

Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – aspekty finansowe

1. Wstęp

Koniec XX w. w administracji samorządowej to okres wielkich przeobrażeń w sferze organizacyjnej i finansowej. Przekształcenia organizacyjne związane są ze zmianą filozofii funkcjonowania urzędów i m.in. budowaniem nowych relacji z mieszkańcami (klientami oferty publicznej). Zmiany struktur finansowych związane są z poszukiwaniem nowoczesnych rozwiązań w zakresie zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych oraz poszukiwaniem nowych możliwości ich pozyskiwania. Początek XXI w. to okres dynamicznego rozwoju koncepcji zarządzania różnymi sferami administracji publicznej. Pojawianie się różnych strategii cząstkowych i polityk¹ w samorządzie lokalnym miało służyć zwiększeniu zainteresowania daną sferą publiczną oraz uporządkowaniu priorytetów rozwoju lokalnego. Jednakże w wielu przypadkach takie rozdrobnienie strategii nie służyło zwiększeniu efektywności zarządzania finansami samorządowymi. Tworzenie kolejnych koncepcji strategii cząstkowych spełniało jedynie rolę „odhaczenia” w wymogach stawianych przez różne konkursy o pozyskanie unijnych środków finansowych. Nowoczesne zarządzanie publiczne wg B.Kożuch *zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego*. Tak określony przedmiot badań zarządzania publicznego wymaga wielu działań przekształcających administrację publiczną w instytucję działającą w specyficznych warunkach, ale na zasadach rynkowych. Trafnie to ujęli D.Osborn i T.Geabler² formułując 10 tez przeobrażeń administracji publicznej. Na szczególną uwagę zasługują te tezy, które wprowadzają myślenie strategiczne do zarządzania publicznego, a mianowicie: władza powinna być konkurencyjna, przedsiębiorcza, nastawiona na wyniki oraz prorynkowa. Tak

¹ Chodzi o takie strategie jak: strategia rozwoju rolnictwa, strategia mieszkaniowa, strategia rewitalizacji, strategia rozwoju transportu zbiorowego itp., oraz polityki takie jak: polityka społeczna gminy, polityka mieszkaniowa, polityka ochrony środowiska itp.

² Zob. D. Osborne, T. Geabler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości zmienia i przekształca administrację publiczną*. Wyd. Media Rodzina, Warszawa 2005

określony punkt widzenia będzie myślą przewodnią w niniejszym artykule. Próbując rozwinąć powyższe tezy będę posługiwał się autorską koncepcją zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego, którą opracowałem na bazie własnych doświadczeń i obserwacji praktyki.

2. Koncepcja zarządzania strategicznego w JST³

Wychodząc z koncepcji zarządzania zdefiniowanej przez R.W.Griffina⁴, który twierdzi, że *zarządzanie jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji i wykonywanych zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny*, można wyróżnić trzy istotne elementy: działania, zasoby, sposób osiągania celów. Mimo, że powyższe stwierdzenia zostały przyporządkowane do instytucji biznesowych i roli menedżera to można dokonać ich analogii do administracji samorządowej. Według J.Supernata⁵ *ujęcie menedżerskie odnośnie samorządu wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego, a także sektora pozarządowego, eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności*. Podobnie ma się rzecz z definicją zarządzania strategicznego, które R.W.Griffin określił jako: *sposób podejścia do gospodarczych szans i wyzwań* dodając, że *jest to kompleksowy proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wprowadzanie w życie skutecznych strategii*. Tak określona definicja sugeruje administracji samorządowej, podejmowanie ciągłych działań, służących określeniu strategii rozwoju, opartych o zidentyfikowane szanse i wyzwania zarówno społeczne (podwyższające jakość życia mieszkańców), jak i gospodarcze (np. wspieranie przedsiębiorczości lokalnej). Jak twierdzi M.Adamowicz⁶ *samorząd terytorialny (...) ma szansę stać się faktycznym podmiotem zarządzania strategicznego i prowadzenia lokalnej (...) polityki rozwoju*. Dodaje on, że *istotnym warunkiem tego są nie tylko stojące do dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego*. Takie podejście do zarządzania stało się podstawą do sformułowania autorskiej *Koncepcji zarządzania strategicznego w JST*. Ponieważ istotą zarządzania jest wyodrębnienie czterech podstawowych funkcji (tj. planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania) poniższa koncepcja została analogicznie podzielona na trzy etapy decyzyjne:

³ skr. jednostka samorządu terytorialnego

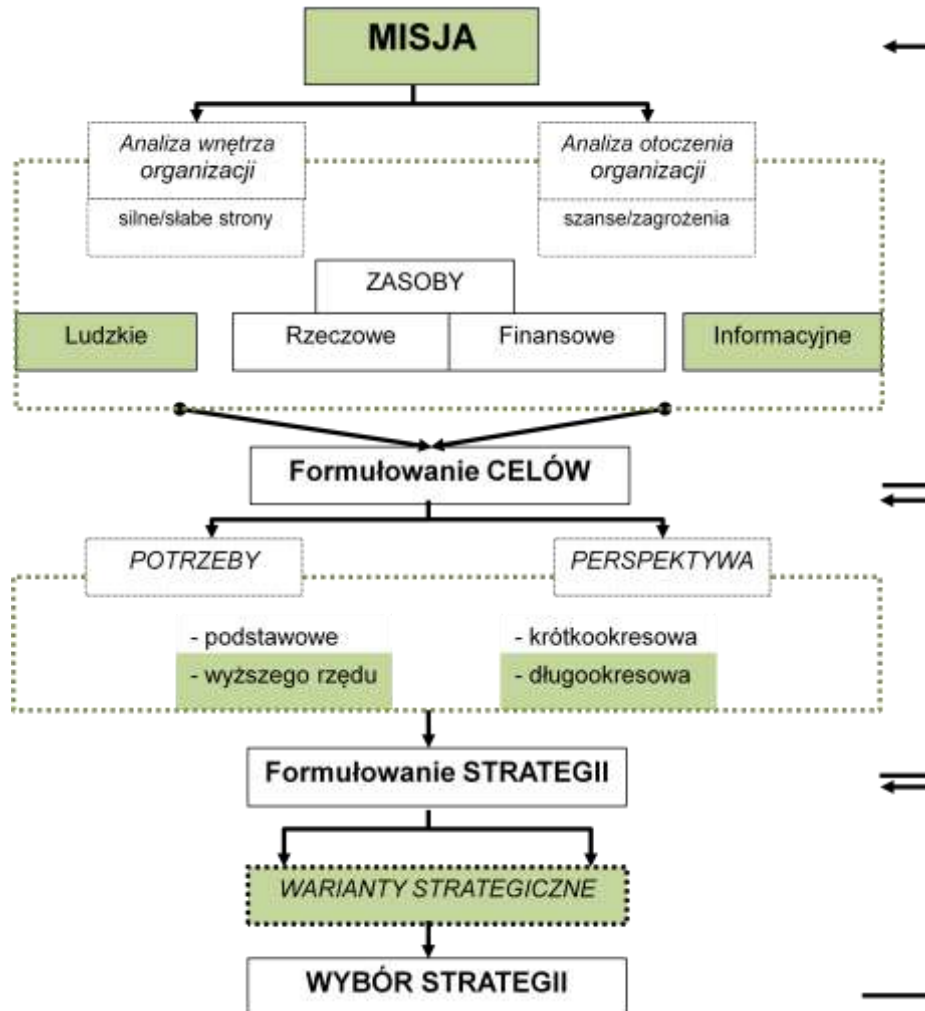
⁴ R.W. Gryffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6

⁵ J. Supernat, Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artkuły [<http://www.supernat.pl/artkuły> z dn. 10.11.2009]

⁶ M. Adamowicz, Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym, [w:] Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym, red. M. Adamowicz., Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej 2006, s.22

planistyczny, organizacyjno-koordynacyjny (łączy funkcje organizowania i przewodzenia) i kontrolny. Pierwszy etap został zaprezentowany na rysunku 1.

Rysunek 1. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap planistyczny



Źródło: opracowanie własne

Najistotniejszym elementem tego etapu staje się odpowiednie sformułowanie misji gminy. Misja organizacji *stanowi ujętą w słowa wizję kierownictwa organizacji – bardzo dalekosiężne wyobrażenie, czym organizacja może się stać w przyszłości, odpowiedź na pytanie „kim chcemy być”*⁷. Tak określony długofalowy cel organizacji nie wyznacza nam ram alokacji zasobów, jedynie służy wyznaczeniu ogólnie przyjętych kierunków działania. Ważnym elementem na tym etapie jest pełne wykorzystanie zasobów. Z obserwacji praktyki wynika, że zasoby rzeczowe i finansowe są dobrze rozpoznane. Konstrukcja budżetu oraz

⁷ A.K. Koźmiński, D. Jemielniak, Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 358

procedury budżetowe wymuszają na administracji rzetelną informację o posiadanych zasobach rzeczowych oraz źródłach i możliwościach pozyskiwania dochodów. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych *budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki*⁸, a więc znajomość zasobów finansowych musi być pełna. Jednakże pełne wykorzystanie zasobów ludzkich i informacyjnych stanowi poważny problem. Nie generalizując, można zauważyć w samorządach duże braki w odpowiednich systemach motywacyjnych, szkoleniowych czy kształtowania ścieżki rozwoju zawodowego pracowników samorządowych. Pomimo obowiązku prowadzenia otwartego naboru pracowników samorządowych czy dokonywania okresowych ocen pracowniczych efekty tych prac są daleko niezadowalające. Brak procedur awansu poziomego i pionowego w ramach organizacji, brak uzależnienia premii uznaniowej od faktycznego zaangażowania czy efektów pracy, czy rozproszenie odpowiedzialności za popełniane błędy nie nastrajają pozytywnie do uznania doskonałości wykorzystania zasobów pracowniczych. Inną kwestię stanowią zasoby ludzkie będące w otoczeniu samorządu. Chodzi tu głównie o mieszkańców danej gminy i możliwości wykorzystania ich potencjału. Wykorzystując badania własne⁹ chciałbym zauważyć, że istnieje duże zainteresowanie mieszkańców gminy w zakresie chęci uczestnictwa w kształtowaniu budżetu lokalnego. Podobnie rzecz się ma z chęcią uczestnictwa w opracowaniu strategii rozwoju gminy czy wieloletniego programu inwestycyjnego. Ta świadomość obywatelska jest coraz większa i dlatego warto skorzystać z tego potencjału.

Inną kwestią staje się uwzględnienie w dokumentach strategicznych zarówno perspektywy działania oraz różnych potrzeb społeczności lokalnej. Powinno się to odbywać w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Idea rozwoju zrównoważonego (ang. - Sustainable Development), według W.Pęskiego¹⁰, *polega na kierowaniu procesami rozwoju w taki sposób, aby zapewnić zaspokojenie naszych obecnych potrzeb, bez ograniczania następnym generacjom możliwości realizacji ich aspiracji*. Przy określaniu kierunków przyznawania środków publicznych lub określaniu kierunków inwestycyjnych, należy brać pod uwagę zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej. Nie dopuszczalne jest to, że samorząd lokalny koncentruje swoją uwagę jedynie na „społeczności biedniejszej”, nie biorąc pod uwagę potrzeb osób zamożniejszych. Nie chodzi o równy przydział środków publicznych dla poszczególnych grup społecznych, ale taką alokację zasobów, aby były zaspokajane

⁸ Art. 165 Ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 r. (Dz.U. nr 249, poz. 2104)

⁹ J. Hermaszewski, Znaczenie strategii w rozwoju gminy, [w:] Głogów. Historia i perspektywy rozwoju, red. J.Hermaszewski, E.Czaińska, B.Kohlman, wyd. Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010, s. 6-8

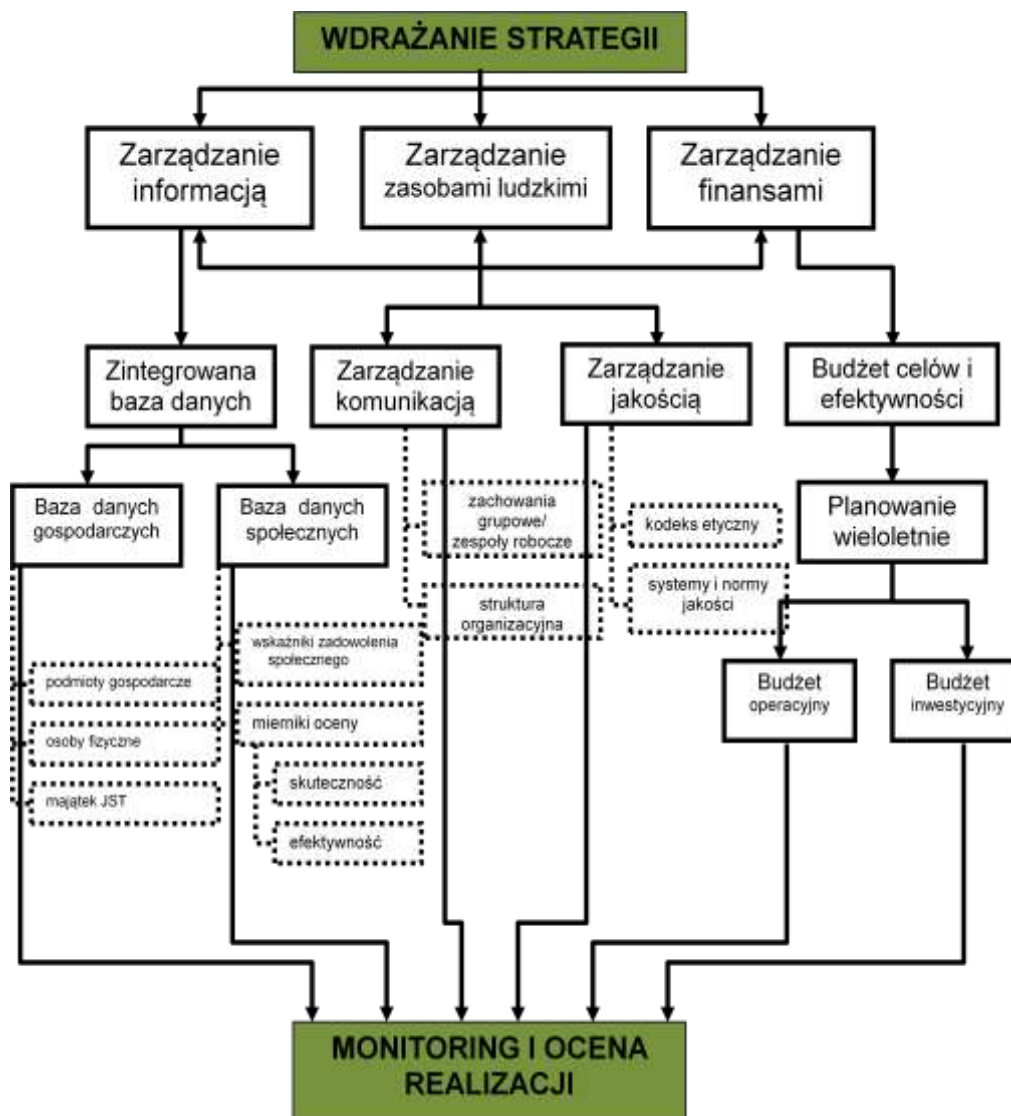
¹⁰ W. Pęski, Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast, wyd. Arkady, Warszawa 1999, s.11

zróżnicowane potrzeby mieszkańców, zarówno te podstawowe jak i te wyższego rzędu. Podobnie rzecz ma się z perspektywą. Mieszkańcy oczekują od władzy samorządowej zaspokajanie potrzeb tych krótkoterminowych jak i perspektywicznych. Dystrybucja środków dla sfery socjalnej jest tak samo ważna, jak na przedsięwzięcia dające swój efekt w dłuższej perspektywie czasowej. Przy tak dokonanej analizie zasobów jednostki samorządowej można dokonać sformułowania różnych wariantów strategicznych. Niezwykle istotne staje się opracowanie strategii finansowej, która stanowi podstawę zabezpieczenia finansowania rozmaitych zadań samorządu. Przyjmując za B.Filipiak, która stwierdza, że *strategia finansowa – jako sposób działania podporządkowany osiągnięciu zakładanych celów (...) jest podejściem kompleksowym wskazującym nie tylko na przebieg procedury finansowania w czasie i na kształtowanie strumieni finansowych, lecz także na kształt decyzji finansowych i ich wpływ na relacje z otoczeniem (...)* można uznać, że jest ona niezbędna w nowoczesnym samorządzie.

Drugi etap w zarządzaniu strategicznym stanowią czynności związane z wdrażaniem strategii w życie, co roboczo zostało nazwane etapem organizacyjno-koordynacyjnym. W etapie tym zostały wyznaczone trzy procesy zarządzania: zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie informacją i zarządzanie finansami (rys. 2).

Wdrażanie strategii wymaga uruchomienia szeregu czynności związanych z pełnym wykorzystaniem zasobów. Do koncepcji wprowadzono funkcjonalne części procesu zarządzania. Podział na trzy grupy wynika z rodzajów dostępnych zasobów. Można zauważyć pominięcie zasobów rzeczowych, jednakże ich obecność jest częścią składową wyróżnionych elementów. Omawiając ten etap zarządzania strategicznego należy zwrócić uwagę na konieczność modernizacji sfery administracyjnej w samorządzie terytorialnych. Należy również wskazać nowe elementy, które powinny być brane pod uwagę, dokonując dopasowania administracji samorządowej do nowych wymagań rynku.

Rysunek 2. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap organizacyjno-koordynacyjny



Źródło: opracowanie własne

Ten etap zarządzania strategicznego to szereg skoordynowanych koncepcji zarządzania cząstkowego różnymi sferami organizacyjnymi samorządu. W praktyce różnorodność problemów oraz ograniczone możliwości finansowe jednostek samorządowych - wymuszają podejście racjonalizujące wydatkowanie środków. Z tego powodu strategiczne zarządzanie jst powinno mieć charakter długofalowy, a cele bieżące i średniookresowe winny wynikać z ustaleń o charakterze perspektywicznym. Realizacja koncepcji rozwojowych wyraża się wtedy poprzez poprawę jakości życia miejscowej społeczności, walkę z bezrobociem, aktywizację życia gospodarczego na terenie gminy, oddziałując na rzecz poprawy jakości

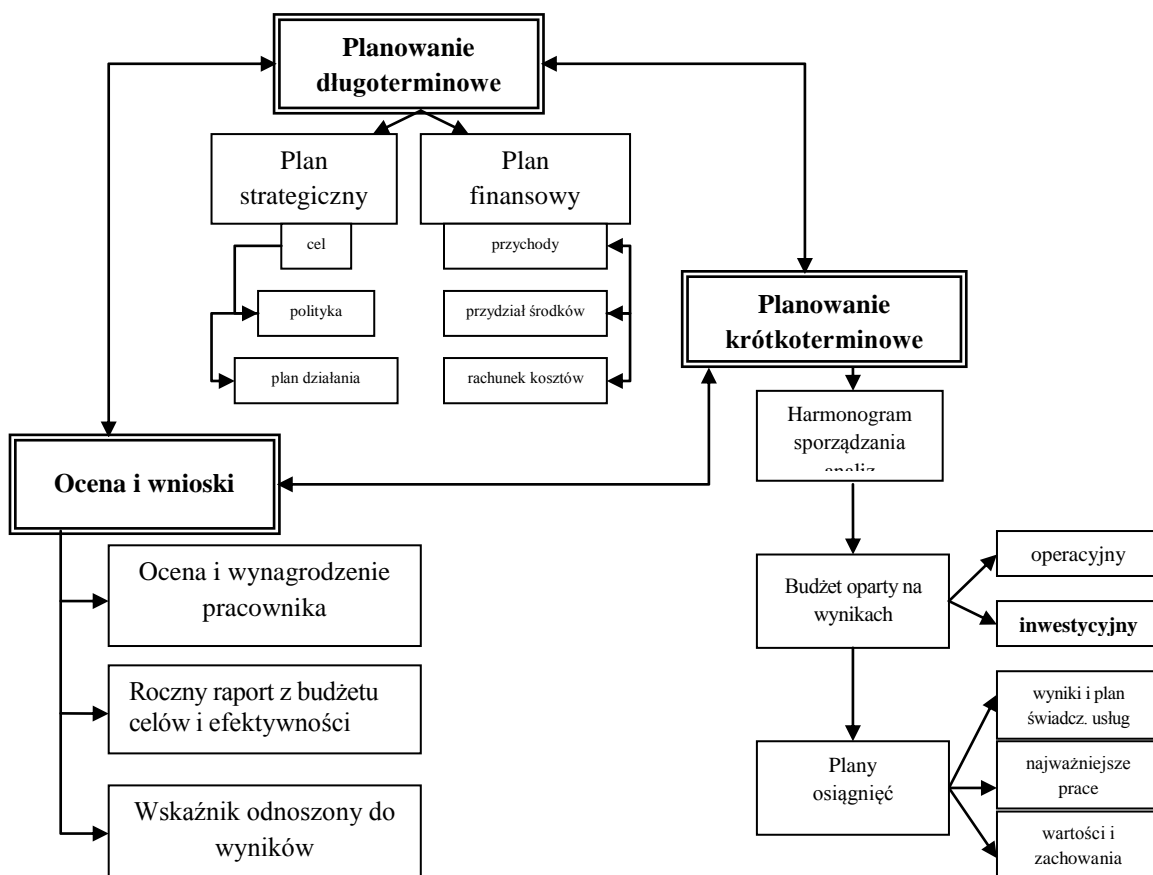
środowiska naturalnego. Aby zrealizować cele długofalowe - gminy opracowują programy i strategie rozwoju, które powinny przekładać się na konkretne działania.

W kolejnym aspekcie chciałbym zwrócić uwagę na konieczność modernizacji struktur organizacyjnych. Coraz częściej wymaga się od samorządów podejścia zadaniowego czy projektowego do pewnych spraw. Aktualnie jest to wymuszone systemem pozyskiwania i rozliczania środków Unii Europejskiej. Pisząc projekty samorzady tworzą w ramach organizacji nieformalne grupy i zespoły robocze odpowiedzialne za całość procesu realizacji projektu. Takie podejście projektowe nie powinno wynikać jedynie z możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania zadań publicznych, powinno ono stać się powszechnym układem organizacyjnym sprzyjającym efektywniejszej realizacji podstawowych zadań publicznych. W firmach biznesowych stosowanie podejścia procesowego jest powszechnością i czymś naturalnym. Taka adaptacja i dostosowanie struktur organizacyjnych urzędów staje się koniecznością. Podejście projektowe jest szczególnie ważne w procesie zarządzania finansami. Najistotniejszym elementem w tym procesie jest ukierunkowanie konstrukcji budżetu na proces formułowania celów oraz analizie efektywności. Stąd też w schemacie pojawił się budżet celów i efektywności. Budżetowanie celów i efektywności – to proces ustalania pożądanych wyników w odniesieniu do usług, planowania w jaki sposób te wyniki osiągnąć, ustalania mierników oraz oceny sprawozdawczości i poprawiania wyników. Jest ono w pełni zintegrowane – nastawione na wyniki systemu planowania, budżetowania i zarządzania. Wynik końcowy – to stopień osiągnięcia celu, koncentruje się na najwyższym produkcie końcowym (a niekoniecznie na samym procesie) odznaczając się dużą odpowiedzialnością za osiągnięcie zadeklarowanego celu. Budżet celów i efektywności określa system, w ramach którego cele w formie najważniejszych wyników końcowych, przekształcane są w programy świadczenia niezbędnych usług.

Idea strategicznego zarządzania gminą – opartego na wynikach - powinna być zrozumiała dla odbiorcy (w tym społeczności lokalnej). W zarządzaniu tym stosuje się między innymi – budżetowanie oparte na wynikach zwane cyklem wyników (rys. 3).

Występuje ścisły związek planowania długoterminowego z przydziałem środków na realizację planu. Realizacja planów krótkookresowych (zadań bieżących) wynika z planów długookresowych oraz przypisania im rzeczywistych miar. Dzięki temu możliwe stało się powiązanie ich ze sprawozdawczością i oceną – dając możliwość szybkiego reagowania na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne.

Rysunek 3. Cykl wyników



Źródło: T.F.Lewcock: Budżet celów. Skrypt. The Lewcock Group 2000. Strona internetowa www.lgpp.pl 1

Strategiczne planowanie długoterminowe (wieloletnie) rozwoju gminy powinno uwzględniać aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne, łącznie z problematyką działalności inwestycyjnej. Szukanie źródeł finansowania rozwoju tych sfer funkcjonalnych, odbywa się poprzez tworzenie optymalnych programów operacyjnych, mających swoje odzwierciedlenie w tworzonym przez gminy budżecie zadaniowym. Takie podejście do budżetu zawiera w sobie wszystkie *najważniejsze instrumenty służące gospodarce finansowej JST i efektywności zarządzania finansami JST, a jednocześnie podwyższaniu efektywności i skuteczności polityki budżetowej JST (...)*¹¹. Planowanie długoterminowe powinno uwzględniać podstawowe elementy wizji gminy. Składa się ono powinno z dwóch zasadniczych elementów: planu strategicznego i planu finansowego długofalowego. Plan długofalowy jest wizją, w której gmina określa swoje cele dalekosiężne. Na ogół zakłada się

¹¹ M. Jastrzębska, Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s.176

10 letni lub dłuższy okres działania. Ważne jest, aby okres ten był wystarczająco długi – ponieważ realizacja niektórych przedsięwzięć inwestycyjnych jest prowadzona w cyklu kilkuletnim.

Plan długoterminowy powinien być powiązany z bieżącą działalnością, gdyż prowadzenie dwóch niezależnych działań może prowadzić do sprzeczności interesów – co w praktyce czasami w ogóle nie jest zauważalne. Elementem łączącym te działania jest finansowy plan długoterminowy. Finansowy plan długoterminowy powinien spełniać funkcję kontrolną nad prawidłowością realizacji zadań bieżących, z zadaniami planowanymi, długofalowymi. Przydział środków na poszczególne zadania, analiza przychodów oraz sprawozdawczość, służąca kontroli zgodności wydatkowanych środków, stanowią elementy planu finansowego. Rzetelne prowadzenie ewidencji kosztów bieżących, kosztów inwestycyjnych i finansowych (oraz porównywanie ich z planowanymi wydatkami), umożliwia ujmowanie wszystkich kosztów w zrównoważonym budżecie (minimalizując koszty ukryte). Plan finansowy może pełnić rolę narzędzi kontroli kosztów i przychodów. Odpowiednie miary zastosowane w odniesieniu do efektów oraz ich zestawienie z planowanymi wydatkami - umożliwiają określenie nieopłacalnych lub nieefektywnych przedsięwzięć, których realizacja powinna być zaprzestana lub modyfikowana. Pozwala to na przeprowadzenie korekt w następnych latach budżetowych.

Finansowe plany bieżące to wynik krótkookresowego planowania. W planowaniu tym bierze się pod uwagę realizację celów krótkoterminowych. Aby cele te realizować, należy ułożyć ścisły harmonogram analiz (tzw. kalendarium działań) – określające najważniejsze przedsięwzięcia organu zarządzającego. Określa się w nim (między innymi) odpowiednią kolejność priorytetowych zagadnień. Mimo że harmonogram sporządzania analiz jest ściśle powiązany z planem długofalowym, to jednak zakres jego szczegółowości jest znacznie większy niż planu.

Drugim elementem planowania krótkookresowego jest budżetowanie oparte na wynikach, które powinno wyznaczać kierunki działania i jednocześnie ma definiować zapotrzebowanie na środki finansowe, niezbędne do realizacji budżetu bieżącego i inwestycyjnego. Budżetowanie oparte na wynikach powinno być przeprowadzane przy uwzględnieniu osiągniętych rezultatów oraz tak - by było możliwe określenie: co i w jaki sposób chcemy osiągnąć – po określonych kosztach i przy zachowaniu odpowiednich parametrów jakościowych.

Trzecim elementem planowania krótkookresowego są tzw. plany osiągnięć. Plany te są budowane, na bazie wyników prognozowanych w budżecie celów i efektywności. Za plany te

jest odpowiedzialna konkretna osoba, której w harmonogramie sporządzania analiz zostały przydzielone odpowiednie zadania.

Oceny i wnioski są elementami, które zamykają pełny cykl wyników. Należy je odnosić do różnych rodzajów prowadzonej działalności - włącznie z działalnością inwestycyjną. W praktyce mało przydatne okazują się plany długookresowe oraz budżety oparte na wynikach – jeżeli nie ma opracowanych odpowiednich mierników ich efektywności i skuteczności. Dążąc do zwiększenia skuteczności i efektywności działań administracji samorządowej należy poddawać je sukcesywnej ocenie. Ocena ta powinna mieć ramy odniesienia, które stanowić powinny zdefiniowane mierniki. Jak twierdzi T.Lubińska¹² *mierniki powinny służyć ocenie realizacji zadania i podzadania pod względem istotności tego zadania/programu; skuteczności; efektywności; użyteczności i trwałości*. W celu powiązania budżetu z wynikami można zastosować trzy rodzaje mierników:

- mierniki zakresu rzeczowego: np. ilość kilometrów zbudowanych dróg, ilość kandydatów, z którymi przeprowadzono rozmowy kwalifikacyjne do pracy,
- mierniki wydajności: np. średnia ilość godzin pracy na kilometr ulicy pokrytej nową nawierzchnią, średnia ilość godzin potrzebna na rozpatrzenie skargi,
- mierniki wyniku końcowego: np. wskaźnik przestępczości 44 % poniżej średniej krajowej, wyniki testów nauczania uczniów 10 % powyżej średniej krajowej.

Mierniki efektów (wyników) zgodnie z metodologią UE w budżecie zadaniowym występują na trzech poziomach jako:

- *mierniki oddziaływania – mierzą długofalowe konsekwencje realizacji zadania, np. stopa bezrobocia, liczba popełnianych przestępstw, udział populacji w wieku 20-24 lata, która osiągnęła wykształcenia średnie;*
- *mierniki rezultatu – mierzą efekty uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem lub podzadaniem, realizowanych za pomocą odpowiednich wydatków, np. niższe koszty leczenia w wyniku zastosowania działań prozdrowotnych, zmniejszenie czasu przejazdu w wyniku remontu drogi;*
- *mierniki produktu – mierzą wykonanie danego zadania w krótkim okresie i pokazują konkretne dobra i usługi wyprodukowane przez sektor publiczny, np. koszt zbudowania jednego kilometra drogi, koszt dowiezienia dziecka do szkoły.*¹³

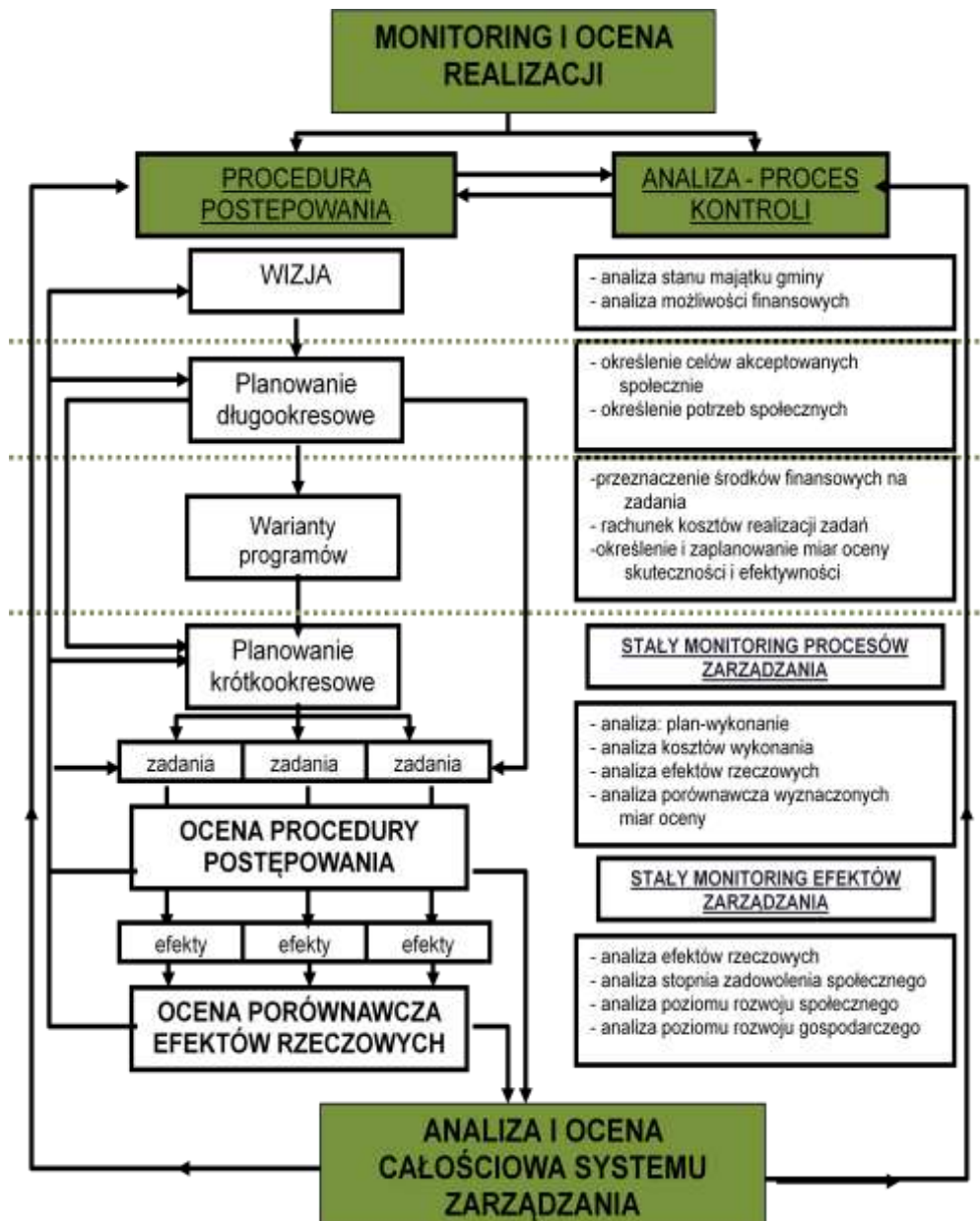
¹² T. Lubińska, Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, wyd. Difin, Warszawa 2009, s.58

¹³ Tamże, s. 61

Słusznie zauważyli T.Geabler i D.Osborne¹⁴ *jeżeli nie mierzy się wyników, nie można odróżnić sukcesu od porażki; (...), jeżeli nie umie się rozpoznać porażki, nie można uniknąć podobnej porażki w przyszłości.* Stąd też ważne staje się umiejętne formułowanie mierników uwzględniających zarówno założenia strategii oraz cel jej realizacji.

Kompleksowy system analiz został zaproponowany w trzecim etapie *Koncepcji zarządzania strategicznego w JST*, który dotyczy kontroli (rys.4).

Rysunek 4. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap kontroli



Źródło: opracowanie własne

¹⁴ D. Osborne, T. Geabler, *Rządź inaczej. Jak duch przedsiębiorczości zmienia i przekształca administrację publiczną.* Wyd. Media Rodzina, Warszawa 2005, s.211-216

Jej ocena ma dwa wymiary: kontrolę procedur postępowania i analizę procesu kontroli. Ocena procedur postępowania wymaga prowadzenia stałego monitoringu realizowanej strategii. Dotyczy to zarówno etapu planistycznego jak i organizacyjno-koordynującego. Kontrola procedur postępowania wymaga znajomości procesu zarządzania strategicznego, w którym można wyróżnić następujące kroki: rozpoznanie misji i wizji organizacji, opracowanie planów długookresowych (planowanie wieloletnie), sformułowanie wariantów strategicznych, planowanie operacyjne, działania oraz system sprzężeń zwrotnych. Proces ten jest zgodny z powszechnie znanym kołem Deminga¹⁵ czyli koncepcją zarządzania jakością PDCA (ang. plan, do, check, act). Następujące po sobie kroki: planowanie, wykonanie, sprawdzenie i działanie podlegać powinny stałemu monitoringowi oraz reakcji w przypadku odchylenia od zaplanowanych zamierzeń. Ciągłe doskonalenie jest obowiązkiem współczesnych organizacji. Świadomość tych faktów w administracji samorządowej jest coraz powszechniejsza. Coraz więcej samorządów wdraża różne metody poprawy jakości zarządzania (np. systemy ISO, metoda CAF). Jednakże świadomość, że służyć to powinno całemu społeczeństwu jest ciągle niewystarczająca. Certyfikaty, dyplomy czy zaświadczenia o wdrożonych metodach zarządzania służą raczej zwiększeniu prestiżu gminy, a mniej faktycznej racjonalizacji wydatków publicznych. Drugim elementem etapu kontrolnego jest ocena procesu kontroli. Ocena ta bazuje na opracowanych miernikach służących dokonywaniu stałych porównań, analiz czy oceny efektów rzeczowych. Każdy element w procesie zarządzania strategicznego jest poddawany kontroli i ocenie. Na etapie formułowania wizji jest analizowany stan wiedzy o zasobach organizacji i ich uwzględnieniu przy określaniu celów strategicznych. Planowanie długookresowe to ciągły etap poszukiwania konsensusu społecznego uwzględniający zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej oraz perspektywy realizacji strategii. Na etapie planowania krótkookresowego oraz realizacji zadań niezbędnym staje się ciągły monitoring działań. Monitoring procesu dotyczy realizowanych działań, natomiast monitoring efektów obejmuje wykonane zadania i dostarcza wskazówek czy realizacja pełnego programu strategicznego przebiega zgodnie z wyznaczonym harmonogramem i na dopuszczalnym poziomie.

¹⁵ Zob. http://pl.wikipedia.org/wiki/Cykl_Deminga [12.04.2010 r.]

3. Zakończenie

Zaproponowana *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego* stanowić może punkt wyjścia do kompleksowego spojrzenia na reformę administracji samorządowej. Jak zostało to przedstawione powyżej zmiany wymagają zarówno struktura administracyjna jak i polityka finansowa. Z punktu widzenia zmian w zarządzaniu finansami należy wskazać następujące elementy:

1. przy formułowaniu celów strategicznych należy dokonywać alokacji zasobów finansowych biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby społeczne jak i perspektywę realizacji zamierzeń;
2. system zarządzania informacją powinien obejmować formułowanie szeregu mierników służących ocenie działania jednostki z punktu widzenia, istotności, efektywności, użyteczności i trwałości;
3. należy zmodernizować struktury organizacyjne dostosowując je do zarządzania projektowego, tworząc zespoły zadaniowe i projektowe;
4. wprowadzić do systemu zarządzania finansami elementy budżetu celów i efektywności oraz wyodrębnić budżet operacyjny od budżetu inwestycyjnego;
5. wprowadzić analizę systemu zarządzania wyodrębniając analizę procedur postępowania i analizę procesu zarządzania.

Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – aspekty finansowe

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są zagadnienia związane z koncepcją zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego. Zasadność podejścia strategicznego odnośnie administracji publicznej aktualnie nie podlega dyskusji. Modernizacja skostniałych struktur administracyjnych jest wymuszona przez rynek oraz trendy rozwoju nowoczesnych koncepcji zarządzania publicznego. Wprowadzenie do administracji publicznej podejścia menedżerskiego ma służyć zwiększeniu efektywności wydatków publicznych oraz zwiększeniu skuteczności działania. Jednym z najważniejszych elementów staje się umiejętne zarządzanie finansami samorządowymi. Aspekty finansowe pojawiają się na każdym etapie procesu zarządzania strategicznego. Odpowiednia alokacja zasobów finansowych, uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb społecznych oraz

wprowadzenie perspektywicznego planowania finansowego i inwestycyjnego staje się koniecznością nowoczesnych samorządów terytorialnych.

W niniejszym artykule przedstawiono autorską *Koncepcję zarządzania strategicznego w JST*. Jest ona wynikiem długoletniej obserwacji praktyki zarządzania w samorządzie terytorialnym oraz uczestnictwem autora bezpośrednio w kształtowaniu polityki finansowej (jako skarbnik gminy) w dwóch samorządach: gminie miejskiej Głogów oraz gminie miejsko-wiejskiej Sława. Doświadczenia zdobyte stanowią cenny wkład w formułowaniu koncepcji zarządzania, które w mojej ocenie, w niedługim czasie staną się standardem stosowanym w administracji samorządowej.

Słowa kluczowe:

zarządzanie strategiczne, samorząd terytorialny, finanse publiczne, Nowa Zarządzanie Publiczne

The conception of strategic management in territorial self-government unit– the financial problems

The object of considerations in present article is the conception of strategic management in territorial self-government units. The legitimacy of strategic approach in public administration nowadays is out of question. Modernization of old-fashioned administration structure is forced by the market and trends in development of New Public Management concepts. Introduction to public management a managerial approach serves to increase public spending efficiency and to increase efficiency itself. One of the most important element is a competent territorial self-government financial management. Financial aspects appear on every step of strategic management process. The proper allocation of financial resources, meeting differential social needs and introduction of financial and investment planning perspectives is a necessity of new territorial self-governments.

In the paper there was presented an author's conception of strategic management in territorial self-government unit. It is a result of a long standing observation of management praxis in territorial self-government and author's direct participation in financial policy framing (as a chief accountant of local authority unit) in two territorial self-governments, local authority of Głogów and local town and village authority of Sława. Experiences acquired constitute the valuable contribution in creating management concepts which, in my opinion, in not a long time, will become a standard in self-government administration.

strategic management, local government, public finance, New Public Management

Bibliografia

1. Osborne D., Gaebler T. (2005), Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości zmienia i przekształca administrację publiczną. Wyd. Media Rodzina, Warszawa
2. Gryffin R.W. (2005), Podstawy zarządzania organizacjami. Wyd. PWN, Warszawa
3. Supernat J., Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artykuly [<http://www.supernat.pl/artykuly> [z dn. 10.11.2009]
4. Adamowicz M. (2006), Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym, [w:] Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym. red. M. Adamowicz., Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska
5. Koźmiński A.K., Jemielniak D. (2008), Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa
6. Hermaszewski J. (2010), Znaczenie strategii w rozwoju gminy, [w:] Głogów. Historia i perspektywy rozwoju, red. J.Hermaszewski, E.Czaińska, B.Kohlman, wyd. Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów
7. Pęski W. (1999), Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast, wyd. Arkady, Warszawa
8. Jastrzębska M. (2005), Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk
9. Lubińska T. (2009), Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, wyd. Difin, Warszawa