

Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne

1. Wstęp

Początek XXI w. jest okresem zmian w podejściu do zarządzania w administracji publicznej. Pojawiające się nowe koncepcje zarządzania publicznego wyznaczają obszar, który w sposób szczególny powinien podlegać istotnym zmianom. Zmiany te nie dotyczą jedynie gospodarowania środkami publicznymi czy zwiększeniu jego sprawności. Stwierdzając za M. Bielskim¹, który wyróżnił podejście celowościowe oraz systemowe w odniesieniu do sprawności działania, administrację publiczną można oceniać w kategorii stopnia osiągnięcia celów oraz odpowiedniej alokacji zasobów. Stopień osiągnięcia celów jest zazwyczaj mierzony za pomocą zestawu mierników, które są opracowywane na potrzeby tej oceny. Przykłady stosowania różnych mierników oceny sprawności zarządzania można zauważyć w koncepcji budżetów zadaniowych. Jednak pojawienie się budżetowania zadaniowego stanowi jedynie element całościowego spojrzenia na reformę w administracji publicznej. Innym ważnym elementem oceny i dokonania istotnych zmian jest wypracowanie procedur alokacji zasobów będących w dyspozycji samorządów. Z obserwacji praktyki² umiejętne gospodarowanie zasobami stanowi słaby punkt w całościowym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Biorąc za definicję przewodnią zarządzania tę sformułowaną przez B.W.Gryffina³, która brzmi: *Zarządzanie jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji i wykonywanych zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny*, można określić najistotniejsze elementy procesu zarządzania. Są to działania: *planowanie, organizowanie, przewożenie i kontrolowanie*; zasoby organizacji: *ludzkie, rzeczowe, finansowe i informacyjne*; sposób osiągnięcia celu: *sprawnny i skuteczny*.

¹ Zob. Bielski M., *Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe*, „Prakseologia” 1997-1998, nr 1-2, s. 157-185

² Głównie chodzi o obserwację administracji samorządowej, na poziomie gminy

³ Gryffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zagadnienia związane z koncepcją zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego, a w szczególności z problemami organizacyjnymi aby ta koncepcja mogłaby być wdrożona. Ze względu na rozmiary redakcyjne artykułu skoncentruję swoją uwagę na wybranych zagadnieniach. Rozpatrując zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego jako proces strategicznego myślenia, wprowadzę czytelnika w podstawowe kategorie związane z formułowaniem strategii, procesu wdrażania odpowiednich wariantów strategicznych oraz systemu kontroli i sprzężeń zwrotnych. Na potrzeby niniejszej pracy sformułowano następującą tezę badawczą: *Koncepcja zarządzania strategicznego stanowi dla administracji samorządowej poważne wyzwanie i jednocześnie problem organizacyjny.*

W pracy wykorzystano różne źródła informacji, jednak podstawową kategorią informacyjną stała się obserwacja praktyki i zachowań pracowników administracji samorządowej.

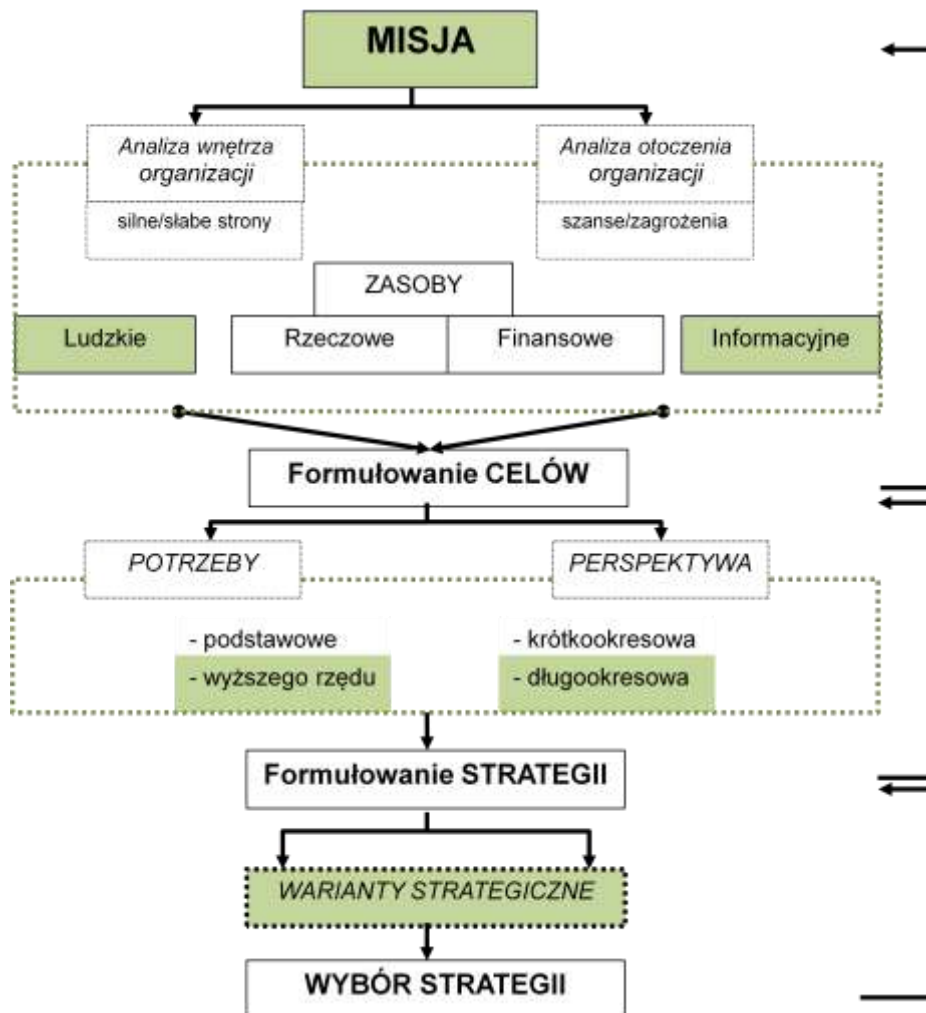
2. Istota zarządzania strategicznego w administracji samorządowej

Jak zauważono we wstępie, zarządzanie charakteryzuje się trzema istotnymi elementami: działania, zasoby, sposób osiągania celów. Mimo, że powyższe stwierdzenia zostały przyporządkowane do instytucji biznesowych i roli menedżera to można dokonać ich analogii do administracji publicznej. Według J. Supernata⁴ 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. Griffin⁵ 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 zarządzania strategicznego 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

⁴ Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artykuły [<http://www.supernat.pl/artykuły> z dn. 10.11.2009]

⁵ Griffin R.W., wyd. cyt., s. 244

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 *Koncepcji zarządzania strategicznego w JST*. Ponieważ istotą zarządzania jest wyodrębnienie czterech funkcji zarządzania (tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie) poniższa koncepcja została podzielona na trzy etapy decyzyjne: planistyczny, organizacyjno-koordynacyjny, kontrolny. Pierwszy etap został zaprezentowany na rysunku 1.



Rysunek 1. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap planistyczny

Źródło: opracowanie własne

⁶ Adamowicz M., *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

Najistotniejszym elementem tego etapu staje się odpowiednie sformułowanie misji gminy. Różnie definiowane misje w samorządach powinny być oparte o dokładną diagnozę stanu obecnego (uproszczona analiza SWOT). Przykłady misji wybranych samorządów przedstawiają się następująco: Polkowice – Gmina na przyszłość, Sława – Droga do Sławy, Złotoryja – Stolica polskiego złota, Zielona Góra – Miasto przyszłości, Wrocław – Miasto spotkań. Tak formułowane misje mają swoje potwierdzenie w stanie faktycznym (tj. warunkach gospodarczych np. Polkowice, lokalnych tradycjach np. Wrocław, uwarunkowaniach środowiskowych – Złotoryja, albo brzmienie leksykalne – Sława). Wypracowanie odpowiedniej misji samorządu lokalnego nie jest jednak zadaniem łatwym. Są samorzady, których misje nie mają swojego uzasadnienia ani w warunkach społeczno-gospodarczych, ani w tradycjach lokalnych. Podejście do formułowania misji powinno się rozpoczynać od rozpoznania własnych zasobów⁷. Poszukiwanie wyróżników danego samorządu nie może być oparte jedynie o subiektywne odczucie władzy samorządowej. Rodzi to zagrożenie, że w przypadku zmiany władzy samorządowej, te kolejne będą odbiegać od wcześniej określonej misji. Misja gminy powinna być wartością trwałą, niezmienną i czytelną⁸. Najlepiej jak wynika ona w szerokich konsultacji społecznych i ma aprobatę całej społeczności lokalnej.

Kolejny identyfikowany problem administracji samorządowej jest związany z pełnym wykorzystaniem zasobów będących w dyspozycji samorządów. Z obserwacji praktyki wynika, że zasoby rzeczowe i finansowe są dobrze rozpoznane. Konstrukcja budżetu oraz procedury budżetowe wymuszają na administracji rzetelną informację o posiadanych zasobach rzeczowych oraz źródłach i możliwościach pozyskiwania dochodów⁹. 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 niezadowolające. Brak procedur awansu

⁷ Zob. Hermaszewski J., *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, [w:] *Głogów. Historia i perspektywy rozwoju*, red. J.Hermaszewski, E.Czaińska, B.Kolman, Wyd. Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010 – w druku

⁸ Por. Niemczyk J., *Wizja – misja – cele organizacji*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, Red. R.Krupski, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 107-114

⁹ Zob. Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2000, s.140-147

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 własne 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.

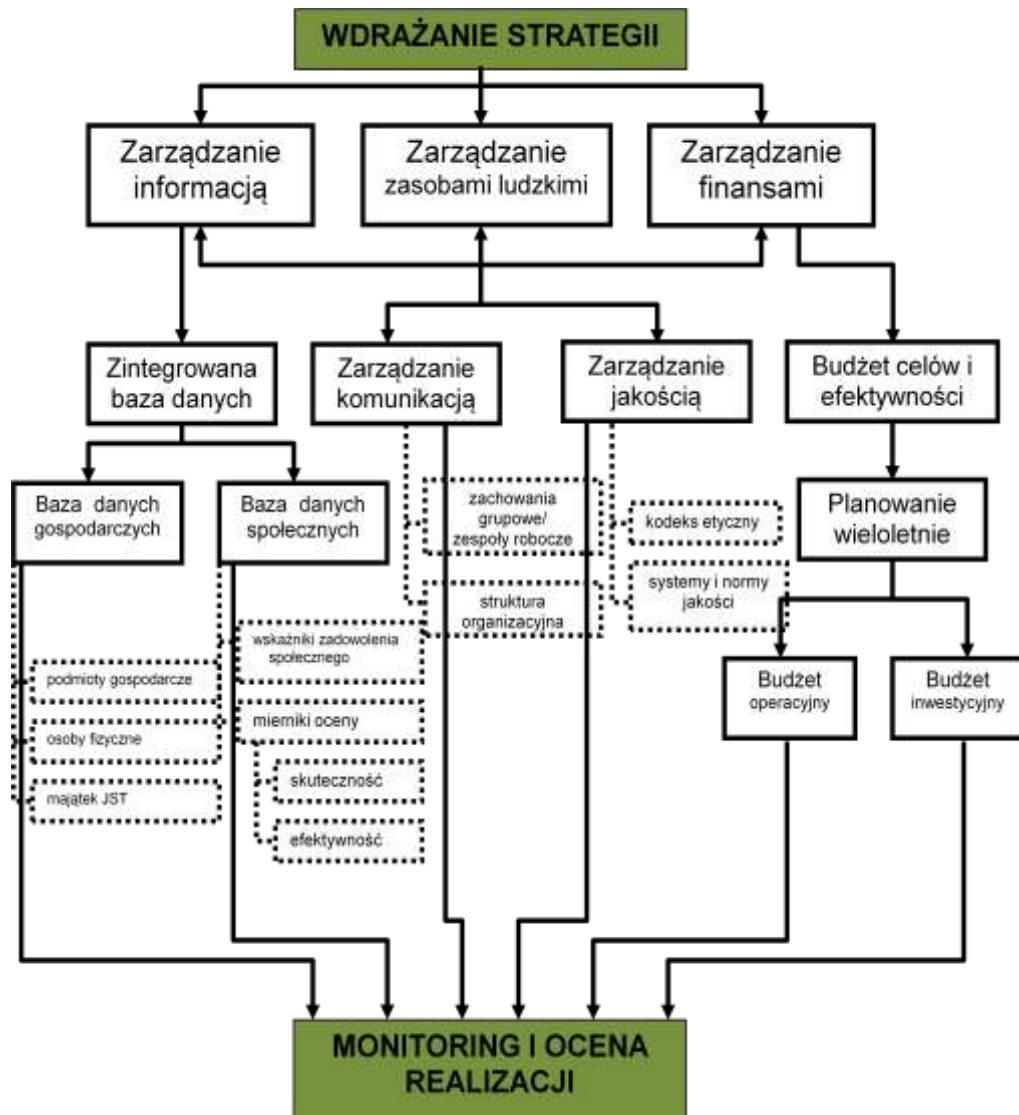
Kolejnym problemem w administracji samorządowej staje się, na etapie formułowania celów strategicznych, uwzględnienie perspektywy działania oraz potrzeb społeczności lokalnej. Powinno się to odbywać w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Idea rozwoju zrównoważonego (ang. - Sustainable Development), 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 oznacza to przydziału środków publicznych dla poszczególnych grup społecznych, ale taką alokację zasobów, aby były zaspokajane zróżnicowane potrzeby mieszkańców¹¹, zarówno te podstawowe (fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności) jak i te wyższego rzędu (uznania i samorealizacji). Podobnie rzecz ma się z perspektywą. Mieszkańcy oczekują od władzy samorządowej zaspokojenie potrzeb tych krótkoterminowych jak i perspektywicznych. Dystrybucja środków dla sfery socjalnej jest tak samo ważna jak przedsięwzięcia dające swój efekt w dłuższej perspektywie czasowej. Dla zobrazowania tych rozważań można przytoczyć przykłady działań na potwierdzenie postawionych tez. Odnośnie potrzeb to: różne dopłaty dla biedniejszych grup społecznych oraz organizacja imprez kulturalnych, odnośnie perspektywy to: budowa mieszkań socjalnych oraz uzbrojenie gruntów pod

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

¹¹ W tym miejscu posłużono się znanym schematem potrzeb wg. A.Masłowa

budownictwa jednorodzinne. Brak jednak w samorządach jasnych i czytelnych procedur określających ten „zróżnicowany” charakter alokacji środków publicznych.

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).



Rysunek 2. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap organizacyjno-koordynacyjny

Źródło: opracowanie własne

Wdrażanie strategii wymaga uruchomienia szeregu czynności związanych z pełnym wykorzystaniem zasobów. Do koncepcji wprowadzono funkcjonalne części procesu zarządzania. Podział na trzy grupy wynika poniekąd z rodzajów dostępnych zasobów. Można zauważyć pominięcie zasobów rzeczowych, jednakże ich obecność

jest częścią składową wyróżnionych elementów. Omawiając ten etap zarządzania strategicznego zwróć uwagę na konieczność modernizacji sfery administracyjnej w samorządzie terytorialnych. Chciałbym wskazać nowe elementy, które powinny być brane pod uwagę, dokonując dopasowania administracji samorządowej do nowych wymagań rynku. Przede wszystkim chodzi o modernizację systemu przepływu informacji w ramach urzędu oraz skomplikowanego procesu decyzyjnego¹². Urząd (miejski, gminy) jako jednostka budżetowa jest aparatem wykonawczym dla gminy. W urzędzie są pełne informacje o mieszkańcach, zasobach rzeczowych, podatnikach, świadczeniobiorcach pomocy społecznej, podmiotach gospodarczych. Chodzi o taką koordynację działań informacyjnych, żeby wykluczyć absurdalności wynikające z braku przepływu informacji. Dla przykładu można przytoczyć następujące fakty: osoba pobierająca świadczenia społeczne staje w przetargu publicznym na zakup gruntów miejskich; czy dłużnik podatku od nieruchomości otrzymuje koncesję na sprzedaż alkoholu w tej nieruchomości. Przykładów można podawać wiele, jednak zmiana tego stanu rzeczy wymaga dużego wysiłku zarówno organizacyjnego jak i informatycznego. Zintegrowany system przepływu informacji w ramach urzędu powinien służyć eliminacji takich sytuacji, a nie szukaniu problemów z tym związanych.

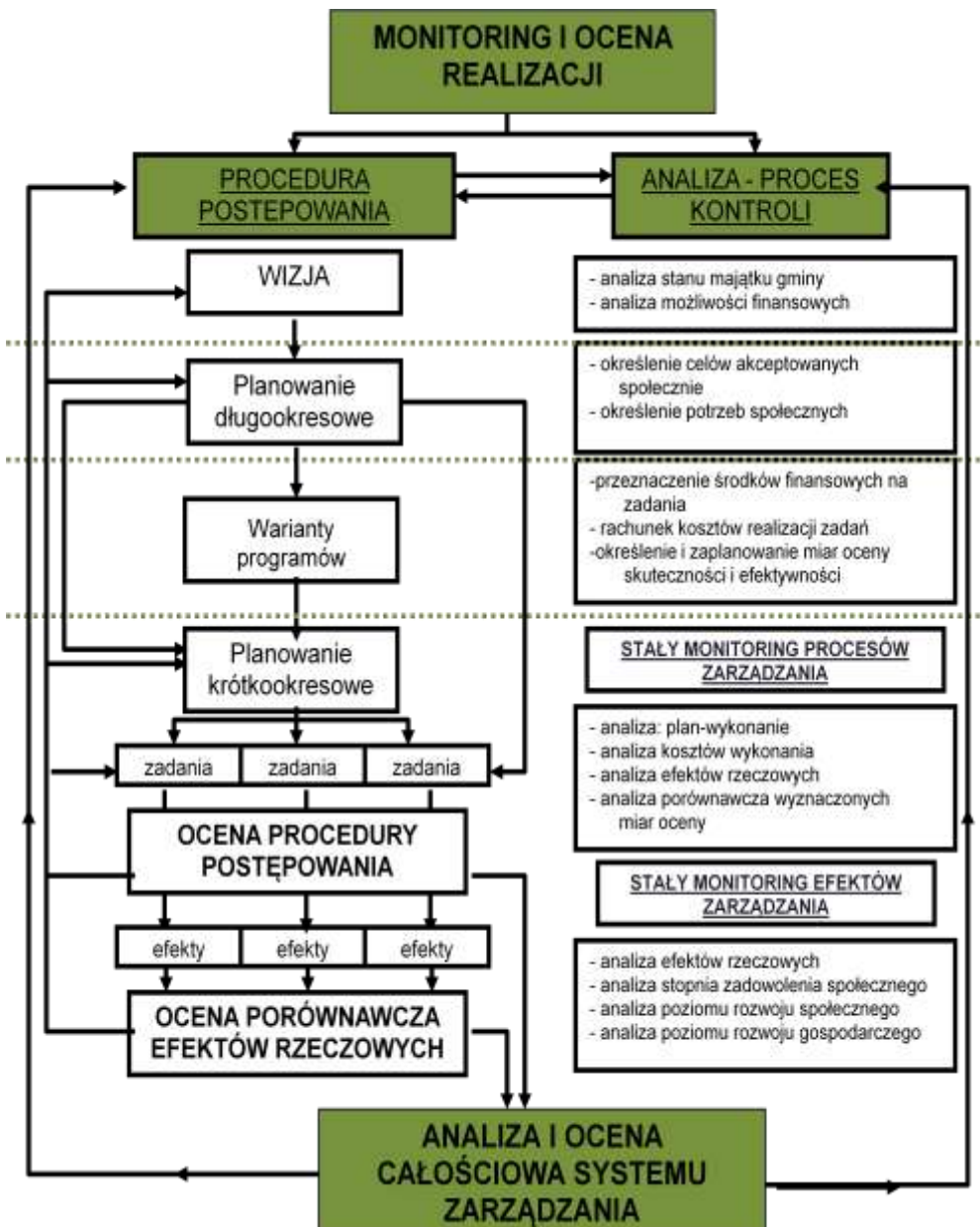
W kolejnym aspekcie chciałbym zwrócić uwagę na konieczność modernizacji struktur organizacyjnych. Coraz częściej wymaga się od samorządów podejścia zadaniowego czy projektowego do pewnych spraw. Aktualnie jest to wymuszone systemem pozyskiwania i rozliczania środków Unii Europejskiej. Pisząc projekty samorządy 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 jest koniecznością. Dla potwierdzenia słuszności takich zmian można przytoczyć narzucenie administracji samorządowej wprowadzenia budżetowania zadaniowego. Jak twierdzi. T.Lubińska¹³ *reforma finansów publicznych*

¹² Zob. Towarnicka H., *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 54

¹³ Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 10.

polegająca na wdrożeniu budżetu zadaniowego w Polsce będzie miała przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania zadaniami publicznymi oraz wydatkami sektora publicznego. Wdrożenie budżetu zadaniowego jest krokiem do wprowadzenia podziału kompetencji również w układzie funkcjonalnym. W ten sposób stworzy się układ macierzowy struktury organizacyjnej, w którym każdy z pracowników będzie przyporządkowany w układzie funkcjonalnym do jednego przełożonego, ale jednocześnie będzie występował w jednej lub wielu grupach roboczych zajmując tam różne funkcje.

Trzeci etap w koncepcji zarządzania strategicznego JST dotyczy kontroli (rys.3).



Rysunek 3. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap kontroli

Źródło: opracowanie własne

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. Schemat postępowania wymaga znajomości procesu zarządzania strategicznego, w którym można wyróżnić następujące kroki: rozpoznaje 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 Deminga¹⁴ 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 wymaga opracowania szeregu mierników i wskaźników służących dokonywaniu stałych porównań, analiz czy oceny efektów rzeczowych.

3. Podsumowanie

O tym, że poszczególne etapy koncepcji zarządzania strategicznego są ze sobą logicznie powiązane może świadczyć fakt, że na każdym etapie procesu zarządzania następują działania, które w kolejnych etapach zostają poddane ocenie i ciągłemu monitoringowi. Wykorzystanie zasobów organizacji (etap planistyczny), w efekcie podlega pełnemu systemowi zarządzania; formułowanie mierników i wskaźników (na etapie zarządzania informacją) jest podstawą do ocen dokonywanych w procesie kontroli. Tak powiązane ze sobą poszczególne etapy w prezentowanej koncepcji wymagają od administracji samorządowej wielu zmian dostosowawczych.

¹⁴ Zob. http://pl.wikipedia.org/wiki/Cykl_Deminga [12.04.2010 r.]

Dla potwierdzenia postawionej na wstępie tezy można przytoczyć stwierdzenie B.Filipiak¹⁵, która twierdzi, że *w warunkach permanentnej zmienności otoczenia, braku stabilizacji i zwiększającej się niepewności konieczna jest zmiana podejścia z bieżącego na prognostyczne i wypracowanie skutecznych sposobów natychmiastowego reagowania, tak aby w niezakłócony sposób kreować rozwój i realizować zadania mające na celu zaspokojenie zgłaszanych (zmiennych w czasie) potrzeb społeczeństwa.* Pewne zmiany już nastąpiły - były one wynikiem wdrażanych systemów zarządzania jakością, budżetowania zadaniowego czy realizacji projektów unijnych. Jednakże stoimy w dalszym ciągu przed głębszą reformą administracji samorządowej.

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

Summary

The object of considerations in present article is the conception of strategic management in territorial self-government units. The special attention was concentrated on problems occurring during realization of strategic management process. On stage planning, organizational problems concern: formulating the mission of organization, identifying and the analysis of its resources. Organizational and implementation stage involves problems connected with building of integrated databases, organizational structure adaptation, as well as long-terms planning and performance budgeting. The supervisory stage concerns the building of set measures used for persistent comparisons, analysis or evaluation of tangible effects. Although some changes in management system of territorial self-government units have recently occurred, we are still awaiting greater reform of territorial administration.

Koncepcja zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego – problem organizacyjne

Streszczenie

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są zagadnienia związane z koncepcją zarządzania strategicznego w jst. Szczególną uwagę zwrócono na problemy organizacyjne związane z wdrożeniem jej w życie. Na etapie planowania zidentyfikowane problemy dotyczyły: formułowania misji gminy, identyfikacji i analizy dostępnych zasobów oraz uwzględnienia specyficznych potrzeb społeczności lokalnej. Etap organizacyjno-koordynacyjny to budowanie zintegrowanych baz danych, adaptacja struktur organizacyjnych, planowanie wieloletnie oraz budżetowanie zadaniowe. Ostatni etap koncepcji to system

¹⁵ Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. PWE, Warszawa 2008, s. 144

kontroli w oparciu o sformułowane wskaźniki i mierniki jakości życia mieszkańców. Ocena systemu dotyczy procedur postępowania oraz procesu kontroli.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zarządzanie, strategia

Jarosław Hermaszewski, dr nauk ekonomicznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie,
Instytut Ekonomiczny, tel. 517157106, e-mail: hermaszewski@pwsz.glogow.pl