

Małgorzata Brojak-Trzaskowska

Przesłanki wdrażania zarządzania przez cele i zarządzania procesowego w jednostkach administracji publicznej na przykładzie budżetu zadaniowego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 75-82

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.

Małgorzata Brojak-Trzaskowska¹

PRZESŁANKI WDRAŻANIA ZARZĄDZANIA PRZEZ CELE I ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE BUDŻETU ZADANIOWEGO

Wprowadzenie

Głównym celem badawczym rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu jest ukazanie specyfiki, zasad i korzyści wynikających z wdrożenia (w ramach budżetowania zadaniowego) metody zarządzania przez cele i metody zarządzania procesowego w jednostkach administracji publicznej. Tak postawionemu celowi podporządkowano układ niniejszej pracy.

Korzyści z tytułu zastosowania budżetu zadaniowego w jednostkach administracji publicznej

Tradycyjna klasyfikacja budżetowa, obejmująca części, działy, rozdziały nie jest ani przejrzysta (czytelna), ani też racjonalna, celowa czy skuteczna w wystarczającym (zadowalającym) stopniu. Wobec powyższego, nowoczesne zarządzanie finansami publicznymi (*New Public Management*) determinuje konieczność zastąpienia dotychczasowego układu budżetowego – budżetem zadaniowym, stanowiącym instrument dynamicznego rządzenia państwem.

Za najistotniejsze potencjalne korzyści z tytułu wdrożenia budżetu zadaniowego uznaje się powszechnie:

- poprawę alokacji środków budżetowych, a także racjonalizację wydatków publicznych;
- nadanie strukturze wydatków publicznych prorozwojowego charakteru;
- zwiększenie stopnia przejrzystości budżetu;
- koncentrację wydatkowanych środków na najważniejszych (priorytetowych) oraz uzasadnionych działaniach;
- eliminowanie zbędnych wydatków, które nie przyczyniają się do realizacji zakładanych celów – zwłaszcza rozwoju społeczno-gospodarczego kraju;

¹ Dr, adiunkt, Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

- zwiększenie odpowiedzialności urzędników państwowych za realizowane działania i wydatkowane środki publiczne;
- usprawnienie działalności administracji państwowej i jej organów;
- zwiększenie skuteczności kontroli realizacji celów;
- stymulowanie współdziałania międzyresortowego.

Za immanentne komponenty budżetu zadaniowego uznaje się:

- sprecyzowanie celu działania danego ministerstwa lub urzędu;
- zdefiniowanie zadań przyjętych do wykonania;
- określenie alternatywnych instrumentów i środków służących do realizacji przyjętych zadań;
- wybór jak najlepszych mierników służących ocenie stopnia wykonania zadania;
- szacowanie poziomu i struktury kosztów, jakie zostaną poniesione na realizację wyznaczonych zadań.

Wyrazem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi winno być stosowanie dynamicznych metod i instrumentów zarządzania bazujących na najnowszych teoretycznych i praktycznych rozwiązaniach, w tym z zakresu zarządzania przez cele (ZPC) i zarządzania procesowego (ZP).

Przybliżenie specyfiki zarządzania przez cele oraz możliwości jego zastosowania w jednostkach administracji publicznej

Pomocnym instrumentem *New Public Management* jest zarządzanie, czy też rządzenie przez cele, wpływające na wzrost efektywności i skuteczności tego procesu. Metoda ZPC została opracowana przez guru zarządzania – P.F. Druckera w latach pięćdziesiątych XX w. Istota tego podejścia sprowadza się do określenia sposobów wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia dysfunkcji w procesie zarządzania. Koncepcja ZPC zakłada zorientowanie wysiłków całej kadry (wszystkich pracowników – tak przełożonych, jak i podwładnych) na realizacji wspólnego celu. Atrakcyjność techniki zarządzania przez cele w jednostkach publicznych jest niewątpliwie wynikiem występującego w niej dążenia do maksymalnego zespolenia wysiłków poszczególnych ministerstw czy urzędów we wspólne starania, zapewniające pomyślność i sprawne funkcjonowanie całego państwa. Zatem każdy pracownik administracji państwowej musi wnieść wyraźnie określony wkład w efektywność swojej jednostki organizacyjnej. Jeśli wszyscy osiągną własne cele, tym samym będą zrealizowane cele poszczególnych jednostek, wówczas nadrzędne cele całości (państwa) staną się realne (możliwe do osiągnięcia). Zarządzanie przez cele jest techniką kompleksową, zorientowaną na wyniki i długofalowy rozwój, możliwą do zastosowania w instytucjach publicznych.

Metoda ZPC zachowuje swoją aktualność i może być efektywnie aplikowana we współczesnych jednostkach administracji państwowej. Obecnie istota tego podejścia jest zbliżona do zarządzania strategicznego. Wydaje się, iż rozwiązaniem optymalnym jest połączenie obu metod. ZPC akcentuje kwestie „human relations”, a także wykorzystywanie zasobów wiedzy, co w dobie kreowania społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy (GOW) jest koniecznością i wyzwaniem, biorąc pod uwagę obecny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Rozwój gospodarczy w powiązaniu z ogólnym rozwojem społecznym nie pozwala na stosowanie stylu scentralizowanego rządzenia. Wobec powyższego koniecznością staje się zarządzanie (rządzenie) państwem według filozofii *New Public Management*.

Zarządzanie przez cele jest jedną z metod rządzenia, u podstaw której leży założenie, że do najcenniejszych zasobów należy motywacja i aktywność ludzi. Idea przewodnia tej filozofii skoncentrowana jest na wspólnym (zarówno przez przełożonych, jak i podwładnych) określeniu celów i sposobów ich realizacji, wspólnym ustalaniu mierników pożądanego wyników końcowych oraz na wspólnych okresowych przeglądach i ocenie uzyskanych rezultatów. W budżecie zadaniowym cele są z góry ustalone. Każdy organ ma jasno sformułowane cele i wskaźniki efektywności. Organy państwowe winny przy tym synergicznie współpracować, ponieważ łączą je te same priorytety (realizacja poszczególnych zadań). ZPC w ramach budżetowania zadaniowego zwiększa celowość i efektywność wydatkowania środków publicznych, a także przyczynia się do poprawy alokacji wydatków w przyszłości.

Metoda ZPC opiera się na następujących zasadach mających uzasadnienie w przypadku konstruowania, wdrażania i realizacji budżetu zadaniowego:

Ocenie winny podlegać efekty pracy, które należy mierzyć w kategoriach zrealizowanych celów – orientacja przede wszystkim na wynik (efekt), a nie tylko na działanie. Oceny stopnia realizacji zadań winny być przeprowadzane zarówno na koniec roku, jak i w trakcie roku budżetowego. Wyrazem tego winno być osiągnięcie celów wyznaczonych w ramach budżetów zadaniowych według założonego poziomu mierników, które winny wyróżniać się następującymi cechami: bezpośredniością, obiektywizmem, adekwatnością, co do celu, ilościowym charakterem, praktyczną przydatnością pod względem terminów, kosztów, oraz niezawodnością, a także prostotą konstrukcji.

Cele winny być formułowane wspólnie przez kadrę zarządzającą i w miarę możliwości innych pracowników. Wdrażanie budżetów zadaniowych w Polsce winno stymulować współpracę międzyresortową w tych wszystkich obszarach, gdzie jest to możliwe.

Formułowanie celów winno uwzględniać pewne kryteria – orientacja na definiowanie celów: (a) mierzalnych, (b) jasno sprecyzowanych, (c) realnych, czyli możliwych do osiągnięcia, (d) akceptowalnych, a dzięki temu skutecznie motywujących do działania, (e) spójnych – cele nie powinny się wzajemnie wykluczać.

Należy systematycznie poszukiwać źródeł usprawnień – orientacja na rozwój, doskonalenie. Wobec powyższego zasadne staje się stosowanie procedury zarządzania procesowego.

Wydatkowanie środków budżetowych wymaga racjonalizacji tj. poszukiwania środków i sposobów zmierzających do usprawnienia działań poprzez politykę zorientowaną na przejrzystość, celowość i efektywność planowanych i realizowanych wydatków publicznych.

Badania naukowe, a także praktyka (także gospodarcza) dowodzą, że:

- cele winny być konkretne, ściśle sprecyzowane, wówczas prowadzą do lepszych wyników; ponadto cele winny stawiać wyzwania, ale jednocześnie winny być realne, czyli możliwe do osiągnięcia przy danych wysiłkach i zaangażowaniu określonych środków;
- informacje o wynikach w realizowaniu celów ulepszają ten proces, zwłaszcza dzięki możliwości wprowadzania koniecznych korekt (modyfikacji) w sytuacji zidentyfikowania odchylenia od pożądanego stanu;
- w sytuacji, jeżeli wyznaczymy więcej niż jeden cel, należy ustalić i przyjąć określoną hierarchię ważności; należy przy tym zauważyć, iż struktura budżetu zadaniowego uwzględnia cele główne, szczegółowe i operacyjne;

- należy nagradzać za osiągnięcie celów i za efektywność, a nie za same wysiłki;
- poszczególne jednostki administracji publicznej powinny opracowywać programy działań prowadzących do osiągnięcia celów – w planach działań wyszczególnia się konkretne zadania i harmonogramy potrzebne do osiągnięcia celów; konstruowanie budżetu zadaniowego winno bazować na zasadach: skuteczności, przejrzystości i efektywności;
- należy przeanalizować zasady i sposoby postępowania stosowane w danej jednostce z punktu widzenia ich spójności i komplementarności w odniesieniu do wyznaczonych celów.

Powyższe rekomendacje winny znaleźć powszechne zastosowanie w procesie wyznaczania celów w ramach formułowania budżetów zadaniowych. Procedura postępowania w procesie formułowania budżetu zadaniowego przez pryzmat ZPC obejmuje następujące elementy:

- formułowanie konkretnych celów, programów i zadań, które należy zrealizować w danym czasie;
- opracowanie szczegółowego planu działania, aby dane cele osiągnąć;
- ustalenie harmonogramu działań, aby dane cele osiągnąć;
- opracowanie budżetu dotyczącego wszystkich potrzebnych zasobów – planowanie wydatków publicznych;
- szacowanie lub prognozowanie, co należy zrobić w określonych etapach realizacji planu;
- wyznaczanie norm (mierników produktu, rezultatu, oddziaływania), na podstawie których będzie oceniana efektywność.

Za najistotniejsze wymierne korzyści z tytułu zastosowania ZPC w jednostkach administracji publicznej należy uznać: konieczność opracowania i systematycznego weryfikowania polityki i strategii państwa, a także poszczególnych ministerstw, tworzenie warunków do różnicowania celów strategicznych, wyraźne określenie celów działania i kontrolę wyników, włączenie w proces definiowania celów również kierownictwa średniego i niższego szczebla, a także powszechne stosowanie technik i instrumentów „human relations”.

Zarządzanie procesowe jako komponent *New Public Management*

Wpływ globalizacji oraz prawnych i instytucjonalnych uwarunkowań międzynarodowych powoduje, że państwa przestają być całkowicie niezależnymi obszarami rządzenia, a ich rozwój społeczno-gospodarczy uzależniony jest w dużej mierze od sprawności rządzenia przez władze lokalne, regionalne i centralne. Polska ma szanse rozwoju na wspólnym, europejskim i globalnym rynku, pod warunkiem zapewnienia odpowiednich, nowoczesnych, dynamicznych metod rządzenia państwem opartych na zasadach określanych jako *New Public Management*.

Administracja publiczna powinna być zorientowana przede wszystkim na osiągnięcie wyników, a następnie na wejścia, procesy działania i wyjścia. Należy zwracać zdecydowanie większą uwagę na zadania, a ocena ich działania powinna wynikać z osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie jasno sprecyzowanych i mierzalnych (ilościowych) standardów czy wskaźników wykonania. Wyniki sprowadza się przy tym nie tylko do jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, ale

także do rzeczywistych zmian w życiu ludzi i w funkcjonowaniu gospodarki, jakie są następstwem działania administracji. Nowe publiczne zarządzanie kładzie bardzo duży nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości. Wdrożenie zarządzania procesowego przyczynia się do efektywniejszej realizacji działań w różnych obszarach funkcjonowania państwa i poszczególnych resortów, między innymi w obszarze finansowym, organizacyjnym i kadrowym. Przyczynia się do ujednoczenia systemu działania oraz podniesienia poziomu (jakości) realizowanej działalności. Dodatkowym efektem może być poprawa wizerunku państwa i poszczególnych ministerstw. Procesowi zarządzania winny towarzyszyć zaplanowane, kompleksowe działania szkoleniowo-doradcze, poprzez rozwijanie kompetencji zawodowych pracowników państwowych, które przyczynią się do zaprojektowania, wdrożenia i sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania procesowego. Podniesienie poziomu kwalifikacji pracowników oraz wdrożenie kompatybilnych rozwiązań organizacyjnych, wzmocni powiązania międzyresortowe i przełoży się na efektywną współpracę. Orientacja procesowa stanowi platformę przejścia do rządzenia państwem poprzez zarządzanie procesami, a także metodę umożliwiającą efektywniejsze i skuteczniejsze wprowadzanie wszelkich zmian, w tym między innymi wdrażanie systemów informatycznych czy systemów zarządzania jakością. ZP zwiększa świadomość i przejrzystość przebiegu procesów, wzmacnia kulturę współpracy, umożliwia identyfikację źródeł nieefektywności, ułatwia zrozumienie wkładu poszczególnych jednostek w realizację celów procesów, daje możliwość uruchomienia ukrytych rezerw na rzecz wzrostu efektywności operacyjnej, umożliwia wreszcie podjęcie działań usprawniających.

Za najistotniejsze cele zarządzania procesowego w jednostkach administracji publicznej należy uznać:

- wzrost efektywności i skuteczności realizowanych działań;
- wyodrębnienie struktury działań przez zdefiniowanie czynności, decyzji, dokumentacji i strumieni ich przepływów;
- określenie przebiegu działań w układzie czasowym i przestrzennym;
- wskazanie na podstawowe znaczenie społeczeństwa i gospodarki;
- ujednoczenie systemu działania oraz podwyższenie jakości realizowanej działalności;
- ograniczenie podejmowania zbędnych lub błędnych decyzji – zidentyfikowanie źródeł braku lub niskiej efektywności, a w konsekwencji podjęcie działań usprawniających;
- zwiększenie przejrzystości realizowanych procesów;
- restrukturyzację i reorganizację zasobów ludzkich;
- integrację poszczególnych jednostek organizacyjnych (ministerstw, urzędów państwowych), ukierunkowaną na maksymalizację efektów;
- zlikwidowanie braku odpowiedzialności za nieefektywne lub błędne decyzje, które skutkują nieuzasadnionym ekonomicznie wzrostem zaangażowania środków publicznych, a zwłaszcza ich marnotrawstwem.

Reasumując podejście procesowe zakłada traktowanie poszczególnych działań i wykorzystywanych w nich zasobów jako procesów, utożsamianych ze zbiorem przebiegających sekwencyjnie czynności, przyczyniających się do zmiany zasobów na wejściu w konkretne wyniki na wyjściu. Jednym z warunków skutecznego zaprojektowania, wprowadzenia i sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania procesowego jest

podniesienie poziomu kwalifikacji pracowników oraz wdrożenie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych.

Zarządzanie procesowe zakłada zmianę koncepcji realizowanych procesów zmierzającą do zdecydowanej poprawy efektywności działania. U podstawy tego podejścia leży założenie, że działania administracji państwowej należy traktować jako całość procesów zorientowanych na satysfakcjonowanie potrzeb społeczeństwa.

Powodzenie zarządzania procesowego zależy od spełnienia następujących warunków²:

- pełnego zaangażowania kierownictwa, mającego jasny obraz realizowanej strategii,
- ukierunkowania realizowanych procesów na klienta – społeczeństwo,
- postawienia sobie ambitnych celów,
- tworzenia wielodyscyplinarnych zespołów składających się z ludzi najlepszych, o największym potencjale twórczym,
- umożliwienia swobodnej kreatywności pracowników,
- włączenia informatyków w pracę zespołu już od samego początku,
- właściwego doboru pierwszych działań.

Należy zauważyć, iż kompleksowe zarządzanie jakością i zarządzanie procesowe przenikają się, bowiem zarówno w przypadku pierwszego, jak i drugiego podejścia priorytetowe znaczenie przypisuje się: jakości, orientacji na klienta, zasobom ludzkim (pracy zespołowej, systematycznym szkoleniom, tworzeniu warunków dla kreatywności i innowacyjności pracowników), a także doskonaleniu procesów realizowanych w przedsiębiorstwie.

Michael Hammer formułuje listę szczegółowych zasad zarządzania procesowego³:

- Działanie powinno się organizować wokół wyników, a nie wokół zadań. Chodzi o to, aby odpowiedzialność, na ogół rozproszoną między realizatorów cząstkowych zadań, scalić, powierzając je jednej osobie lub jednemu zespołowi. Tego rodzaju sytuacja jest korzystna dla klienta, który we wszystkich sprawach może się kontaktować z jedną osobą odpowiedzialną.
- Użytkownicy wyniku procesu powinni być organizatorami tego procesu. Jeśli sami zainteresowani realizują tego rodzaju procesy, skraca się zwykle czas ich realizacji i zmniejsza koszt, czyli wzrasta efektywność.
- Zasoby przestrzennie rozproszone należy traktować tak, jakby się znajdowały w jednym miejscu. Zasada ta ma na celu przezwyciężenie tradycyjnego konfliktu między centralizacją a decentralizacją.
- Procesy równoległe należy koordynować w trakcie ich wykonywania, bowiem kiedy niezależnie wykonywane części próbuje się skompletować w całość post factum, wtedy znacznie wydłuża się łączny czas realizacji przedsięwzięcia.
- Decyzje powinny być podejmowane w miejscu realizacji procesu, a oddalone przestrzennie kierownictwo ma wyłączne prawo kontroli decyzji.

² Por. J. Brillman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 271–276.

³ M. Hammer, *Reengineering work – Don't automate, obliterate*, „Harvard Business Review” 1990, nr 7–8, za: Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 190–191.

Przy takim założeniu można osiągnąć spłaszczenie struktur i ograniczenie liczby stanowisk kierowniczych.

- Gromadzone informacje powinny spływać do jednego ogólnie dostępnego banku danych. Częstokroć drobne informacje, ale o istotnym znaczeniu, nie docierają do zainteresowanych nimi odbiorców, co obniża efektywność procesu podejmowania decyzji.

Zmiany w rządzeniu państwem w wyniku wdrożenia systemu zarządzania procesowego dotyczą w szczególności⁴:

- zastępowania tradycyjnych komórek funkcjonalnych zespołami odpowiedzialnymi za poszczególne procesy,
- zastępowania prostych zadań złożoną pracą wielopłaszczyznową,
- zastępowania stanowisk kontrolowanych stanowiskami autonomicznymi,
- wprowadzania systemu wynagrodzeń uwzględniającego efekty pracy,
- zastępowania szkoleń edukacją,
- wprowadzania zmian w kryteriach awansowania – zastępowania osiąganych wyników przydatnością,
- zmian wartości – otwarcie na klienta zastępuje protekcyjność,
- przekształcenia kierowników z nadzorców w animatorów,
- spłaszczenia struktur organizacyjnych,
- przekształcenia menedżerów z arbitrow w liderów.

Nie ulega wątpliwości, że procesy są o wiele trudniejsze do skopiowania. Dla tego strategia oparta na efektywności procesów daje większą gwarancję sukcesu⁵.

Zarządzanie procesowe polega na analizie, ocenie i weryfikacji celów i oczekiwanych efektów działania, drogą analizowania, organizowania i nadzorowania procesów. Podejście procesowe wyraża się ponadto dążeniem do systematycznego doskonalenia procesów, utożsamianych z następującymi po sobie czynnościami, pozostającymi w związku przyczynowo-skutkowym. W podejściu procesowym zadania są formułowane w oparciu o proces przewidywania przyszłości i ciągłego udoskonalania.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy zauważyć, iż system rządzenia procesowego w jednostkach administracji publicznej powinien zakładać:

- radykalne przekształcenie lub doskonalenie wszystkich realizowanych procesów,
- poprawę efektywności funkcjonowania państwa, np. dzięki redukcji kosztów,
- orientację procesów na potrzeby społeczeństwa,
- nieograniczoną kreatywność pracowników jednostek administracji państwowej,
- całkowite zaangażowanie kierownictwa i personelu,
- skracanie terminów realizacji procesów,
- równoległą koordynację ogółu procesów realizowanych w przedsiębiorstwie w tym samym czasie.

⁴ Por. Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 195-199.

⁵ M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 422.

- decentralizację zarządzania, zapewnienie współdziałania pracowników w zarządzaniu,
- spłaszczenie struktur organizacyjnych,
- usprawnienie systemu komunikowania się, innowacyjność w korzystaniu z technologii informatycznych,
- odpowiedzialność wszystkich uczestników zespołu za wyniki realizowanego procesu,
- systematyczne uczenie się i identyfikację pracowników z danym ministerstwem czy urzędem.

Z kolei – jak już wcześniej wspomniano – za najistotniejsze korzyści z tytułu zastosowania zarządzania przez cele w jednostkach administracji publicznej należy uznać: konieczność opracowania i systematycznego weryfikowania polityki i strategii państwa, a także poszczególnych ministerstw, tworzenie warunków do różnicowania celów strategicznych, wyraźne określenie celów działania i kontrolę osiągniętych wyników, włączenie w proces definiowania celów również kierownictwa średniego i niższego szczebla, a także powszechne zastosowanie instrumentów „human relations”.

Literatura

1. Brilman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
2. Hammer M., *Reengineering work: Don't automate, obliterate*, „Harvard Business Review” 1990, nr 7-8.
3. Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
4. Przybyła M. (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.

Summary

THE UNDERLYING IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT BY OBJECTIVES AND MANAGEMENT PROCEDURES IN PUBLIC ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF PERFORMANCE BUDGET

The study focuses on the nature and approximate rules for management by objectives and management process, identify the conditions (benefit) the implementation of these methods in public administration, especially in the context of budgeting task force.