

**Jarosław Hermaszewski**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

## **PROBLEMY WYODRĘBNIANIA PROCESÓW W ZARZĄDZANIU FINANSAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### STRESZCZENIE

Zarządzanie procesowe, jako nowoczesna koncepcja zarządzania, w istotny sposób może poprawić efektywność i skuteczność działań realizowanych w gminach, a służących poprawie jakości życia mieszkańców. Zrozumienie procesowego podejścia do zarządzania finansami jest istotne z racji występujących wielu powiązań przyczynowo-skutkowych w decyzjach strategicznych. Realizacji celów strategicznych powinny służyć plany długookresowe (finansowe i inwestycyjne), których uszczegółowienie stanowi zarządzanie operacyjne za pomocą budżetowania zadaniowego. Spójny system definiowania celów, określania zadań, przeznaczania środków finansowych na ich realizację oraz dopasowany system mierników osiągnięcia celów jest wyzwaniem dla rozwojowego samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: zarządzanie, procesy, finanse samorządu terytorialnego,

### **1. Wstęp**

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego bez wątpienia należy do najważniejszych aspektów sprawnego funkcjonowania każdej jednostki samorządu terytorialnego. Umiejętność zarządzania finansami staje się dzisiaj „produktem deficytowym” z racji ciągle funkcjonującego administracyjnego podejścia do zarządzania. 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<sup>1</sup> nazwali to przejście „from government to governance”. Podobnie ewolucję zarządzania publicznego przedstawia H.Izdebski<sup>2</sup> 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).

---

<sup>1</sup> D.Osborn, T.Geabler, Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005, s. 64

<sup>2</sup> J.Hausner, Zarządzanie publiczne, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008, s.23-24

Punktem odniesienia nowoczesnego zarządzania w jst. staje się partycypacyjne zarządzanie publiczne. Jednakże dojście do takiego stanu musi być poprzedzone menedżerskim spojrzeniem na nowoczesne instrumenty zarządzania finansami samorządu terytorialnego. Mam tu na myśli trzy zasadnicze instrumenty zogniskowane wokół istoty strategicznego zarządzania organizacją, a mianowicie: strategię rozwoju lokalnego, budżet zadaniowy, wieloletni plan finansowy. To, co wyróżnia zarządzanie strategiczne od innych koncepcji zarządzania to wieloletni horyzont czasowy w planowaniu, organizowaniu i przewodzeniu. Zgodnie z klasyczną definicją zarządzania<sup>3</sup>, która określa trzy zasadnicze elementy: działania, zasoby i sposób osiągania celów oraz biorąc pod uwagę wieloletni horyzont czasowy, a także specyfikę zadań publicznych, można stworzyć roboczą definicję publicznego zarządzania strategicznego, która miała by następujące brzmienie: *publiczne zarządzanie strategiczne jest to zestaw zadań realizowanych przez administrację publiczną przy wykorzystaniu zasobów organizacyjnych, finansowych i ludzkich, w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, zarówno tych bieżących jak również budowanie perspektywy rozwojowej, bez zbędnego marnotrawstwa środków publicznych*. Aby tak zdefiniowane zarządzanie było możliwe należy, w sposób systemowy i powszechny wykorzystywać przede wszystkim znane koncepcje zarządzania finansami jst. Jednakże, aby nie popełnić błędów z podejścia administracyjnego (polegającego na pewnej powtarzalności w czasie procedur i zadań) należy do zarządzania strategicznego wprowadzić elementy zarządzania procesowego.

## **2. Istota zarządzania procesowego w jednostce samorządu terytorialnego**

Procesy zachodzące w organizacjach ujmując w sposób ogólny<sup>4</sup> można podzielić na: 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 jakości<sup>5</sup>, w której stwierdza się, że proces jest to zestaw wzajemnie powiązanych zasobów i działań, które przekształcają

---

<sup>3</sup> mam na myśli definicję sformułowaną przez R.W.Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6, która brzmi: *Zarządzanie jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji i wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów w sposób sprawny i skuteczny*.

<sup>4</sup> 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, Podejście procesowe, Problemy jakości, nr 6/2006

<sup>5</sup> Zob. B.Kromer, Podejście procesowe w systemie zarządzania jakością, W: Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa, red. E.Skrzypek, wyd. UMCS, Lublin 2008, s. 32, cyt. za A.Hamrol, W.Mantura, Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka, wyd. PWN, Warszawa 1998, s. 118

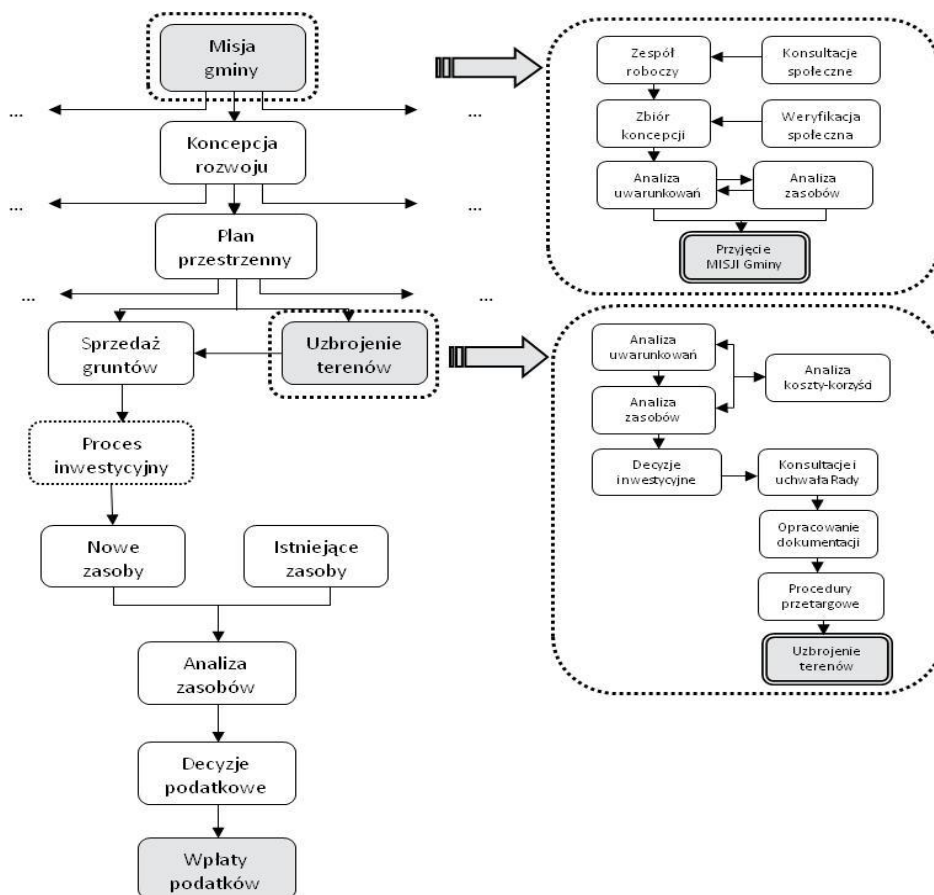
stan wejściowy w wyjściowy, czyli wyniki. Podobnie proces ujmuje J.Penc<sup>6</sup>, który stwierdza, że proces jest przebiegiem stadiów; ciągiem przemian doprowadzającym do nowego stanu rzeczy, niezależnie od wartościowania. Analizując specyfikę funkcjonowania administracji samorządowej należy zauważyć, że element zmienności jest czymś nadrzędnym. Samo odniesienie istoty działania samorządu terytorialnego do podstawowego celu gminy określanego jako *działania zmierzające do podwyższenia jakości życia społeczności lokalnej* lub inaczej *poprawy warunków bytowych wspólnoty lokalnej poprzez zaspokajanie zbiorowych potrzeb*, wyłania się element działań ciągłych, rozwojowych, czyli procesu. Proces ze swojej natury jest czymś co ma swój początek, jednakże nie można określić jego końca. Podwyższanie jakości życia, czy poprawa warunków bytowych wspólnoty lokalnej prawdopodobnie nie będzie miała swojego końca. Jednakże zmiany, które się dokonują w samorządach terytorialnych mogą być dynamizowane lub ograniczane. Dlatego też bardzo ważnym staje się zwrócenie szczególnej uwagi na pewne elementy, które ten proces pobudzają, mogą go stymulować i przyspieszać. Z pewnością procesy zachodzące w zarządzaniu samorządem terytorialnym mają swoje silne związki przyczynowo-skutkowe. Wydawanie decyzji administracyjnych jest wynikiem składania wniosków przez mieszkańców, realizacja wydatków inwestycyjnych jest wynikiem potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców. Celowo w tym miejscu zostało wprowadzone powyższe twierdzenie, ponieważ to mieszkańcy, jako wspólnota samorządowa, powinni decydować o kierunkach rozwoju lokalnego. W wyniku zgłaszania potrzeb, obserwacji stanu gminy oraz analiz możliwości finansowych gminy, podejmowane są działania, co do kierunków wydatkowania środków publicznych.

Gdyby przyjrzeć się funkcjonowaniu różnych samorządów terytorialnych to można zauważyć, że jedne rozwijają się szybciej inne wolniej. Oczywistym jest, że występuje duże zróżnicowanie bogactwa poszczególnych samorządów. Nie mniej jednak sprawny system sprawowania władzy lokalnej, wspomagany wiedzą i umiejętnościami w zakresie procesowego zarządzania samorządem terytorialnym, może przyczynić się dynamizowania procesów rozwojowych danego samorządu. Z zarządzania strategicznego można wynieść, że celem nadrzędnym każdej organizacji jest sformułowana misja, która stanowi podstawę opracowania strategii działania gminy. Sama misja powinna być przemyślanym aktem wyboru kierunków rozwoju samorządu terytorialnego. Ponieważ jest ona elementem budowania przyszłości gminy najlepiej, aby jej sformułowaniu towarzyszyły jak najszersze

---

<sup>6</sup> J.Penc, Leksykon biznesu, wyd. Placet, Warszawa 1997, s. 339

konsultacje społeczne, a jej określenie było konsensusem społecznym danej wspólnoty lokalnej. Misje gmin formułowane w pośpiechu, bez pełnego identyfikowania się mieszkańców z kierunkiem rozwoju gminy są zagrożone ich ciągłą modyfikacją lub całkowitą zmianą. Ma to swoje konsekwencje w decyzjach finansowych, których podejmowanie, zwłaszcza w perspektywie wieloletniej może narazić gminę na wydatkowanie środków, które docelowo mogą być zakwestionowane. Znaczenie misji w organizacji można powiedzieć, że ma wpływ na wszystkie aspekty jej funkcjonowania. Zgodnie z koncepcją kaskady celów organizacji, w której cele nadrzędne determinują realizację celów podrzędnych, a te mają wpływ na cele operacyjne, bieżące decyzje finansowe - albo są jasno przemyślanym działaniem, albo stanowią decyzje ad hoc, co jest niezgodne z racjonalnym podejmowaniem decyzji. Wpływ misji na różne aspekty funkcjonowania gminy został poniżej przedstawiony w sposób schematyczny.



Schemat 1. Misja gminy i jej związki przyczynowo-skutkowe

Źródło: opracowanie własne

### 3. Wyodrębnianie procesów w instrumentach zarządzania finansami

Problem zarządzania procesowego i jego związku z zarządzaniem finansami jst. był już przeze mnie prezentowany<sup>7</sup>. W tej części artykułu chciałbym zwrócić uwagę na pewne wybrane procesy w zarządzaniu finansami mające miejsce zarówno przy sporządzaniu dokumentów strategicznych (Wieloletnia Prognoza Finansowa) jak i dokumentów operacyjnych (budżet zadaniowy).

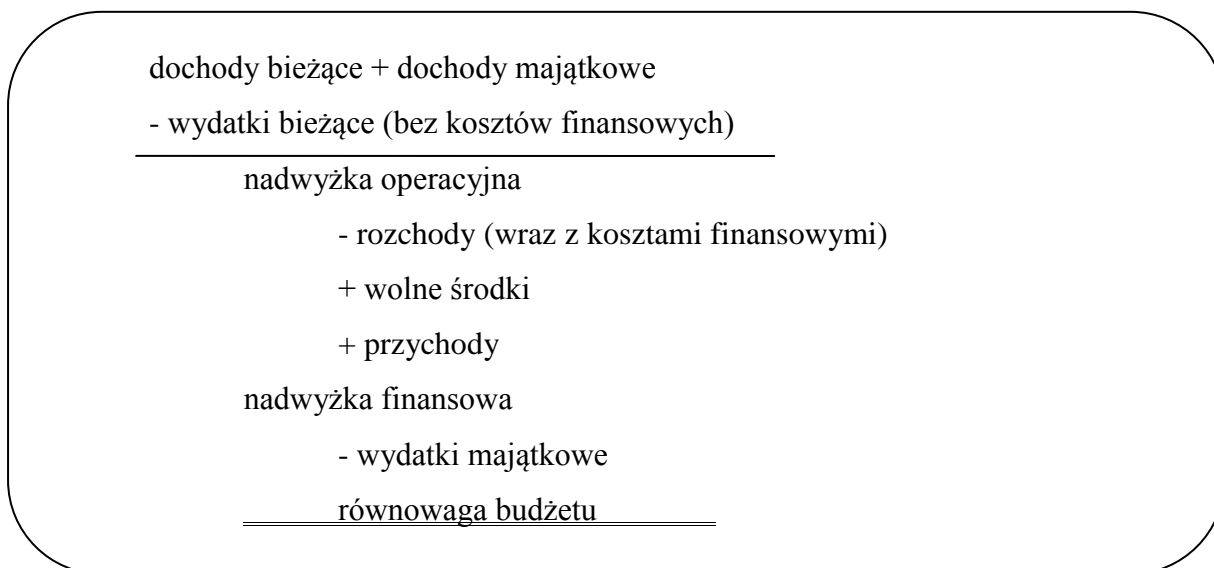
Wieloletnia Prognoza Finansowa (skr. WPF) jako jeden z podstawowych dokumentów strategicznych został wprowadzony regulacjami ustawy o finansach publicznych<sup>8</sup>. Już w pierwszych artykułach powołanej ustawy znalazło się sformułowanie, że WPF powinna być realistyczna. Realizm z punktu widzenia długookresowego planowania na pierwszy rzut oka wydaje się być w sprzeczności z ideą WPF. Jak podają znawcy tematu<sup>9</sup> gdyby realizm WPF ograniczono jedynie do okresu minimalnego ustanowionego przez ustawodawcę (tj. okres budżetowy plus trzy kolejne lata) to można się zgodzić z takim zamysłem ustawodawcy. Osobiście bardziej ostrożnie podchodzę do formułowania twierdzeń o realności lub nierealności dokumentów strategicznych. Gdyby przyjąć, że podjęcie decyzji długookresowej jest nierealne to żadne decyzje strategiczne nie byłyby traktowane jako wyznacznik celowego działania. Tak też postrzegam WPF jak instrument strategicznego zarządzania finansami samorządu terytorialnego. Procesowość decyzji finansowych opartych o wieloletnią prognozę może się odnosić do pewnych założeń stanu przyszłego jako docelowego. W WPF należy przedstawić dochody i wydatki z podziałem na dochody i wydatki bieżące i majątkowe. Wyodrębnienie z wydatków tej części, która generuje wartość dodatkową tj. wzrost majątku gminy jest słusznym posunięciem ustawodawcy, jednakże brak elementu związania dochodów majątkowych z wydatkami majątkowymi prowadzić może do „przejadania” majątku gminy. Wprowadzenie zasady zrównoważenia budżetu w dużej części ograniczy „zapędy konsumpcyjne” jednakże nie wpłynie za dynamizowanie procesów rozwojowych. Konstrukcja WPF w sprawozdawczości budżetowej rozpoczyna się od określenia dochodów w podziale na dochody bieżące i majątkowe (schemat 2).

---

<sup>7</sup> zob. materiały konferencyjne J.Hermaszewski, Zarządzanie procesowe w samorządzie terytorialnym, UE WGLiR we Wrocławiu, Mysłakowice 14-16 wrzesień 2011

<sup>8</sup> Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.) w dalszej części artykułu nazywana w skrócie ufp

<sup>9</sup> zob. J.Kotlińska, J.M.Salachna, M.Szczubiał, Wieloletnia prognoza finansowa, „Finanse komunalne” nr 10/2010



Schemat 2. Układ Wieloletniej Prognozy Finansowej

Źródło: opracowanie własne

W procesowym podejściu do zarządzania, element określania dochodów - jest wtórny do celów, jakie chcemy zrealizować. Faktyczne prognozowanie dochodów jest procesem w części niezależnym od planowania wydatków, jednak głębsza analiza możliwości pozyskania dochodów jest determinowana jasno zdefiniowanymi potrzebami. Z praktyki uczestniczenia w podejmowaniu decyzji finansowych w samorządzie terytorialnym wiem, że to potrzeby i ograniczone możliwości finansowe, wymuszają wyszukiwania coraz to nowszych możliwości finansowania wydatków publicznych (np. factoring). Dlatego też, w początkowym etapie planowania finansowego, większy nacisk pokładam na proces hierarchizacji i kategoryzacji wydatków, a następnie poszukiwania źródeł ich finansowania. Podstawowe źródła dochodów budżetów gmin (tj. podatki) są dobrze rozpoznane. Gminy korzystając z baz danych o podatnikach są w stanie, w miarę precyzyjnie określić wielkość bieżących zobowiązań podatkowych. Większość dotacji celowych (podobnie subwencje) przekazywanych jednostce samorządu terytorialnego jest również w dużej części przewidywalna. Kwestią najmniej pewną to jest odpowiedź jak będzie kształtować się rozwój gminy i dzięki temu możliwość pojawiania się nowych inwestorów w gminie oraz jak może kształtować się proces sprzedaży majątku gminnego. O ile pozyskanie nowych podatników do gminy jest w dużej części uzależnione od aktywności władzy lokalnej, co do stworzenia odpowiednich zachęt inwestycyjnych (ale jest to zasób nieograniczony), o tyle dochody ze sprzedaży majątku gminy są ilościowo ograniczone. Dlatego też ważnym się staje, aby dochody majątkowe przeznaczać albo na pozyskiwanie nowego majątku (np. pozyskiwanie majątku od agencji

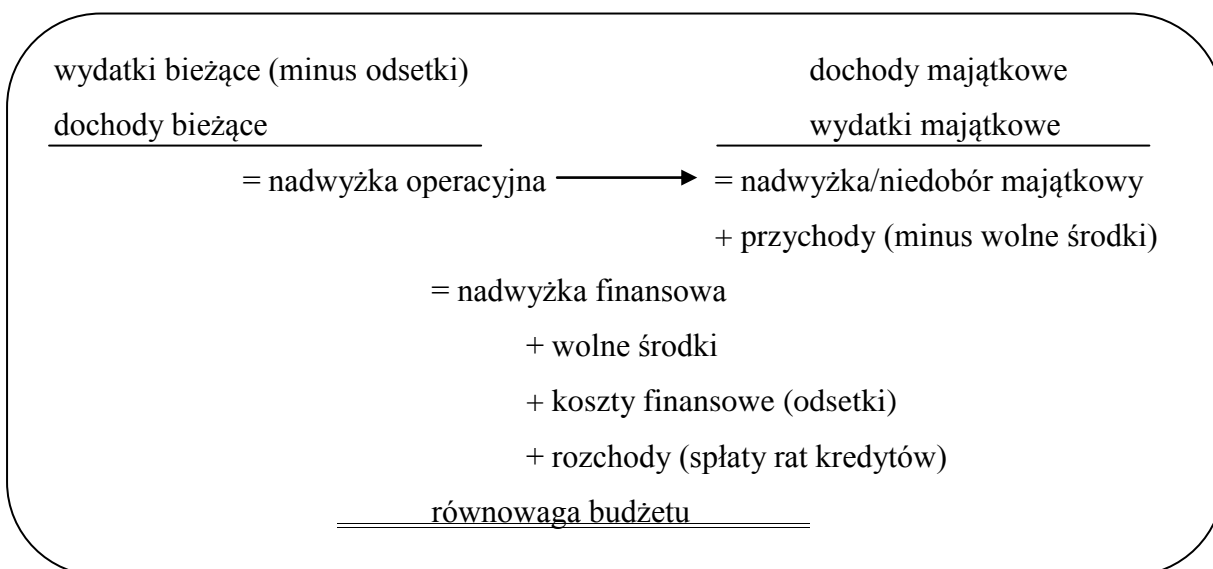
rządowych), albo na doinwestowanie istniejącej substancji majątkowej po to, by w przyszłości uzyskać większą cenę z jego zbycia (np. uzbrojenie terenów pod inwestycje mieszkaniowe). Wieloletnia Prognoza Finansowa jest dobrym instrumentem do oceny kształtowania się wydatków bieżących w dłuższej perspektywie czasu. Nie uciekając od analiz historycznych i bazując na planach strategicznych w WPF możemy w miarę dokładnie określić wielkość kształtowania się wydatków bieżących gminy. Przy prognozowaniu wydatków bieżących należy rozpatrzyć następujące sytuacje:

1. istnieją wydatki bieżące, których wysokości nie można zmienić,
2. istnieją wydatki bieżące, których wysokość można zmienić, ale koszty tych zmian dodatkowo obarczą perspektywę bieżącą,
3. istnieją wydatki bieżące, których wysokość można zmienić, ale to może mieć wpływ na jakość realizowanych zadań własnych.

Identyfikacja tych grup wydatków powinna wyznaczyć nam realne możliwości planowania długookresowego. W dłuższej perspektywie czasu pewne decyzje finansowe obarczające bieżące funkcjonowanie gminy, mogą się okazać korzystne. Jednakże może również wystąpić sytuacja odwrotna, tzn. taka kiedy ograniczeniu wydatków bieżących nie będzie długookresowo towarzyszyć wymierna korzyść. Przykładem może być decyzja o likwidacji placówek szkolnych w okresie przejściowego niżu demograficznego. Korzyści ze zmniejszonych kosztów utrzymania bazy oświatowej pojawiają się nie od razu, ponieważ substancję zwolnioną należy utrzymywać poprzez inne zagospodarowanie lub sprzedać (a to również wiąże się z wydłużonym czasem zwrotu kapitału). Jeśli chodzi o koszty osobowe takiej operacji, to likwidacji placówek oświatowych nie do końca towarzyszy redukcja etatów nauczycielskich. Konsekwencje są takie, że pomimo zlikwidowania placówki oświatowej realne korzyści tej operacji są niewidoczne, a koszty społeczne są znaczne. Ryzyko takiej operacji jest również związane z możliwością pojawienia się w miejsce zlikwidowanej placówki oświatowej, nowej szkoły niepublicznej.

Prognozowanie długookresowe bieżących wydatków, pomimo ryzyka jakim jest obarczone, staje się fundamentalną kwestią w zarządzaniu finansami. Zupełnie inna jest sytuacja z planowaniem wydatków majątkowych. Z pośród grupy wydatków majątkowych inwestycje infrastrukturalne stanowią najbardziej pożądaną grupę, ponieważ one pośrednio i bezpośrednio przyczyniają się do realizacji celu nadrzędnego. Podwyższenie jakości życia społeczności lokalnej jest osiągnięte poprzez udostępnienie mieszkańcom dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych oraz wyposażenie w odpowiednią infrastrukturę drogową, komunalną i dbanie o środowisko naturalne. Inwestycje realizowane

w samorządzie terytorialnym pomimo, że najbardziej zbliżają społeczność lokalną do ogólnego zadowolenia, to jednak w planowaniu finansowym zajmują ostatnie miejsce. Przy ograniczonych zasobach finansowych i stale rosnących wydatkach bieżących to właśnie wydatki inwestycyjne ulegają stałemu ograniczaniu. Brak mechanizmów kontroli wydatków bieżących (jedynie kontrola zrównoważenia budżetu) i brak obligatoryjnego zachowania parytetu wydatków bieżących do wydatków majątkowych powoduje, że każdemu zachwianiu płynności finansowej samorządu terytorialnego towarzyszy redukcja wydatków majątkowych. Przy tak określonych warunkach brzegowych długookresowe planowanie wydatków majątkowych staje się fikcją. Przy metodologicznym podejściu do zarządzania strategicznego, wyznaczając kierunki rozwoju lokalnego należy dokonać priorytetyzacji zadań. Katalog zadań oraz ich poukładanie w czasie, w zależności od posiadanych zasobów (głównie finansowych) może być wyznacznikiem do określenia dodatkowego zapotrzebowania na środki finansowe. Jednak, w sytuacji gdy przejściowe problemy finansowe powodują rezygnację z przyjętego kierunku rozwoju (tj. w pierwszej kolejności ograniczania wydatków majątkowych) harmonijny system planowania finansowego ulega zachwianiu. Stąd też planowanie potencjalnych kredytów i pożyczek również może być problemowe. Reasumując należy stwierdzić, że w procesowym podejściu do planowania długookresowego związek przyczynowo-skutkowy celów nadrzędnych i wydatków majątkowych powinien stanowić suwerenny proces planowania długookresowego, niezależnego od zachowania równowagi dochodów i wydatków bieżących. W sposób schematyczny ujęto to poniżej.



Schemat 3. Proponowany układ planowania wieloletniego

Źródło: opracowanie własne



Dobrze zaplanowane wielkości finansowe w perspektywie długookresowej mają swoje odzwierciedlenie w finansowaniu zadań i działań w budżecie zadaniowym. Jak twierdzi. T.Lubińska<sup>10</sup> wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce będzie miało przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania zadaniami publicznymi oraz wydatkami sektora publicznego. To, co wyróżnia budżet zadaniowy od budżetu tradycyjnego to proces przydziału środków finansowych na konkretne zadania oraz przypisanie tym zadaniom pewnych mierników i wskaźników ich realizacji. Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją budżetu zadaniowego<sup>11</sup>, w której uznaje się że istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników, proces formułowania zadań jest podobny jak w WPF. Tak jak to zostało wcześniej wskazane, przy planowaniu wieloletnim występują ściśle związki przyczynowo-skutkowe np. między misją organizacji, a wydatkami inwestycyjnymi. Podobny system zależności obserwujemy w budżecie zadaniowym tj. występuje ścisła zależność pomiędzy celami i miernikami ich osiągnięcia. Budżet zadaniowy należy uznać za wtórny do wieloletniego planowania. O ile wieloletnie planowanie bazuje na określeniu prognoz kształtowania się dochodów i wydatków bieżących oraz zaplanowanych zadaniach rozwojowych i określonych źródłach ich finansowania, o tyle budżet zadaniowy uszczegóławia te cele strategiczne (wprowadzając planowanie operacyjne) i odnosi się do mierzenia efektywności i skuteczności ponoszonych wydatków. Nie oznacza to bynajmniej, że budżet zadaniowy jest „ślepy” na źle zdefiniowane cele strategiczne. W toku bieżącego planowania zadań i przydziału mierników ich osiągnięcia może zaistnieć sytuacji weryfikująca wieloletnią prognozę finansową i wymuszająca zmianę celów strategicznych. To budżetowanie zadaniowe odpowiada najszybciej na zmieniające się warunki rynkowe i otoczenie organizacji. W toku definiowania celów i opisywaniu zadań do realizacji w krótkiej perspektywie czasu, należy przyjąć założenie, że to co wyznacza nam perspektywę długookresową stanowi punkt odniesienia dla budżetowania zadaniowego. Ale szczegółowość określania zadań i przypisywanie im mierników efektywności i skuteczności dają dużą swobodę w kształtowaniu procesów rozwojowych samorządu terytorialnego. W tym miejscu pojawia się element budowania przewagi konkurencyjnej pomiędzy samorządami. Nie sztuką jest realizacja wielu przedsięwzięć inwestycyjnych gdy się posiada

---

<sup>10</sup> Lubińska T., Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 10.

<sup>11</sup> T.Lubińska, T.Lozano Platonoff, F.Strąk, Budżet zadaniowy – racjonalność-przejrzystość-skuteczność, *Ekonomista* 2006, nr 5, s. 647

duże zasoby finansowe, sztuką jest realizacja zadań inwestycyjnych w sposób efektywny i skuteczny. Te dwie nadrzędne zasady metodyczne budżetu zadaniowego odnoszą się do stopnia osiągnięcia zdefiniowanych celów. O ile zasada skuteczności określa czy cele zostały w ogóle osiągnięte, to zasada efektywności określa czy realizacji osiągania celów nie towarzyszy marnotrawność środków publicznych. W procesowym zarządzaniu, odnośnie budżetowania zadaniowego najważniejszym staje się powiązanie mierników z celami jakie faktycznie dane zadanie ma realizować. Określanie mierników jedynie opisujących efekty ilościowe zrealizowanych zadań mija się z celem. Dużo bardziej istotne dla realizacji celów rozwojowych jest definiowanie mierników jakościowych. Mierniki ilościowe, jako statystyka służąca m.in. benchmarkingowi mogą pokazywać aktywność samorządu terytorialnego. Jednakże, aby określić czy faktycznie rośnie zadowolenie społeczne zasadnym wydaje się najpierw określenie oczekiwań społecznych, następnie ich sparametryzowanie, a w konsekwencji określenia zadań i działań, które przybliżają do jego osiągnięcia. Ta parametryzacja oczekiwań społecznych powinna wyznaczać nie tylko długookresową perspektywę rozwojową, ale również uwzględniać zróżnicowane potrzeby społeczne<sup>12</sup>.

#### **4. Zakończenie**

Podsumowując rozważania na temat zarządzania procesowego w samorządzie terytorialnym należy zauważyć szereg powiązań pomiędzy różnymi dokumentami strategicznymi. Udzielanie odpowiedzi na cele strategiczne: (strategia rozwoju) co chcemy? ma swoje konsekwencje w odpowiedzi (WPF) na co nas stać? oraz w odpowiedzi (budżet zadaniowy) czy jesteśmy w stanie?. Taki układ wzajemnie powiązanych relacji wymaga ścisłego nadzoru w definiowaniu potrzeb, zabezpieczeniu środków finansowych na ich realizację oraz określaniu mierników oceny ich osiągnięcia. Zarządzanie finansami przy wykorzystaniu narzędzi wspomagających proces zarządzania nie może być prowadzone w oderwaniu od analizy związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi działaniami. Konsekwencje działań i ich mierniki oceny powinny być częstokwem elementem spójnego systemu długookresowego planowania, z jednej strony przybliżającego samorząd terytorialny do realizacji misji organizacji, a z drugiej mieszczący się w realnych możliwościach finansowych. Dodatkowo, należy samorząd wyposażyć w instrumenty nakazujące realizację programów rozwojowych.

---

<sup>12</sup> zob. 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

## Literatura

1. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. PWN, Warszawa 2005
2. Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, wyd. PWN, Warszawa 1998
3. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008
4. Hermaszewski J., *Zarządzanie procesowe w samorządzie terytorialnym*, UE WGLiR we Wrocławiu, Mysłakowice 14-16 wrzesień 2010 - materiały konferencyjne
5. Hermaszewski J., 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
6. Hofman M., *Model systemu zarządzania procesami*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E.Skrzypek, wyd. UMCS, Lublin 2008
7. Kotlińska J., Salachna J.M., Szczubiał M., *Wieloletnia prognoza finansowa*, „Finanse komunalne” nr 10/2010
8. Kromer B., *Podejście procesowe w systemie zarządzania jakością*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E.Skrzypek, wyd. UMCS, Lublin 2008
9. Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, wyd. Difin, Warszawa 2009.
10. Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk F., *Budżet zadaniowy – racjonalność-przejrzystość-skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5
11. Osborn D., Geabler T., *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005
12. Penc J., *Leksykon biznesu*, wyd. Placet, Warszawa 1997
13. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.)

## PROBLEMS OF SEPARATION PROCESSES IN MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT FINANSCE

Process management as a modern management approach can significantly improve the efficiency and effectiveness of actions implemented in the municipalities to improve the quality of life. Understanding the process approach to financial management is important because many existing causal links in the strategic decisions. Strategic goals should serve the long-term plans (financial and investment), the specification of an operational management through budgeting. Coherent system of defining objectives, defining the tasks, the allocation of financial resources for their implementation, and coordinated system metrics to achieve goals is a challenge for the development of local government.

## Problemy wyodrębniania procesów w zarządzaniu finansami samorządu terytorialnego

Zarządzanie procesowe jako nowoczesna koncepcja zarządzania w istotny sposób może poprawić efektywność i skuteczność działań realizowanych w gminach służących poprawie jakości życia mieszkańców. Zrozumienie procesowego podejścia do zarządzania finansami jest istotne z racji występujących wielu powiązań przyczynowo-skutkowych w decyzjach strategicznych. Realizacji celów strategicznych powinny służyć plany długookresowe (finansowe i inwestycyjne), których uszczegółowienie stanowi zarządzanie operacyjne za pomocą budżetowania zadaniowego. Spójny system definiowania celów, określania zadań, przeznaczania środków finansowych na ich realizację oraz dopasowany system mierników osiągnięcia celów jest wyzwaniem dla rozwojowego samorządu terytorialnego.

**Jarosław Hermaszewski** – dr nauk ekonomicznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, Skarbnik Gminy Sława, Tel. 517 157 106, e-mail: [Hermaszewski@pwsz.glogow.pl](mailto:Hermaszewski@pwsz.glogow.pl)