

Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

KONCEPCJA ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PROBLEMY ORGANIZACYJNE

Streszczenie: Przedmiotem niniejszych rozważań są zagadnienia związane z koncepcją zarządzania strategicznego w JST. Szczególną uwagę zwrócono na problemy organizacyjne umożliwiające wdrożenie jej w życie. Etap pierwszy, planowanie, wskazał na problemy dotyczące: 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. Etap ostatni to system kontroli opartej na sformułowanych wskaźnikach i miernikach jakości życia mieszkańców. Ocena systemu dotyczy procedur postępowania oraz procesu kontroli.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zarządzanie, strategia

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. Nie dotyczą one jedynie gospodarowania środkami publicznymi czy zwiększeniu jego sprawności. Nawiązując do M. Bielskiego¹, który wyróżnił podejście celowościowe oraz systemowe w odniesieniu do sprawności działania, administrację publiczną można oceniać w kategorii stopnia osiągania celów oraz odpowiedniej alokacji zasobów. Stopień osiągania 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. Praktyka wskazuje, że umiejętnie go-

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

spodarowania zasobami stanowi słaby punkt w całościowym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego². Odwołując się do definicji zarządzania sformułowanej przez R.W. Griffina: „Zarządzanie jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”³, można określić najistotniejsze elementy procesu zarządzania. Działania to: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie, zasoby organizacji dzielą się na: ludzkie, rzeczowe, finansowe i informacyjne; zaś sposób osiągania celu ma być: sprawny i skuteczny.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zagadnienia związane z koncepcją zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego, a w szczególności z problemami organizacyjnymi, umożliwiającymi wdrożenie tej koncepcji. 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 podstawę stanowiła 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 instytucjom biznesowych i roli menedżera, to przez analogię można je odnieść do administracji publicznej. Według J. Supernata⁴ ujęcie menedżerskie odnośnie do 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”⁵. Tak zdefiniowane zarządzanie strategiczne sugeruje administracji

² Głównie chodzi o obserwację administracji samorządowej na poziomie gminy.

³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydaw. PWN, Warszawa 2005, s. 6.

⁴ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artykuly, <http://www.supernat.pl/artykuly> (dostęp: 10.11.2009).

⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, dz. cyt., s. 244.

samorządowej, podejmowanie ciągłych działań, służących określeniu strategii rozwoju, stosownie do szans i wyzwań, zarówno społecznych (podwyższających jakość życia mieszkańców), jak i gospodarczych (np. wspieranie przedsiębiorczości lokalnej). Jak twierdzi M. Adamowicz: „samorząd terytorialny [...] ma szansę stać się faktycznym podmiotem zarządzania strategicznego i prowadzenia lokalnej [...] polityki rozwoju”⁶. Dodaje on, że „istotnym warunkiem tego są nie tylko stojące do dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego”⁷. 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.

Najistotniejszym elementem tego etapu staje się odpowiednie sformułowanie misji gminy. Różnie definiowane misje w samorządach powinny być oparte na dokładnej diagnozie 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), warunkach geologicznych (Złotoryja) albo brzmieniu samego słowa (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 zasobów⁸. Poszukiwanie wyróżników danego samorządu nie może być oparte jedynie na subiektywnym odczuciu władzy samorządowej. Rodziłoby to zagrożenie, że w przypadku jej zmiany, te kolejne odstąpią od realizacji wcześniej określonej misji. Misja gminy powinna być wartością trwałą, niezmienną i czytelną⁹. Najlepiej jak wynika ona z szerokich konsultacji społecznych i ma aprobatę całej społeczności lokalnej.

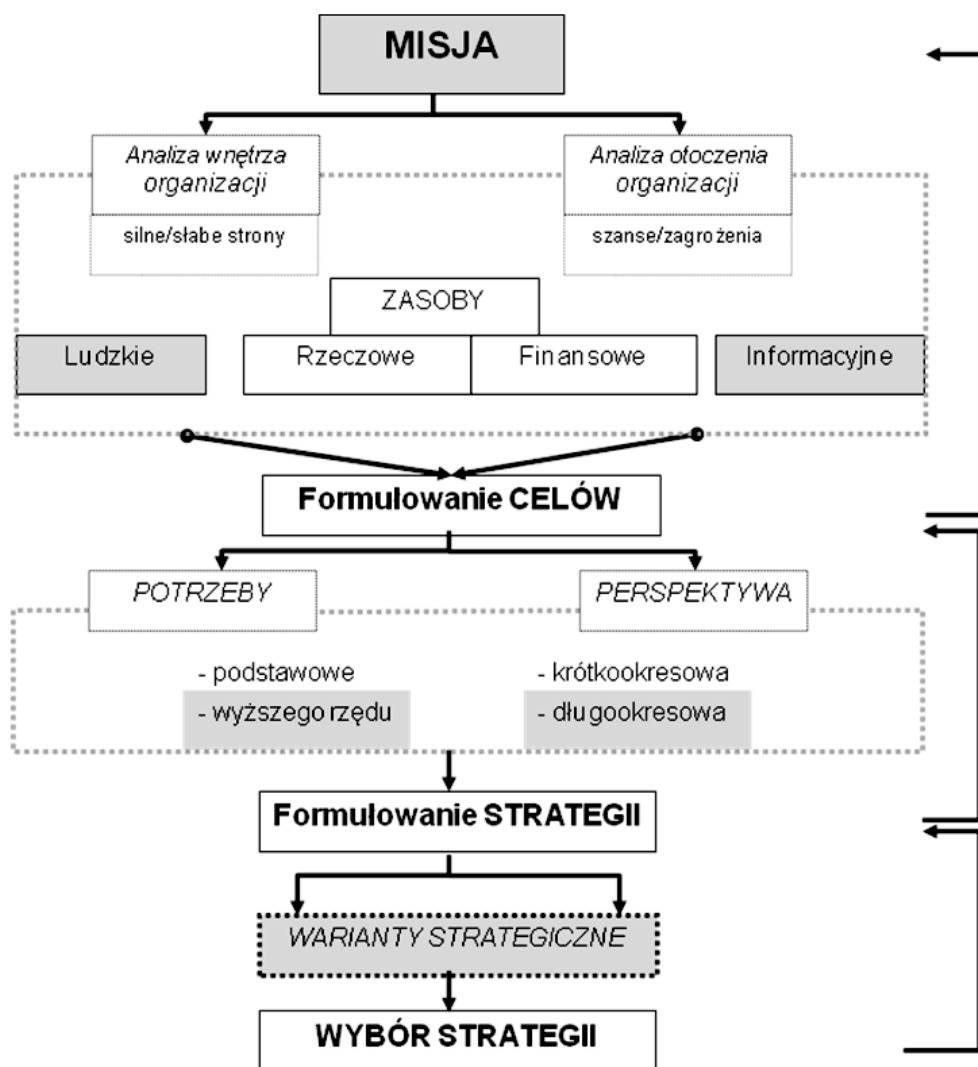
Kolejny identyfikowany problem administracji samorządowej jest związany z pełnym wykorzystaniem zasobów będących w dyspozycji samorządów. Z obser-

⁶ M. Adamowicz, *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, w: *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydaw. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s. 22.

⁷ Tamże.

⁸ Zob.: J. Hermaszewski, *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, w: *Głogów. Historia i perspektywy rozwoju*, red. J. Hermaszewski, E. Czaińska, B. Kolman, Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010 [w druku].

⁹ Por.: J. Niemczyk, *Wizja – misja – cele organizacji*, w: *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, red. R. Krupski, Wydaw. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 107–114.



Rys. 1. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap planistyczny

Źródło: opracowanie własne.

wacji 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 dochodów¹⁰. Jednakże pełne wykorzystanie zasobów ludzkich i informa-

¹⁰ Zob.: J. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Wydaw. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 140–147.

cyjnych 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 w dużym stopniu niezadowolające. Brak procedur awansu poziomego i pionowego w ramach organizacji, brak uzależnienia premii uznaniowej od faktycznego zaangażowania czy efektów pracy, a także rozproszenie odpowiedzialności za popełniane błędy nie nastroją pozytywnie do przekonania o należytych wykorzystaniu 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 chęcią uczestnictwa w kształtowaniu budżetu lokalnego. Podobnie rzecz się ma, jeśli chodzi o uczestnictwo w opracowaniu strategii rozwoju gminy czy wieloletniego programu inwestycyjnego. Świadomość obywatelska jest coraz większa i dlatego warto skorzystać z tego potencjału.

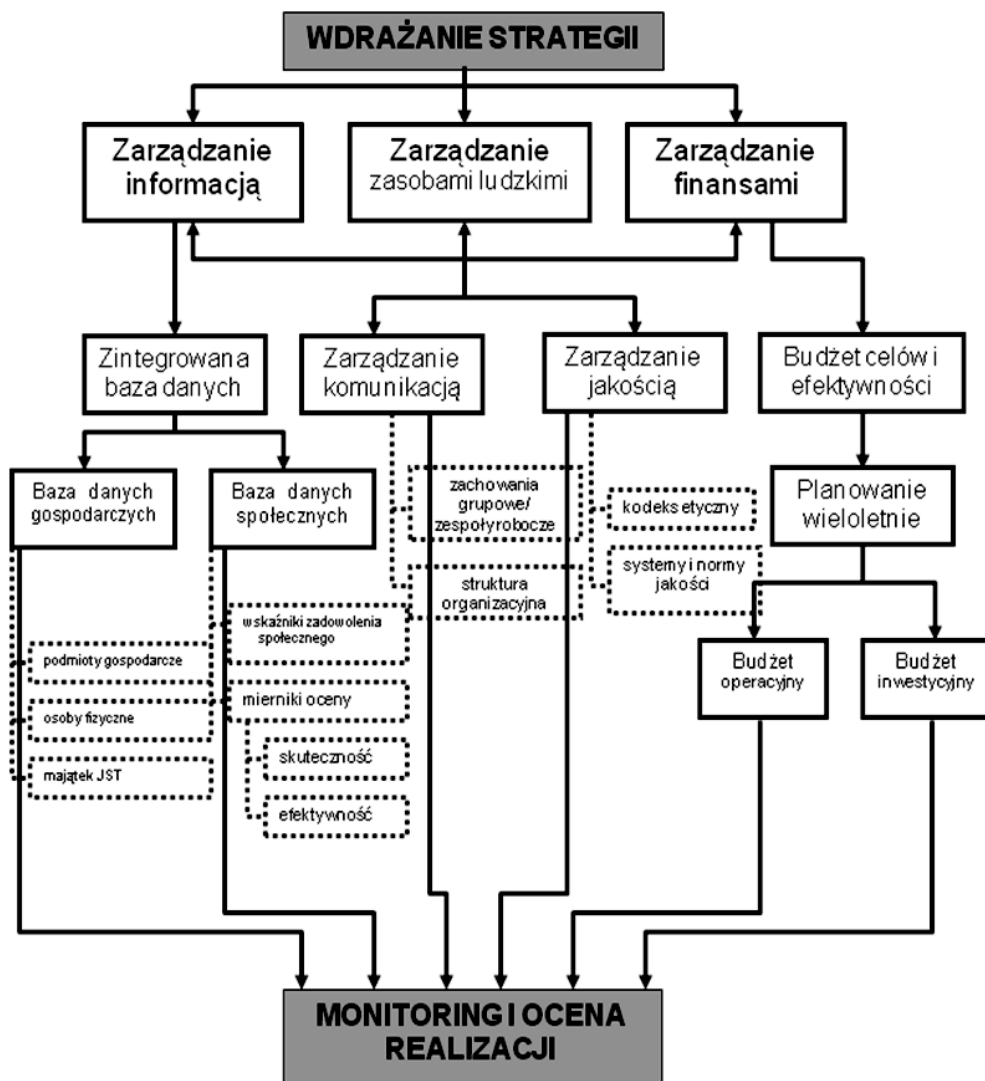
Kolejnym problemem w administracji samorządowej staje się, na etapie formułowania celów strategicznych, uwzględnienie perspektywy działania oraz potrzeb społeczności lokalnej. Powinno się to odbywać w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Idea rozwoju zrównoważonego (ang. *Sustainable Development*), według W. Pęskiego, polega na „kierowaniu procesami rozwoju w taki sposób, aby zapewnić zaspokojenie naszych obecnych potrzeb, bez ograniczania następnym generacjom możliwości realizacji ich aspiracji”¹¹. Przy określaniu kierunków przyznawania środków publicznych lub określaniu kierunków inwestycyjnych, należy brać pod uwagę zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej. Niedopuszczalne 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 poszczególnym grupom społecznym, ale taką alokację zasobów, aby były zaspokajane zróżnicowane potrzeby mieszkańców¹², 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 zaspokojenia potrzeb, tych krótkoterminowych, jak i perspektywicznych. Dystrybucja środków dla sfery socjalnej jest tak samo ważna jak przedsięwzięcia przynoszące efekt w dłuższej perspektywie czasowej. Dla zobrazowania tych rozważań można przytoczyć przykłady działań potwierdzających postawione tezy. Odnośnie do potrzeb można wymienić różne dopłaty dla biedniejszych grup społecznych oraz organizację imprez kulturalnych, perspektywiczne znaczenie ma natomiast budowa mieszkań socjalnych oraz uzbrojenie gruntów pod

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

¹² Posłużono się tu znanym schematem potrzeb wg A. Masłowa.

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

Drugi etap w zarządzaniu strategicznym stanowią czynności związane z wdrażaniem strategii w życie, co roboczo zostało nazwane etapem organizacyjno-koordynacyjnym. Obejmuje on trzy procesy zarządzania: zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie informacją i zarządzanie finansami (rysunek 2).



Rys. 2. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap organizacyjno-koordynacyjny

Źródło: opracowanie własne.

Wdrażanie strategii wymaga uruchomienia szeregu czynności związanych z pełnym wykorzystaniem zasobów. Koncepcja obejmuje również funkcjonalne elementy 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, zwrócę uwagę na konieczność modernizacji sfery administracyjnej w samorządzie terytorialnych. Chciałbym wskazać nowe elementy, które powinny być brane pod uwagę przy dopasowywaniu administracji samorządowej do nowych wymagań rynku. Przede wszystkim chodzi o modernizację systemu przepływu informacji w ramach urzędu oraz skomplikowanego procesu decyzyjnego¹³. Urząd (miejski, gminy) jako jednostka budżetowa jest aparatem wykonawczym dla gminy. Dysponuje on pełnymi informacjami 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 przypadków.

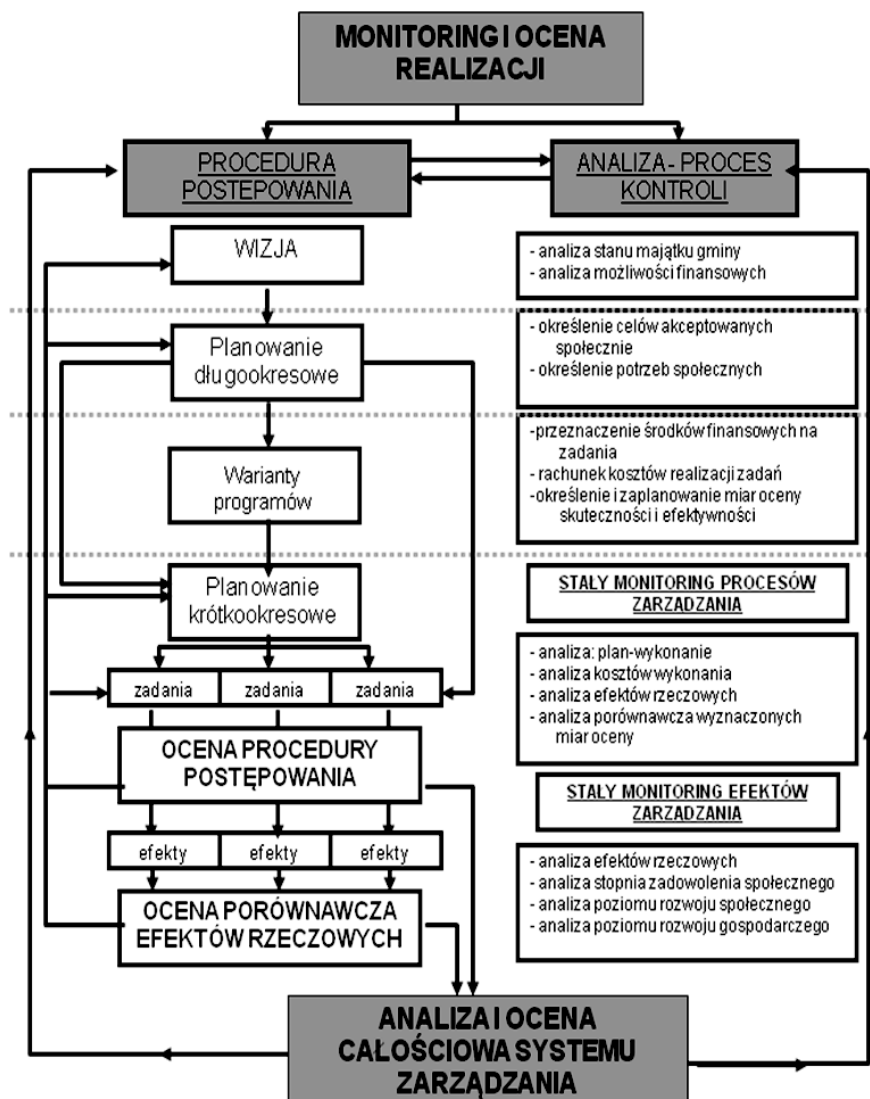
W kolejnym punkcie chciałbym zwrócić uwagę na konieczność modernizacji struktur organizacyjnych. Coraz częściej wymaga się od samorządów podejścia zadaniowego czy projektowego do pewnych spraw. Aktualnie jest to wymuszone systemem pozyskiwania i rozliczania środków Unii Europejskiej. Pisząc projekty, 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 powszechną praktyką sprzyjającą 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 tych zmian można przytoczyć narzucenie administracji samorządowej budżetowania zadaniowego. Jak twierdzi T. Lubińska, „reformacja finansów publicznych polegająca na wdrożeniu budżetu zadaniowego w Polsce będzie miała przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania zadaniami publicznymi oraz wydatkami sektora publicznego”¹⁴. Wdrożenie budżetu zadaniowego

¹³ Zob.: H. Towarnicka, *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wydaw. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 54.

¹⁴ T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 10.

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 (rysunek 3).



Rys. 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: 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 odchyień od zaplanowanych zamierzeń. Ciągłe doskonalenie jest obowiązkiem współczesnych organizacji. Świadomość ta upowszechnia się w administracji samorządowej. Coraz więcej samorządów wdraża różne metody poprawy jakości zarządzania (np. systemy ISO, metoda CAF). Jednakże przekonanie, że służyć to powinno całemu społeczeństwu, jest ciągle niewystarczające. 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 wielu mierników i wskaźników służących do dokonywania 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. Dla potwierdzenia postawionej na wstępie tezy można przytoczyć pogląd B. Filipiak, 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”¹⁶. Pewne zmiany już nastąpiły – były one wynikiem wdrażanych systemów zarządzania jako-

¹⁵ Zob.: http://pl.wikipedia.org/wiki/Cykl_Deminga (dostęp: 12.04.2010).

¹⁶ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008, s. 144.

ścią, budżetowania zadaniowego czy realizacji projektów unijnych. Jednakże stoimy w dalszym ciągu przed głębszą reformą administracji samorządowej.

Literatura

1. Adamowicz M., *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, w: *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydaw. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.
2. Bielski M., *Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe*, „Prakseologia” 1997–1998, nr 1–2.
3. Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
4. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydaw. PWN, Warszawa 2005.
5. Hermaszewski J., *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, w: *Głogów. Historia i perspektywy rozwoju*, red. J. Hermaszewski, E. Czaińska, B. Kolman, Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010 [w druku].
6. Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
7. Niemczyk J., *Wizja – misja – cele organizacji*, w: *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, red. R. Krupski, Wydaw. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
8. Patrzalek J., *Finanse samorządowe*, Wydaw. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
9. Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydaw. Arkady, Warszawa 1999.
10. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artykuly, <http://www.supernat.pl/artykuly>.
11. Towarnicka H., *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wydaw. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
12. http://pl.wikipedia.org/wiki/Cykl_Deminga

THE CONCEPTION OF STRATEGIC MANAGEMENT IN A TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNIT – THE ORGANIZATIONAL PROBLEMS

Summary: The object of considerations in the 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 the stage of planning organizational problems concern formulating the mission of organization, identifying and analysing its resources. The organizational and implementation stage involves problems connected with building integrated databases, organizational structure adaptation, as well as long-term planning and performance budgeting. The supervisory stage concerns the building of set measures used for persistent comparisons, analysis or evaluation of tangible effects.