NOWOCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA I ICH WSPARCIE INFORMATYCZNE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Andrzej Sobczak

Jednostki samorządu terytorialnego jako organizacje gospodarcze

We współczesnych doktrynach administracji publicznej jednostka samorządu terytorialnego określana jest jako „związek prawa publicznego wyposażony w osobowość prawną, ludność, terytorium i określony zakres uprawnień" [GaSi98], s. 18. Z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania jednostkę samorządu terytorialnego można traktować jako organizację, którą stanowią „wyodrębnione z otoczenia, wewnętrznie uporządkowane i powiązane między sobą zbiory elementów" [Kudr01], s. 45. Sposób tego uporządkowania i powiązania przesądza o strukturze organizacji, dzięki której ten układ elementów może funkcjonować jako spójna całość.

W Polsce podstawową jednostką samorządu terytorialnego a jednocześnie jednostką zasadniczą podziału administracyjnego państwa jest gmina [IzKu00], s. 186. Stanowi ona „wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium", a jej zadaniem jest „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty" [Sejm90].

Proces zarządzania gminą polega na „realizacji celów, jakie dana społeczność lokalna uznała w danym roku za priorytetowe i konieczne oraz którym władza lokalna w ramach swoich kompetencji stara się sprostać wykorzystując dostępne zasoby" [FiPiSt99], s. 17. Gminę można traktować więc jako organizację gospodarczą, której „celem funkcjonowania jest osiągnięcie określonego rezultatu ekonomicznego" [Kież97], s. 74, przy czym „określony rezultat ekonomiczny" w przypadku gminy odnosi się do zapewnienia „korzyści dla całej społeczności lokalnej" [FiSz00], s. 349. Powinien on umożliwiać „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych" [Sejm90].

W pracach [Doma99], s. 45, [PaPą00] mówi się wręcz, że gminy należy rozpatrywać w kategorii przedsiębiorstw. Niezależnie od wielkości gminy i związanej z tym skali zadań wykonywanie w jej ramach funkcji zarządczych

wymaga wykorzystywania tych samych zasad, które stosuje się w każdej dobrze zarządzanej strukturze organizacyjnej dużego przedsiębiorstwa (Tabela 1).

Tabela 1

Porównanie gminy oraz przedsiębiorstwa w kontekście charakterystyki współczesnych organizacji gospodarczych

Charakterystyka współczesnych organizacji gospodarczych	Gmina	Przedsiębiorstwo
Istnienie kierownictwa organizacji	+	+
Istnienie sformalizowanego mechanizmu oddziaływania i kontroli wewnątrz organizacji	+	+
Istnienie celu działania organizacji	+	+
Niezbędność wewnętrznej harmonii i społecznego współdziałania	+	+
Utrzymanie choćby minimum sprawności umożliwiającej przeżycie organizacji	+	+
Podleganie presji konkurencji	+[1]	+

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kież97], s. 46

Jednocześnie przedstawiona wcześniej charakterystyka zasad funkcjonowania jednostek gminnych pozwala stwierdzić, że - analogicznie jak w przypadku przedsiębiorstw - posiadają one swoich klientów (mieszkańców będących odbiorcami ich usług) jak i akcjonariuszy (mieszkańców płacących podatki). Można wręcz stwierdzić, że mamy tutaj do czynienia z lokalnymi interesariuszami[2]. Pod tym pojęciem rozumie się organizację i grupy społeczne w otoczeniu organizacji, które są w jakiś sposób uzależnione od niej i (lub) które wpływają (mogą wpływać) na jej funkcjonowanie.

Podstawowa różnica pomiędzy gminą a przedsiębiorstwem jest taka, że produktem przedsiębiorstw są określone dobra materialne lub usługi, zaś „produktem" działalności gminy powinny być jak najlepsze i efektywne gospodarczo usługi o charakterze publicznym [Doma99], s. 46. Akcjonariusze sektora prywatnego oczekują możliwie największego finansowego zysku z tytułu zainwestowanego kapitału, mieszkańcy gminy mają prawo oczekiwać jak najlepszego zaspokajania swoich potrzeb [Doma99], s. 46.

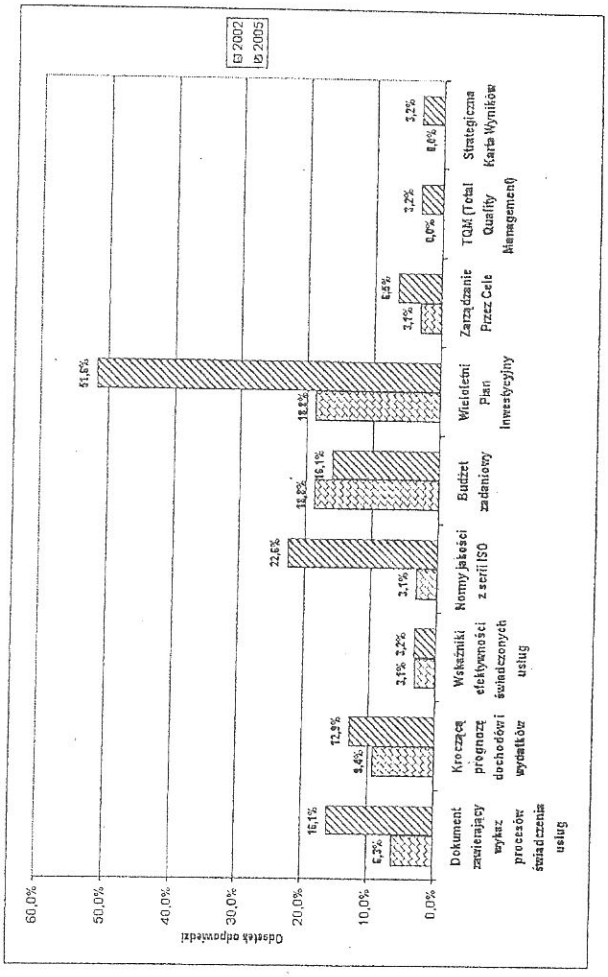
[1] W przypadku jednostek samorządu terytorialnego mówi się wręcz o „konieczności podjęcia działań w zakresie budowy konkurencyjności" [FiSz00], s. 352.

[2] Interesariusze (ang. stakeholders) – terminu „interesariusz" jako odpowiednika angielskiego „stakeholder" używa A. Ehrlich w przekładzie pracy Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert jr. D. R., Kierowanie, PWE, Warszawa 1998.

Nowe Zarządzanie Publiczne w administracji samorządowej

W chwili obecnej zarówno obywatele, jak i firmy oczekują, że administracja publiczna (a w szczególności administracja samorządowa) będzie dostarczała usługi na podobnym poziomie jakości jak sektor prywatny [Dług01]. Powoduje to, że coraz częściej zaczyna się mówić o potrzebie głębokiej transformacji jednostek administracji publicznej i wprowadzeniu na szeroką skalę podejścia określonego mianem "Nowego Zarządzania Publicznego" (ang. New Public Management – NPM) [FAFP96], [Kaul97], [Saxe96]). Stanowi ono próbę zastosowania zasad i modeli zarządzania znanych z działalności gospodarczej w administracji publicznej [Hood95], s. 96. Bazując na tym, wyodrębniono szereg zadań administracji publicznej, które winny być zrealizowane poprzez metody przeniesione z najlepszych praktyk sektora prywatnego. Są to m. in.: konkurencyjność, orientacja na wyniki, kierowanie się interesem klienta, przedsiębiorczość, przewidywanie, decentralizacja oraz prorynkowe nastawienie [Loff00], [Loo02]. W ramach Nowego Zarządzania Publicznego podejmuje się m. in. działania na rzecz dekoncentracji dostarczania usług publicznych w taki sposób, aby oferowały je możliwie małe agencje, a ich klienci mieli szeroki zakres wyboru między wykonawcami usług, w zamian za możliwość wywierania na nich wpływu jedynie przez skarżenie się. W niektórych przypadkach wprowadza się wręcz mechanizmy konkurencji w zakresie dostarczania usług publicznych między agencjami publicznymi, firmami oraz organizacjami społecznymi. Na szerszą skalę zaczyna się także stosować outsourcing (zlecanie na zewnątrz działalności pomocniczej i uzupełniającej) poprzez zamówienia publiczne, gwarantujące konkurencyjność ofert.

W koncepcji NPM występuje także zmiana paradygmatu odnośnie zarządzania finansami jednostek administracji publicznej – następuje próba maksymalizacji przejrzystości w zakresie księgowości oraz powiązania kosztów z wynikami, a nie nakładami przy określaniu wyników poprzez wskaźniki ilościowe. Urzędnik w tej koncepcji jest menedżerem spraw publicznych wypracowującym jak najlepsze rezultaty jak najskromniejszymi środkami [Kudr01], s. 8; [Joyc98], s. 25 – zorientowanym na obywatela-klienta i jego potrzeby. Wprowadza się także różne mechanizmy kontroli jednostek administracji publicznej, które opierają się na jednoznacznie zdefiniowanych i mierzalnych wskaźnikach działalności.



Rys. 1. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których wykorzystuje się nowoczesne metody zarządzania

W przypadku Polski wybrane koncepcje NPM powinny być realizowane przede wszystkim na poziomie jednostek samorządowych. Wynika to z faktu, że sektor samorządowy w najszerszym stopniu[3] „działa na rzecz obywatela i przed nim odpowiada" [PKKN99], s. 12. W tym ujęciu administracja samorządowa musi dążyć do zwiększenia skuteczności i efektywności swojego

[3] Jak wynika z sondażu przeprowadzonego przez „Rzeczpospolitą", co pięćdziesiąty Polak załatwia sprawę w urzędzie administracji centralnej (np. w ministerstwie), co dziewiąty ma kontakt z administracją na szczeblu wojewódzkim, zaś co ósmy w powiecie. Prawie połowa Polaków ma natomiast styczność z administracją na szczeblu gminnym.

działania, świadczenia usług publicznych o coraz wyższym standardzie oraz optymalizacji zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym.

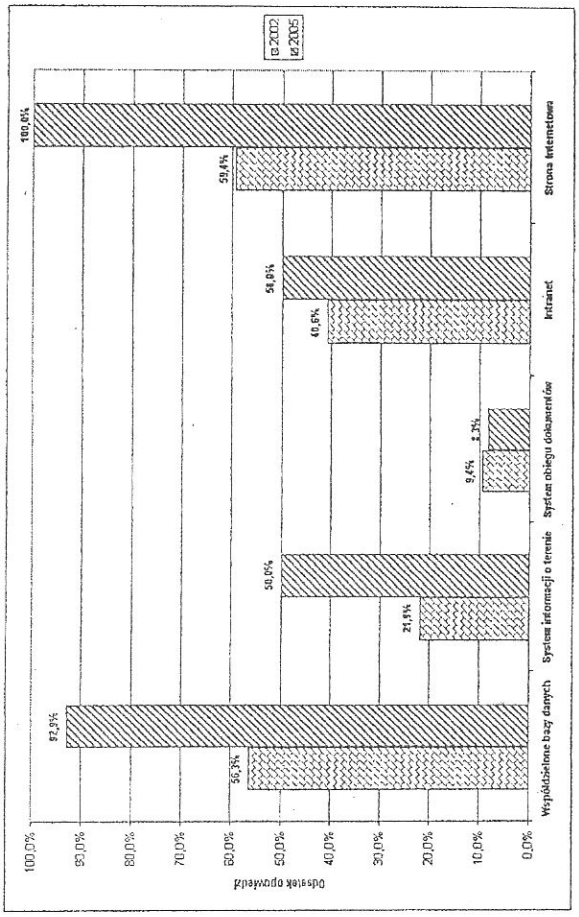
Rysunek 1 prezentuje wyniki badań ankietowych dotyczących nowoczesnych metod zarządzania stosowanych obecnie w jednostkach samorządu terytorialnego – będących konsekwencją akceptacji idei Nowego Zarządzania Publicznego. Zostały one przeprowadzone przez autora publikacji w dwóch edycjach: marzec-czerwiec 2002 r. oraz listopad 2004-luty 2005. Badaniami starano się objąć wiodące gminy na terenie Polski, dlatego też jako kryterium doboru przyjęto obecność na liście „Złotej Setki Samorządów" – rankingu opracowanym przez Centrum Badań Regionalnych i opublikowanym na łamach „Rzeczpospolitej".

Widać wyraźnie, że upływ 2.5 roku – pomiędzy dwiema edycjami badań – przełożył się bardzo wyraźnie na upowszechnienie praktycznie wszystkich metod zarządzania – łącznie z tak nowatorskim jak Zarządzanie przez cele, TQM czy też Strategiczna Karta Wyników (ang. Balance Scorecard). Wydaje się, że jest to konsekwencja z jednej strony wzrostu oczekiwań ze strony obywateli odnośnie sprawnego zarządzania gminą – a jednocześnie pojawienie się nowego typy urzędnika – menażera administracji publicznej.

Systemy informatyczne jako narzędzia wspomagający realizację koncepcji NPM

Zarządy i rady gmin już od kilku lat zdają sobie sprawę, że bez zastosowania narzędzi informatycznych nie uda się sprawnie i odpowiedzialnie obsługiwać mieszkańców i zarządzać majątkiem. Początkowa tendencja wspierania tylko niektórych zadań realizowanych przez urząd jest obecnie zastępowana decyzjami o wdrażaniu zintegrowanego systemu wspomagającego całościowo zarządzanie. Systemy takie, pracujące na wspólnej dla wszystkich komórek organizacyjnych bazie informacyjnej, pozwalają na wszechstronną weryfikację danych i udostępnianie ich wszystkim potrzebującym i upoważnionym. Równocześnie coraz więcej jednostek decyduje się na wdrożenie kolejnych systemów informatycznych wspierających dostęp do informacji o terenie, ułatwiających obieg informacji wewnątrz urzędu (ma to szczególnie duże znaczenie w większych jednostkach samorządowych) czy wreszcie udostępniających informację obywatelom za pomocą Internetu / infomatów / telefonii komórkowej.

Implementacja tych rozwiązań wynika z chęci podniesienia jakości obsługi klienta – obywatela oraz poprawienia zarządzania posiadanymi zasobami. Nakłada się na to również istniejące prawodawstwo.



Rys. 2. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których wykorzystuje się wybrane rodzaje systemów informatycznych

W chwili obecnej można zidentyfikować co najmniej kilka typów systemów informatycznych zarządzania eksploatowanych najczęściej w JST: modularny system informatyczny wspierający podstawowe funkcje urzędu, system obiegu dokumentów, system informacji przestrzennej, serwisy intranetowe oraz internetowe.

Na Rysunku 2 przedstawiono wyniki badań dotyczących implementacji wybranych systemów informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wykorzystano tutaj omówione wcześniej dwie edycje badań zrealizowanych przez autora publikacji. Tutaj również widać wyraźny postęp. Na uwagę zasługuje 100% odsetek gmin, które posiadają stronę internetową – co jest podstawą do implementacji rozwiązań klasy eGovernment.

Podsumowanie

Wyniki dwóch edycji badań zrealizowanych autora wskazują na istotną poprawę w zakresie stosowania nowoczesnych technik zarządzania oraz implementacji systemów informatycznych. Wydaje się jednak, że rezultaty te należy zestawić z sytuacją istniejącą chociażby w Wielkiej Brytanii. Z przeprowadzonych tam badań (obejmujących wszystkie jednostki samorządowe) wynika, że 72% z nich posiada wdrożony system jakości zgodny z normą ISO oraz wprowadzone są karty usług, a w 40% wdrożono zarządzanie przez cele [ZKST00], s. 46. Z porównania tego widać, że przed polską administracją samorządową stoją liczne wyzwania w związku z koniecznością dostosowania w jak najkrótszym czasie usług świadczonych przez nią do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Literatura

[Doma99] Domański T., Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

[Dług01] Długosz D., Mechanizmy tworzenia i wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym, w: Hausner J., Kukiełka M.(red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego: materiały seminarium naukowego nt. "Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego", Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej biznesie Krakowie, 2001, Kraków.

[FiPiSt99] Filas J., Piszczek M., Stobnicka I., Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury, ARK, Warszawa 1999.

[FAFP96] Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., The New Public Man-agement in Action, Oxford University Press, 1996.

[FiSz00] Filipiak-Dylewska B., Szewczuk A., Zarządzanie strategiczne – narzędzia, scenariusze, procesy, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000.

[GaSi98] Gałązka A., Sierak J., Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin, Municipium, Warszawa 1998.

[Hood95] Hood Ch., The "new public management" in the 1980s: variations on a theme, Accounting, Organizations and Society Volume: 20, Issue: 2-3, February 4, 1995, s. 93-109.

[IzKu00] Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 2000.

[Joyc98] Joyce P., Management and innovation in the public services, Strategic Change, 7, 1998, s. 19-30.

[Kaul97] Kaul M., The New Public Administration: management innovations in government, Public Administration and Development, Volume 17, 1997, s. 13-26.

[Kież97] Kieżun W., Sprawne Zarządzanie Organizacją, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 1997.

[Kudr01] Kudrycka B. (redakcja), Rozwój kadr administracji publicznej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2001.

[Loff00] Löffler E., Best-practice cases reconsidered from an international perspec-tive, International Public Management Journal Volume: 3, Issue: 2, Winter, 2000, s. 191-204.

[Loo02] Loo R., Working towards best practices in project management, International Journal of Project Management Volume, 20, Issue: 2, February, 2002, s. 93-98.

[PaPą00] Pakoński K., Pączek J., Gmina jako przedsiębiorstwo, Konferencja Zintegrowane zarządzanie efektywnością w gminie wyzwaniem XXI wieku, Warszawa, 16 maja 2000 r.

[PKKN99] Płoskonka J., Karaś K., Karliński W., Nelicki A., Polska administracja publiczna po reformie: ustrój – kompetencje – liczby, MSWiA, Standruk, Warszawa, grudzień 1999.

[PBS01] Pracownia Badań Społecznych, Raport z badania jakościowego na temat wizerunku Służby Cywilnej, Sierpień 2001.

[Sejm90] Sejm RP, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami.

[Saxe96] Saxena, K.B.C, Re-engineering public administration in developing countries, Long Range Planning, No. 29, 1996, s. 703-11.

[ZKST00] Zaleski J., Kociński C., Solecki A., Turowski B., Wysocki S., Duda J., Skiba W., Szarycz A., Tomaszewski P., Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej, ISP, Raport Programu Reformy Administracji Publicznej, Warszawa, grudzień 2000.