny tak w ich rodzaju, jak i zakresie powszechnej dostępności, w zależności od występującego zapotrzebowania i możliwości finansowych władzy publicznej [*Wprowadzenie do Programu...* 2004, s. 45].

torem usług publicznych o znaczeniu lokalnym. Do realizacji pozostałych usług gmina tworzy różnego typu jednostki organizacyjne w oparciu o:

- ustawę o finansach publicznych (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe),
- kodeks spółek handlowych (spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - jednoosobowe bądź z udziałem gminy),
- inne ustawy (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury, instytucje pomocy społecznej, fundacje, porozumienia i związki międzygminne),
- zlecenie świadczenia usług podmiotom prywatnym (partnerstwo publiczno-cywilne).

3. Katalog usług świadczonych przez urząd gminy

Podstawowym procesem w ramach przeprowadzonej decentralizacji państwa było przekazanie kompetencji świadczenia podstawowych usług publicznych samorządowi terytorialnemu. Wynikało to z faktu, że „usługi publiczne stanowią ważny element w życiu codziennym każdego mieszkańca i warto, aby wykonawca usług znajdował się jak najbliżej ich odbiorcy oraz aby wykonywanie tych usług było poddane kontroli obywatelskiej. W odczuciu społeczności lokalnych ich poziom życia zależy wprost od poziomu usług publicznych” [Wprowadzenie do Programu... 2004, s. 45].

Jakość świadczenia usług publicznych w samorządzie determinuje sposób postrzegania administracji przez mieszkańców. Należy podkreślić, że wiele zadań komunalnych ma państwowy charakter, co wpływa na ogólny wizerunek państwa wśród obywateli. Do usług publicznych realizowanych w gminach zalicza się [Wańkiewicz 2004, s. 57-58]^[2]:

1) usługi administracyjne:

- wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów na życzenie klienta, dokumentów niebędących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami czy koncesjami, np. dowodów osobistych, praw jazdy,
- wprowadzanie do rejestru (baz danych) wszelkich danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta, często obligatoryjnie, np. rejestracji urodzeń, ślubów, samochodów,

² W ostatnich latach w ramach procesu wdrażania systemów zarządzania jakością opracowuje się standardy świadczenia usług publicznych. Są to wzorce określone dla wybranych mierników (wskaźników) realizacji usług, określające oczekiwane nieprzekraczalne wartości lub cechy. Dla mierników oznacza to podanie wartości, która jest nieprzekraczalna (może być wartością maksymalną lub minimalną) lub pożądana (np. wartość średnia), dla mierników opisowych - podanie wzorca wprost (np. określenie, że usługa powinna być zrealizowana niezwłocznie, klient powinien być obsłużony w sposób kulturalny - grzecznie, sprawnie). Stosowanie standardów polega na porównywaniu faktycznych parametrów świadczonych usług z obowiązującymi dla nich standardami [Wańkiewicz 2004, s. 61].

- wydawanie pozwoleń i decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego, np. dotyczących ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa,
 - wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie działalności (rozumianych jako prowadzenie działalności gospodarczej) kontrolowanych (reglamentowanych) przez państwo, gdzie państwo oznacza obie kategorie administracji publicznej, a więc rządową i samorządową;
- 2) *usługi społeczne:*
- ochronę zdrowia (profilaktyka zdrowotna, leczenie otwarte),
 - oświatę i wychowanie oraz edukację (przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja),
 - kulturę,
 - kulturę fizyczną i rekreację,
 - pomoc i opiekę społeczną,
 - mieszkalnictwo,
 - bezpieczeństwo publiczne;
- 3) *usługi techniczne:*
- transport – usługi i infrastrukturę,
 - gospodarkę wodną – zaopatrzenie w wodę i kanalizację,
 - gospodarkę odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości,
 - cmentarnictwo,
 - zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo),
 - utrzymanie zieleni publicznej.

4. Gmina i przedsiębiorstwo w procesie dostarczania usług

Wśród podstawowych parametrów działalności urzędu gminy należy wskazać m.in. inne niż w przedsiębiorstwach kryteria oceny działalności, zwolnienie z podatków, brak ryzyka eliminacji z rynku, wymóg pogodzenia efektywności ekonomicznej z kryterium legalizmu, konieczność godzenia różnych interesów grup społecznych i słabo rozwinięty system motywacyjny.

W związku z powyższym, przyjmując, że mieszkańcy i inwestorzy są klientami urzędu gminy, proponuje się nakreślić różnice występujące w procesie dostarczania usług w sektorze prywatnym i publicznym [Tabela 1].

Tabela 1. Porównanie gminy i przedsiębiorstwa w procesie dostarczania usług

Płaszczyzna porównania	Gmina	Przedsiębiorstwo
Przygotowanie decyzji	Co zamierzamy osiągnąć? Jakie działania należy podjąć? Jakie środki trzeba na ten cel zaplanować? Jak zmierzmy i ocenimy efektywność?	Czy produkt znajdzie nabywców? Wykonanie studium wykonalności Opracowanie biznesplanu Ocena spodziewanych wskaźników ekonomicznych
Badania rynkowe	Badanie alternatywnych działań Bilansowanie potrzeb i możliwości Przygotowanie danych do wyboru Dyskusja nad budżetem i planami operacyjnymi gminy	Szczegółowe badania sytuacji na rynku Analiza wariantów i zagrożeń Przygotowanie danych dla dokonania wyboru Możliwość finansowania
Podjęcie decyzji	Przygotowanie projektu budżetu przez zarząd Dyskusja i zatwierdzenie planu przez radę gminy Publiczna prezentacja i promocja zamierzeń	Przedstawienie planu rocznego przez zarząd firmy Właściciel (rada nadzorcza) zatwierdza plan Akcja marketingowa dla produktów firmy
Uruchomienie produkcji dóbr i usług	Badania satysfakcji klientów Badanie opinii mieszkańców	Prowadzenie sprzedaży produktów, względnie usług (ilość sprzedanych dóbr i usług)
Ocena wyników	Publiczne sprawozdanie z wykonania zaplanowanych zadań, osiągniętej zmiany stanu (sytuacji), uzyskanych wskaźników efektywności oraz wyników badania zadowolenia mieszkańców	Ocena wyniku finansowego oraz wzrostu wartości przedsiębiorstwa

Źródło: [Borowiec 2007, s. 54].

Organizacje gospodarcze i instytucje publiczne, do których zalicza się urzędy administracji samorządowej, mimo występujących pomiędzy nimi różnic, należą do tej samej grupy podmiotów - organizacji służących otoczeniu. Należy przyznać, że zarówno w urzędach samorządowych, jak i w przedsiębiorstwach komercyjnych występują podobne problemy zarządzania, takie jak: określenie sposobów pozyskiwania kompetentnych pracowników, problemy kształtowania motywacji pracowniczych, zagadnienie podnoszenia wydajności pracy, doskonalenie struktury organizacyjnej czy usprawnianie procesu obsługi klienta.

Podnoszenie jakości usług komunalnych winno polegać na zastosowaniu zasad, narzędzi (metod i technik) oraz stylu zarządzania, które stymulują postawy i zachowania przedsiębiorcze zarówno menedżerów, jak i pracowników w organizacjach sektora publicznego. Ich efektem jest najpierw zmiana sposobów myślenia, a następnie działania skutkujące:

- wprowadzaniem innowacji (nowych usług, nowych metod działania, nowych rozwiązań organizacyjnych itp.),
- zwiększeniem jakości i efektywności świadczonych usług (np. w drodze zmniejszania kosztów),
- tworzeniem nowych jednostek organizacyjnych, podejmowaniem przedsięwzięć rewitalizacyjnych (głównie o charakterze restrukturyzacyjnym),
- poszukiwaniem innych źródeł finansowania aniżeli budżetowe [Kraśnicka, Głód 2006, s. 422].

Powyższe wytyczne należy odnieść do ważnych współczesnych problemów organizacji i funkcjonowania samorządów terytorialnych, takich jak: pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania zadań, zarządzanie zasobami ludzkimi organizacji, racjonalizacja wydatków i usprawnianie procesu obsługi klienta.

5. Uwagi końcowe

Podsumowując rozważania na temat funkcji urzędów administracji publicznej należy zgodzić się z A. Zalewskim, który zauważa, że alokacją zasobów w sektorze prywatnym rządzi stopa zysku: następuje przepływ kapitału z gałęzi o niższej do gałęzi o wyższej stopie zysku, który dostosowuje strukturę produkcji do struktury potrzeb konsumentów. W sektorze publicznym występuje trudny problem rozdziału środków na zaspokajanie różnych potrzeb społecznych. Niełatwo jest określić zależności między ponoszonymi nakładami a osiąganymi rezultatami — ostatecznymi efektami, tj. rzeczywistymi korzyściami, jakie odniesie społeczeństwo i gospodarka [*Nowe zarządzanie...* 2007, s. 51-52].

Ważne jest także podkreślenie, że urzędy gminne pełniąc funkcje administracji publicznej realizują zadania szeroko pojmowane jako zadania państwowe (rządowe i samorządowe), w tym własne, stanowiące wydzieloną grupę zadań administracji publicznej, przekazaną jej w drodze ustawy w celu jasnego sprecyzowania podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, zgodnie z zasadą „najbliżej obywatela”. Odbiorcy usług administracji publicznych postrzegają funkcjonowanie administracji publicznej bez rozróżnienia, czy jest to administracja terenowa rządowa czy samorządowa, zwłaszcza, że wie-

le zadań realizowanych przez gminy ma charakter państwowy (np. wydawanie dowodów osobistych)^[3].

Wśród ważniejszych zagadnień badawczych należy wymienić m.in. określenie stopnia przydatności narzędzi zarządzania stosowanych w biznesie metod (np. outsourcing, systemy zarządzania jakością), dobór odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej świadczenia usług użyteczności publicznej oraz określenie roli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w rozwoju gminy^[4].

Istotnym problemem jest również analiza możliwości pogodzenia racjonalności działania z pragmatyką demokracji, a także doprecyzowanie relacji występujących pomiędzy gminą, jako ustawowo wskazanym podmiotem odpowiedzialnym za świadczenie określonych usług, a podmiotami prywatnymi, zainteresowanymi wytwarzaniem i dostarczaniem tych usług (partnerstwo publiczno-cywilne). Wymienione zadania badawcze wymagają przeprowadzenia szerokich badań empirycznych, w tym porównawczych.

Literatura

1. Bińczycki B., *Identyfikacja funkcji zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie gminy* [w:] *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 1, Kraków 2008.
2. Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
3. Kraśnicka T., Głód G., *Zarządzanie przedsiębiorcze w sektorze publicznym* [w:] *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, red. Stabryła A., Tom 1, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2006.
4. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Zalewski A., SGH, Warszawa 2007.
5. Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.
6. *Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, red. Misiąg W., Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
7. Zawicki M., Mazur S., Bober J., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, MSAP AE w Krakowie, Kraków 2004.

³ Przeplatanie się zadań o charakterze lokalnym i krajowym najlepiej widać na przykładzie organizacji wyborów parlamentarnych. Wybiera się posłów i senatorów (konstytucyjne władze szczebla centralnego), ale pełną obsługę procesu wyborczego przeprowadzają pracownicy urzędów gminnych (przygotowując spisy wyborców, wydając obywatelom-mieszkańcom zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania itp.).

⁴ Zagadnienie to autor szerzej opisał w pracy *Identyfikacja funkcji zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie gminy* [Bińczycki 2008].