

Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

PROBLEMY WYODRĘBNIANIA PROCESÓW W ZARZĄDZANIU FINANSAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Zarządzanie procesowe jako nowoczesna koncepcja zarządzania w istotny sposób może poprawić efektywność i skuteczność działań realizowanych w gminach, a służących poprawie jakości życia mieszkańców. Zrozumienie procesowego podejścia do zarządzania finansami jest istotne z racji występujących wielu powiązań przyczynowo-skutkowych w decyzjach strategicznych. Realizacji celów strategicznych powinny służyć plany długookresowe (finansowe i inwestycyjne), których uszczegółowienie stanowi zarządzanie operacyjne za pomocą budżetowania zadaniowego. Spójny system definiowania celów, o określaniu zadań, przeznaczania środków finansowych na ich realizację oraz dopasowany system mierników osiągnięcia celów jest wyzwaniem dla rozwojowego samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: zarządzanie, procesy, finanse samorządu terytorialnego.

1. Wstęp

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego bez wątpienia należy do najważniejszych aspektów sprawnego funkcjonowania każdej jednostki samorządu terytorialnego. Umiejętność zarządzania finansami staje się dzisiaj „produktem deficytowym” z racji ciągle funkcjonującego administracyjnego podejścia do zarządzania. Reorientacja zarządzania w administracji publicznej i powolne przechodzenie z administrowania do współzarządzania została już sygnalizowana w latach 90. ubiegłego stulecia. Autorzy T. Geabler i D. Osborne¹ nazwali to przejście *from government to governance*. Podobnie ewolucję zarządzania publicznego przedstawia H. Izdebski², wyróżniając cztery etapy rozwoju:

- 1) państwa prawnego (niem. *rechtsstaat*),
- 2) administracji publicznej (*public administration*),
- 3) menedżerskiego zarządzania publicznego (*new public management*),
- 4) partycypacyjnego zarządzania publicznego (*public governance*).

¹ D. Osborn, T. Geabler, *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wyd. Media Rodzina, Poznań 2005, s. 64.

² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 23-24.

Punktem odniesienia nowoczesnego zarządzania w JST staje się partycypacyjne zarządzanie publiczne. Jednakże dojście do takiego stanu musi być poprzedzone menedżerskim spojrzeniem na nowoczesne instrumenty zarządzania finansami samorządu terytorialnego. Mam tu na myśli trzy zasadnicze instrumenty zogniskowane wokół istoty strategicznego zarządzania organizacją, a mianowicie: strategię rozwoju lokalnego, budżet zadaniowy, wieloletni plan finansowy. To, co wyróżnia zarządzanie strategiczne wśród innych koncepcji zarządzania, to wieloletni horyzont czasowy w planowaniu, organizowaniu i przewodzeniu. Zgodnie z klasyczną definicją zarządzania³, która określa trzy zasadnicze elementy: działania, zasoby i sposób osiągnięcia celów, oraz biorąc pod uwagę wieloletni horyzont czasowy, a także specyfikę zadań publicznych, można stworzyć roboczą definicję publicznego zarządzania strategicznego, która miałaby następujące brzmienie: *publiczne zarządzanie strategiczne jest to zestaw zadań realizowanych przez administrację publiczną przy wykorzystaniu zasobów organizacyjnych, finansowych i ludzkich w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, tych bieżących, jak również budowanie perspektywy rozwojowej bez zbędnego marnotrawstwa środków publicznych*. Aby tak zdefiniowane zarządzanie było możliwe, należy w sposób systemowy i powszechny wykorzystywać przede wszystkim znane koncepcje zarządzania finansami JST. Jednakże, aby nie popełnić błędów, z podejścia administracyjnego (polegającego na pewnej powtarzalności w czasie procedur i zadań), należy do zarządzania strategicznego wprowadzić elementy zarządzania procesowego.

2. Istota zarządzania procesowego w jednostce samorządu terytorialnego

Procesy zachodzące w organizacjach, ujmując w sposób ogólny⁴, można podzielić na: procesy zarządcze, procesy zarządzania zasobami ludzkimi, procesy produkcyjne oraz procesy pomiarów, analiz i doskonalenia. Sztuka zarządzania opiera się na umiejętności odpowiedniego skoordynowania poszczególnych działań z dostępnymi zasobami. Tak ujęty proces zarządzania jest zgodny z definicją procesu nadaną normą jakości⁵, w której stwierdza się, że proces jest to zestaw wzajemnie powiązanych zasobów i działań, które przekształcają stan wejściowy w wyjściowy, czyli wyniki.

³ Mam na myśli definicję sformułowaną przez R.W. Griffina w pracy *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6, która brzmi: *Zarządzanie jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji i wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów w sposób sprawny i skuteczny*.

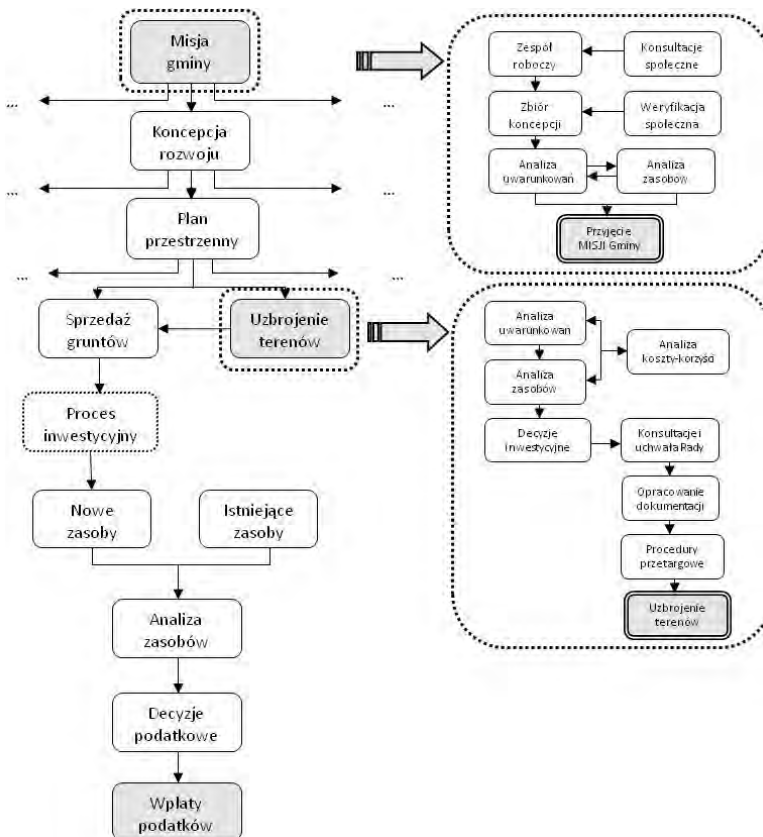
⁴ Zob. M. Hofman, *Model systemu zarządzania procesami*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2008, s. 13, cyt. za A. Kleniewski, *Podejście procesowe*, „Problemy Jakości” 2006, nr 6.

⁵ Zob. B. Kromer, *Podejście procesowe w systemie zarządzania jakością*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2008, s. 32, cyt. za A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wyd. PWN, Warszawa 1998, s. 118.

Podobnie proces ujmuje J. Penc⁶, który stwierdza, że proces jest przebiegiem stadiów; ciągiem przemian doprowadzającym do nowego stanu rzeczy, niezależnie od wartościowania. Analizując specyfikę funkcjonowania administracji samorządowej, należy zauważyć, że element zmienności jest czymś nadrzędnym. Samo odniesienie istoty działania samorządu terytorialnego do podstawowego celu gminy określanego jako *działania zmierzające do podwyższenia jakości życia społeczności lokalnej* lub inaczej *poprawy warunków bytowych wspólnoty lokalnej przez zaspokajanie zbiorowych potrzeb* stanowi element działań ciągłych, rozwojowych, czyli procesu. Proces ze swojej natury jest czymś, co ma swój początek, jednakże nie można określić jego końca. Podwyższanie jakości życia czy poprawa warunków bytowych wspólnoty lokalnej prawdopodobnie nie będzie miało swojego końca. Jednakże zmiany, które się dokonują w samorządach terytorialnych, mogą być dynamizowane lub ograniczane. Dlatego też bardzo ważne staje się zwrócenie szczególnej uwagi na pewne elementy, które ten proces pobudzają, mogą go stymulować i przyspieszać. Z pewnością procesy zachodzące w zarządzaniu samorządem terytorialnym mają swoje silne związki przyczynowo-skutkowe. Wydawanie decyzji administracyjnych jest wynikiem składania wniosków przez mieszkańców, a realizacja wydatków inwestycyjnych jest wynikiem potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców. Celowo w tym miejscu zostało wprowadzone powyższe twierdzenie, ponieważ to mieszkańcy jako wspólnota samorządowa powinni decydować o kierunkach rozwoju lokalnego. W wyniku zgłaszania potrzeb, obserwacji stanu gminy oraz analiz możliwości finansowych gminy podejmowane są działania co do kierunków wydatkowania środków publicznych.

Gdyby przyjrzeć się funkcjonowaniu różnych samorządów terytorialnych, to można zauważyć, że jedne rozwijają się szybciej, inne wolniej. Oczywiście jest, że występuje duże zróżnicowanie bogactwa poszczególnych samorządów. Niemniej jednak sprawny system sprawowania władzy lokalnej, wspomagany wiedzą i umiejętnościami w zakresie procesowego zarządzania samorządem terytorialnym, może przyczynić się dynamizowania procesów rozwojowych danego samorządu. Z zarządzania strategicznego można wynieść, że celem nadrzędnym każdej organizacji jest sformułowana misja, która stanowi podstawę opracowania strategii działania gminy. Sama misja powinna być przemyślanym aktem wyboru kierunków rozwoju samorządu terytorialnego. Ponieważ jest ona elementem budowania przyszłości gminy, najlepiej, aby jej sformułowaniu towarzyszyły jak najszersze konsultacje społeczne, a jej określenie było konsensusem społecznym danej wspólnoty lokalnej. Misje gmin formułowane w pośpiechu, bez pełnego identyfikowania się mieszkańców z kierunkiem rozwoju gminy są zagrożone ich ciągłą modyfikacją lub całkowitą zmianą. Ma to swoje konsekwencje w decyzjach finansowych, których podejmowanie, zwłaszcza w perspektywie wieloletniej, może narazić gminę na wydatkowanie środków, które docelowo mogą być zakwestionowane. Jeśli chodzi o znaczenie misji w organizacji, można powiedzieć, że ma wpływ na wszystkie aspekty jej funkcjonowania. Zgodnie z koncepcją kaskady celów organizacji, w której cele nadrzędne determinują realiza-

⁶ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Placet, Warszawa 1997, s. 339.



Rys. 1. Misja gminy i jej związki przyczynowo-skutkowe

Źródło: opracowanie własne.

cję celów podrzędnych, a te mają wpływ na cele operacyjne, bieżące decyzje finansowe albo są jasno przemyślanym działaniem, albo stanowią decyzje *ad hoc*, co jest niezgodne z racjonalnym podejmowaniem decyzji. Wpływ misji na różne aspekty funkcjonowania gminy został przedstawiony w sposób schematyczny na rys. 1.

3. Wyodrębnianie procesów w instrumentach zarządzania finansami

Problem zarządzania procesowego i jego związku z zarządzaniem finansami JST był już przeze mnie prezentowany⁷. W tej części artykułu chciałbym zwrócić uwagę na pewne wybrane procesy w zarządzaniu finansami mające miejsce zarówno przy spo-

⁷ Zob. materiały konferencyjne J. Hermaszewski, *Zarządzanie procesowe w samorządzie terytorialnym*, UE WGRiT we Wrocławiu, Mysłakowice, 14-16 września 2010.

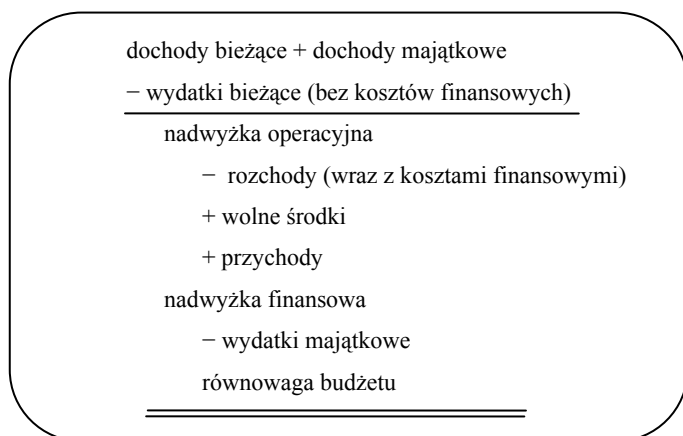
rzządzaniu dokumentów strategicznych (Wieloletnia Prognoza Finansowa), jak i dokumentów operacyjnych (budżet zadaniowy).

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) jako jeden z podstawowych dokumentów strategicznych została wprowadzona regulacjami ustawy o finansach publicznych⁸. Już w pierwszych artykułach powołanej ustawy znalazło się sformułowanie, że WPF powinna być realistyczna. Realizm z punktu widzenia długookresowego planowania na pierwszy rzut oka wydaje się stać w sprzeczności z ideą WPF. Jak podają znawcy tematu⁹, gdyby realizm WPF ograniczono jedynie do okresu minimalnego ustanowionego przez ustawodawcę (tj. okres budżetowy plus trzy kolejne lata), to można się zgodzić z takim zamysłem ustawodawcy. Osobiście bardziej ostrożnie podchodzę do formułowania twierdzeń o realności lub nierealności dokumentów strategicznych. Gdyby przyjąć, że podjęcie decyzji długookresowej jest nierealne, to żadne decyzje strategiczne nie byłyby traktowane jako wyznacznik celowego działania. Tak też postrzegam WPF – jak instrument strategicznego zarządzania finansami samorządu terytorialnego. Procesowość decyzji finansowych opartych na wieloletniej prognozie może się odnosić do pewnych założeń stanu przyszłego jako docelowego. W WPF należy przedstawić dochody i wydatki z podziałem na dochody i wydatki bieżące i majątkowe. Wyodrębnienie z wydatków tej części, która generuje wartość dodatkową, tj. wzrost majątku gminy, jest słusznym posunięciem ustawodawcy, jednakże brak elementu związania dochodów majątkowych z wydatkami majątkowymi prowadzić może do „przejadania” majątku gminy. Wprowadzenie zasady zrównoważenia budżetu w dużej części ograniczy „zapędy konsumpcyjne”, jednakże nie wpłynie na dynamizowanie procesów rozwojowych. Konstrukcja WPF w sprawozdawczości budżetowej rozpoczyna się od określenia dochodów w podziale na dochody bieżące i majątkowe (rys. 2).

W procesowym podejściu do zarządzania element określenia dochodów jest wtórny do celów, jakie chcemy zrealizować. Faktyczne prognozowanie dochodów jest procesem w części niezależnym od planowania wydatków, jednak głębsza analiza możliwości pozyskania dochodów jest determinowana jasno zdefiniowanymi potrzebami. Z praktyki uczestniczenia w podejmowaniu decyzji finansowych w samorządzie terytorialnym wiem, że to potrzeby i ograniczone możliwości finansowe wymuszają wyszukiwania coraz to nowszych możliwości finansowania wydatków publicznych (np. factoring). Dlatego też w początkowym etapie planowania finansowego większy nacisk kładzie się na proces hierarchizacji i kategoryzacji wydatków, a następnie poszukiwanie źródeł ich finansowania. Podstawowe źródła dochodów budżetów gmin (tj. podatki) są dobrze rozpoznane. Gminy, korzystając z baz danych o podatnikach, są w stanie w miarę precyzyjnie określić wielkość bieżących zobowiązań podatkowych. Większość dotacji celowych (podobnie subwencje) przekazywanych jednostce samorządu terytorialnego jest również w dużej części przewidy-

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm., w dalszej części artykułu nazywana w skrócie ufp.

⁹ Zob. J. Kotlińska, J.M. Salachna, M. Szczubiał, *Wieloletnia prognoza finansowa*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.



Rys. 2. Układ Wieloletniej Prognozy Finansowej

Źródło: opracowanie własne.

walna. Kwestią najmniej pewną jest odpowiedź, jak będzie kształtować się rozwój gminy i dzięki temu możliwość pojawiania się nowych inwestorów w gminie oraz jak może kształtować się proces sprzedaży majątku gminnego. O ile pozyskanie nowych podatników do gminy jest w dużej części uzależnione od aktywności władzy lokalnej co do stworzenia odpowiednich zachęt inwestycyjnych (ale jest to za-sób nieograniczony), o tyle dochody ze sprzedaży majątku gminy są ilościowo ograniczone. Dlatego też ważne się staje, aby dochody majątkowe przeznaczać albo na pozyskiwanie nowego majątku (np. pozyskiwanie majątku od agencji rządowych), albo na doinwestowanie istniejącej substancji majątkowej po to, by w przyszłości uzyskać większą cenę z jego zbycia (np. uzbrojenie terenów pod inwestycje mieszkaniowe). Wieloletnia Prognoza Finansowa jest dobrym instrumentem do oceny kształtowania się wydatków bieżących w dłuższej perspektywie czasu. Nie uciekając od analiz historycznych i bazując na planach strategicznych w WPF, możemy w miarę dokładnie określić wielkość kształtowania się wydatków bieżących gminy. Przy prognozowaniu wydatków bieżących należy rozpatrzyć następujące sytuacje:

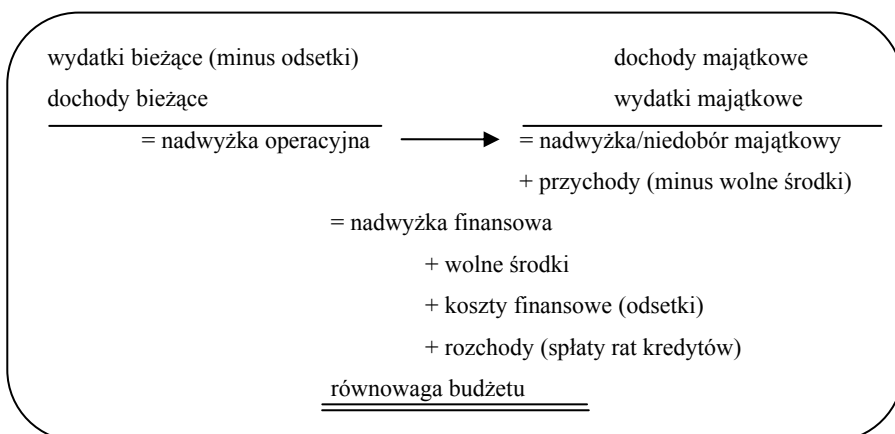
- 1) istnieją wydatki bieżące, których wysokości nie można zmienić,
- 2) istnieją wydatki bieżące, których wysokość można zmienić, ale koszty tych zmian dodatkowo obciążą perspektywę bieżącą,
- 3) istnieją wydatki bieżące, których wysokość można zmienić, ale to może mieć wpływ na jakość realizowanych zadań własnych.

Identyfikacja tych grup wydatków powinna wyznaczyć nam realne możliwości planowania długookresowego. W dłuższej perspektywie czasu pewne decyzje finansowe obciążające bieżące funkcjonowanie gminy mogą się okazać korzystne. Jednakże może również wystąpić sytuacja odwrotna, tzn. taka, kiedy ograniczeniu wydatków bieżących nie będzie długookresowo towarzyszyć wymierna korzyść.

Przykładem może być decyzja o likwidacji placówek szkolnych w okresie przejściowego niżu demograficznego. Korzyści ze zmniejszonych kosztów utrzymania bazy oświatowej pojawiają się nie od razu, ponieważ substancję zwolnioną należy utrzymywać przez inne zagospodarowanie lub sprzedać (a to również wiąże się z wydłużonym czasem zwrotu kapitału). Jeśli chodzi o koszty osobowe takiej operacji, to likwidacji placówek oświatowych nie do końca towarzyszy redukcja etatów nauczycielskich. Konsekwencje są takie, że pomimo zlikwidowania placówki oświatowej, realne korzyści tej operacji są niewidoczne, a koszty społeczne są znaczne. Ryzyko takiej operacji jest również związane z możliwością pojawienia się w miejsce zlikwidowanej placówki oświatowej nowej szkoły niepublicznej.

Prognozowanie długookresowe bieżących wydatków, pomimo ryzyka, jakim jest obarczone, staje się fundamentalną kwestią w zarządzaniu finansami. Zupełnie inna jest sytuacja z planowaniem wydatków majątkowych. Z pośród grupy wydatków majątkowych inwestycje infrastrukturalne stanowią najbardziej pożądaną grupę, ponieważ one pośrednio i bezpośrednio przyczyniają się do realizacji celu nadrzędnego. Podwyższenie jakości życia społeczności lokalnej jest osiąganym przez udostępnienie mieszkańcom dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych oraz wyposażenie w odpowiednią infrastrukturę drogową, komunalną i dbanie o środowisko naturalne. Inwestycje realizowane w samorządzie terytorialnym, pomimo że najbardziej zbliżają społeczność lokalną do ogólnego zadowolenia, w planowaniu finansowym zajmują ostatnie miejsce. Przy ograniczonych zasobach finansowych i stale rosnących wydatkach bieżących to właśnie wydatki inwestycyjne ulegają stałemu ograniczaniu. Brak mechanizmów kontroli wydatków bieżących (jedynie kontrola zrównoważenia budżetu) i brak obligatoryjnego zachowania parytetu wydatków bieżących do wydatków majątkowych powoduje, że każdemu zachwianiu płynności finansowej samorządu terytorialnego towarzyszy redukcja wydatków majątkowych. Przy tak określonych warunkach brzegowych długookresowe planowanie wydatków majątkowych staje się fikcją. Przy metodologicznym podejściu do zarządzania strategicznego, wyznaczając kierunki rozwoju lokalnego, należy dokonać priorytetyzacji zadań. Katalog zadań oraz ich poukładanie w czasie, w zależności od posiadanych zasobów (głównie finansowych), może być wyznacznikiem do określenia dodatkowego zapotrzebowania na środki finansowe. Jednak w sytuacji, gdy przejściowe problemy finansowe powodują rezygnację z przyjętego kierunku rozwoju (tj. w pierwszej kolejności ograniczanie wydatków majątkowych), harmonijny system planowania finansowego ulega zachwianiu. Stąd też planowanie potencjalnych kredytów i pożyczek również może być problemowe. Reasumując, należy stwierdzić, że w procesowym podejściu do planowania długookresowego związek przyczynowo-skutkowy celów nadrzędnych i wydatków majątkowych powinien stanowić suwerenny proces planowania długookresowego, niezależnego od zachowania równowagi dochodów i wydatków bieżących. W sposób schematyczny ujęto to na rys. 3.

Dobrze zaplanowane wielkości finansowe w perspektywie długookresowej mają swoje odzwierciedlenie w finansowaniu zadań i działań w budżecie zadaniowym.



Rys. 3. Proponowany układ planowania wieloletniego

Źródło: opracowanie własne.

Jak twierdzi T. Lubińska¹⁰, wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce będzie miało przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania zadaniami publicznymi oraz wydatkami sektora publicznego. Tym, co odróżnia budżet zadaniowy od budżetu tradycyjnego, jest proces przydziału środków finansowych na konkretne zadania oraz przypisanie tym zadaniom pewnych mierników i wskaźników ich realizacji. Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją budżetu zadaniowego¹¹, w której uznaje się, że istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników, proces formułowania zadań jest podobny jak w WPF. Tak jak to zostało wcześniej wskazane, przy planowaniu wieloletnim występują ścisłe związki przyczynowo-skutkowe, np. między misją organizacji a wydatkami inwestycyjnymi. Podobny system zależności obserwujemy w budżecie zadaniowym, tj. występuje ścisła zależność pomiędzy celami i miernikami ich osiągania. Budżet zadaniowy należy uznać za wtórny do wieloletniego planowania. O ile wieloletnie planowanie bazuje na określeniu prognoz kształtowania się dochodów i wydatków bieżących oraz zaplanowanych zadaniach rozwojowych i określonych źródłach ich finansowania, o tyle budżet zadaniowy uszczegóławia te cele strategiczne (wprowadzając planowanie operacyjne) i odnosi się do mierzenia efektywności i skuteczności ponoszonych wydatków. Nie oznacza to, że budżet zadaniowy jest „ślepy” na źle zdefiniowane cele strategiczne. W toku bieżącego planowania zadań i przydziału mierników ich osiągania może

¹⁰ T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 10.

¹¹ T. Lubińska, T. Lozano Platonoff, F. Strąk, *Budżet zadaniowy – racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5, s. 647.

zaistnieć sytuacja weryfikująca wieloletnią prognozę finansową i wymuszająca zmianę celów strategicznych. To budżetowanie zadaniowe odpowiada najszybciej na zmieniające się warunki rynkowe i otoczenie organizacji. W toku definiowania celów i opisywania zadań do realizacji w krótkiej perspektywie czasu należy przyjąć założenie, że to, co wyznacza nam perspektywę długookresową, stanowi punkt odniesienia dla budżetowania zadaniowego. Ale szczegółowość określania zadań i przypisywanie im mierników efektywności i skuteczności dają dużą swobodę w kształtowaniu procesów rozwojowych samorządu terytorialnego. W tym miejscu pojawia się element budowania przewagi konkurencyjnej pomiędzy samorządami. Nie sztuką jest realizacja wielu przedsięwzięć inwestycyjnych, gdy się posiada duże zasoby finansowe, sztuką jest realizacja zadań inwestycyjnych w sposób efektywny i skuteczny. Te dwie nadrzędne zasady metodyczne budżetu zadaniowego odnoszą się do stopnia osiągnięcia zdefiniowanych celów. O ile zasada skuteczności określa, czy cele zostały w ogóle osiągnięte, o tyle zasada efektywności określa, czy osiągnięciu celów nie towarzyszy marnotrawność środków publicznych. W procesowym zarządzaniu odnośnie do budżetowania zadaniowego najważniejsze staje się powiązanie mierników z celami, jakie faktycznie dane zadanie ma realizować. Określanie mierników jedynie opisujących efekty ilościowe zrealizowanych zadań mija się z celem. Dużo bardziej istotne dla realizacji celów rozwojowych jest definiowanie mierników jakościowych. Mierniki ilościowe, jako statystyka służąca m.in. benchmarkingowi, mogą pokazywać aktywność samorządu terytorialnego. Jednakże aby określić, czy faktycznie rośnie zadowolenie społeczne, zasadne wydaje się najpierw określenie oczekiwań społecznych, następnie ich sparametryzowanie, a w konsekwencji określenie zadań i działań, które przybliżają do jego osiągnięcia. Ta parametryzacja oczekiwań społecznych powinna wyznaczać nie tylko długookresową perspektywę rozwojową, ale również uwzględniać zróżnicowane potrzeby społeczne¹².

4. Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat zarządzania procesowego w samorządzie terytorialnym, należy zauważyć wiele powiązań pomiędzy różnymi dokumentami strategicznymi. Udzielanie odpowiedzi na cele strategiczne: (strategia rozwoju) „co chcemy?” ma swoje konsekwencje w odpowiedzi (WPF) „na co nas stać?” oraz w odpowiedzi (budżet zadaniowy) „czy jesteśmy w stanie?”. Taki układ wzajemnie powiązanych relacji wymaga ścisłego nadzoru w definiowaniu potrzeb, zabezpieczaniu środków finansowych na ich realizację oraz określaniu mierników oceny ich osiągnięcia. Zarządzanie finansami przy wykorzystaniu narzędzi wspomagających proces zarządzania nie może być prowadzone w oderwaniu od analizy związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi działaniami. Konsekwencje

¹² Zob. J. Hermaszewski, *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, [w:] Głogów. Historia i perspektywy rozwoju, red. J. Hermaszewski, E. Czaińska, B. Kohlman, Wyd. Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010, s. 6-8.

działań i ich mierniki oceny powinny być cząstkowym elementem spójnego systemu długookresowego planowania, z jednej strony przybliżającego samorząd terytorialny do realizacji misji organizacji, a z drugiej mieszczącego się w realnych możliwościach finansowych. Dodatkowo należy samorząd wyposażać w instrumenty nakazujące realizację programów rozwojowych.

Literatura

- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2005.
- Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wyd. PWN, Warszawa 1998.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Hermaszewski J., *Zarządzanie procesowe w samorządzie terytorialnym*, UE WGRiT we Wrocławiu, Mysłakowice, 14-16 września 2010.
- Hermaszewski J., *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, [w:] *Głogów. Historia i perspektywy rozwoju*, red. J. Hermaszewski, E. Czaińska, B. Kohlman, Wyd. Głogowskie Towarzystwo Naukowe, Głogów 2010.
- Hofman M., *Model systemu zarządzania procesami*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2008.
- Kotlińska J., Salachna J.M., Szczubiał M., *Wieloletnia prognoza finansowa*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Kromer B., *Podejście procesowe w systemie zarządzania jakością*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2008.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąg F., *Budżet zadaniowy – racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5.
- Osborn D., Geabler T., *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wyd. Media Rodzina, Poznań 2005.
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Placet, Warszawa 1997.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

PROBLEMS OF SEPARATION OF PROCESSES IN MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE

Summary: Process management as a modern management approach can significantly improve the efficiency and effectiveness of actions implemented in the municipalities to improve the quality of life. Understanding the process approach to financial management is important because of many existing causal links in the strategic decisions. Strategic goals should serve the long-term plans (financial and investment), the specification of operational management through budgeting. A coherent system of defining objectives, defining the tasks, the allocation of financial resources for their implementation, and coordinated system metrics to achieve goals is a challenge for the development of local government.