

**Jarosław Hermaszewski**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

---

## ZARZĄDZANIE PROCESOWE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

---

**Streszczenie:** Prezentowany artykuł porusza zagadnienia związane z procesowym podejściem do zarządzania. Autor starał się wykazać, że zrozumienie związków przyczynowo-skutkowych w poszczególnych działaniach samorządu terytorialnego może zwiększyć efektywność jego funkcjonowania. Zarządzanie procesowe w samorządzie terytorialnym staje się koniecznością z racji coraz większych obowiązków nakładanych na samorządy oraz ograniczonych zasobów pieniężnych. Zwiększenie efektywności gospodarowania środkami pieniężnymi można uzyskać poprzez wnikliwą analizę działań, wprowadzenia mierników ich oceny oraz sprawnego systemu kontroli.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, zarządzanie procesowe, samorząd terytorialny.

### 1. Wstęp

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 reagowaniem na zmiany w otoczeniu organizacji. Jak zauważono w literaturze przedmiotu [Kaleta 2008, s. 21], dotychczasowe koncepcje zarządzania strategicznego, przybierające postać powtarzalnego co pewien czas projektu, ulegają dezaktualizacji. Koniecznością staje się więc 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 powszechna staje się ewolucja 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. ubiegłego stulecia. Autorzy T. Geabler i D. Osborne [Geabler, Osborne 2005, s. 64] nazwali to przejście *from government to governance*. Podobnie ewolucję zarządzania

publicznego przedstawia H. Izdebski [Hausner 2008, s. 23-28], wyróżniając cztery etapy rozwoju:

- państwa prawa (niem. *Rechtsstaat*),
- administracji publicznej (*Public administration*),
- menedżerskiego zarządzania publicznego (*New public management*),
- partycypacyjnego zarządzania publicznego (*Public governance*).

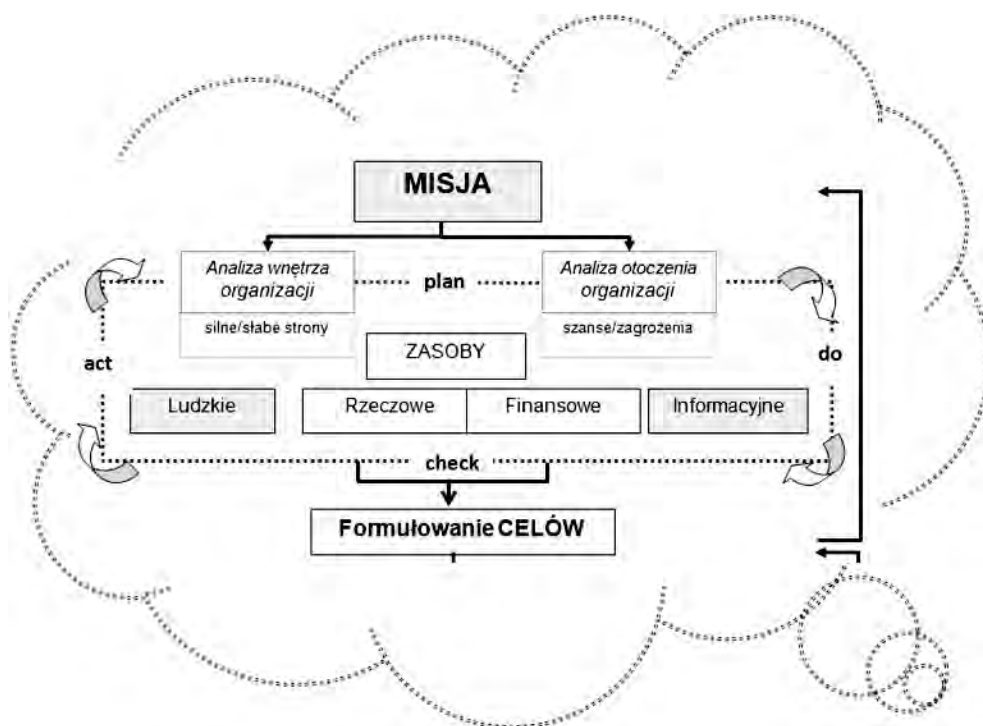
*Governance*, rozumiane jako współzarządzanie, rozszerza w teorii zarządzania w administracji publicznej pojęcie subsydiarności. Subsydiarność jest konstytucyjnie zagwarantowana w społeczeństwie obywatelskim. To, że administracja publiczna ma obowiązek zapewnić pewne dobra i usługi, nie oznacza, że sama musi je wykonywać. Cytując dalej T. Geablera i D. Osborne'a, należy odróżnić „wiosłowanie” od „sterowania” (*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 jednostkach samorządu terytorialnego (j.s.t.) nie jest zadaniem prostym, ponieważ charakteryzują się one specyficznymi cechami. Cytując za M. Budgol [Budgol 2008, s. 115], 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 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 może stanowić punkt odniesienia do podobnych działań w innych j.s.t. Przy konstruowaniu diagramów podejścia procesowego posiłkowano się koncepcją zarządzania strategicznego [Hermaszewski 2010, s. 219-229]. Dla celów niniejszego opracowania sformułowano następującą hipotezę roboczą: identyfikacja związków przyczynowo-skutkowych w działalności j.s.t. jest niezbędna w procesowym podejściu do zarządzania.

## 2. Procesy w zarządzaniu samorządem terytorialnym

Zarządzanie każdą organizacją można ująć jako proces ogólny, na który składają się liczne czynności o charakterze elementarnych podprocesów. Procesy zachodzące w organizacjach można wyrazić w bardziej ogólny sposób i wyróżnić [Hofman 2008, s. 13]: procesy zarządcze, procesy zarządzania zasobami ludzkimi, procesy produk-

cyjne oraz procesy pomiarów, analiz i doskonalenia. Sztuka zarządzania opiera się na umiejętności odpowiedniego skoordynowania poszczególnych działań z dostępnymi zasobami. Tak ujęty proces zarządzania jest zgodny z definicją procesu nadaną przez normę jakości, w której stwierdza się, że proces to zestaw wzajemnie powiązanych zasobów i działań, przekształcających stan wejściowy w wyjściowy, czyli wyniki. Podobnie proces ujmuje J. Penc [Penc 1997, s. 339], dowodząc, 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 strategicznego<sup>1</sup> (zob. rys. 1).

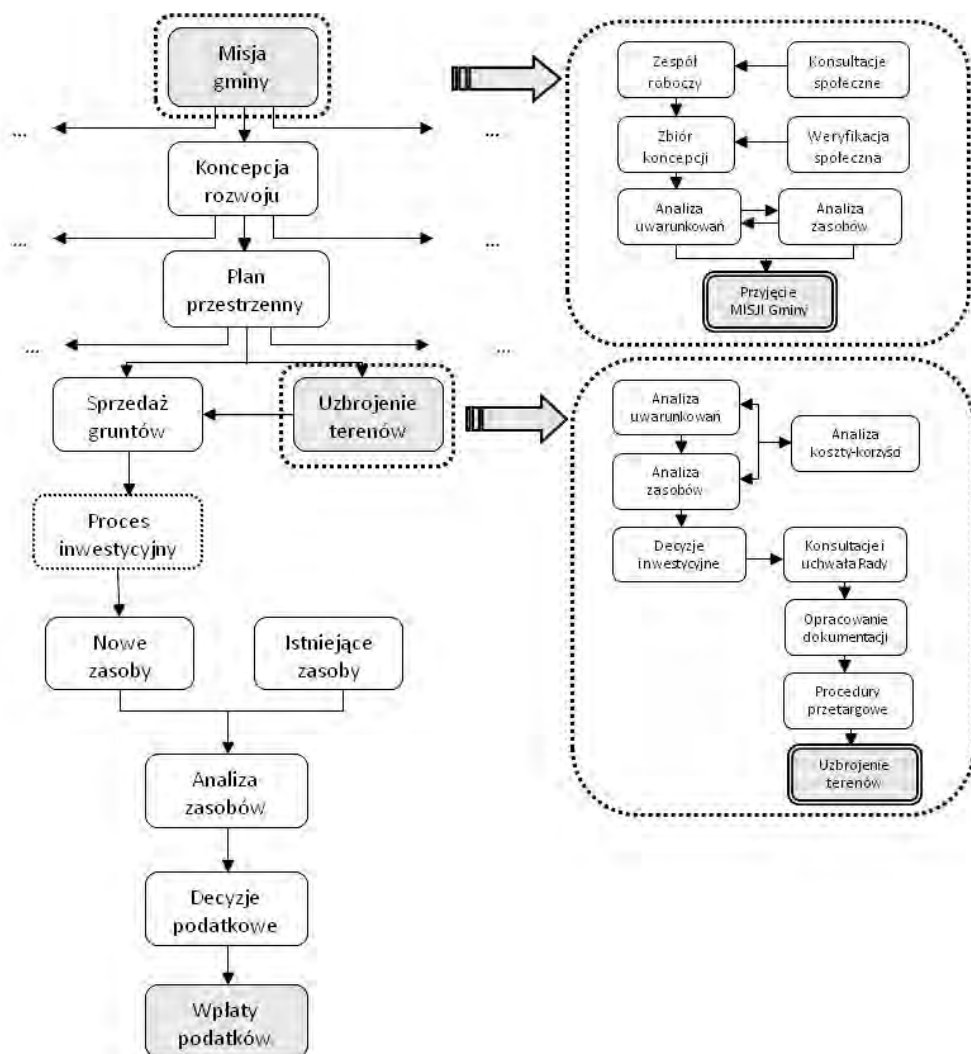


**Rys. 1.** Układ procesowy elementu formułowania strategii j.s.t.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>1</sup> 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.

Z powyższego schematu można wywnioskować, że 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).



**Rys. 2.** Misja gminy i jej związki przyczynowo-skutkowe

Źródło: opracowanie własne.

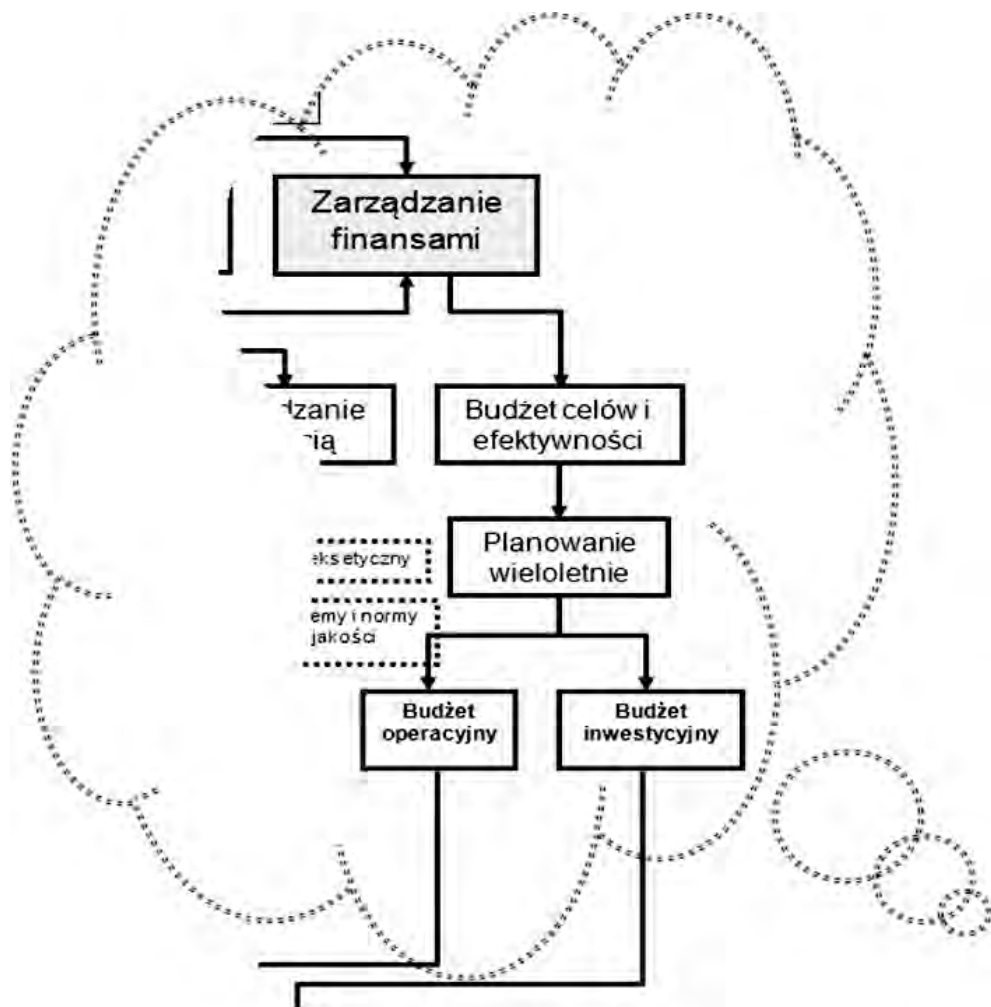
Należy również stwierdzić, że pomiędzy etapem formułowania celów strategicznych a misją następuje sprzężenie zwrotne, które sugeruje, że raz przyjęta misja nie jest stałym, niezmiennym elementem nowoczesnych strategii. Procesowy charakter związków przyczynowo-skutkowych misji gminy przedstawiono na rysunku 2.

Misja podlega pewnej ewaluacji i elastycznym modyfikacjom, zgodnie ze zmianami okoliczności i warunków, w których jest tworzona, jednak nie w pełnym zakresie. Jako pewien konsensus społeczny powinna reagować na zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne mieszkańców. Ponieważ występuje silna korelacja misji i oczekiwań społecznych, można mieć nadzieję, że misja będzie elastycznym narzędziem wspierania rozwoju gminy. Jako nadrzędny cel organizacji misja wyznacza kierunki działania oraz określa pożądany stan w przyszłości. Dzięki niej członkowie organizacji wiedzą, za czym się opowiadać, jak kształtować kulturę organizacji oraz jakie są nadrzędne jej wartości. Dlatego tak ważne staje się zarówno dobre rozpoznanie warunków kształtowania misji, jak i docelowego punktu, do którego nas ona przybliży [Hermaszewski 2010, s. 18]. Misja to również bodziec do dalszych działań rozwojowych organizacji. Od niej rozpoczyna się opracowywanie programów rozwojowych, a w konsekwencji powiększanie zasobów finansowych i rzeczowych gminy. Na rysunku 2. 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 prowadzone niezależnie od innych procesów decyzyjnych, ale ich znaczenie w całościowej koncepcji zwiększania zasobów gminnych jest kluczowe.

Identyfikacja procesów i podprocesów w pierwszym etapie koncepcji zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego ma bardzo ważne znaczenie. Pierwszy etap jest etapem planowania, w myśl klasycznego wyróżnienia 4 funkcji procesu zarządzania (planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie) [Griffin 2005, s. 6]. Właściwe podejście do identyfikacji podprocesów oraz świadomość związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi elementami w procesie planowania z pewnością sprzyjają racjonalności i efektywności procesów decyzyjnych. Stanowią również odpowiednie narzędzie kontroli wydatkowania środków publicznych (choćby analiza relacji plan–wykonanie).

Wyróżnione w koncepcji zarządzania strategicznego trzy pionierzy zarządzania (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 pionierzy zarządzania finansami (zob. rys. 3).



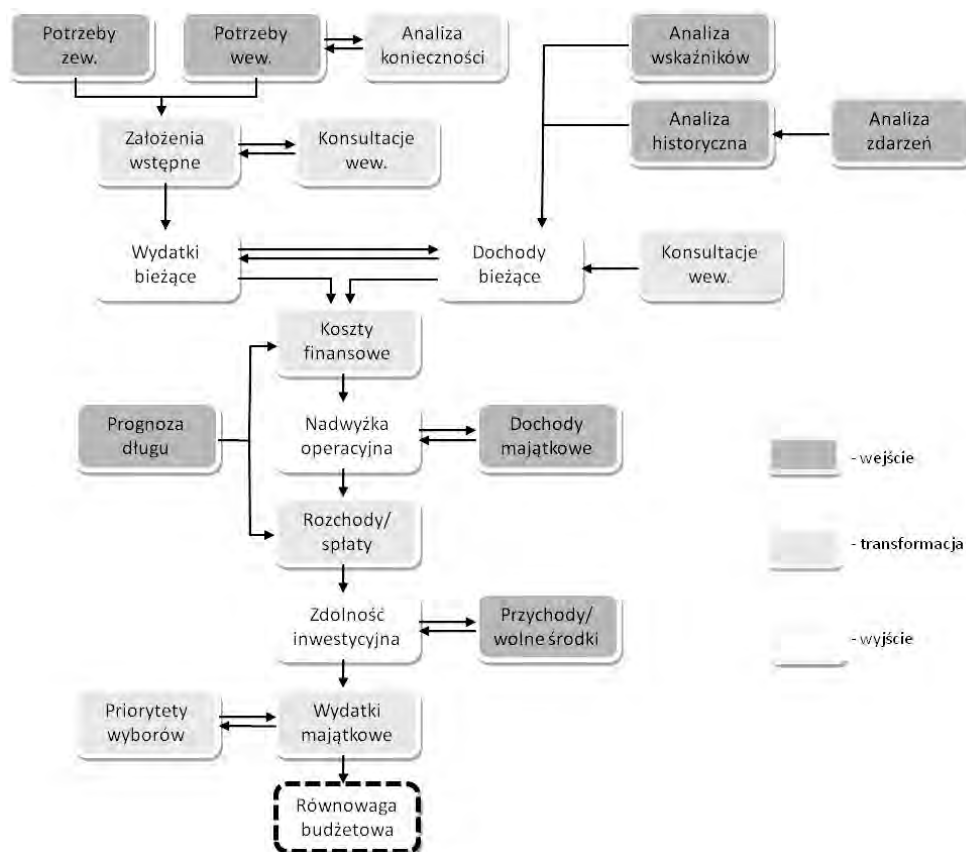
**Rys. 3.** Koncepcja zarządzania strategicznego – pion zarządzania finansami

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 samorządy (zwłaszcza gminne) sprawiają, że znaczenie skutecznego zarządzania finansami w j.s.t. 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, zachodzących w 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 j.s.t. wymaga posiadania wiedzy o podstawowych zasadach budżetowych. W myśl *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do sporządzania wieloletnich prognoz finansowych (WPF).

Jak stwierdza J.M. Salachna [Salachna 2010, s. 17], w przewidzianym kształcie nie może odgrywać roli, jaką ustawodawca przypisał wieloletniemu planowaniu, a dodatkowo spowoduje pogłębienie się biurokratyzacji gospodarki finansowej j.s.t. Praktyka wskazuje, że posiadanie namiastek budżetu w układzie zadaniowym mogłoby usprawnić tworzenie wieloletnich prognoz finansowych. Jednakże większość samorządów terytorialnych nie posiada budżetów zadaniowych, stąd też istotne staje się zrozumienie samych procedur konstrukcji budżetu. Taki układ procesowy opracowania budżetu przedstawia rysunek 4.



**Rys. 4.** Układ procesów w przygotowaniu budżetu j.s.t.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego schematu wynika, że konstrukcja budżetu to nie tylko zestawienie planu dochodów i wydatków. Wchodząc głębiej w analizę działań wykonywanych podczas procedur budżetowych, można wyróżnić: informacje wejściowe (zaznaczone kolorem ciemnym), procesy transformacji (kolor szary) oraz dane wynikowe (kolor biały). Można również zauważyć, że te informacje, które stają się danymi wyjściowymi (np. wydatki bieżące), dla innych procesów są informacjami wejściowymi (np. do określenia nadwyżki operacyjnej). Sam układ procesowy procedur budżetowych pozwala z jednej strony zrozumieć całokształt działań składających się na opracowanie budżetu, z drugiej natomiast jest elementem kontrolującym jakość i rzetelność opracowanego budżetu. Analiza związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy różnymi składowymi informacjami o budżecie pozwala wyciągać wnioski na przyszłość oraz doskonalić poszczególne etapy procedur budżetowych.

### 3. Podsumowanie

Przedstawione w zarysie podejście procesowe do zarządzania w samorządzie terytorialnym stanowi tylko fragment kompleksowego ujęcia nowoczesnego zarządzania j.s.t. Wyodrębnianie pojedynczych procesów i towarzyszących im podprocesów musi być uzupełnione zestawem działań oraz mierników ich realizacji. Jednorodne działania mogą być podstawą do określania ich wymiaru finansowego, a w konsekwencji do kalkulacji kosztów realizacji procesów. Skalkulowanie procesów może być wyznacznikiem w benchmarkingu, który poprzez analizę kosztów wykonywania podobnych funkcji w różnych samorządach odpowie na pytanie, jaka jest faktyczna efektywność gospodarowania środkami publicznymi w j.s.t. Nawiązując do postawionej na wstępie tezy, należy jednoznacznie stwierdzić, że szczegółowa analiza związków przyczynowo-skutkowych oraz ich zrozumienie jest podstawą w procesowym zarządzaniu samorządem terytorialnym.

### Literatura

- Budgól M., *Istota podejścia procesowego w zarządzaniu urzędami administracji publicznej*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2008.
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hermaaszewski J., *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Hermaaszewski J., *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, [w:] J. Hermaaszewski, E. Czaińska, B. Kohlman (red.), *Głogów. Historia i perspektywy rozwoju*, Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010.



- Hofman M., *Model systemu zarządzania procesami*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2008.
- Kaleta A., *Zarządzanie strategiczne – ujęcie procesowe*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, t. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2008.
- Osborn D., Geabler T., *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 2005.
- PN EN-ISO 9000-2006, Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia, [www.narzedziownie.pl](http://www.narzedziownie.pl).
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 1997.
- Salachna J.M., *Uwagi wprowadzające – zakładana rola WPF i jej prawny charakter*, [w:] J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2010.

## PROCESS MANAGEMENT IN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

**Summary:** The article focuses on the process approach to management. The author tried to indicate that the understanding of cause-effect relationship in some activities of territorial self-government can increase efficiency of its functioning. Process management in territorial self-government units becomes necessity because of larger and larger scope of obligations imposed on territorial self-government units and limited financial resources. Increasing efficiency of financial resources management can be achieved by the acute analysis of activities introducing measurements of its evaluation and efficient control system.