

Jacek STROJNY¹

ORGANIZACYJNE I METODYCZNE ZAŁOŻENIA WDROŻENIA BUDŻETU ZADANIOWEGO W SAMORZĄDACH LOKALNYCH

Niniejszy artykuł przedstawia wybrane uwagi i doświadczenia praktyczne autora związane z reorientacją zadaniową samorządów lokalnych. Uwzględniono w nim zarówno kontekst prawny uzasadniający wprowadzenie takiego podejścia, jak i podstawowe warunki brzegowe wynikające z aktualnie obowiązującego prawa i determinujące wdrażanie określonych rozwiązań w praktyce. Podstawową część artykułu poświęcono natomiast analizie dwóch podstawowych płaszczyzn, które należy uwzględnić przygotowując samorząd do wprowadzenia skutecznych i efektywnych rozwiązań uruchamiających budżet zadaniowy i kontrolę zarządczą. Omówiono więc kontekst organizacyjny orientacji zadaniowej oraz podstawowy zakres metodyki (metod i technik zarządzania) pozwalającej na uzyskanie oczekiwanych, faktycznych efektów zarządczych.

1. WPROWADZENIE

Samorządy lokalne stoją przed wieloma wyzwaniami wynikającymi z oddziaływania szeregu zjawisk o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Przyjęcie odpowiedniej perspektywy analizy problemów związanych z przyjęciem pewnego, specyficznego na chwilę obecną systemu zarządzania wymaga uwzględnienia tego faktu. Wdrożenie budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej to nie jest bowiem zadanie, które jest celem samym w sobie. Zdecydowanie jest to przedsięwzięcie, które jest środkiem do realizacji celów, które mają charakter fundamentalny i raczej strategiczny. Dlatego należy wpierw ustalić ów szerszy kontekst zmian, a następnie zająć się szczegółami wynikającymi z warunków brzegowych w postaci wewnętrznych i zewnętrznych regulacji. Dążąc do sprecyzowania specyfiki kontekstu zewnętrznego należy zwrócić uwagę na podstawowe czynniki, które warunkują obecnie i determinować będą w najbliższej przyszłości funkcjonowanie samorządów.

Identyfikacja wskazanych czynników wymaga z całą pewnością odwołania się do zjawiska, które należy traktować jako podstawowy proces nadrzędny, kreujący warunki funkcjonowania różnorodnych podmiotów, w tym również samorządów. Chodzi tutaj oczywiście o globalizację, którą analizuje się szczególnie chętnie w wielu kontekstach (gospodarczym, politycznym, kulturowym, itd.), relatywnie niewiele uwagi poświęcając jednak jego oddziaływaniu na rozwój społeczności lokalnych. Nie ulega wątpliwości, iż jednym z podstawowych efektów omawianego zjawiska jest wysoka i rosnąca współzależność wielu procesów². Globalizacja bowiem, jak to trafnie określa G.W. Kołodko, to „ruch w kierunku ograniczenia i znoszenia barier w międzynarodowej wymianie gospo-

¹ Dr Jacek Strojny, Katedra Ekonomii, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska.

² S. Flejterski, P.T. Wahl, *Ekonomia globalna*, Difin, Warszawa 2003, s. 18.

darczej”³. Właśnie ten pęd stanowi podstawową przyczynę konieczności reorientacji strategicznej wszystkich podmiotów, od przedsiębiorstw po instytucje. Bazując na fundamencie zmian technologicznych procesy globalne doprowadzają do sytuacji, w której dalej jest coraz bliżej, a to co znane i stabilne jest coraz bardziej inne i nowe.

Pozostaje tutaj oczywiście odpowiedzieć na pytanie co oznacza owo „bliżej” oraz „nowe” oznacza w przypadku podmiotu takiego jak jednostka samorządu terytorialnego (JST). Obserwując procesy ostatnich lat, sprawa wydaje się tutaj relatywnie prosta w kwestii rozważań teoretycznych oraz dość trudna w kwestii ich przełożenia na realne działania. Polska reforma samorządowa, trwająca od 1990 r. oznacza stopniowe przenoszenie ciężaru kreowania procesów rozwojowych z poziomu centralnego (rządowego) na lokalny i regionalny¹ (gminy i powiaty oraz częściowo województwa). Samorządy zyskują realny wpływ na warunki funkcjonowania obywateli i podmiotów gospodarczych, przejmując zarówno zadania jak i rosnącą samodzielność dochodową⁴. Oznacza to jednak, że w coraz większym stopniu sprawność funkcjonowania jednostek samorządowych przekłada się na lepszą bądź gorszą sytuację społeczności lokalnej.

Warto zwrócić uwagę, iż globalizacja otwiera dość specyficzny i niespotykany wcześniej na taką skalę rynek kapitału mobilnego⁵. Dotyczy on zarówno kapitału intelektualnego (obywateli), jak i kapitału finansowego (przedsiębiorstw). Obywatele, posiadający określone kompetencje mają możliwość nie tylko relatywnie łatwiej oceny możliwości samorealizacji w danym miejscu. W coraz większym stopniu swobodnie mogą także ową lokalizację zmienić, podejmując decyzję o przemieszczeniu się zarówno w obrębie danego kraju, jak i poza jego granice. W jeszcze większym stopniu swoboda takiego działania pojawia się na poziomie decyzji lokalizacyjnych podmiotów gospodarczych. Taka sytuacja oznacza dla samorządu gminnego czy powiatowego konieczność konkurowania o ten kapitał na rynku charakteryzującym się coraz rosnącym poziomem rywalizacji.

Samorządy nastawione na rozwój muszą zatem w taki sposób realizować swoje zadania aby stworzyć konkurencyjne na tle alternatywnych lokalizacji miejsce do życia dla obywateli oraz do inwestowania dla biznesu. Wymaga to wyjścia poza wąsko rozumianą rolę administrowania w kierunku kreowania, inspirowania i wspierania inicjatyw rozwojowych. Zmieniają się zatem wymagania stawiane nie tylko poszczególnym jednostkom organizacyjnym samorządu, ale także zatrudnionym w nich ludziom. Bycie urzędnikiem to współcześnie nie tylko znajomość prawa i sprawność w realizacji procedur administracyjnych. Niezbędne jest wyjście poza te ramy, dążenie do poszukiwania szans, otwarcie na innowacje i gotowość do ich kreowania.

W jednej ze swoich publikacji M.A. West definiuje kilka czynników determinujących innowacyjność organizacji działającej w gospodarce globalnej. Wymienia wśród nich⁶:

- wyzwania ze strony konkurencji,
- orientacja na jakość,
- wykorzystywanie zespołowych metod pracy,
- efektywna komunikacja pomiędzy jednostkami organizacji,
- wsparcie kierownictwa firmy dla pomysłów innowacyjnych,

³ G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 99.

⁴ Przykładem tego jest m.in. rosnący udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

⁵ J. Strojny, *Model zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w gospodarce globalnej*, [w:] *Polska wschodnia. Zarządzanie rozwojem*, WSAP, Białystok 2008, s. 308 i nast.

⁶ M.A. West, *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 16 i nast.

- przyzwolenie na kwestionowanie podstawowych dla organizacji założeń,
- partycypacja pracowników.

Przed dekadą, kiedy publikowano tę książkę w Polsce dyskusje tego typu dotyczyły przede wszystkim przedsiębiorstw. W chwili obecnej każdy z wymienionych czynników musi być brany pod uwagę w zarządzaniu JST oraz innych instytucji sektora publicznego. Dopiero przyjęcie takiej perspektywy pozwala spojrzeć w odpowiedni sposób na zadania i ogrom wyzwań jaki stoi przed samorządami w perspektywie kilku najbliższych lat. Spełnienie zapisów ustawy o finansach publicznych w zakresie kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego wymaga bowiem spojrzenia na funkcjonowanie samorządowych jednostek organizacyjnych zupełnie z innej perspektywy. Ich rola nie sprowadza się do administrowania, tylko do konkurowania, a skoro tak, to konieczna jest implementacja podejść wypracowanych w biznesie. Tylko dzięki nim samorząd może stać się wewnątrzorganizacyjnie gotowy do zmierzenia się z zewnętrznymi zagrożeniami i szansami.

2. SPECYFIKA BUDŻETU ZADANIOWEGO I KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁷ wprowadziła z początkiem 2010 r. nową perspektywę w sferze podejścia do realizacji i pomiaru efektów wykonywanych zadań publicznych. Wprowadzenie w miejsce kontroli finansowej pojęcia i trybu kontroli zarządczej należy rozumieć jako próbę stworzenia kompleksowego rozwiązania pozwalającego na reorientację planowania i zarządzania finansowego w kierunku formuły zadaniowej. Sankcjonuje się w ten sposób sytuację w której działania kontrolne wychodzą poza sferę *stricte* finansową, obejmując także aspekty związane z osiąganym poziomem skuteczności i efektywności podmiotów sektora publicznego. Powstaje w ten sposób instrument pozwalający oceniać sprawność organizacyjną jednostki sektora publicznego.

Podstawą nowego podejścia jest ponadto nie tylko prawidłowość i zgodność z prawem realizowanych operacji finansowych, związanych głównie z wydatkowaniem środków. Niezmiernie ważne staje się uzasadnienie danego wydatku z perspektywy planowanego do osiągnięcia celu. Warto zwrócić uwagę, że w ten sposób próbuje się narzucić na sektor publiczny, w tym samorządy lokalne reżim decyzyjny podobny do tego, jaki w naturalny sposób powinien charakteryzować sektor prywatny, w tym aktywność biznesową. Planowanie zadaniowe więc to nie tyle kwestia techniczna związana z trybem przygotowania budżetu, a mentalna związana z podejściem do filozofii zarządzania jednostką publiczną i realizacji przez nią zadań związanych z oddziaływaniem na otoczenie.

Należy się zatem zastanowić co stanowi podstawowy cel budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej. Odpowiedź wydaje się tutaj realywnie prosta w teoretycznych założeniach. Otóż dzięki orientacji zadaniowej punktem wyjścia do planowania wydatków jest rzeczywisty, realny i uzasadniony cel, mający uzasadnienie strategiczne. W polskich samorządach panuje bowiem swoista zgoda dotycząca roli dokumentów programowych w rzeczywistym procesie zarządzania rozwojem lokalnym. Strategie rozwoju stanowią zbiór, tyleż uzasadnionych społecznie, co często niespójnych i niemierzalnych założeń przyszłego porządanego stanu. Sformułowania użyte w tych dokumentach nie pozwalają na powiązanie aktywności bierzącej z określonymi kierunkami o charakterze długofalowym. Co za tym idzie, oddzielona jest sfera decyzji krótkookresowych od zapisów strategicznych, które w takiej sytuacji przestają być narzędziem zarządzania. Utrudnia to

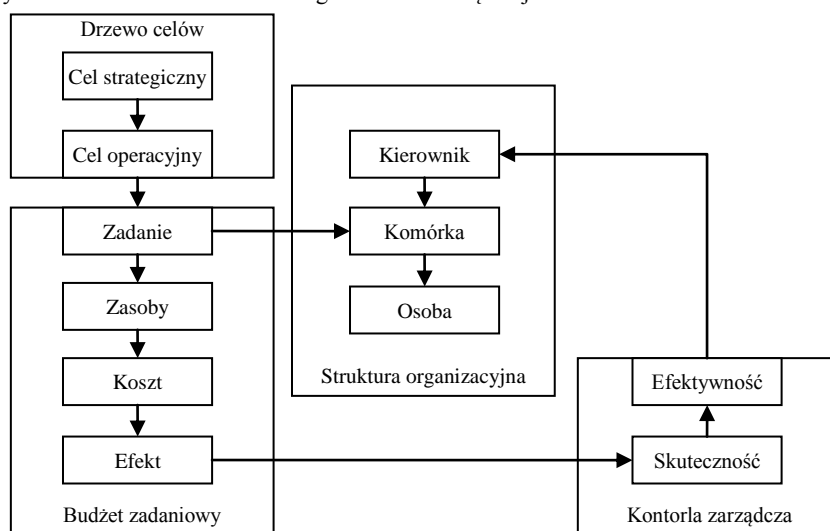
⁷ Dz. U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240, z późn. zm.

w praktyce uzyskanie efektu synergii, wynikającego z koncentracji na priorytetach. Ginią one w natłoku codziennych dylematów, często pod naciskiem określonych grup interesu, które co jest rzeczą naturalną dążą do uzyskania satysfakcjonujących dla siebie działań, mających odzwierciedlenie m.in. w bieżących wydatkach budżetowych.

Prawidłowo wdrożony budżet zadaniowy wymaga zachowania ciągu logicznego, którego początek znajduje się w przyjętym, ważnym społecznie, mierzalnym celu, a koniec w uzyskanym operacyjnym efekcie wydatku budżetowego. W większości wypadków wdrożenie nie tyle procedury, co filozofii budżetu zadaniowego będzie więc wymagać od samorządów weryfikacji płaszczyzny zarządzania strategicznego, a dopiero na tej bazie wprowadzania rozwiązań na poziomie operacyjnym. Strategia musi tutaj stać się narzędziem codziennego użytku, punktem odniesienia dla podejmowanej decyzji, można wręcz powiedzieć obowiązkową lekturą do porannej kawy. To istotna i niełatwa zmiana, która ma wymiar mentalny i wymaga dużej mądrości i determinacji władz lokalnych w kształtowaniu nowej kultury organizacyjnej. Współczesnemu urzędnikowi nie wystarczy jedynie realizowanie obowiązków zgodnie z przepisami prawa. Konieczne jest ukierunkowanie działalności na ciągłe doskonalenie organizacji (JST) oraz jej miejsca w konkurencyjnym otoczeniu.

Wprowadzenie zintegrowanych z budżetem zadaniowym zasad kontroli zarządczej pozwala na stworzenie w pełni funkcjonalnego systemu zapewniającego nie tylko logikę wyborów zadań do realizacji, ale także ocenę sprawności i efektywności osiągania założonych celów. System kontroli zarządczej powinien stanowić rzetelne i skuteczne źródło informacji o prawidłowości przebiegu procesów w zgodzie z opisanym wcześniej ciągiem logicznym. Kierownik jednostki powinien dysponować kompletną wiedzą o efektach podjętych działań oraz kosztach ich osiągnięcia. Dzięki temu może oceniać ewentualne zagrożenia w realizacji przyjętych celów strategicznych. Można zatem mówić o pewnym docelowym schemacie postępowania obejmującym zintegrowane rozwiązania w zakresie budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej. Przedstawia go rys. 1.

Rys. 1. Schemat budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej.



Źródło: Opracowanie własne.

Budżet zadaniowy w ujęciu prezentowanym na przedstawionym schemacie to plan osiągnięcia efektów za pomocą adekwatnych pod względem zakresu, kosztu oraz terminu zadań. Podstawową kwestią jest ściśle określenie odpowiedzialności za ich realizację poprzez wskazanie komórki organizacyjnej oraz osoby, na której spoczywa obowiązek uzyskania przyjętych celów. Z punktu widzenia zarządczego jednym z podstawowych zadań kontroli zarządczej jest pozyskanie informacji o sprawności przebiegu procesu od wyznaczenia celu operacyjnego po osiągnięty efekt. Dzięki temu możliwe jest dokonanie oceny skuteczności i efektywności jednostki organizacyjnej, a dokładniej komórki bądź osoby odpowiedzialnej. Na tej podstawie kierownik jednostki może w sposób bardziej racjonalny zarządzać pracą podległych mu osób, motywując pracowników oraz modyfikując zadania w kolejnych etapach planowania.

Nacisk na uzyskanie efektów sugeruje wdrożenie odpowiednich rozwiązań wewnętrznych zwiększających efektywność pracy oraz poziom kontroli nad przebiegiem zadań jeszcze w trakcie ich realizacji. Stąd też sugeruje się, aby wdrożenie budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej przeprowadzić podejmując jednocześnie wyzwanie reorientacji całej organizacji w kierunku zadaniowym. Oznacza to odpowiednią modyfikację struktury organizacyjnej w taki sposób, aby pozwalała na bardziej elastyczne działanie, a jednocześnie ściśle określenie odpowiedzialności. Konieczne jest także wdrożenie odpowiednich procedur postępowania umożliwiających skuteczną kontrolę postępów w realizacji powierzonych zadań, niezależnie od tego czy mają one charakter procesowy czy projektowy. Dzięki temu osoby odpowiedzialne za ich realizację otrzymują narzędzia pozwalające interweniować w trakcie realizacji zadania w celu zmniejszenia odchyłań od planu. Dzięki temu zwiększa się szanse na osiągnięcie założonych parametrów po zakończeniu roku budżetowego. Szczegółowy opis niezbędnych zmian przedstawiają kolejne części niniejszego artykułu.

3. UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNE ORIENTACJI ZADANIOWEJ

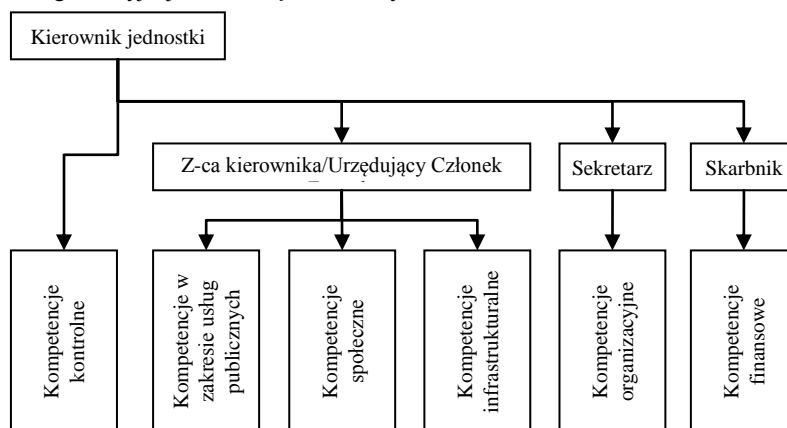
3.1. Założenia wymiaru liniowego struktury organizacyjnej samorządu

Podstawą formalną organizacji pracy w samorządowej jednostce organizacyjnej jest regulamin organizacyjny. Określa on zasady podziału pracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi, wskazując odpowiedzialność za ich prawidłowe wykonywanie. Na podstawie regulaminu realizowane są wszelkie zadania o charakterze merytorycznym oraz zarządczym. W samorządach dominują obecnie rozwiązania klasyczne oparte na strukturze hierarchicznej, którą z pewnym uproszczeniem można określić jako liniową. Wykorzystuje ona pewien klucz podporządkowania poszczególnych komórek (wydziałów, biur, zespołów), który wynika po części z przyzwyczajenia, po części zaś z przepisów szczególnych warunkujących tryb pracy niektórych stanowisk.

W ramach wspomnianego klucza grupuje się komórki organizacyjne, przyporządkowując je do Kierownika jednostki, jego zastępców, ewentualnie członków Zarządu, Sekretarza oraz Skarbnika. Oceniając istniejące w danym podmiocie rozwiązanie należy zwrócić szczególną uwagę na dość istotną kwestię. Otóż, z punktu widzenia procesu zarządzania, a szczególnie zarządzania zorientowanego zadaniowo konieczne wydaje się grupowanie komórek pozwalające utworzyć czytelne obszary kompetencyjne, pozwalające na sprawniejszy przepływ informacji oraz zgodność zakresu zadań. Nie tyle zatem chodzi o to, aby rozdzielić komórki pomiędzy osoby z głównego kierownictwa jednostki. Sytuację należy wręcz odwrócić, poszukując ludzi o odpowiednich kwalifikacjach do zarzą-

dzania komórkami z danego obszaru organizacyjnego. Ponadto konieczne jest wzięcie pod uwagę specyfiki odpowiedzialności, szczególnie Sekretarza i Skarbnika. Można zatem zaproponować pewien ogólny zarys struktury organizacyjnej, zapewniający wyższą sprawność realizacji procesów oraz dostosowanie sposobu działania jednostki organizacyjnej do zarządzania zadaniowego. Przedstawiono ją na rys. 2.

Rys. 2. Ogólny schemat układu liniowego struktury organizacyjnej podstawowej jednostki organizacyjnej w samorządzie lokalnym.



Źródło: Opracowanie własne.

Proponuje się, aby w miarę możliwości skupić komórki organizacyjne w obrębie czterech obszarów obejmujących kompetencje:

- finansowe,
- organizacyjne,
- infrastrukturalne,
- społeczne,
- w zakresie usług publicznych,
- kontrolne.

Pierwsze dwie powinny mieć stałe przyporządkowanie odpowiednio do Skarbnika oraz Sekretarza. Wszystkie komórki nie należące do kompetencji organizacyjnych czy finansowych należy podporządkować zgodnie z ich obszarem merytorycznym. Kolejne trzy grupy związane są z realizacją zadań samorządu lokalnego i wymagają odpowiedniego przygotowania merytorycznego osób, które w wyniku wyborów samorządowych uzyskują mandat do sprawowania funkcji zastępcy kierownika jednostki bądź urzędującego członka zarządu. Należy zatem odejść od sytuacji, w której poszczególne komórki po przeprowadzonych wyborach podporządkowywane są do osób. Konieczne jest zapewnienie sytuacji odwrotnej, w której osoby dobiera się w taki sposób, aby ich przygotowanie merytoryczne pozwalało na sprawne zarządzanie danym obszarem kompetencyjnym.

Osobną kwestią pozostaje ustalenie, które obszary kompetencyjne należy bezpośrednio podporządkować kierownikowi jednostki. Przyjmując jako punkt wyjścia filozofię kontroli zarządczej, wymagającej faktycznego wdrożenia metody zarządzania przez cele, uzasadnionym staje się skoncentrowanie na procesach kontrolnych, obejmujących pomiar i ocenę sprawności procesów na poziomie operacyjnym i strategicznym. Oczywiście po-

mimo takiego rozwiązania konieczne jest spełnienie warunków brzegowych wynikających z przepisów szczególnych, które nakazują w przypadku niektórych stanowisk bezpośrednie przyporządkowanie do kierownika.

3.2. Podstawowe aspekty tworzenia organizacji macierzowej

Przedstawione wyżej podejście jest niezbędne do sprawnego realizowania procesów przez jednostkę organizacyjną. Orientacja zadaniowa pozwala jednak w sposób dość czytelny rozdzielić w organizacji dwa typy zadań, wymagających specyficznego podejścia. Procesy, czyli zadania ciągłe, realizowane są trakcie całego roku budżetowego, a odpowiedzialność za ich realizację należy lokalizować w odpowiednich miejscach struktury liniowej. Istnieją jednak zadania jednorazowe, o określonym czasie trwania, wymagające często współpracy większej liczby komórek organizacyjnych. Przeprowadzenie takich przedsięwzięć w ramach struktury liniowej jest oczywiście możliwe i często prakowane. Najczęściej jedynie w przypadku gdy przedsięwzięcie uzyskuje finansowanie ze środków Unii Europejskiej, wyodrębnia się zespół projektu oraz kierownika, tworząc na czas trwania przedsięwzięcia mniej lub bardziej formalną komórkę tymczasową. Z punktu widzenia sprawności zarządzania nie ma jednak żadnego uzasadnienia dla realizacji projektów według różnych trybów, w zależności od tego skąd pozyskano źródło finansowania.

Ponadto należy rozważyć grupowanie projektów realizowanych w różnych okresach czasu (np. różnych latach budżetowych), ale zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu strategicznego. Jest to możliwe dzięki stworzeniu programów, których zarządzanie należałoby realizować także poza strukturą liniową. Dlatego też sugeruje się wdrożenie pełnego, systemowego podejścia opierającego się na układzie macierzowym. Oprócz wymiaru liniowego struktury organizacyjnej wymaga on utworzenia tymczasowych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięcia jednorazowego. Należą do nich:

- w przypadku programu: Zespół programu oraz Komitet sterujący programem,
- w przypadku projektu: Zespół projektu oraz Komitet sterujący projektem.

Oczywiście należy określić pewne specyficzne zależności hierarchiczne pomiędzy kierownikami poszczególnych komórek tymczasowych. Proponuje się tutaj, aby Komitet sterujący był komórką nadrzędną w stosunku do Zespołu, uprawnioną do podejmowania decyzji strategicznych odnośnie danego przedsięwzięcia, związanych z koniecznością uwzględnienia zmian w otoczeniu przedsięwzięcia bądź w faktycznym jego przebiegu w stosunku do planu. Ponadto należy ustanowić tryb podporządkowania projektów programom, określając zasady nadzoru kierowników programów nad przypisanymi do nich kierownikami projektów.

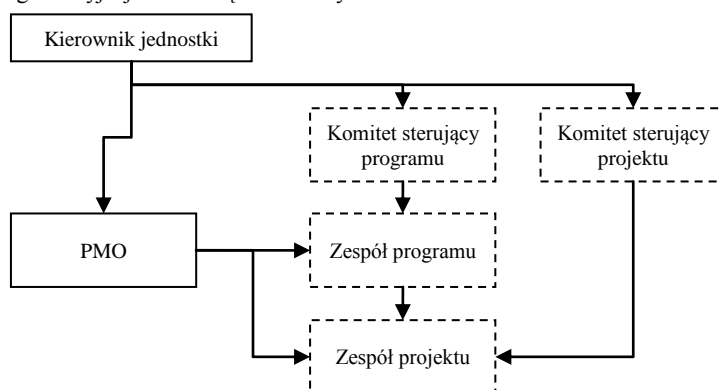
Pewnego rodzaju łącznikiem pomiędzy wymiarem liniowym i tymczasowym struktury organizacyjnej powinna być wyspecjalizowana komórka liniowa o charakterze PMO (*Project Management Office*). Powinna ona spełniać kilka podstawowych funkcji, wśród których należy wymienić:

- wsparcie przygotowania, realizacji i rozliczenia wniosków o finansowanie przedsięwzięć ze źródeł zewnętrznych (w tym Unii Europejskiej),
- zapewnienie aktualności, kompletności i adekwatności dokumentów, procedur oraz oprogramowania wspierającego zarządzanie projektem i programem,
- controlling przebiegu projektów i programów.

Kierownicy programów i projektów w zakresie spraw operacyjnych powinni podlegać komórce PMO. Dla usprawnienia tej relacji należy wyodrębnić w niej funkcję Kierownika

portfela, który zajmuje się koordynacją przebiegu wszystkich realizowanych jednocześnie przedsięwzięć o charakterze jednorazowym. Uwzględniając wszystkie te sugestie można zaproponować ogólny schemat organizacji wymiaru tymczasowego struktury, a w konsekwencji uzyskanie układu macierzowego.

Rys. 3. Ogólny schemat układu tymczasowego struktury organizacyjnej podstawowej jednostki organizacyjnej w samorządzie lokalnym.



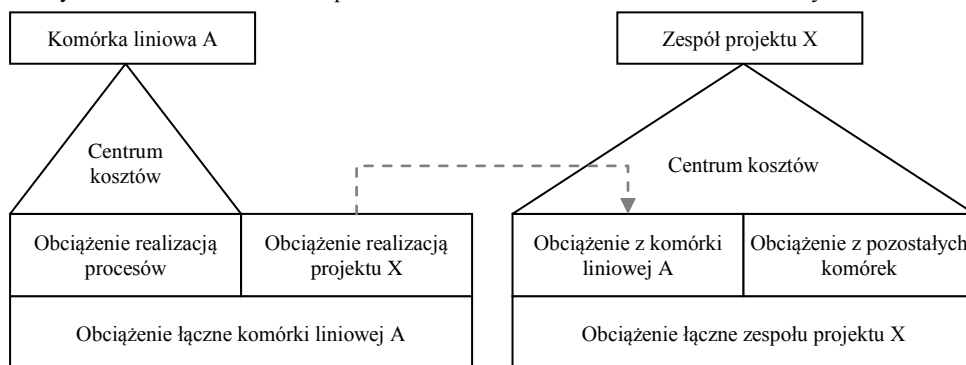
Źródło: Opracowanie własne.

Otwartym pozostaje pytanie w jakim obszarze kompetencji należy umieścić komórkę o charakterze PMO. Jeśli przyjąć za dominujące jej zadania controllingowe, należałoby wskazać na tzw. kompetencje kontrolne. Sugerowałoby to przyporządkowanie takiej komórki bezpośrednio do kierownika jednostki. Takie podejście właśnie zaprezentowano w schemacie przedstawionym na rys. 3.

3.3. Zasady wyodrębnienia czytelnych centrów odpowiedzialności i kosztów

Wprowadzenie budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej skutkuje rosnącymi wymaganiami w zakresie egzekwowania odpowiedzialności za zadania oraz odpowiedniej efektywności kosztowej poszczególnych komórek (liniowych i tymczasowych). Wiąże się to z wyodrębnieniem czytelnych centrów odpowiedzialności oraz kosztów. Zastosować tutaj należy bardzo prostą zasadę, według której koszty idą za odpowiedzialnością. Oznacza to, iż właścicielem kosztów danego zadania, jest komórka odpowiedzialna za jego realizację. Można tutaj oczywiście skonstruować prosty schemat odzwierciedlający tego typu zależność (rys. 4).

Rys. 4. Tworzenie centrum odpowiedzialności i kosztów w układzie macierzowym.



Źródło: Opracowanie własne.

Identyfikacja centrum kosztów i odpowiedzialności w przypadku procesów nie nastręcza trudności. Zadania tego typu przypisane są do komórek organizacyjnych, a więc tam lokalizuje się zarówno odpowiedzialność jak i koszty związane z ich wykonywaniem. Odpowiedzialność za realizację przedsięwzięcia jednorazowego, a więc programu lub projektu lokalizować należy w odpowiednich zespołach. Pozostaje natomiast kwestia obciążenia ich w pełnym zakresie kosztami związanymi z realizacją zadań w ramach projektu lub programu. W sytuacji, gdy pracownik komórki liniowej wchodzi w skład zespołu projektu część swojego etatu wykonuje realizując zadania przypisane do tej komórki liniowej (procesy), a pozostałą część w ramach projektu. W takim wypadku koszty etatu, w części w której wykorzystany on został do realizacji projektu powinny zostać przeniesione do centrum kosztów tworzonego przez zespół projektowy.

4. UWARUNKOWANIA METODYCZNE ORIENTACJI ZADANIOWEJ

4.1. Użyteczność metody zarządzania przez cele

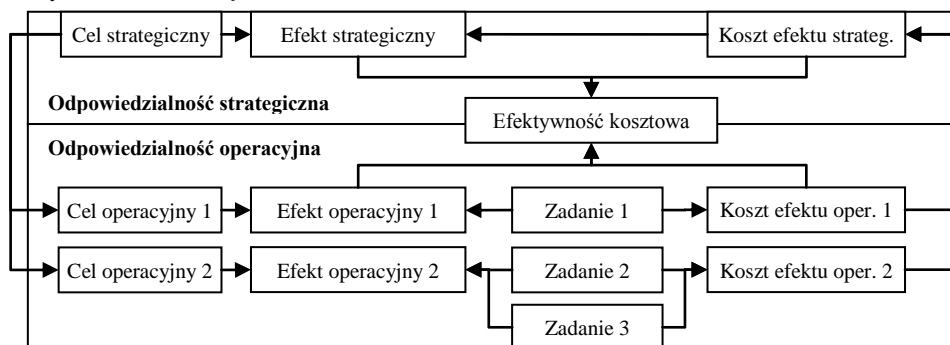
Filozofia nowoczesnego zarządzania jednostką administracji publicznej wymaga spojrzenia na realizowane zadania z perspektywy celów. Taka konieczność wynika zarówno z zasad tworzenia budżetu zadaniowego, jak i realizacji kontroli zarządczej. Prawdłowo zbudowany system celów organizacji pozwala uzyskać kilka porządkanych efektów, wśród których można wymienić:

- uzasadnienie wykonywania każdego z realizowanych zadań,
- stworzenie parametrów oceny sprawności procesów,
- stworzenie parametrów oceny sprawności komórek organizacyjnych (liniowych oraz tymczasowych), a nawet poszczególnych stanowisk i osób,
- powiązanie przyczynowo-skutkowe celów strategicznych z zadaniami operacyjnymi,
- stworzenie mechanizmu obciążania celów strategicznych kosztami ich realizacji poprzez wykonywanie zadań operacyjnych.

Wykorzystanie celów w zarządzaniu, zwłaszcza jednostką z sektora publicznego jest trudne. Dlatego też w większości przypadków pozostaje w sferze założeń teoretycznych, bez przełożenia na stan faktyczny w danej organizacji. Tymczasem trudno mówić o działaniu budżetu zadaniowego czy kontroli zarządczej bez funkcjonującej metody zarządza-

nia przez cele (ZPC). W rzeczywistości jej uruchomienie wymaga dość dużej determinacji ze strony zarządzających, przygotowania odpowiednich procedur oraz, co bardzo istotne, wsparcia narzędziowego w postaci oprogramowania. Uruchamiając proces zarządzania przez cele należy wziąć pod uwagę pewien ogólny schemat postępowania, przedstawiony na rys. 5.

Rys. 5. Schemat zarządzania celami.



Źródło: Opracowanie własne.

Punktem wyjścia w metodzie ZPC jest zbudowanie wiązki celów strategicznych. Powinny mieć one postać odpowiednio sformułowanych zapisów zawartych w dokumentach programowych (np. strategii rozwoju). Należy zbudować drzewo celów, pozwalające przejść od celu strategicznego do operacyjnych. Realizacja każdego z celów operacyjnych wymaga realizacji określonych zadań. Wiąże się to z uzyskaniem jakiegoś faktycznego efektu oraz poniesieniem kosztu. Ze względu na to, że zadania powiązane są z celami operacyjnymi, a te z celem strategicznym, powstaje mechanizm agregacji kosztów bieżących w taki sposób, aby możliwe było przypisanie ich do określonego, uzyskanego efektu strategicznego. Na każdym poziomie (strategicznym i operacyjnym) uzyskuje się w ten sposób dwie wartości: wartość efektu oraz wartość kosztu. Służą one do oceny efektywności kosztowej zadań, która powinna stać się podstawową miarą oceny sprawności organizacyjnej.

4.2. Użyteczność metody zarządzanie projektami

Metoda zarządzania projektami (ZP) to kolejne rozwiązane, które należy wziąć pod uwagę, przygotowując jednostkę organizacyjną do wykorzystania budżetu zadaniowego. Obejmuje ona szereg technik, które usprawniają funkcjonowanie organizacji umożliwiając odpowiednie zdefiniowanie, zaplanowanie, controlling i ocenę końcową projektów. Oczywiście, ich wykorzystanie wymagają odpowiedniego przygotowania jednostki zarówno w sferze organizacyjnej, jak i metodycznej. Opisane wcześniej w artykule elementy orientacji zadaniowej, polegające na wdrożeniu struktury macierzowej oraz metody Zarządzania Przez Cele są niezbędne do tego, aby uzyskać rozwiązanie kompleksowe oraz odpowiednie w kontekście wymagań prawnych i rynkowych.

Aby w pełni wykorzystać metodę zarządzania projektami należy stworzyć warunki do wykorzystania sporej ilości technik wspierających zarządzanie projektem od fazy koncepcyjnej po jego ocenę końcową i rozliczenie. Można mówić o kilku grupach technik, wśród których wymienić należy:

- definiujące,
- planistyczno-controllingowe,
- controllingowe.

Pierwsza z wymienionych grup pozwala w pełniejszy sposób opisać projekt i przygotować do jego realizacji. Obejmuje ona techniki pozwalające dokonać pełnej analizy interesariuszy, ryzyk oraz stworzyć kompletny system celów. Na ich podstawie podejmuje się bardziej rozbudowane działania planistyczne. Wykorzystuje się tutaj techniki pozwalające na zaplanowanie zadań, niezbędnych zasobów i kosztów, płynności oraz efektywności. Wszystkie techniki wykorzystane w planowaniu służą także do controllingu przebiegu zadań, pozwalając ocenić odchylenia od planu. Istnieje także grupa technik, które wykorzystuje się wyłącznie w celach controllingowych (np. metoda wartości dodanej).

Zaimplementowanie tych technik do oprogramowanie dedykowanego, lub wykorzystanie istniejących już rozwiązań (np. program MS Project) pozwala na podniesienie efektywności działania. Dlatego też wydaje się, iż metoda zarządzania projektami jest naturalnym uzupełnieniem budżetu zadaniowego razem z metodą zarządzania przez cele. Dodatkowo, przy odpowiednio przygotowanych procedurach możliwe jest zastosowanie technik ze wszystkich wymienionych wcześniej grup nie tylko do zarządzania przedsięwzięciami o charakterze jednorazowym, ale także do planowania i realizacji procesów. W ten sposób uzyskuje się spójny, uzupełniający się sposób postępowania podczas przygotowania budżetu zadaniowego, a także controllingu i kontroli końcowej jego realizacji.

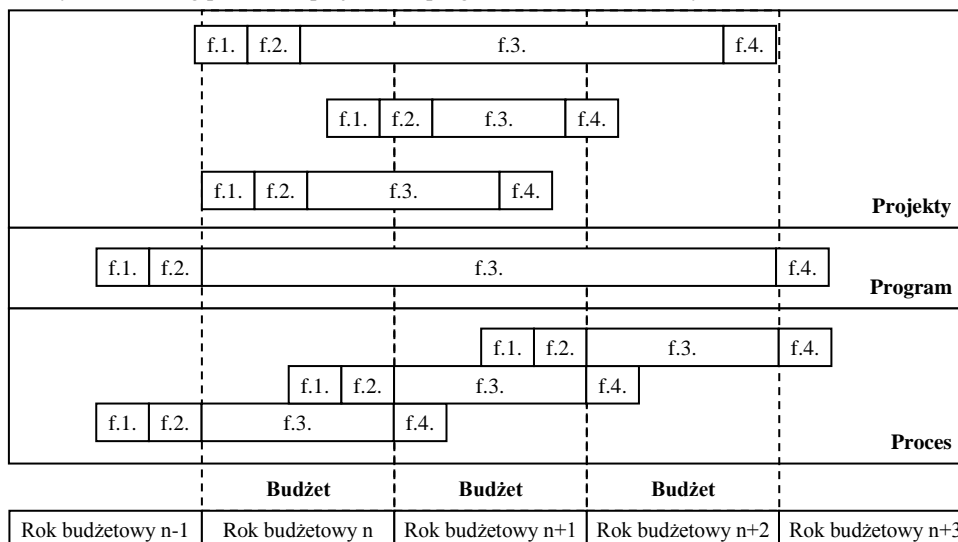
4.3. Przebieg procesów, programów i projektów w reżymie orientacji zadaniowej

Orientacja zadaniowa to nie tylko rozwiązania organizacyjne czy techniki, ale także odpowiednie procedury postępowania. Powinny one dotyczyć m.in. przebiegu wszystkich zadań realizowanych przez jednostkę organizacyjną samorządu. Przyjęcie podziału na zadania o charakterze ciągłym i jednorazowym wynika z ich specyfiki oraz z konieczności osadzenia odpowiedzialności za ich realizację w strukturze liniowej bądź tymczasowej. Sposób postępowania z danym zadaniem nie powinien się jednak różnić. Taka ujednolicona procedura realizacji procesów, programów czy projektów zawsze powinna obejmować cztery podstawowe fazy:

- inicjacji (f.1.),
- przygotowania (f.2.),
- realizacji (f.3.),
- zamknięcia (f.4.).

W pierwszej fazie w przypadku działań jednorazowych dokonuje się precyzowania koncepcji oraz powołuje się tymczasowe komórki organizacyjne, odpowiedzialne za jej przygotowanie (zaplanowanie) i realizację. W przypadku procesów nie jest to potrzebne, ze względu na ich ciągłość w czasie. Należy zatem jedynie zweryfikować aktualność przydzielenia odpowiedzialności za dany proces do danej komórki. Fazy planowania, realizacji oraz zamknięcia są bardzo podobne pod względem wykorzystania technik. Różnią się oczywiście terminami rozpoczęcia i zakończenia. Schemat powiązania przebiegu poszczególnych typów zadań z rokiem budżetowym przedstawia rys. 6.

Rys. 6. Przebieg procesów, projektów i programów a rok budżetowy.



Źródło: Opracowanie własne.

Procesy realizowane są ciągle przez cały rok budżetowy, a więc rozpoczynają się z dniem 01 stycznia, a kończą z dniem 31 grudnia roku budżetowego. Fazy inicjacji i przygotowania występują więc zawsze w roku poprzedzającym rok budżetowy, zaś faza zamknięcia, w roku następującym po roku budżetowym. W przypadku zadań jednorazowych, daty ich rozpoczęcia wynikają z odrębnego harmonogramu przedsięwzięcia. Programy mają charakter przedsięwzięć długoterminowych, a więc mogą obejmować kilka lat budżetowych. Rozpoczęcie realizacji programu nie musi być powiązane z rozpoczęciem roku budżetowego, natomiast przyjęcie takiej formuły pozwala na łatwiejsze przygotowanie budżetów na kolejne lata budżetowe. W szczególności chodzi o bardziej precyzyjne określanie części budżetów przeznaczonych na realizację projektów. Te bowiem mogą rozpoczynać się w dowolnym momencie roku budżetowego i wykraczać poza jego ramy, przechodząc na kolejny rok lub lata.

5. PODSUMOWANIE

Budżet zadaniowy oraz kontrola zarządcza to mechanizmy, których wdrożenie stanowi dla jednostki samorządowej szansę. Dzięki nim możliwe jest sprawniejsze funkcjonowanie jednostek organizacyjnych. Zmiany wewnątrzorganizacyjne polegające na ich wdrożeniu są jednak niezbędne nie tylko ze względu na konieczność dostosowania się do przepisów. Jeszcze ważniejszym argumentem wydaje się konieczność ciągłego doskonalenia się, niezbędna dla organizacji konkurujących, a takimi stają się jednostki samorządowe na globalnym rynku kapitału mobilnego. Dlatego też, do wprowadzenia budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej należy podejść kompleksowo.

W niniejszym artykule przedstawiona została holistyczna koncepcja reorganizacji jednostki samorządowej w kierunku zadaniowym. Pozwala ona na sformułowanie kilku rekomendacji wdrożeniowych, które w sposób ogólny, ale określają jednak zakres ewen-

tualnego wdrożenia. Można zatem stwierdzić, iż podmiot, przygotowujący się do pełnego wykorzystania zalet orientacji zadaniowej powinien wykonać następujące czynności:

1. Przegląd dokumentów programowych pod kątem identyfikacji i redefinicji celów strategicznych.
2. Wprowadzenie metody zarządzania przez cele.
3. Stworzenie struktury macierzowej obejmującej zorientowaną na kompetencje strukturę liniową.
4. Określenie zasad rozliczania kosztów pomiędzy komórkami organizacyjnymi.
5. Opisanie procedur przebiegu procesów, programów i projektów.
6. Wybór i wdrożenie technik definiowania, planistycznych oraz controllingowych, wspomagających zarządzanie zadaniami każdego typu.
7. Wdrożenie oprogramowania zapewniającego automatyzację technik zarządzania.

Wspomniane wyżej czynności traktować należy jako propozycję ogólnego schematu wdrożenia. Jest rzeczą oczywistą, iż ich przebieg będzie uzależniony od sytuacji w danej jednostce. Zarówno punkt startu (stan bieżący), jak i efekty końcowe zmian reorganizacyjnych mogą w szczegółach różnić się od siebie. Niezbędne jest natomiast zachowanie pewnej spójnej i kompleksowej koncepcji roli budżetu zadaniowego jako elementu składowego orientacji zadaniowej samorządu. Myślenie o wprowadzeniu budżetu zadaniowego jako o celu samym w sobie jest dalece niewystarczające. Brak któregoś z opisanych w niniejszym artykule elementów składających się na orientację projektową może spowodować niską skuteczność wdrożenia. Z drugiej strony realizacja kompleksowego podejścia wymaga dużej determinacji po stronie samorządu. Może też powodować powstanie oporu przed zmianą, która dla pracowników oznacza wejście w nowy, bardziej wymagający reżim pracy. Przewyciężenie tych obaw daje szansę na budowanie kultury organizacyjnej samorządu pozwalającej na podniesienie pozycji konkurencyjnej i intensyfikację procesów rozwojowych.

LITERATURA

- [1] Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r., w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, (poz. 84), Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Warszawa, dnia 30 grudnia 2009 r. Nr 15.
- [2] Kowalczyk, E. (2010). *Kontrola Zarządcza w Jednostce Sektora Finansów Publicznych. Wzory Procedur I Instrukcji*, Wrocław: Presscom sp. z o.o.
- [3] Kuc, B.R. (2009). *Kontrola Jako Funkcja Zarządzania*, Warszawa: Difin.
- [4] Niewęglowski, A. (2006). Controlling w Jednostkach Administracji Publicznej, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług*, (1), 13-19.
- [5] Płoskonka, J. (2006). Pojęcie Kontroli w Ujęciu Zarządczym. *Kontrola Państwowa*, (1), 3-28.
- [6] Płoskonka, J. (2009). Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce. W: M. Postuła i P. Perczyński (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, s. 103-141.
- [7] Puchacz, K. (2010). *Nowe Standardy Kontroli Zarządczej w Jednostkach Sektora Finansów Publicznych. Omówienie i Propozycje Wzorcowych Rozwiązań*, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o.
- [8] Skica, T. (2005). Budżet jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi. *Samorząd Terytorialny*, (7-8), 73-82.
- [9] Skica, T. (2009). *Samorządy a rozwój przedsiębiorczości. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.

-
- [10] Skica, T. Żmuda, M. (2008). Wybrane aspekty zarządzania wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, (21), 127-141.
 - [11] Siwoń, M. (2006). Aplikacja międzynarodowych standardów wewnętrznej kontroli finansowej do polskiego systemu prawnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług*, (1), s. 169-175.
 - [12] Ustawa z dnia 7 lipca 2001 r., o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 102, poz. 1116).
 - [13] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240, z późn. zm.).
 - [14] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249 poz. 2104, z późn. zm.).
 - [15] Ustawa z dnia 29 września 1994 r., o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.).
 - [16] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, Druk Sejmowy nr 1181.
-

ORGANIZATIONAL AND METHODOLOGICAL CONDITIONS OF ACTIVITY-BASED BUDGETING IMPLEMENTATION IN LOCAL GOVERNMENT

The paper presents the implementation of task budget assumptions in the public sector with particular regard to local government. It draws attention to the need for a comprehensive and coherent philosophy based on the task orientation. It sets out general guidelines for the necessary changes in the organization and methods of procedure. They are used to increase control over tasks, and thus increase the efficiency of their implementation. It was highlighted the importance of methods of management by objectives and project management from the viewpoint of the accuracy of task budgeting and management control.