

Marek Dylewski

Dylematy zmian w procesie zarządzania w JST

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 180-186

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAREK DYLEWSKI

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

DYLEMATY ZMIAN W PROCESIE ZARZĄDZANIA W JST

Wprowadzenie

W przeddzień znaczących negatywnych zmian gospodarczych należy się także zastanowić, jak powinny zachowywać się w takich sytuacjach jednostki samorządu terytorialnego. Cykliczność koniunktury gospodarczej powoduje, iż nie tylko sektor rządowy musi przystosowywać się do jego warunków, ale także jednostki samorządu terytorialnego powinny prowadzić politykę monitoringu i elastycznego dostosowywania się do często gwałtownych zmian rynkowych. W związku z tym wydaje się celowe takie przystosowanie struktur jednostek samorządu terytorialnego, aby możliwe było wprowadzenie zmian w procesie zarządzania wraz z wykorzystaniem specjalistycznego instrumentarium w tym zakresie, które nie w czasie sytuacji kryzysowych, ale na długo przed umożliwiają dostosowywanie jednostek samorządu do nowych, często krytycznych warunków funkcjonowania.

Idea innego podejścia do procesu zarządzania, a w szczególności planowania (w tym elementów budżetowania zadaniowego), a tym samym alokowania środków publicznych, nie jest popularna w sektorze publicznym. Obiektywizm w wyborze kierunków zastosowania zasobów publicznych przeszkadza niestety w pierwszej kolejności tym politykom, którzy nie rozumieją i nie utożsamiają się z celami publicznymi, dla których funkcjonuje cały sektor finansów publicznych. Jednocześnie należy wystrzegać się wdrażania nowych rozwiązań zarządczych i planistycznych, po których oczekuje się natychmiastowych efektów. Jest to zdaniem autora błędny kierunek angażujący znaczące środki publiczne i przy minimalnej pewności o potencjalnych efektach. Prezentacja skutecznej i efektywnej ścieżki zmian w procesie zarządzania i wprowadzania nowoczesnych narzędzi planowania budżetowego, w tym często rozumianego jako budżet zadaniowy, jest podstawowym celem niniejszego opracowania.

Konieczność zmian w procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego

Kilkunastoletnia praktyka funkcjonowania sektora publicznego nie wypracowała mechanizmów weryfikacji decyzji podejmowanych w zakresie wykonywania zadań publicznych oprócz zapisów ustawowych, wskazujących konieczność dokonywania wydatków:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań¹. Jeśli ocena celowości, oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów nieweryfikowana jest przez odpowiednie instrumentarium analityczno-kontrolne, to są one w zasadzie nieznaczającymi zapisami niewymuszającymi zastosowania określonego instrumentarium. Oczywiście nie można tu zapominać o próbie zmian dokonywanych na szczeblu rządowym (budżet zadaniowy), ale na etapie, kiedy występują problemy z hamowaniem zapędów polityków przed bezmyślnym wydatkowaniem środków publicznych, wydaje się, że to proces długotrwały i mało skuteczny.

Scenariusz zmian w procesie planowania i budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego może przebiegać w trzech kierunkach osiągnięcia sytuacji pożądanej, czyli takiej, która w sposób istotny zmieni podejście do procesu podejmowania decyzji i procesu planowania w jednostkach samorządu terytorialnego²:

1. Zmiana systemu zarządzania, w tym i metod planowania budżetowego oraz wykorzystywania instrumentarium w tym zakresie, wynikająca z obligatoryjnie wprowadzonych przepisów prawa.
2. Gruntowna i natychmiastowa zmiana systemu planowania i tym samym i zarządzania dokonywana z własnej inicjatywy jednostki samorządu terytorialnego.
3. Stopniowe, czyli ewolucyjne osiągnięcie zaawansowanego poziomu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, w którym etap planowania lub też budżetowania zadaniowego jest kluczowy zarówno z punktu widzenia długo-, jak i krótkookresowego.

Pierwsze rozwiązanie polega na narzuceniu jednostkom samorządu terytorialnego, poprzez zastosowanie narzędzi prawnych i administracyjnych, pożadanego sposobu postępowania w zakresie wyboru kierunków angażowania środków publicznych i dostarczania dóbr i usług publicznych. Stworzenie takiego systemu wymaga gruntownej przebudowy zasad i elementów funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, takich jak: formy organizacyjno-prawne, zasady ewidencji i sprawozdawczości, system klasyfikacji budżetowej, zasady odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zasady ingerencji organów nadzoru w sferę skuteczności i efektywności wykonywanych zadań publicznych. Biorąc pod uwagę doświadczenia legislacyjne dotyczące sektora finansów publicznych, stworzenie tak szczelnego i zamkniętego systemu dokonywania wyborów w zakresie zastosowania środków publicznych jest w obecnym układzie niemożliwe.

Podstawowym problemem i jednocześnie pytaniem w takim scenariuszu zmian jest: jak daleko ma sięgać ingerencja podmiotów zewnętrznych w procesy integrujące system

¹ Art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. (DzU nr 249, poz. 2104).

² Zob. M. Dylewski: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*. Difin. Warszawa 2007, s. 282.

zarządzania w jednostce samorządu terytorialnego? Ograniczenie samodzielności w podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru spraw, które chce realizować samorząd wydaje się najtrudniejszym elementem w takim modelu oraz wybór podstawy odniesienia do ocen. Problemem jest także ocena potrzeb zmian funkcjonującego systemu, który bez zmian legislacyjnych nie może automatycznie ewoluować odpowiednio do zmian w otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Drugą ścieżką scenariusza wprowadzania zmian w zakresie zmian metod zarządzania w jednostce samorządu terytorialnego to wewnętrzna inicjatywa jednostki samorządu w zmianie metod zarządzania i planowania zadań, a tym samym innego podejścia w zakresie alokowania środków publicznych. Polega na kompleksowej, gruntownej i natychmiastowej zmianie metod zarządzania, w tym i planowania budżetowego i budżetowania, i odejściu od tradycyjnych metod, wynikiem czego jest oczekiwana duża zmiana jakościowa w zakresie metod i sposobów zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Motywy takiego postępowania mogą być dwa. Pierwszy, to przeświadczenie o konieczności efektywniejszego i skuteczniejszego wykonywania zadań publicznych, czego nie da się zrealizować bez gruntownych i fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu danej jednostki samorządu terytorialnego oraz oczekiwanie jak najszybszych rezultatów takich zmian (także w ujęciu politycznego sukcesu). Drugi, to moda i efekty promocyjne wynikające z zastosowania nowoczesnych metod planowania i zarządzania. Dana jednostka samorządu, decydując się na zmiany, wyprzedza inne i idzie z duchem czasu, jest nowoczesna.

Biorąc pod uwagę pierwszy motyw, jest to swego rodzaju rewolucja dla struktur jednostki samorządu terytorialnego. Im bardziej jest ona rozbudowana, tym trudniej takie zmiany przeprowadzić bez dotkliwych dla pracowników skutków. Poza tym burzony jest dotychczasowy układ kompetencji i odpowiedzialności, którego cechy sprowadzały się do administrowania, a nie zarządzania. Nowoczesne metody zarządzania, wkomponowane w system zarządzania, zakładają przesunięcie środka ciężkości na decyzyjność i odpowiedzialność, co oznacza w praktyce nie tylko większy zakres obowiązków w zakresie realizacji zadań, ale także odpowiedni do tego precyzyjny zakres odpowiedzialności. Wdrożenie zmian w tym zakresie wymaga pełnej determinacji i zaangażowania przede wszystkim najważniejszych organów decyzyjnych jednostek samorządu terytorialnego, czyli organu stanowiącego i wykonawczego z pełnym poparciem i rozumieniem idei zmian. Ta determinacja musi być połączona z konsekwencją wdrażania nowych rozwiązań w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, przestrzennym i oczywiście czasowym. Jeśli nie jest to system wewnętrznie zintegrowany, zakładający wykluczenia i uznaniowość w zakresie zastosowania nowych metod zarządzania, to impet i determinacja wdrażania spada.

Determinacja i konsekwencja we wprowadzaniu zmian w systemie zarządzania, a w szczególności planowania budżetowego, jak pokazują doświadczenia z zastosowania zaawansowanych metod planowania i racjonalizowania wydatków publicznych (budżet zadaniowy) w sektorze samorządowym, ale też i rządowym, jest niezbędnym elementem i przesłanką w podjęciu decyzji o kompleksowej zmianie systemu zarządzania jednostki

samorządu terytorialnego ze względu na możliwość i zagrożenie wystąpienia zjawisk negatywnych, takich jak³:

- opór pracowników we wprowadzaniu w życie nowych koncepcji zarządzania ze względu na naruszenie interesów pracowników,
- wymagania w zakresie ciągłego doskonalenia i kształcenia (wzrost wymagań co do kwalifikacji i kompetencji pracowników).
- wysokie nakłady finansowe na nowoczesną technologię, kształcenie i szkolenie pracowników bez pewności poprawy skuteczności działań po etapie wdrożenia,
- korzyści rozłożone na okres wielu lat, bez wyraźnych rozwiązań gwarantujących sukces wyborczy przestają być w kręgu zainteresowania organów i polityków samorządowych.
- zbyt krótki okres wdrażania nowych rozwiązań powodujący brak widocznych korzyści i spadek zainteresowania w konsekwentnym ich kontynuowaniu,
- brak liderów zmian lub niechęć pracowników do kreatywności ze względu na konieczność przejmowania indywidualnej odpowiedzialności za realizowane zadania⁴.

Przy zachowaniu pełnej determinacji, o której mowa wyżej, uwzględniającej możliwość wystąpienia zjawisk niesprzyjających skutecznemu wdrażaniu nowych rozwiązań, korzyści, jakie wynikają z zastosowania zaawansowanych metod planowania i zarządzania, kierowane są bezpośrednio do społeczeństwa. Lepsza alokacja środków publicznych, skuteczniejsze egzekwowanie dochodów, jasne zasady pomocy podmiotom indywidualnym (osobom fizycznym) i pozostałym są podstawowym celem wprowadzanych zmian. Jednakże korzyści te mają charakter zbiorowy, odróżniając je w sposób znaczący od celów zmian w podmiotach sektora komercyjnego, gdzie podobne metody, przede wszystkim budżetowania, także są wdrażane i zwykle z dużym powodzeniem i efektem. Podstawowa różnica występuje właśnie w korzyściach. Dla pracowników (urzędników) najczęściej oznacza wzrost zakresu obowiązków i odpowiedzialności, konieczność podnoszenia kwalifikacji bez znaczących efektów i korzyści indywidualnych.

Propagatorzy zmian sami nie są do końca świadomi, że zaawansowane metody zarządzania i planowania budżetowego są systemami finansowo zamkniętymi, w których nie dopuszcza się możliwości rozpoczynania zadań lub ich zmian bez przejścia procedury analiz i weryfikacji i określenia realnych źródeł ich finansowania nie tylko w okresie bieżącym, ale w całym okresie jego wykonywania.

³ *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 685. Zob. także J. Diamond: *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*. International Monetary Found 2003.

⁴ Por. D.K. Carr, K.J. Hard, W.J. Trahan: *Zarządzanie procesem zmian*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 138-140 oraz Z. Mikołajczyk: *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 119-123.

Jednostka samorządu terytorialnego jako instytucja ucząca się

Scenariusz zmian w jednostce samorządu terytorialnego jako organizacji uczącej się i stopniowo wprowadzającej nowoczesne rozwiązania zarządcze jest ścieżką postępowania, która w sposób ewolucyjny, stopniowo przygotowuje jednostkę samorządu do ewentualnego wdrożenia zaawansowanych metod zarządzania, w tym w szczególności planowania i budżetowania. Problem jednak nie leży w chęciach i uzasadnieniu konieczności zmian, ale w przystosowaniu struktur jednostek samorządu terytorialnego do gruntownych zmian i postaw w procesie zarządczym. Z tego też powodu przed polskim podsektorem samorządowym stoi raczej inne wyzwanie: aby stopniowo dostosowywać struktury i sposoby zarządzania do wymogów poprawy skuteczności i efektywności zaangażowania środków publicznych tak, aby ustawowe zapisy dotyczące uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów mogły być realizowane w praktyce. To wymaga zmian z podejścia administratora na menedżerskie.

Stopniowanie zmian w procesie doskonalenia metod zarządzania wydaje się tą metodą, która może, nie w krótkim okresie czasu, ale w perspektywie wieloletniej, dać szansę poprawy skuteczności zaangażowania środków publicznych oraz stopniową eliminację czynnika uznaniowości w procesie podejmowania decyzji. Chodzi tu o wszystkie te decyzje, które w horyzoncie krótkiego okresu czasu wydają się zasadne i w pełni efektywne. Rozszerzając horyzont czasu i czynniki pośrednio wpływające i skutkujące na daną decyzję, może się okazać, że bilans kosztów i korzyści jest zupełnie odwrotny. Przyjmując założenie, że istniejący obecnie brak przygotowania struktur jednostek samorządu terytorialnego do głębokich jakościowych zmian w sposobie zarządzania, w tym i planowania, jest podstawową barierą ograniczającą, należy w pierwszej kolejności zmienić całą kulturę organizacyjną z modelu administracyjnego, zarządzanego dyrektywnie, na model oddolny, z menedżerskim podejściem do rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji. Jeśli nowe narzędzie, jakim ma być budżet zadaniowy, ma być z powodzeniem wdrażane, to należy pamiętać, że jego cechą charakterystyczną jest oddolność procesów planowania, zgodnych z przyjętymi celami ogólnymi i strategicznymi. Poza tym jest to stopniowe przygotowywanie całej struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego do możliwości podjęcia decyzji o przejściu na wyższy poziom zarządzania, w którym planowanie budżetowe i budżetowanie jest podstawowym filarem i punktem wyjścia w procesie realizacji zadań publicznych.

Wprowadzanie rozwiązań zaawansowanych bez przorientowania i przebudowania struktur wraz z doбором odpowiednich kadr menedżerskich zwykle prowadzi do marnotrawstwa środków publicznych i zawodności przyjętego rozwiązania w praktyce. Poszczególne etapy w modelu stopniowych zmian w procesie zarządzania można zidentyfikować w sposób następujący⁵:

⁵ Por. także M. Dylewski: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*. Difin, Warszawa 2007, s. 291-297.

1. Formalizacja i standaryzacja procesu planowania budżetowego będącego filarem procesu zarządzania w jednostce samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że termin: budżet zadaniowy, jeżeli jest lansowany, związany jest przede wszystkim z innym sposobem zarządzania zadaniami publicznymi.
2. Parametryzacja procesów zarządczych. Parametryzacja procesu zarządczego w tym rozumieniu będzie polegała na zmianie sposobu określania kwot na poszczególne zadania lub budżetów (planów finansowych) poszczególnych jednostek z historycznego (w stopniu możliwym) na parametryczny.
3. Kreowanie liderów zmian. Stopień powagi zmian jest zazwyczaj mierzony według tego, jak zmiany są postrzegane przez pracowników, których bezpośrednio dotyczą oraz jak oni na nie reagują. To, co dla jednych będzie zmianami poważnymi, przez innych może być traktowane jako nieistotne⁶.
4. Wprowadzenie instrumentarium analityczno-kontrolnego. Metody analizy ekonomicznej i finansowej, analiza kosztów i korzyści – to z jednej strony elementy determinujące proces i kryteria podejmowania decyzji o realizowanych zadaniach i priorytetach, a z drugiej służą jako mierniki oceny wykonywanych zadań.
5. Funkcjonalne zmiany organizacyjne. Podstawą budowy systemu organizacyjnego są pełnione funkcje, które pozwalają na koncentrację zasobów rzeczowych, finansowych i kadrowych z punktu widzenia ich zastosowania oraz zarządzania. Struktura z rozproszonej przekształca się w skupioną wokół zarządzających odpowiednimi funkcjonalnymi pionami.
6. Integrowanie i bilansowanie zasobów. Układ funkcjonalny zarządzania jednostką samorządu terytorialnego pozwala na weryfikację i ocenę niezbędnych zasobów potrzebnych do realizacji zadań. Wykorzystywanie poziomych powiązań pozwala na lepsze angażowanie środków i zasobów jednostki samorządu terytorialnego. W takim układzie i na tym etapie każde nowe zadanie rozpatrywane jest z punktu angażowania już istniejących zasobów, a nie budowy nowych struktur. Mamy do czynienia w takim przypadku ze strukturą uczącą się i zarządzaniem ciągłymi zmianami, ale z punktu widzenia konieczności dostosowywania się do zmian w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym.
7. Wprowadzenie zaawansowanego systemu budżetowania. W zależności od dojrzałości organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego wydaje się, że najlepsze efekty z wdrożenia nowoczesnych metod planowania i budżetowania można osiągnąć dopiero po zakończeniu zmian, które powodują, że czynnik ludzki jest dojrzały do przejścia odpowiedzialności i kreatywności w procesie wyboru, planowania i wykonywania zadań, projektów, programów i celów ogólnych jednostki samorządu terytorialnego.

⁶ Por. D.K. Carr, K.J. Hard, W.J. Trahan: *Zarządzanie procesem zmian*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 71.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania w zakresie scenariusza zmian metod zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, nieodzowne jest znaczące podniesienie skuteczności realizacji zadań publicznych. Aby to osiągnąć i w stopniu lepszym być przygotowanym na zmiany w otoczeniu, szczególnie te w następstwie negatywnych zjawisk gospodarczych i kryzysów, jednostki samorządu terytorialnego muszą powoli stawać się instytucjami elastycznymi i szybko dostosowującymi się do zmieniających się potrzeb społecznych. Same pozytywne zmiany są już gwarancją stopniowego podnoszenia skuteczności realizacji zadań.

Znaczącą barierą w procesie zmian w metodach zarządzania jest obecny system sprawowania władzy oraz jednoroczny cykl budżetowy. W takich warunkach bardzo trudno wdraża się metody podejmowania decyzji zorientowanych na efektywność i dłuższy horyzont czasowy. W takich warunkach narzucanie poprzez określone regulacje określonych systemów podejmowania decyzji wykorzystujących nowoczesne metody zarządzania i także budżetowania może być istotnym wsparciem procesu poprawy efektywności realizacji zadań publicznych.

DILEMMAS OF CHANGES IN THE MANAGEMENT PROCESS IN LOCAL GOVERNMENT

Summary

Cyclicity of the business conditions can to cause in the foreseeable future, that public sector, in this also the municipal subsection must adapt himself for changes in the environment. Local government units of the territorial autonomy should lead the monitoring policy and elastic adapting themselves to often impetuous the change market. In the article one moved the problem of the adaptation of structures of local government units, so that be possible the introduction of changes in the management process along with an utilization of the specialistic instrumentarium in this range which not only during crisis situations, but for long before make possible adapting of local government to new, often critical circumstances of their activity.