

Jacek Strojny

Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza

Małgorzata Baran

Collegium Civitas

Orientacja zadaniowa w administracji publicznej – perspektywa strategiczna

Task orientation in public administration – strategic perspective

Abstract: Management of public administration institutions is a complex process, involving a wide range of issues. Rising changeability and competitiveness of the environment causes necessity of improvement in all types of organizations, including public institutions. They have to implement innovative management methods and techniques to rise the efficiency of action. One of the solutions that can be used in public administration to achieve it is a task orientation. The main purpose of the article is to present features of a task oriented institution in case of local and regional government public administration. First of all it was described a Management by Objective process. Than the author presents how to project the organization system to implement a task orientations. This solution effects on the management process in strategic and operational level. In the article it is presented the first of mentioned areas. It is known, that there are many problems with efficiency of strategic management in public administrations. To solve some of this problems it is needed to implement some methods that change a management process. In the article they are described two of them: AHP (analytic hierarchy process) and benchmarking.

Key-words: Itask oriented organization, public administration, strategic management, operational management.

Wstęp

Zarządzanie instytucjami administracji publicznej jest procesem złożonym, obejmującym szeroki zakres zagadnień i zjawisk, narażonym także na oddziaływanie znacznej liczby czynników, które mogą znacząco utrudniać koncentrację na celach. Bardzo poważnym czynnikiem, który wpływa na wybór konkretnych rozwiązań, jest kontekst polityczny, w tym lobby różnego rodzaju grup społecznych. Ma ono często charakter koniunkturalny i nie zapewnia utrzymania konsekwencji działania w czasie. Zarówno zarządzanie strategiczne, jak i operacyjne, nie generują więc tak znacznego efektu synergicznego, jak mogłyby, gdyby zachować spójność wewnętrzną celów strategicznych oraz związek pomiędzy nimi a celami operacyjnymi.

Problem, o którym mowa wyżej, może być traktowany jako zjawisko o charakterze systemowym. Utrudnia ono sprawną realizację funkcji sektora publicznego, szczególnie wobec rosnących wymagań względem sprawności ich działania, wynikających z trudnej sytuacji fiskalnej w Polsce i wielu innych państwach. Konieczne staje się więc podejmowanie intensywnych kroków w kierunku zmian usprawniających funkcjonowanie samych instytucji. W niniejszym artykule skupiono się na sytuacji administracji samorządowej, której dotyczą wyzwania szczególnego rodzaju. Znaczenie tego typu oddziaływania znacząco wzrasta w aktualnej gospodarce, w której systemy gospodarcze konkurują ze sobą o mobilne zasoby. Obywatele oraz przedsiębiorstwa, lokalizując się na danym terytorium, wpływają na jego potencjał rozwojowy. Możliwość swobodnego przemieszczania się destabilizuje więc endogeniczne czynniki wzrostu. Migracje ludzi mogą znacząco osłabić lub wzmocnić kapitał intelektualny danej jednostki samorządu terytorialnego. Przeniesienie siedziby przedsiębiorstwa, a niekiedy także częściowo lub całkowicie działalności, determinują sytuację społeczno-ekonomiczną – czy to w skali lokalnej, czy nawet całego regionu.

Jednym z zakładanych efektów zwiększenia sprawności instytucji administracji samorządowej jest bardziej skuteczne kształtowanie procesów rozwojowych, a zatem także pozycji konkurencyjnej. Cel artykułu stanowi przedstawienie orientacji zadaniowej jako systemowego rozwiązania, którego implementacja pozwala na zmianę sposobu realizacji procesu zarządzania, zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i strategicznym. Omówiono cechy organizacji zorientowanej zadaniowo, z uwzględnieniem specyfiki instytucji publicznych, a następnie opisano charakterystyczny dla niej przebieg zarządzania strategicznego.

Cechy administracji publicznej zorientowanej zadaniowo

Orientacja zadaniowa to taki sposób organizacji pracy, który sprzyja koncentracji na zadaniach. Tego typu podejście jest logicznym rozszerzeniem metody zarządzania projektami w taki sposób, aby uzyskać kompleksowy system zarządzania, pozwalający na objęcie jednolitymi mechanizmami planowania i realizacji wszystkich zadań, niezależnie od ich typu¹. Orientacja zadaniowa obejmuje szereg elementów, które bezpośrednio lub pośrednio determinują jakość procesu zarządzania oraz sposób wykonywania czynności.

Podstawą orientacji zadaniowej, podobnie jak to ma miejsce w przypadku podejścia projektowego, jest osadzenie działań w celach. W literaturze zarządzania pojawia się wprowadzone przez P.F. Druckera w 1954 r. w książce *The practice of management* podejście określane mianem management by objectives (MBO). Wskazuje się w nim, że precyzyjne określenie celów i konsekwencja w dążeniu do ich osiągnięcia za pomocą odpowiednio dobranych działań to klucz do sprawności organizacji [Heinz, s. 2]. Umiejętne wyznaczenie celów wymaga odniesienia się do kilku istotnych kwestii:

- jak zapewnić odpowiednią spójność pomiędzy celami przyjętymi do realizacji?,
- jakie działania należy podjąć, aby zrealizować cele?,
- w jaki sposób oceniać poziom realizacji celów?,
- w jaki sposób egzekwować zaangażowanie w realizację celów?.

Jak już wspomniano we wstępie, instytucje administracji samorządowej narażone są na działanie czynników utrudniających uzyskanie odpowiedniej spójności celów. Wprowadzenie zarządzania przez cele pozwala natomiast na pozyskanie następujących efektów:

1. Spójna lista celów dla obszarów priorytetowych.
2. Utrzymanie konsekwencji w realizacji celów w czasie.
3. Utrzymanie spójności pomiędzy celami krótko- i długookresowymi.

Świadomość szerokiego zakresu aktywności samorządów, przy jednocześnie znacząco ograniczonych zasobach, zmuszają do skupienia się na kwestiach priorytetowych z punktu widzenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też konieczne jest wykorzystanie metod lub technik pozwalających na możliwie obiektywny ich wybór. Oczywiście tego typu działania należą głównie do wymiaru zarządzania strategicznego i podejmowane są w fazie planowania strategii, a także ewentualnych jej modyfikacji. Wybór

1. Koncepcja orientacji zadaniowej została przygotowana i zaimplementowana po raz pierwszy przez J. Strojnego w ramach projektu „Nowotarski-Nowatorski” w powiecie nowotarskim w 2011 r. [zob. Strojny 12a].

priorytetów pozwala na precyzyjne oddzielenie tego, co ważne od tego, co mniej istotne. Świadomość wagi poszczególnych obszarów powinna przełożyć się na konkretne decyzje dotyczące np. alokacji środków finansowych. Na poziomie strategicznym konsekwencją jest konieczność zapewnienia adekwatnych środków finansowych dla realizacji programów rozwojowych² w obszarach priorytetowych. Ponadto należy uruchomić controlling strategiczny, oparty na monitorowaniu postępu zadań oraz stopnia realizacji celów. Dodatkowym czynnikiem pozwalającym na konsekwentne realizowanie celów jest utrzymanie spójności pomiędzy celami krótko i długookresowymi. Wymaga to ciągłej weryfikacji, na ile zadania inicjowane na bieżąco w trakcie roku budżetowego, zgodne są z przyjętymi założeniami strategicznymi.

Drugą, istotną kwestią, związaną z wdrożeniem zarządzania przez cele, jest optymalizacja zadań służących do ich osiągnięcia. W większości wypadków ten sam cel można osiągnąć za pomocą zróżnicowanej wiązki działań. Optymalizacja polega więc na zachowaniu zasady racjonalnego gospodarowania, polegającej na maksymalizacji efektu przy danych kosztach lub minimalizacji kosztów przy danym efekcie. W przypadku administracji publicznej sprowadza się to do wdrożenia procedury wyboru wariantów na podstawie analizy efektywności kosztowej.

Warto podkreślić, że wyliczanie wskaźników efektywności kosztowej wymaga uwzględnienia dwóch wielkości – wartości kosztu działań związanych z osiągnięciem celu oraz wartości uzyskanego efektu. Oznacza to, że cele muszą być wyrażane w sposób mierzalny. Jest to oczywiście także odpowiedź na pytanie, w jaki sposób oceniać poziom osiągnięcia celów. Wyrażenie celu za pomocą wartości docelowych określonego miernika pozwala na weryfikację stopnia ich osiągnięcia na podstawie danych zebranych w procedurze controllingu strategicznego lub operacyjnego.

Ostatnią z kwestii, które należy uwzględniać w podejściu opartym na zarządzaniu przez cele, jest określenie odpowiedzialności za efekty. Orientacja zadaniowa wymusza precyzyjne określanie odpowiedzialności za cele. Dotyczy to zarówno wymiaru strategicznego, jak i operacyjnego. W praktyce sprowadza się to do precyzyjnego wskazania osób odpowiedzialnych za konkretne zadania (procesy, projekty, programy rozwojowe). Różne typy zadań, które należy wykonać, wymagają najczęściej odpowiedniego przygotowania organizacji. Szczególnie istotny jest podział na zadania ciągłe, a więc procesy oraz zadania jednorazowe, czyli projekty i programy. Ten aspek-

2. Program rozwojowy rozumiany jest przez autorów zgodnie z definicją stosowaną w wytycznych IPMA jako „zbiór powiązanych ze sobą przedsięwzięć oraz wymaganych zmian w organizacji, zmierzających do realizacji określonych celów strategicznych” [Dałkowski i in., s. 15].

ty wymaga więc wprowadzenia drugiego elementu istotnego dla orientacji zadaniowej, czyli tzw. struktury macierzowej.

Instytucje administracji samorządowej w Polsce stosują struktury liniowe, dostosowane do realizacji zadań ciągłych. Jest to oczywiście konsekwencja dużego znaczenia procesów związanych ze świadczeniem usług publicznych (głównie z podejmowaniem decyzji administracyjnych). Wraz z wejściem Polski do struktur europejskich coraz większego znaczenia nabierają projekty. Sprawna ich realizacja wymaga stworzenia w strukturze drugiego wymiaru, który obejmuje komórki tymczasowe, tworzone wyłącznie na potrzeby konkretnego przedsięwzięcia. Warto jednak podkreślić, że definicja projektu wcale nie zawęży się do zadań finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. W tej formule można realizować wiele zadań, niezależnie od źródeł finansowania.

Przyjmując szerokie rozumienie projektu, należy stworzyć procedury postępowania pozwalające na odpowiednie wyodrębnianie zadań, które mają być przeprowadzone w formule projektowej. Chodzi tutaj zarówno o wybór kierownika projektu i zespołu projektowego, jak i zasady rozdziału etatów pomiędzy zadania wykonywane w ramach stanowisk liniowych i projektowych. Cechą charakterystyczną podejścia zadaniowego jest dążenie do realizacji w formule przedsięwzięcia projektowego wszystkich tych zadań, dla których może to spowodować osiągnięcie wyższej sprawności działania. Przykładem może być chociażby przygotowanie uchwały budżetowej. Drugim ważnym przejawem omawianego podejścia jest wskazanie komórek i osób odpowiedzialnych za te zadania, których wykonanie wymaga wyjścia poza pojedyncze biuro lub wydział. Takim zadaniem jest chociażby przygotowanie treści uchwały rady.

Uruchomienie struktury macierzowej pozwala dostosować organizację do różnego charakteru projektów i procesów [zob. Strojny 2012c, ss. 18-21]. Dzięki temu uzyskuje się czytelny obraz podziału pracy i odpowiedzialności. Tworzenie tymczasowych komórek pozwala pracownikom skupić się na przedsięwzięciach oraz daje poczucie odpowiedzialności za ich realizację. Otwiera także nową płaszczyznę rozwoju pracowników, którzy, prócz pięcia się po szczeblach kariery zawodowej w układzie liniowym, mogą być także zainteresowani rozwojem kompetencji projektowych oraz wyzwaniem wynikającymi z realizacji przedsięwzięć.

Struktura macierzowa wymaga dostosowania organizacji nie tylko w kontekście powoływania komórek tymczasowych. Bardzo istotnym rysem organizacji zorientowanej zadaniowo jest komórka liniowa poświęcona wsparciu projektów (PMO – *Project Management Office*). W zależności od preferencji organizacji można ją lokalizować w kilku różnych miejscach w strukturze organizacyjnej [Urbańska 2013, s. 65]. Główna kwestia, którą należy tutaj rozstrzygnąć, dotyczy połączenia w tej komórce funkcji wsparcia i controllin-

gu. Komórka ta może skupić się wyłącznie na wsparciu projektów, zarówno w wymiarze operacyjnym (poszukiwanie źródeł finansowania, wspomaganie pisania wniosków itd.), jak i systemowym (organizacja i audyt systemu zarządzania projektami) [Łabuda 2009, s. 42]. Może także realizować zadania związane z controllingiem operacyjnym. Powinien on objąć jednolitym mechanizmem zbierania i oceny informacji zarówno procesy, jak i projekty.

W przypadku połączenia wsparcia i controllingu w jednej komórce, powinna być ona umiejscowiona bezpośrednio pod kierownikiem jednostki. Razem z komórką lub komórkami kontroli oraz audytu stanowi wówczas instytucjonalny fundament systemu zbierania informacji zarządczej. Zdaniem autorów takie rozwiązanie jest optymalne, choć nie zawsze (np. ze względu na brak odpowiedniej liczby pracowników) jest możliwe. Dlatego też innym możliwym rozwiązaniem jest wydzielenie controllingu operacyjnego i przeniesienie go do komórek podległych skarbnikowi. Wówczas osoby odpowiedzialne za przygotowanie i raportowanie realizacji budżetu zajmują się tym w szerszym kontekście, prowadząc controlling procesów i projektów. Tego typu połączenie kompetencji jest uzasadnione ze względu na to, że przyjęcie orientacji zadaniowej jest zdaniem autorów jednoznaczne z wprowadzeniem budżetowania zadaniowego.

Warto podkreślić, że czytelne określenie odpowiedzialności otwiera bardzo interesujące pole do zmian związanych z systemem motywacyjnym. W szczególności chodzi tutaj o powiązanie wysokości wynagrodzeń ze sprawnością realizacji celów. Ciekawym rozwiązaniem jest wprowadzenie tzw. kontraktów o cele. Pozwala ono na rozpisanie systemu celów przyjętych w organizacji na poszczególne komórki oraz osoby. Cele odnoszące się do procesów operacyjnych ustala się na rok budżetowy z podziałem na krótsze okresy (np. kwartały). Natomiast cele dotyczące projektu ustala się na czas realizacji przedsięwzięcia, z ewentualnym podziałem na okresy krótsze wynikające z istotnych kamieni milowych.

Podstawowym narzędziem, które można tutaj wykorzystać, jest premia. W wielu instytucjach publicznych ten element struktury wynagrodzenia z różnych względów bywa niedoceniany. Stosuje się natomiast często w sposób patologiczny inny, dostępny prawnie instrument, jakim są nagrody. Tymczasem odpowiednio skonstruowany i transparentny system premiowania wydaje się rozwiązaniem najlepszym, nie tylko jeśli chodzi o kształtowanie zachowań ludzkich, ale także z perspektywy oceny społecznej i wizerunku samorządu. Warto podkreślić, że wprowadzenie omawianego rozwiązania jest ukoronowaniem zmian systemowych związanych z orientacją zadaniową.

Implementacja przedstawionej wyżej innowacji organizacyjnej wpływa znacząco na przebieg procesu zarządzania. Wprowadzenie związków przy-

czynowo-skutkowych pomiędzy celami i działaniami oraz pomiędzy poziomem strategicznym i operacyjnym wymaga zastosowania nowoczesnych metod i technik. Przystawiono je w kolejnej części artykułu.

Strategiczna perspektywa orientacji zadaniowej – analiza użyteczności wybranych metod

Fundamentem orientacji zadaniowej jest prawidłowo sformułowana strategia, zawierająca precyzyjne, mierzalne cele długofalowe oraz identyfikująca działania niezbędne do ich realizacji. Jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od wielkości, jeśli decydują się na stworzenie strategii, wykorzystują podejście sformalizowane, którego efektem jest dokument strategiczny (np. strategia rozwoju społeczno-gospodarczego). Ponadto, ze względu na swoją rolę, instytucje administracji publicznej, odpowiedzialne za przygotowanie i realizację strategii, muszą uwzględniać opinię społeczną. Wykorzystanie konsultacji społecznych jest niezwykle istotne z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz poczucia wpływu społeczności lokalnej lub regionu na priorytety. Z drugiej strony to właśnie ten element procesu programowania i oceny strategii zagraża koncentracji zasobów. Problemy pojawiają się już w fazie przygotowywania celów, kiedy to, dążąc do uwzględnienia propozycji wielu różnych grup interesu, formułuje się zbyt szeroki zakres oddziaływania, doprowadzając do wpisania celów, które nie tylko nie tworzą efektu synergii, ale wręcz się wzajemnie wykluczają. Drugie zagrożenie dotyczy już fazy realizacji strategii, kiedy władze jednostki samorządu terytorialnego podejmują działania nieosadzone w priorytetach strategicznych, ale będące reakcją na aktualny wpływ jakiejś grupy nacisku.

Nowoczesne podejście do zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego wymusza na samorządach specjalizację. Oznacza to, że główny zakres interwencji strategicznej musi być ograniczony do tych kwestii, które są w danej JST najbardziej istotne. Oczywiście wybór priorytetów wymaga nie tylko bazowania na wynikach konsultacji społecznych. Stanowią one oczywiście składową zbioru informacji, jakie należy uwzględnić. Natomiast ostateczny wybór priorytetów wymaga podejścia eksperckiego. Nie chodzi tutaj wyłącznie o zatrudnienie firmy zewnętrznej do wsparcia procesu przygotowywania strategii, mimo iż ten fakt często bywa już interpretowany jako zastosowanie analizy eksperckiej. Tymczasem głównym jej przejawem jest zastosowanie odpowiednich metod lub technik podejmowania decyzji. Powinny one doprowadzić do uzyskania czytelnego, spójnego planu interwencji w długim okresie, bądź ewentualnie jego modyfikacji na podstawie przeprowadzonego controllingu strategicznego.

Jedną z metod, które można wziąć pod uwagę jako potencjalnie niezwykle użyteczne dla samorządu terytorialnego i innych instytucji administracji publicznej, jest AHP (*Analytic Hierarchy Process*). Pozwala ona na wybór optymalnych wariantów decyzyjnych, na podstawie określonych kryteriów opisujących problem rozwojowy. Jej zastosowanie w analizie strategicznej JST może służyć do opisanie i oceny praktycznie wszystkich złożonych obszarów decyzyjnych [Lichwa 2011, s. 1205]. Ogólny mechanizm postępowania pozwala na uwzględnienie zmiennych endo- i egzogenicznych oraz wariantów strategicznych.

Oczywiście poziom szczegółowości analizy należy dostosować do potrzeb, tworząc jeden bądź kilka modeli decyzyjnych. Stanowią one hierarchiczny schemat opisujący dany obszar decyzyjny [Saaty 2008, s. 84]. W konsekwencji zastosowania omawianej metody uzyskuje się po pierwsze wagi poszczególnych kryteriów, wyodrębnionych w ramach obszaru decyzyjnego (np. wagi opisujące znaczenie dla rozwoju poszczególnych zmiennych endo- i egzogenicznych). Dodatkowo analiza pozwala na uzyskanie wag poszczególnych wariantów strategicznych. Te o wyższych wagach stanowią priorytetowy kierunek interwencji. To właśnie dla tych obszarów konieczne jest przygotowanie programów rozwojowych. Zdaniem autorów ich wprowadzenie jest niezbędne na każdym poziomie samorządu terytorialnego i stanowi jeden z podstawowych wyznaczników orientacji zadaniowej instytucji administracji publicznych.

Przejęcie na poziom programów rozwojowych pozwala na konkretyzację interwencji samorządu w przebieg procesów rozwojowych. Wymaga bowiem przyjęcia planu działania obejmującego zarówno harmonogram, jak i ogólny plan finansowy. Programy są jednocześnie działaniami, które wymagają zdefiniowania konkretnych efektów. Dlatego też, oprócz celów ogólnorozwojowych, w obszarze strategicznym należy też określić cele bardziej konkretne, które mogą być przypisane do poszczególnych programów. W tym miejscu pojawia się podstawowy problem związany z koniecznością określenia mierników oraz sposobu ich prezentacji. W wielu aktualnie funkcjonujących strategiach prowadzi się dość rozbudowaną analizę z wykorzystaniem zmiennych statystycznych. Relatywnie rzadko wykorzystuje się pełen zbiór danych, raportowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizowanymi przez nie zadaniami. Tymczasem to właśnie w tym zbiorze danych poszukiwać można interesujących mierników dla celów wyznaczonych na poziomie programów rozwojowych.

Wykorzystane mierniki celów wykorzystuje się w zarządzaniu strategicznym w trzech podstawowych sytuacjach:

- do oceny sytuacji aktualnej,
- do wyznaczenia stanu pożądanego (docelowego),

- do oceny poziomu realizacji celu (relacja stanu osiągniętego w trakcie realizacji strategii do stanu docelowego).

W każdym z wymienionych przykładów wykorzystania mierników pojawia się problem oceny uzyskanego obrazu sytuacji. W samorządach coraz częściej dostrzega się znaczenie otoczenia, w którym funkcjonuje dana jednostka, a przede wszystkim wpływ jej pozycji konkurencyjnej na dynamikę procesów rozwojowych. Oceniając sytuację, określając cele oraz mierząc poziom ich realizacji, warto więc wykorzystać kolejną metodę, czyli benchmarking. Pozwala ona na poszukiwanie najbardziej efektywnych sposobów realizacji danej działalności poprzez porównywanie się z innymi [por. Camp 1989, s. 27]. Ogólnie rzecz biorąc, polega więc na wyborze punktów odniesienia, służących ocenie sytuacji danej jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie porównania uzyskuje się dwie podstawowe informacje:

- ocenę względną JST (sytuacja aktualna oraz dynamika procesów rozwojowych),
- sugestie rozwojowe (wybór priorytetów rozwojowych, w tym kierunków doskonalenia organizacyjnego instytucji).

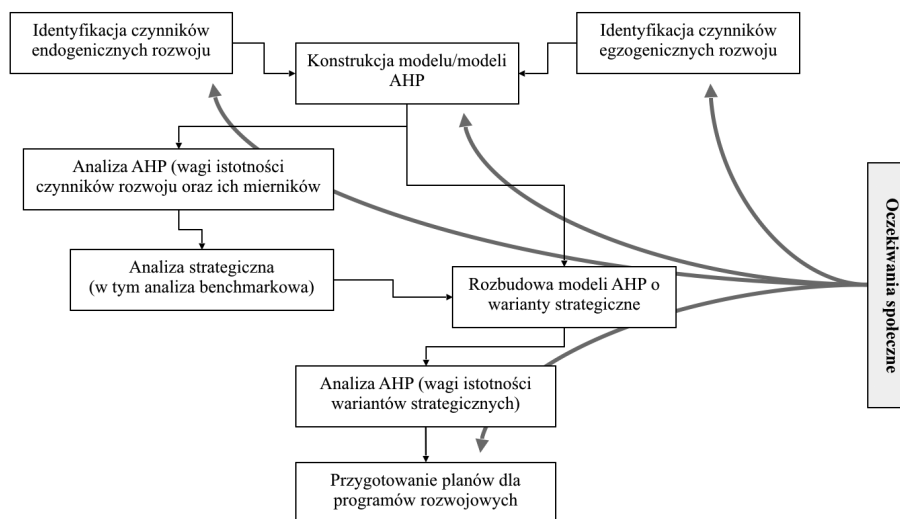
Podstawowym wydaje się pytanie dotyczące tego, w jaki sposób określić jednostki stanowiące punkt odniesienia. Decyzja ta oczywiście musi zostać podjęta z uwzględnieniem specyfiki konkretnej JST. Z całą pewnością należy jednak uwzględnić jednostki o podobnej charakterystyce (np. podobny profil potencjału rozwojowego). Dodatkowo warto oceniać się w odniesieniu do tych JST, które są konkurentami na rynku kapitału mobilnego lub turystycznym. Monitorowanie dystansu rozwojowego względem tego typu podmiotów jest niesłychanie istotne i może pomóc w podejmowaniu bardziej skutecznego współzawodnictwa. Możliwe jest też porównywanie się do pewnych wskaźników opisujących określoną grupę samorządów (np. średnia dla gmin z danego powiatu lub regionu).

Wykorzystanie benchmarkingu wymaga dysponowania odpowiednim zasobem danych, pozwalających na opisanie sytuacji danej JST nie tylko z perspektywy wewnętrznej, ale względem punktów odniesienia [zob. Strojny 2012b, s. 87]. Problemy z doбором danych i budowaniem odpowiedniego ich zasobu to bodaj największa wada benchmarkingu. Każde ze możliwych do wykorzystania źródeł, oprócz zalet, ma niestety także wady. Dane dostępne w statystyce publicznej przede wszystkim podawane są z opóźnieniem, co może powodować zakłócenia w procesie decyzyjnym. Bogate źródła innych danych raportowanych do różnego rodzaju instytucji nadzorujących prace samorządu są z kolei dostępne dla konkretnej jednostki. Trudno jest natomiast zbudować bazę dla pozostałych, wybranych do benchmarkingu. Trudno także wykorzystać na poziomie samorządowym spójny zestaw da-

nych pozwalających na ocenę sytuacji względem odpowiednich struktur lokalnych lub regionalnych w innych państwach.

Niezależnie jednak od wspomnianych problemów, podejście oparte na benchmarkingu wzbogaca informację i pozwala na bardziej racjonalne podejmowanie decyzji. Podkreślić należy także znaczną komplementarność z opisaną wcześniej metodą AHP. Na podstawie analizy przeprowadzonej za jej pomocą można uzyskać np. wagi pozwalające na stworzenie zagregowanych wskaźników na podstawie zmiennych wykorzystywanych jako np. mierniki celów. Zastosowanie wagowania pozwala na zróżnicowanie wpływu poszczególnych zmiennych na ostateczną ocenę sytuacji. Taki ogólny wskaźnik jest bardzo dobrym punktem wyjścia do oceny sytuacji JST. Pozwala także na ograniczenie wpływu zmiennych służących do opisu mniej istotnych celów rozwojowych, na rzecz tych, które odnoszą się do zadań priorytetowych. Połączenie AHP i benchmarkingu pozwala więc na stworzenie pewnego ogólnego schematu zarządzania strategicznego. Poszczególne jego elementy przedstawiono na rys. 1.

Rysunek 1. Model zarządzania strategicznego z wykorzystaniem AHP i benchmarkingu



Źródło: opracowanie własne.

Według proponowanego schematu obie opisane wyżej metody (benchmarking i AHP) łączą się i uzupełniają wzajemnie w procesie programowania rozwoju. W pierwszym kroku następuje identyfikacja zewnętrznych i wewnętrznych

nych czynników rozwojowych, które posłużą do określenia obszarów rozwoju oraz ich istotności. Na tej podstawie konstruuje się modele AHP, określając wagi istotności poszczególnych obszarów rozwoju. Już na tym poziomie należy określić mierniki, za pomocą których rozwój powinien być mierzony. W drugim kroku przeprowadza się analizę benchmarkową (porównawczą), oceniając sytuację zewnętrzną i wewnętrzną danej JST. Jest to podstawa do określenia pozycji konkurencyjnej. W trzecim kroku, bazując na kompletnej ocenie sytuacji uzupełnia się model / modele AHP o warianty strategiczne, a więc kombinację działań, które należy podjąć w celu osiągnięcia lepszych parametrów rozwoju. Tworzenie strategii wymaga bowiem dostosowania się każdorazowo do sytuacji – kontekstu wewnętrznego i zewnętrznego, w którym będzie realizowana [Giereszewska 2000, s. 114]. Analiza AHP ponownie pozwala ocenić poszczególne warianty i wybrać najbardziej odpowiednie. Na tej podstawie przechodzi się do ostatniego kroku podczas programowania strategicznego, w ramach którego tworzy się plany rozwojowe.

Ważnym elementem przedstawionego procesu jest integracja podejścia eksperckiego oraz konsultacji społecznych. Decyzje podejmowane są bowiem przez ekspertów, natomiast konsultacje społeczne służą do głównie do uzupełniania informacji. Należy je przeprowadzać z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi, które ograniczają dyskusję polityczną oraz niepotrzebny wzrost roszczeń poszczególnych grup. Warto wprowadzić więc takie metody badań, jak: ankiety czy wywiady zogniskowane.

Podsumowanie

Zwiększenie sprawności samorządów wymaga znaczącej poprawy jakości zarządzania, szczególnie w wymiarze strategicznym. Przyjęcie orientacji zadaniowej jest jednym z rozwiązań, które można traktować jako podejście kompleksowe, a dzięki zaimplementowanym metodom i technikom – także skuteczne. Prezentowane w niniejszym artykule połączenie wykorzystania benchmarkingu i metody AHP nie musi być oczywiście poprzedzone zmianami w wymiarze organizacyjnym związanymi z wdrażaniem orientacji zadaniowej. Te jednak pozwalają na wprowadzenie usprawnień w procesie zarządzania, także na poziomie operacyjnym. W konsekwencji tworzą środowisko sprzyjające efektywnej kontroli zarządczej oraz wprowadzeniu budżetu zadaniowego.

Skupienie się na powiązaniu działań z celami oraz celów operacyjnych z celami strategicznymi jest bowiem podstawą nowoczesnej organizacji. Wraz z jasnym określeniem odpowiedzialności, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym, stwarza się warunki do transparentnego działania

instytucji publicznej. Społeczeństwo ma wówczas możliwość oceny jakości pracy zarówno polityków samorządowych, jak i urzędników. Oprócz oczywistych skutków w postaci większej efektywności, zmiany w sposobie zarządzania rozwojem JST tworzą także podstawę do rozwoju aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.