

Jarosław Hermaszewski
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie
Zarządzanie procesowe w samorządzie terytorialnym

Ewolucja systemów zarządzania, która ma miejsce w przedsiębiorstwach jest wynikiem dużej nieprzewidywalności warunków rynkowych oraz złożoności otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego organizacji. Takie warunki prowadzenia organizacji wymuszają na menedżerach podążanie za nowoczesnymi koncepcjami zarządzania, charakteryzującymi się większą elastycznością i szybkim reagowaniu na zmiany w otoczeniu organizacji. Jak zauważono w literaturze przedmiotu [Kaleta 2008, s. 21]¹ dotychczasowe koncepcje zarządzania strategicznego przybierające postać powtarzalnego co pewien czas projektu, ulegają dezaktualizacji. Dlatego koniecznością staje się transformacja podejść do zarządzania: od tradycyjnego projektowego do nowoczesnego procesowego.

Spojrzenie na administrację samorządową w kontekście ewolucji teorii organizacji i zarządzania wyraźnie ukierunkowuje myślenie o modernizacji dotychczas stosowanego podejścia do gospodarowania środkami publicznymi. Ostatnio, powszechnym staje się ewoluowanie zarządzania zgodnie z teorią New Public Management. Reorientacja zarządzania w administracji publicznej i powolne przechodzenie z administrowania do współzarządzania została już sygnalizowana w latach 90-tych ubiegłego stulecia. Autorzy T.Geabler i D.Osborne [Geabler, Osborne 2005, s. 64]² nazwali to przejście „from government to governance”. Podobnie ewolucję zarządzania publicznego przedstawia H.Izdebski [Hausner 2008, s. 23-28]³ wyróżniając cztery etapy rozwoju:

1. Państwa prawnego (niem. *Rechtsstaat*),
2. Administracji publicznej (ang. *Public administration*),
3. Menedżerskiego zarządzania publicznego (ang. *New public management*),
4. Partycypacyjnego zarządzania publicznego (ang. *Public governance*).

Governance rozumiane jako współzarządzanie rozszerza w teorii zarządzania w administracji publicznej pojęcie subsydiarności. Subsydiarność jest konstytucyjnie zagwarantowana w społeczeństwie obywatelskim. To, że administracja publiczna ma obowiązek zabezpieczyć wykonywanie pewnych dóbr i usług nie oznacza, że sama musi je wykonywać. Cytując dalej T.Geablera i D.Osbornea należy odróżnić „wiosłowanie” od „sterowania” (ang. *ster not row*). Takie podejście do zmienionego sposobu realizacji zadań publicznych wymaga w pierwszej kolejności zidentyfikowania i zrozumienia istoty procesów realizowanych w administracji publicznej. Identyfikacja procesów zachodzących m.in. w samorządach nie jest zadaniem prostym ponieważ charakteryzują się one specyficznymi cechami. Cytując za M.Budgol [Budgol 2008, s. 115]⁴ można wyróżnić następujące ich cechy: zależność, zmienność i dezintegralność. Zależność procesów jest rozumiana jako zespół różnych czynników i regulacji prawnych, które wyznaczają ramy funkcjonowania administracji publicznej i ograniczają swobodę decyzyjną organów administracyjnych. Natomiast zmienność procesów odnosi się do specyfiki zachowań pracowników administracji publicznej. Dezintegralność procesów wynika z problemu przypisania uprawnień i odpowiedzialności dla urzędników w zakresie powierzonych im zadań. Te trzy cechy stanowią kluczowy element planowanych zmian w zakresie usprawnień zarządczych w administracji publicznej.

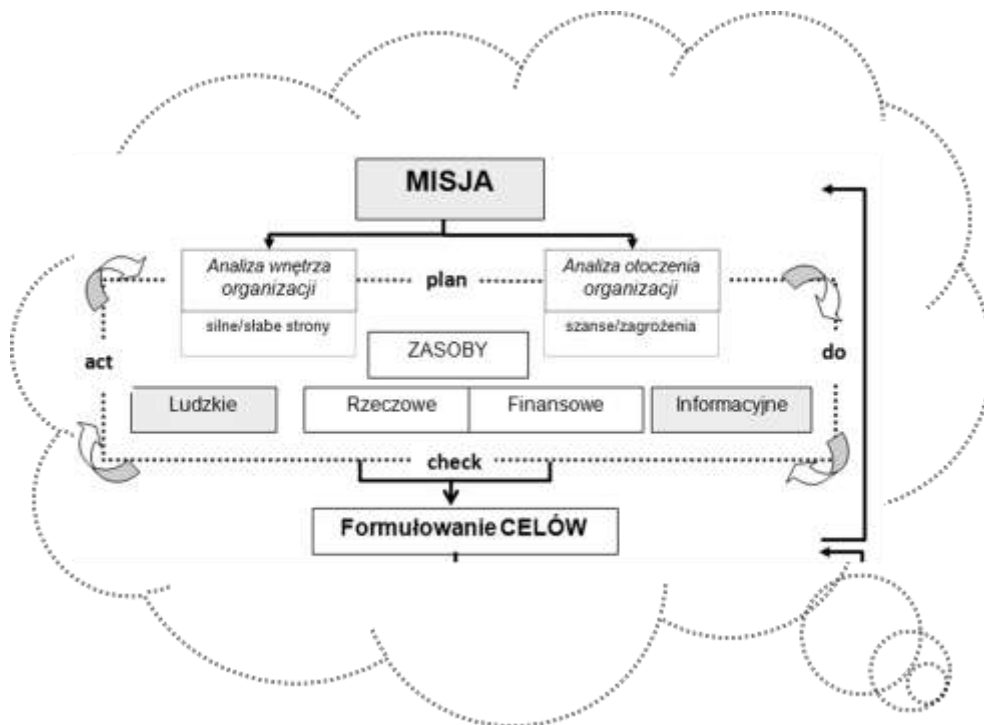
Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji zarządzania procesowego w samorządzie terytorialnym. Prezentowana koncepcja jest wynikiem prac badawczych autora oraz obserwacji praktyki zarządzania w samorządzie terytorialnym. Uniwersalność podejścia do wyodrębniania poszczególnych procesów w samorządzie gminnym stanowić może punkt odniesienia do podobnych działań w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Przy konstruowaniu diagramów podejścia procesowego posłużono się koncepcją zarządzania strategicznego [Hermaszewski 2010, s.219-229]⁵. Dla celów

niniejszego opracowania sformułowano hipotezę roboczą w sposób następujący: identyfikacja związków przyczynowo-skutkowych w działalności jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędna w procesowym podejściu do zarządzania.

Zarządzanie każdą organizacją można ująć jako proces ogólny, na który składa się szereg czynności mających charakter elementarnych podprocesów. Procesy zachodzące w organizacjach można wyrazić w bardziej ogólny sposób i wyróżnić [Hofman 2008, s.13]⁶: procesy zarządcze, procesy zarządzania zasobami ludzkimi, procesy produkcyjne oraz procesy pomiarów, analiz i doskonalenia. Sztuka zarządzania opiera się o umiejętność odpowiedniego skoordynowania poszczególnych działań z dostępnymi zasobami. Tak ujęty proces zarządzania jest zgodny z definicją procesu nadaną normą jakości⁷, w której stwierdza się, że proces jest to zestaw wzajemnie powiązanych zasobów i działań, które przekształcają stan wejściowy w wyjściowy czyli wyniki. Podobnie proces ujmuje J.Penc [Penc 1997, s. 339]⁸, który stwierdza, że proces jest przebiegiem stadiów; ciągiem przemian doprowadzającym do nowego stanu rzeczy, niezależnie od wartościowania. W dalszej części opracowania zostanie zaprezentowany układ procesowy zarządzania z wyróżnionymi podprocesami. Uwaga zostanie zwrócona na związki przyczynowo-skutkowe występujące pomiędzy różnymi elementami koncepcji zarządzania strategicznego⁹ (rys. 1.).

Jako można zauważyć na poniższym schemacie sam proces tworzenia strategii jest pewnym elementem związków przyczynowo-skutkowych, których identyfikacja jest w zasadzie oczywista. Sformułowaniu misji towarzyszy analiza strategiczna, która stanowi podstawę do wnioskowania i formułowania celów strategicznych. Tak wyznaczony ciąg zdarzeń podlega procesowi doskonalenia w myśl opracowanej koncepcji tzw. PDCA (planuj-zrób-sprawdź-popraw)).

Rysunek 1. Układ procesowy elementu formułowania strategii JST



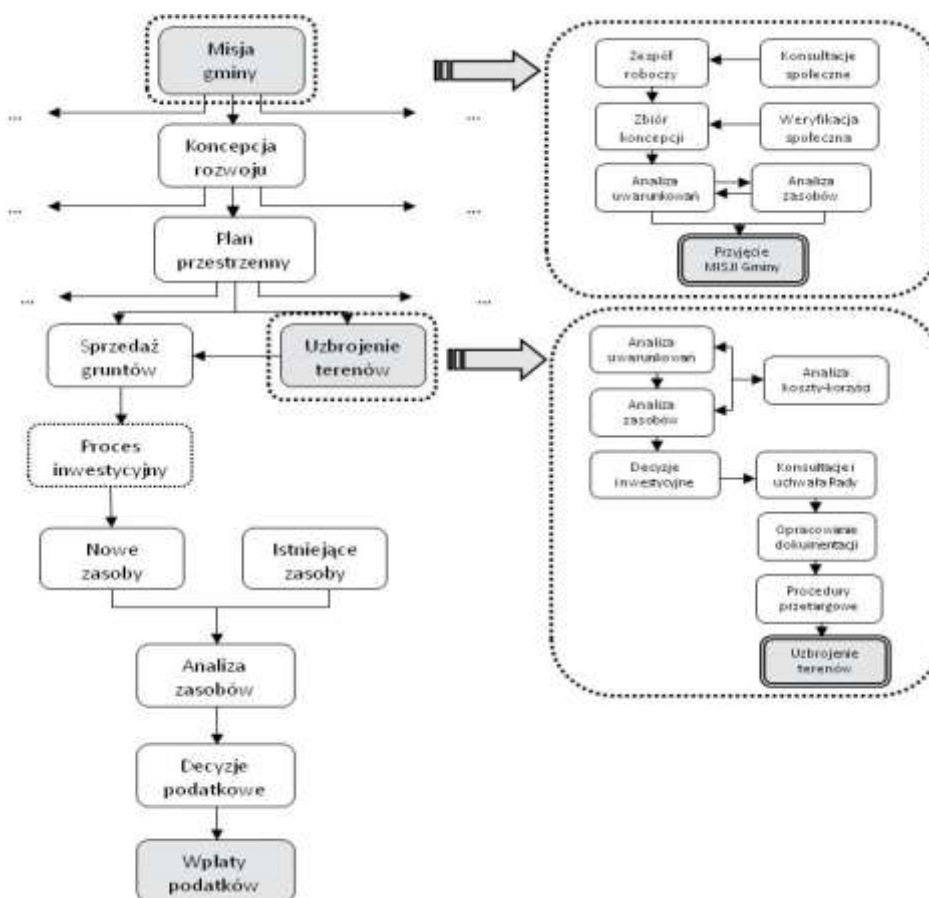
Źródło: opracowanie własne

Należy również zauważyć, że pomiędzy etapem formułowania celów strategicznych a misją następuje sprzężenie zwrotne, które sugeruje, że raz przyjęta misja nie jest stałym, niezmiennym elementem nowoczesnych strategii. Podlega ona pewnej ewaluacji i elastycznym modyfikacjom, zgodnie ze zmianami okoliczności i warunków, w których jest ona tworzona - jednakże nie w pełnym zakresie. Misja jako pewien konsensus społeczny powinna reagować na zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne mieszkańców.

Ponieważ występuje silna korelacja misji i oczekiwań społecznych oczekuje się od misji, że będzie elastycznym narzędziem wspierania rozwoju gminy. Misja jako nadrzędny cel organizacji wyznacza nam kierunki działania oraz określa pożądany stan w przyszłości. Dzięki misji członkowie organizacji wiedzą za czym się

opowiadać, jak kształtować kulturę organizacji oraz jakie są nadrzędne jej wartości. Dlatego tak ważne staje się dobre rozpoznanie warunków kształtowania misji, jak i docelowego punktu, do którego misja nas przybliży. Misja to również bodziec do dalszych działań rozwojowych organizacji. Od misji rozpoczyna się opracowywanie programów rozwojowych, a w konsekwencji powiększanie zasobów finansowych i rzeczowych gminy. Procesowy charakter związków przyczynowo-skutkowych misji gminy przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Misja gminy i jej związki przyczynowo-skutkowe



Źródło: opracowanie własne

Na powyższym schemacie zaprezentowano połączenie misji z wpłatami do budżetu środków finansowych z tytułu przyrostu zasobów gminnych. Taki ciąg działań jest jednym z wielu występujących w codziennym zarządzaniu samorządem terytorialnym. Znaczenie misji okazuje się więc bardzo ważne.

Należy również zauważyć, że pomiędzy poszczególnymi elementami przedstawionego ciągu działań następują samoczynne podprocesy. Dla przykładu działania związane z decyzjami gminy o przeznaczeniu środków finansowych na inwestycje w uzbrojenie terenów również podlegają pewnemu ciągowi zdarzeń. Są one prowadzone niezależnie od innych procesów decyzyjnych, ale których znaczenie, w całościowej koncepcji zwiększania zasobów gminnych, jest kluczowe.

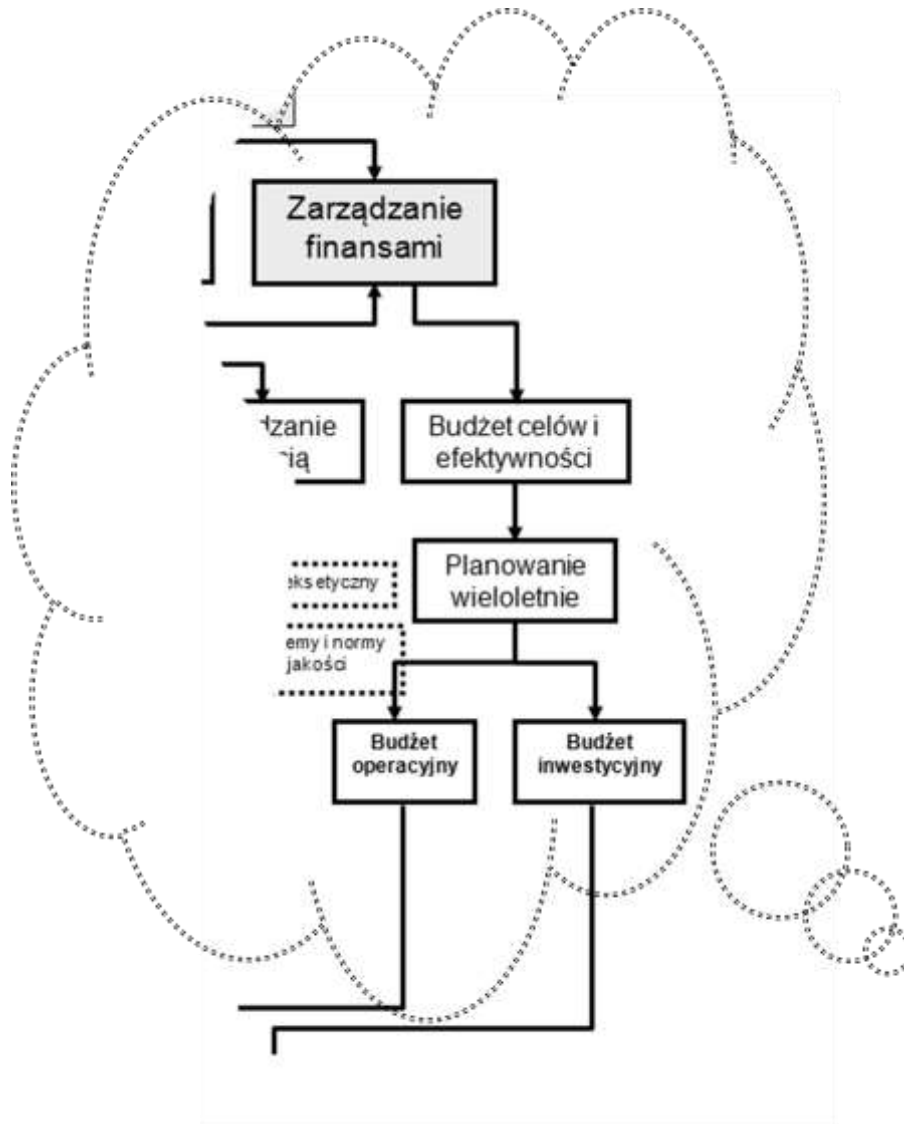
Identyfikacja procesów i podprocesów w pierwszym etapie koncepcji zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego na bardzo ważne znaczenia. Pierwszy etap jest etapem planowania, w myśl klasycznego wyróżnienia 4 funkcji procesu zarządzania¹⁰ (przyj. planowanie, organizowanie, przewodzenia, kontrolowanie). Właściwe podejście do identyfikacji podprocesów oraz świadomość związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi elementami w procesie planowania z pewnością sprzyja racjonalności i efektywności procesów decyzyjnych. Stanowi również odpowiednie narzędzie kontroli wydatkowania środków publicznych (choćby analiza relacji plan – wykonanie).

W kolejnej części opracowania zostanie zaprezentowane podejście procesowe w drugim ważnym etapie procesu zarządzania tj. organizowaniu działań operacyjnych.

Wyróżnione w koncepcji zarządzania strategicznego trzy piony zarządzania (tj. zarządzanie informacją, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz zarządzanie finansami) stanowią podstawę realizacji zadań operacyjnych według założeń i

zgodnie z celami strategicznymi. Do zaprezentowania podejścia procesowego wybrano pion zarządzania finansami (rys. 3).

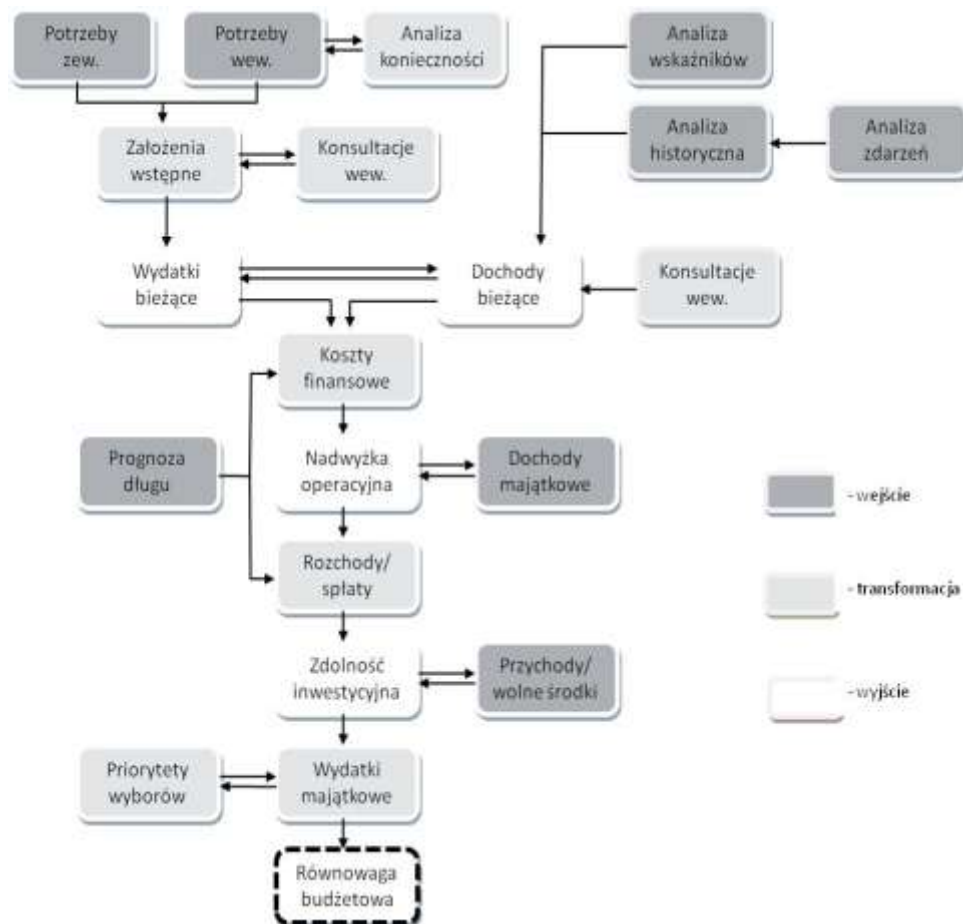
Rysunek 3. Koncepcja zarządzania strategicznego – pion zarządzania finansami



Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie finansami jest jednym z najważniejszych elementów w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych. Ciągły niedostatek środków publicznych oraz coraz to nowe zadania nakładane na samorzady (zwłaszcza gminne) sprawiają, że znaczenie skutecznego zarządzania finansami w jst staje się „dobrem luksusowym”. Umiejętność prowadzenia efektywnej gospodarki środkami publicznym oraz wiedza z zakresu inżynierii finansowej stają się nieocenione na tle permanentnego niedoboru zasobów pieniężnych. Jednakże takie kompetencje są niewystarczające bez podstawowej wiedzy o procesach i podprocesach mających miejsce w tej materii nowoczesnego zarządzania publicznego. Przepisy i procedury obowiązujące przy sporządzaniu planu budżetu na kolejny rok oraz sprawowanie kontroli i monitoring realizowanego budżetu stanowią ramy poruszania się w obszarze finansów samorządowych. Specyfika budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga posiadania wiedzy o podstawowych zasadach budżetowych¹¹. W myśl ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do sporządzania wieloletnich prognoz finansowych (WPF). Jednak jak stwierdza J.M.Salachna¹² WPF w przewidzianym kształcie nie może spełnić roli, jaką przypisał ustawodawca planowaniu wieloletniemu, a dodatkowo spowoduje pogłębienie się biurokratyzacji gospodarki finansowej jst. Jak wskazuje praktyka posiadanie namiastek budżetu w układzie zadaniowym mogłoby usprawnić tworzenie wieloletnich prognoz finansowych. Jednakże większość samorządów terytorialnych również nie posiada budżetów zadaniowych, stąd też istotnym staje się zrozumienie samych procedur konstrukcji budżetu. Taki układ procesowy opracowania budżetu przedstawia rysunek 4.

Rysunek 4. Układ procesów w przygotowaniu budżetu jst.



Źródło: opracowanie własne

Jak przedstawiono na powyższym schemacie sama konstrukcja budżetu to nie jedynie zestawienie planu dochodów i wydatków. Wchodząc głębiej w analizę działań wykonywanych podczas procedur budżetowych można wyróżnić: informacje wejściowe (zaznaczone kolorem ciemnym), procesy transformacji (zaznaczone kolorem szarym) oraz dane wynikowe (zaznaczono kolorem białym). Można również zauważyć, że te informacje, które stają się danymi wyjściowymi

(np. wydatki bieżące) dla innych procesów stają się informacjami wejściowymi (np. do określenia nadwyżki operacyjnej). Sam układ procesowy procedur budżetowych pozwala z jednej strony zrozumieć całokształt działań składających się na opracowanie budżetu, natomiast z drugiej strony jest elementem kontrolnym, co do jakości i rzetelności opracowanego budżetu. Analiza związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy różnymi składowymi informacjami o budżecie pozwala wyciągać wnioski na przyszłość oraz doskonalić poszczególne etapy procedur budżetowych.

-
- A.Kaleta, *Zarządzanie strategiczne – ujęcie procesowe*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E.Skrzypek, wyd. UMCS, Lublin 2008, T. I, s. 21
- D.Osborn, T.Geabler, *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005, s. 64
- J.Hausner, *Zarządzanie publiczne*, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008, s.23-24
- M.Budgol, *Istota podejścia procesowego w zarządzaniu urzędami administracji publicznej*, w: *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E.Skrzypek, wyd. UMCS, Lublin 2008, T. II, s. 115
- J.Hermaszewski, *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, [w:] *Finanse publiczne*, red.J.Sokołowski, M.Sosnowski, A.Żabiński, wyd. UE, Wrocław, 2010, s. 219-229
- Zob. M.Hofman, *Model systemu zarządzania procesami*, W: *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E.Skrzypek, wyd. UMCS, Lublin 2008, s. 13, cyt. za A.Kleniewski, *Podjęcie procesowe*, *Problemy jakości*, nr 6/2006
- PN EN-ISO 9000-2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*
- J.Penc, *Leksykon biznesu*, wyd. Placet, Warszawa 1997, s. 339
- Cała koncepcja zarządzania strategicznego była prezentowana podczas konferencji „Nauka dla Polski, Warszawa 2006, konferencji „Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego”, Międzyzdroje 2010 oraz konferencji „Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych”, Karpacz 2010.
- R.W.Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6
- Kozuń-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse komunalne” 2010, nr 9, s. 10-12
- M.Salachna, *Uwagi wprowadzające – zakładana rola WPF i jej prawny charakter*, w: *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, red. J.M.Salachna, wyd. ODDK Gdańsk, Gdańsk 2010, s. 17