

Implementacja korporacyjnych metod zarządzania w sektorze publicznym – moda czy konieczność?

Łukasz Czopik*, Małgorzata Marszałek**

Słowa kluczowe: Administracja publiczna, kontrola zarządcza, zarządzanie jakością, polityka personalna, struktura korporacyjna

Keywords: Public administration, management control, financial management, quality management system, personnel policies, corporate structure

Synopsis: Opracowanie zawiera prezentację stosowanych w sektorze publicznym instrumentów zarządczych. Pokazuje stopniową metamorfozę instytucji publicznych i metody diagnozowania efektów zmian, które umożliwiają podsumowanie i ewaluację osiągniętych w tym procesie skutków.

Wstęp

Wprowadzanie nowych trendów zarządczych tworzących nowoczesną strukturę, a zarazem i kulturę organizacji, to obecnie bardzo zauważane zjawisko. Sposób zarządzania, metody i standardy polityki personalnej w przedsiębiorstwach rynku biznesowego stają się podstawą zmian organizacji pracy w jednostkach administracji publicznej.

Opracowanie ma na celu poznanie wprowadzanych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej, jej transformacji w kierunku utożsamiania się ze strukturami korporacyjnymi i nowoczesnym pożądanym stylem zarządzania organizacją. W treści opracowania skoncentrowano się na działaniach polegających na zmianach ustawodawstwa, wprowadzeniu m.in. budżetu zadaniowego czy też kontroli zarządczej, na opisie system zarządzania jakością i szeroko rozumianej polityki personalnej, co w konsekwencji tworzy zasady działania organizacji sektora publicznego.

Nowe inicjatywy w zarządzaniu w sektorze publicznym

Obserwacja panujących obecnie trendów w dziedzinie zarządzania pozwala stwierdzić bez większego ryzyka, że coraz większą popularnością cieszy się dążenie do zrównania organizacji działających w sektorze prywatnym i publicznym. Jako wzorzec stawiane są podmioty prywatne, uważane za bardziej efektywne, elastyczne i skuteczniejsze w działaniu. Owa równość oznacza zwykle próbę powielenia mechanizmów stosowanych przez menedżerów „cywilnych” i zastosowania ich w podmiotach publicznych. Założeniem, które zwykle potwierdzać słuszność obranego kierunku jest teza, że funkcją zarządzania – niezależnie od formy własności podmiotu zarządzanego – jest optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów do realizacji celów strategicznych. Wobec powyższego, techniki, które okazały się skuteczne na gruncie prywatnym, winny okazać się pomocne dla kadry zarządzającej sektorem publicznym.

Próby faktycznego wdrożenia tej swoistej „idei równości” podejmowane są zarówno poprzez działania miękkie (propagowanie wiedzy, dobrych praktyk, szkolenia, materiały edukacyjne), jak i twarde (ustawowa implementacja rozwiązań biznesowych). O ile jednak aktywność szkoleniową można traktować jak sugestię czy rekomendację, to już modyfikacja systemu prawnego stanowi wyraźny sygnał o charakterze nakazowym, wskazującym na wagę,

* Mgr Łukasz Czopik, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach.

** Mgr Małgorzata Marszałek, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach.

jaką ustawodawca nadaje zarządzaniu państwem i jego strukturami. Potwierdzeniem tego ostatniego zjawiska są chociażby zmiany ustawy o finansach publicznych, nowa ustawa o pracownikach samorządowych, kolejne nowele prawa zamówień publicznych czy tzw. pakiet ustaw informatycznych. Wprowadzenie kontroli zarządczej, budżet zadaniowy, nowe zasady oceny kondycji finansowej jednostek sektora publicznego, uproszczenie procedur przetargowych, opracowanie podstaw systemu rozwoju pracownika samorządowego i promocja informatyzacji urzędów to tylko niektóre z działań, które w zamyśle mają poprawić wydajność administracji – zbliżając ją do standardów korporacyjnych.

Z drugiej strony, mimo ciągłego czerpania z teorii nowego zarządzania publicznego oraz systemów jakościowych, wciąż brak jest spektakularnych efektów takich wdrożeń, czy drastycznej poprawy kultury organizacyjnej urzędów. Może to wynikać z tego, że liczba jednostek samorządu terytorialnego wdrażających kompleksowe programy zmieniające tradycyjny system zarządzania administracją, jest stosunkowo niewielka. Nikła też jest dostępność wiarygodnych danych umożliwiających ocenę efektów wdrożenia. Należy mieć jednak na uwadze, że część twardych zmian legislacyjnych obowiązuje stosunkowo krótko i ich implementacja jeszcze nie została zakończona. Prócz przyczyn wspomnianych, wzięć należy pod uwagę jeszcze jedno zjawisko – istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego materiału – brak potencjału instytucji do transformacji. Prozaiczny niedobór motywacji do wdrożenia, utrzymania i doskonalenia innowacyjnych rozwiązań może skutkować nieuzyskaniem oczekiwanej wartości dodanej, nawet mimo teoretycznego stosowania sprawdzonych metod zarządzania. Źródeł takiej sytuacji upatrywać można w różnicach pomiędzy celami jakie stawiają sobie podmioty prywatne oraz publiczne. O ile w przypadku firm oczekiwania zwykle sprowadzają się do maksymalizacji zysku (w krótkiej lub dłuższej perspektywie), to już przed sektorem publicznym ustawodawca stawia bardziej złożone wyzwania. Zadania statutowe jednostek samorządu terytorialnego w znacznej części sformułowane zostały w ich aktach ustrojowych, odpowiednio w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Pochodną sformułowanych tam zadań są usługi, do których każda z jednostek ma dać dostęp mieszkańcom danego terytorium. Na każdym z etapów „wytwarzania” usług wymagane jest zaawansowane planowanie, realizacja oraz czynności pomiarowe i kontrolne. Ze względu jednak na znaczące sformalizowanie każdej z faz procesu zarządzania w sektorze publicznym, stosowane mechanizmy wspomagające zarządzanie muszą być odpowiednio dopasowane – głównie do wymogów przewidzianych przepisami prawa. Dla usystematyzowania zagadnień, ale i dla czytelnego zobrazowania zasad rządzących sektorem publicznym, funkcjonowanie administracji podzielone zostało dla celów niniejszego materiału na trzy obszary: zasoby ludzkie, gospodarka finansowa i organizacja wewnętrzna.

Nowoczesna polityka personalna tworząca społecznie odpowiedzialną organizację publiczną

Zarządzanie kadrami w administracji publicznej długo pozostawało pochodną awansów uzyskiwanych z tytułu stażu pracy, a zatrudnienie w sektorze samorządowym uważane jest za mało intratną, ale za to spokojną i stabilną posadę. Stąd też i oczekiwania pracodawcy nie były szczególnie wygórowane, a polityka personalna, o ile występowała, funkcjonowała w formie szczątkowej. Zmiany przyniosła dopiero ramowa nowelizacja (a w zasadzie zupełnie nowa ustawa) ustawy o pracownikach samorządowych, która wymusiła niejako zmianę podejścia do tego obszaru. Z uwagi na to, wprowadzanie nowych trendów zarządczych tworzących nowoczesną strukturę a zarazem i kulturę organizacji to obecnie bardzo zauważalne zjawisko. Sposób zarządzania, metody i standardy polityki personalnej w przedsiębiorstwach rynku biznesowego stają się podstawą zmian organizacji i jej organizacji pracy w jednostkach administracji publicznej. Kontrola zarządcza jako element wprowadzania zmian zawiera w swoich standardach obszary, które realizując funkcje zarządzania (planowanie, organi-

zowanie, motywowanie, kontrola), pozwolą na transformację jednostek administracji w nowoczesne organizacje w pełni odpowiedzialne za swoją strategię funkcjonowania oraz interesariuszy. Sprawnie działająca organizacja to przede wszystkim jej kapitał ludzki i zarządzanie nim. Aby odpowiednio zrekrutować i zapewnić odpowiedni komfort pracy, priorytetem jest określenie zasad odpowiedzialności społecznej instytucji. Organizacja odpowiedzialna społecznie to taka, która świadomie przyjmuje standardy etyczne w podejściu do wszystkich obszarów, w których działa, zwłaszcza w stosunku do swoich pracowników. Każdy zarządzający organizacją do priorytetowych zadań powinien zaliczyć: koordynację współdziałania podległych jemu pracowników, integrowanie pracujących tam zespołów pracowniczych oraz preferowanie humanitarnych i etycznych zasad w zarządzaniu. Zauważa się, że odpowiedzialność ta jest tym większa, im ważniejsze dla firmy decyzje podejmują szeregowi pracownicy. Stąd też ważnym problemem, podkreślanym przez organizację, staje się dziś dokonywanie przez nich trafnego naboru pracowników o określonych predyspozycjach zawodowych i etycznych. Etyka biznesu ma wytworzyć umiejętność kierowania ludźmi w oparciu o etykę [Leo, 1997, s. 329].

Głównymi kierunkami działań organizacji skierowanymi do pracowników są: polityka informacyjna i otwarty dialog z pracownikami, przyjazne środowisko pracy, polityka równych szans, rozwój osobisty pracowników oraz równowaga pomiędzy pracą a życiem osobistym (work-life balance). Polityka informacyjna i otwarty dialog z pracownikami polegający przede wszystkim na szerzeniu jak największej ilości informacji dotyczących odpowiedzialności etycznej, społecznej oraz postaw i zachowań odpowiednich w instytucji. Piętnowanie postaw niezgodnych z zasadami to również narzędzie propagowania właściwych zasad postępowania. Wszyscy pracownicy, bez wyjątków, powinni postępować godnie. Nie oczekujemy, że inni będą postępować inaczej, jeżeli zarządzający będą łamać ustalone przez siebie zasady. Stosowane praktyki winny być ciągle obserwowane, wpłynie to bowiem na podniesienie poziomu kultury organizacji i nie pozwoli na jej dewaluację. Zakorzeniona w kulturze organizacyjnej etyka umożliwia wyzwolenie rzeczywistego entuzjazmu wszystkich pracowników. W procesie doskonalenia organizacji, etyka „jako regulator relacji międzyludzkich przyczynia się do wzrostu morale, zaufania i lojalności, a tym samym wydajniejszej pracy, ponieważ fachowość i odwaga sprzyjają innowacyjności” [Ożarek, 2003, s. 204].

Infrastrukturę etyczną tworzą procesy, mechanizmy i uwarunkowania motywujące do zachowań profesjonalnych i wysokich standardów postępowania lub wprowadzające regulacje ograniczające niepożądane zachowania. Etyczne administrowanie (*ethical management*), to w Urzędzie przede wszystkim wprowadzenie Kodeksu Etyki, ustanowienie systemu rekrutacyjnego pozwalającego weryfikować postawę etyczną i niekaralność kandydatów na stanowiska urzędnicze, wprowadzenie procedury służby przygotowawczej, dzięki której nowozatrudnieni poznają specyfikę organizacji oraz podstawy prawne jej funkcjonowania, wprowadzenie systemu szkoleniowego, który kształtuje postawy, poszerza kompetencje oraz podnosi kwalifikacje pracowników, sprawne działanie systemu ocen okresowych pracowników, który pozwala na zweryfikowanie poziomu kompetencji pracowników oraz na bezpośrednią rozmowę z pracownikiem.

Proces rekrutacji i selekcji pracowników posiada formę regulaminu, który określa kryteria ich doboru do pracy zapewniające równość szans, zgodne z obowiązującym prawem procedury oceny formalnej aplikacji, oceny merytorycznej i autoprezentacji kandydatów, procedurę wyboru właściwego kandydata i nawiązania z nim stosunku pracy. Znajdują tam miejsce również informacje o pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych i brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Zawarte w treści ogłoszenia pozwalają na zweryfikowanie postawy etycznej kandydata w tej kwestii.

Kolejnym etapem kształtowania odpowiedzialnych postaw jest procedura służby przygotowawczej, czyli proces adaptacji nowozatrudnionych. Również i to przedsięwzięcie posiada formę regulaminu określającego zasady wprowadzania do organizacji i zespołu nowych pra-

cowników oraz niezbędne szkolenia pozwalające na zapoznanie się ze strukturą organizacyjną instytucji, jej zadaniami, a także prawodawstwem i ustawodawstwem w niej obowiązującym. Procedura służby przygotowawczej pozwala nowozatrudnionemu pracownikowi na dogłębne poznanie organizacji, jej struktury, celów, kultury organizacyjnej (w tym standardów etycznych w niej obowiązujących), zasad działania instytucjonalnego, zasad funkcjonowania polityki personalnej. W kontekście kształtowania postaw odpowiedzialnych etycznie jest to narzędzie zaopatrzone w szereg szkoleń w zakresie polityki antymobbingowej i kodeksu etyki zawierającego normy i wartości etyczne obowiązujące w Urzędzie. To również szkolenia obejmujące informację o prawach i obowiązkach pracowników oraz zasadach godnego reprezentowania Urzędu.

System okresowych ocen pracowników jest następnym z dostępnych narzędzi tworzących politykę personalną Urzędu. Podobnie jak poprzednie procedury wprowadzony jest odrębnym zarządzeniem, natomiast jego zakres reguluje regulamin. Definiuje zasady przeprowadzania rozmów oceniających, wypełniania arkusza samooceny, arkusza oceny oraz arkusza indywidualnego rozwoju pracownika. Zawiera w swej treści niezbędne informacje dotyczące całej procedury oraz wyjaśnienie znaczenia ocenianych kompetencji. System okresowej oceny pracowników oparty o kompetencje pozwala na ocenę możliwości i zdolności pracowników do realizacji celów organizacji, a pracownikom pozwala zrozumieć oczekiwania pracodawcy. Możemy dzięki procedurze obserwować rozwój pracownika. To cenna informacja dotycząca szkoleń oraz projektowania ścieżki kariery w Urzędzie w zakresie między innymi awansu stanowiskowego lub awansu płacowego. Wśród kompetencji ocenianych w trakcie procedury znajdują się zachowanie etyczne, znajomość i przestrzeganie kodeksu etyki. Pozwala to na monitorowanie zachowań pracowników pod kątem odpowiedzialności etycznej, jak również na przyjmowanie konstruktywnych uwag, rozwiązań ze strony pracowników.

W zakresie rozwoju zasobów ludzkich została stworzona procedura podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu. Procedura ta zawiera program rozwoju pracowników zgodnie z opracowaną i przyjętą strategią w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim, mając równocześnie na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi. Podnoszenie kwalifikacji, to ściślej mówiąc, umożliwienie pracownikowi uczestnictwa w szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych, kursach językowych i studiach podyplomowych, które podnoszą kwalifikacje zawodowe oraz poszerzają kompetencje. Zgodnie z założeniami etycznej odpowiedzialności instytucji, procedura ta zawiera określenie sposobu doboru pracowników objętych szkoleniami lub indywidualnym samokształceniem zapewniającego równe szanse. Określa też zakres, sposoby i formy wsparcia.

Wreszcie Kodeks Etyki, który jest niezbędnym narzędziem określającym zasady etycznego postępowania w instytucji. To właśnie kodeks pozwala na skonkretyzowanie ogólnych pojęć etycznych na użytek charakterystycznych wymagań stawianych przed administracją samorządową (pracownikami Urzędu). Przestrzeganie zasad zawartych w kodeksie, stosowanie się do norm etycznych, stanowi warunek zachowania etycznego. Zasady etyczne pracownika muszą co najmniej być zgodne z oczekiwaniami organizacji, aby pracownik zdawał sobie sprawę w jaki sposób godnie reprezentować organizację oraz współpracować wewnątrz organizacji jako jej członek. Tutaj dużą rolę odgrywają relacje pracodawcy z pracownikiem i *vice versa*. Kodeks etyki funkcjonujący w Urzędzie zawiera spisane zasady etycznego postępowania, będące integralną częścią kultury organizacyjnej i świadczące o poziomie kultury organizacji.

Analizując stosowane narzędzia polityki personalnej Urzędu, można zauważyć, iż polityka ta jest ściśle skorelowana z zasadami kodeksu etyki. Postępowanie etyczne, etyczna odpowiedzialność oraz odpowiedzialność społeczna w instytucji jest tworzona poprzez pracę na procedurach z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. Narzędzia te budują odpowiedzialną społecznie instytucję publiczną, w której to pracownicy są objęci działaniem nowo-

czesnej polityki personalnej. Wciąż rozwijające się instytucje publiczne, przyjmujące często standardy europejskie czy też modne style zarządzania, dążą dzięki tej strategii do podnoszenia jakości pracy pracowników, a co za tym idzie - podniesienia standardów w organizacji. Dotychczas stworzony, modyfikowany oraz rozwijany model funkcjonowania Urzędu zgodny z zasadami etyki, bazuje na wartościach jakie wnoszą pracownicy, jakie wypracowała sobie dotychczas świadoma działająca instytucja, tworząc dzięki temu organizację społecznie odpowiedzialną.

Elementy kontroli i audytu wpływające na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi

Gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego cechuje nade wszystko jawność, co w odniesieniu do operacji środkami publicznymi oznacza podanie do publicznej wiadomości informacji o ich pochodzeniu, przeznaczeniu i wykorzystaniu. Na jawność składa się zarówno umożliwienie nieskrępowanego dostępu do informacji o środkach publicznych, jak i – poprzez taką ekspozycję – poddanie publicznej ocenie funkcjonowania sektora finansów publicznych [Misiąg, 2005]. To narzuca reguły zbliżone nieco do sprawozdawczości obowiązującej spółki publiczne, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości przygotowania i wykonania budżetu oraz sprawozdawczości budżetowej oraz oceny jej rzetelności przez niezależne instytucje. Przyjmuje się, że nawet formułowanie dokumentów budżetowych w sposób na tyle skomplikowany, że odczytanie ich przez obywatela jest znacznie utrudnione [Karlikowska, Miemiec, Ofiarski, Sawicka, 2010, s. 93] stanowi naruszenie zasady jawności. Prócz publicznej oceny efektywności gospodarowania środkami finansowymi istotnym novum świadczącym o zmianie podejścia do zarządzania publicznego jest wprowadzenie ewidencji budżetu w układzie zadaniowym (art. 40, art. 142 czy art. 174 ustawy o finansach publicznych). Obowiązek ten (formalnie wchodzący w życie 1 stycznia 2012 r.) z założenia ma zrationalizować działalność fiskalną jednostek sektora finansów publicznych poprzez wymuszenie zdefiniowania zadań, które mają zostać zrealizowane w danym roku budżetowym za ściśle określone pieniądze. W ujęciu zadaniowym w budżecie wyróżnić można część bieżącą, inwestycyjną i finansową. Część bieżąca budżetu służy do realizacji zadań niemających związku z szeroko rozumianymi zadaniami inwestycyjnymi. Część inwestycyjna służy gromadzeniu dochodów i ponoszeniu wydatków związanych z realizacją szeroko rozumianych zadań gospodarczych. Część finansowa wykorzystywana jest do realizacji czynności związanych z zadłużaniem się i jego spłatą, a także z pożyczaniem środków finansowych dla innych JSFP oraz ich zwrotem [Gonet, 2010]. Implementacja budżetu zadaniowego wymaga większej dyscypliny, wymusza rozważę przy bieżącym zarządzaniu płynnością finansową czy bardziej szczegółowe podejście planistyczne. Nie jest to jednak rozwiązanie pozbawione wad: zwiększony formalizm planowania i wykonania budżetu, konieczność zaplanowania i zrealizowania dodatniego wyniku części bieżącej budżetu sprawiają, że budżet zadaniowy jest trudniejszy w realizacji – ale łatwiejszy w ocenie.

Ponieważ planowanie wieloletnie uznane zostało za istotny element nowoczesnego zarządzania finansami, również i na tym polu ustawodawca postanowił narzucić jednostkom sektora finansów publicznych obowiązki, które określił w nowej ustawie o finansach (art. 103 ustawy i dalej oraz art. 226 i dalej) Wyrazem tego obowiązku jest wieloletnia prognoza finansowa, która zawiera – w uproszczeniu – projekcję dochodów i wydatków, zestawienie przedsięwzięć i prognozę długu na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Co ważne, prognoza finansowa winna być realistyczna, oparta o obiektywne wskaźniki i dane gospodarcze. Z jednej strony planowanie wieloletnie oferuje całościowe spojrzenie na kondycję finansową samorządu, pozwalając decydentom i mieszkańcom zobaczyć skutki finansowe podejmowanych decyzji, z drugiej – poprzez nadanie prognozie wymiaru niemal wyłącznie formalnego, wtórnego w stosunku do uchwał budżetowych – pozbawia możliwości osiągnięcia zakładanych efektów w postaci bardziej efektywnej gospodarki zasobami [Czołpińska, 2010, s. 39]. Swoistą ciekawostką jest wprowadzony niedawno

obowiązek badania rocznych sprawozdań finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego w których liczba mieszkańców przekracza 150 tysięcy. Jest to niemal dokładne przeniesienie zapisów choćby Kodeksu Spółek Handlowych dotyczących badania rewidentckiego sprawozdań spółek akcyjnych i części spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Jeśli idzie o strukturę wewnętrzną jednostek administracji, jednym z pierwszych zwiastunów zmiany podejścia do organizacji sektora publicznego był, trwający do dzisiaj, pęd ku uzyskaniu certyfikatów poświadczających wdrożenie całości lub części systemu zarządzania jakością. W projektowaniu systemów zarządzania jakością produktów wykorzystuje się wytyczne i wymagania rodziny norm ISO serii 9000. Normy te mają już swoją ponad 20-letnią historię. Mają charakter międzynarodowy, nie tylko z racji ich wydania przez ISO, ale przede wszystkim z racji ich międzynarodowego zastosowania, ujednoczenia różnorodnych wymagań zawartych w normach krajów uprzemysłowionych i w konsekwencji wsparcia międzynarodowego handlu [Lisiecka, 2009, s. 27]. Posiadanie takiego certyfikatu przestało jednak już być dowodem na to, że podmiot publiczny zarządzany wedle tych standardów jest konkurencyjny czy świadczy usługi bądź dostarcza produkty najwyższego sortu.

Rezygnując z przytaczania całej ideologii stojącej za normatywami ISO, wskazać jedynie należy, że najpopularniejsze z norm (ISO 9001:2000/ISO 9001:2008) oferują model podejścia procesowego przydatny do projektowania, wdrożenia i oceny systemów zarządzania jakością. System służy do udokumentowania tego, co organizacja robi oraz do zapisywania zadeklarowanych zaplanowanych zdarzeń, by w końcu poddać je ocenie i wygenerować ewentualne zalecenia korygujące. Jego teoretyczna przydatność wydaje się być bezdyskusyjna, ale praktyczne wrażenia nieco odstają od założeń. O ile bowiem pierwsze wdrożenie, połączone z diagnozą, opisem procesów, stworzeniem księgi procedur i zidentyfikowaniem podstawowych zadań organizacji; pozwala nazwać to, co do tej pory większość zarządzających pojmowała raczej instynktownie, to już późniejsze funkcjonowanie Systemu Zarządzania Jakością najczęściej sprowadza się do kilkudniowej mobilizacji i aktualizacji dokumentacji przed audytem certyfikującym. W konsekwencji – prócz negatywnych postaw urzędników – zarządzanie jakością ogranicza się często do oszukiwania systemu poprzez manipulowanie danymi, tak by osiągnąć maksymalne poziomy wskaźników, nie zaś uzyskać jakąkolwiek wartość dodaną dla organizacji.

Wobec powyższego, szczególną uwagę poświęcić należy ocenie funkcjonowania Systemu Zarządzania Jakością jako takiego oraz jego wpływu na organizację. Mimo iż uważa się, że ocena jest integralnym składnikiem systemu, to jej znaczenie i waga informacji dzięki niej uzyskiwanych uzasadnia wyodrębnienie czynności oceniających i traktowanie ich jako swoistego podsystemu dla zarządzania jakością. To z kolei wskazuje na konieczność dokonywania oceny przez osoby o właściwych kompetencjach i to zarówno w trakcie okresowych ewaluacji, jak i – co ważniejsze – podczas normalnego funkcjonowania. Dlatego to od poziomu kompetencji osób zarządzających organizacją i podejmujących kluczowe decyzje zależy pozyskanie odpowiednich zasobów i wykorzystanie ich do realizacji przyjętej strategii oraz dobór narzędzi to umożliwiających. Tylko kompetentny menedżer jest w stanie rozpoznać stan realizacji określonego celu lub wiązki celów oraz ocenić, czy zastosowane narzędzia wspomagające wpłynęły pozytywnie na skuteczność, efektywność, dojrzałość czy zgodność organizacji z zdefiniowanymi wymaganiami.

Próbą wyjścia naprzeciw potrzebom dokonania weryfikacji istniejących w organizacji systemów jest audyt. Założenia audytu – narzędzia badania systemu – to przyczynianie się do minimalizacji lub wyeliminowania działań niepotrzebnych, a także podniesienia efektywności działań w systemie. Spośród wielu klasyfikacji rodzajów audytu, dla celów niniejszego opracowania najbardziej trafnym wydaje się być podział na audyt zgodności oraz audyt doskonalący typu *excellence*, prowadzony według wytycznych doskonalenia funkcjonowania zawartych między innymi w normie PN-EN ISO 9004. Celem tego rodzaju audytu jest zainspirowanie w prowadzonej przez audytora rozmowie do diagnozy obecnego stanu faktycznego dla ewentualnego przemyślenia dokonania rewizji przyjętej strategii i odkrycia nowych możliwych rozwiązań na przyszłość lub korekty jej implementacji [Lisiecka, 2009, s. 47]. Wskazane rozwiązania

zaimplementowane zostały w sektorze publicznym wielopoziomowo. Wprost w przypadku systemów zarządzania jakością według norm ISO, te bowiem nie mają umocowania ustawowego, a jako standardy natury ogólnej stosowane są (co do zasady) w formie niemal tożsamej z wdrożeniami realizowanymi w sektorze prywatnym. Pośrednio cele te osiągnąć mają być poprzez wprowadzenie obowiązkowego funkcjonowania w jednostkach sektora finansów publicznych audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej. System kontroli w sektorze publicznym zorientowany jest głównie na zjawiska i procesy finansowe, oceniane zwykle pod kątem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Dla porządku jedynie wspomnieć należy, że ze względu na relacje podmiotów kontrolujących i kontrolowanych rozróżnić możemy kontrolę zewnętrzną (realizowaną przede wszystkim przez regionalne izby obrachunkowe, ale również i Najwyższą Izbę Kontroli, organy skarbowe i podatkowe) oraz kontrolę wewnętrzną. Ze względu na tematykę publikacji, przybliżona zostanie jedynie ta ostatnia, sprawowana przez podmioty znajdujące się wewnątrz struktury organizacyjnej danej jednostki, co zwykle oznacza organ stanowiący JST, działającą w jego strukturze komisję rewizyjną, organ wykonawczy JST (wyposażony w kompetencje kontrolne i jednocześnie sam podlegający kontroli wewnętrznej), kierownika jednostki samorządowej oraz skarbnika JST [Kończakowski, Ratajczak, 2010].

Czynności kontrolne organu stanowiącego sprowadzają się do weryfikacji sposobu dysponowania środkami budżetowymi oraz oceny realizacji założeń uchwały budżetowej. Pierwszy z etapów polega – w uproszczeniu – na uchwalaniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, drugi z kolei związany jest z systemem sprawozdawczości finansowej (w tym przede wszystkim ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu) oraz mechanizmu absolutoryjnego. Nadzór operacyjny nad realizacją określonych w uchwale budżetowej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów JST sprawowany jest jednak przez organ wykonawczy. Kwintesencją wszystkich mechanizmów kontrolnych jest kontrola zarządcza, oznaczająca ogół działań podejmowanych dla zapewnienia celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Obowiązek ustalenia procedur wykonywania kontroli zarządczej spoczywa na kierowniku jednostki, przy czym pamiętać należy, że mimo ujednoliconych standardów, procedury winny być dopasowane do charakteru i wielkości danej jednostki. Wszystko to ma z kolei zapewnić jak najwyższe prawdopodobieństwo celowego i oszczędnego wykorzystania zasobów publicznych oraz zapobiec ich marnotrawieniu.

Uwagi końcowe

Po dokonaniu zgrubnego przeglądu zasad i standardów rządzących sektorem publicznym, kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest to, czy przywołany na wstępie uniwersalizm zarządzania uprawnia do bezkrytycznego stosowania tych samych metod dla obu dziedzin życia gospodarczego. Jak dowodzą zaprezentowane rozwiązania, jest to ocena *a posteriori*, gdyż spora grupa narzędzi już została bardziej lub mniej udolnie wdrożona. Niemniej, stosunkowo krótki okres ich funkcjonowania pozwala wysnuć jedynie wnioski na określonym poziomie ogólności i należy się liczyć z tym, że wraz z nabywaniem doświadczenia i większym zrozumieniem dla idei nowego zarządzania publicznego część postulatów straci na aktualności. Nie będzie to jednak wynik błędnych założeń, ale skutecznego wdrożenia omawianych instrumentów. Oczywistym wydaje się być, że bezrefleksyjne powielanie schematów stosowanych w biznesie prowadzi do wypaczeń i zamiast ulepszeń prowadzi do frustracji i wzbudza niechęć. Dowodem niech będzie choćby początkowa faza wdrażania systemów zarządzania jakością, kiedy to skutecznie zniechęcono urzędników do całej ideologii ISO, która kojarzy się teraz nieodmiennie z bezproduktywnymi procedurami, tonami papieru i okresowym stresem podczas certyfikacji. Ewolucja podejścia, choć postępująca, będzie wymagać sporo czasu by tę tendencję odwrócić. Nie zmienia to faktu, że spora część wprowadzonych regulacji przyczynia się do poprawy dbałości o mienie publiczne i usprawnia pracę urzędników. Wymagana jest jednak daleko idąca ostrożność podczas przedsięwzięć wdrożeniowych, albowiem mimo teoretycznie prawidłowych założeń, efekt odbiegać może od oczekiwań

z powodu nieuwzględnienia specyfiki jednostki, charakteru wykonywanej działalności czy wreszcie przygotowania i kompetencji jej pracowników. Pamiętając, że w Polsce w ostatnich latach realizowano kilka programów mających na celu opracowanie koncepcji usprawniania działań administracji samorządowej oraz mierzenia jej dokonań, krajowe osiągnięcia na tym polu nie są zadawalające. Nie jest to kwestia braku funduszy – szczególnie od momentu uruchomienia środków z funduszu spójności – ale braku kadry. Specyfika pracy urzędnika sprawiła, że zasoby ludzkie w administracji są mocno specyficzne, ludzie zorientowani są tam zwykle na stabilizację, niechętni zmianom. Przy niewielkiej rotacji kadrowej i niskim poziomie identyfikacji pracownika z instytucją trudno o uzyskanie pożądanego standardu pracy czy choćby zaangażowania we wdrażanie rozwiązań, nierzadko uznawanych jako inwazyjne i bezcelowe. Dlatego kluczem do sukcesu, za który uważane będzie zbliżenie efektywności sektora publicznego do prywatnego, są menedżerowie (każdego szczebla) obdarzeni zdrowym rozsądkiem, doświadczeni i wykształceni na tyle dobrze, by rozumieli ideę i specyfikę funkcjonowania administracji publicznej i przez ten pryzmat realizowali nowoczesne zarządzanie publiczne. Dzięki zmianom w ustawie o pracownikach samorządowych pozyskanie takich pracowników oraz kształcenie już zatrudnianych staje się możliwe, a uelastycznienie systemu płacowego daje szansę na powstrzymanie odpływu pracowników o dużym potencjale. Mając to na uwadze, stwierdzić należy, iż nowoczesna organizacja – w tym publiczna – wymaga nowoczesnych kadr, dlatego zagadnieniem kluczowym dla zarządzających winno być zapewnienie mechanizmów umożliwiających dobór i późniejszy rozwój profesjonalnych współpracowników. To w konsekwencji, pozwoli na rozsądną implementację standardów korporacyjnych w pozostałych obszarach działalności.

Bibliografia

1. Leo V. Ryan CSV, Sójka J., (1997), *Etyka biznesu*, Wydawnictwo Polskiej Prowincji Dominikanów w Drodze.
2. Ożarek G., (2003), *Etyczne implikacje jakości* [w]: red. W.Gasparski *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
3. Misiąg W., (2005), *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, Kontrola Państwowa Numer Specjalny (2).
4. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., (2010), *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, PRESSCOM, Wrocław.
5. Gonet W., (2010), *Budżet Zadaniowy. Założenia konstrukcyjne*, Finanse Komunalne, Nr 1-2/2010.
6. Czołpińska E., (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne, Nr 5/2010.
7. Lisiecka K., (2009), *Systemy zarządzania jakością produktów. Metody, analizy i oceny*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
8. Kołaczkowski B., Ratajczak M., (2010), *System wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle uregulowań ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych*, Finanse Komunalne, Nr 4/2010.

Implementation of the corporate management methods in the public sector – a trend or a necessity?

Summary

The key to success, for which is considered the approach of public and private sector efficiency, are managers (all levels) with common sense, experienced and educated enough to understand the concepts of specific public administration functioning, and implementing

modern public management. According to the self-government employees law changes, getting such workers and training those already hired becomes feasible and the flexible payroll system gives you the chance to stop the outflow of high potential workers. It should be noted that the modern organization – including the public one – requires modern personnel, and therefore a key concern for managers should be to provide mechanisms for the selection and subsequent development of professional co-workers. It, therefore, allows for a reasonable implementation of corporate standards in other areas. The authors of this paper try to present the actions undertaken by the local government, to improve the quality of work and its standards, to create a foundation for the implementation of corporate architecture. Changing at the same time, through the development of employees, organizational culture, and moving away from the beaten schemes of modern management methods.