

Politechnika Częstochowska

Marta Szczepańczyk

**PROCESY BUDŻETOWANIA
A STRATEGIE MIAST
NA PRAWACH POWIATU
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO**



Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej

Częstochowa 2021

Recenzent

prof. dr hab. inż. Joanna Paliszkiewicz

Redakcja

Anita Ganoun

Redakcja techniczna

Dorota Boratyńska

Projekt okładki

Dorota Boratyńska

ISBN 978-83-7193-789-7

e-ISBN 978-83-7193-790-3

© Copyright by Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej
Częstochowa 2021

Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 42-202 Częstochowa, al. Armii Krajowej 36 B
redakcja tel.: 34 325 04 80, dystrybucja tel.: 34 325 03 93
e-mail: wydawnictwo@pcz.pl, www.wydawnictwo.pcz.pl

Wstęp

Proces transformacji administracji publicznej przypadł na lata 90. XX wieku. Przeobrażenia dokonujące się w jego obszarze, w tym głównie o charakterze legislacyjnym i instytucjonalnym, doprowadziły do przeorientowania sposobu postrzegania sektora publicznego. Działania zaimplementowane na gruncie tego procesu zostały ukierunkowane na wdrażanie mechanizmów rynkowych, których idea zakładała stworzenie warunków dla rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na zasadach demokracji. Sukcesywny rozwój zarządzania publicznego spowodował, że zdecydowanie większego znaczenia nabrała również koncepcja zarządzania strategicznego. Jej ewolucja na nowo ukształtowała przebieg procesu zarządzania publicznego, który obecnie determinowany jest przez planowanie strategiczne i zakłada implementację instrumentów warunkujących skuteczną realizację zadań publicznych. Odchodzenie od tradycyjnego sposobu zarządzania w sektorze publicznym oraz propagowanie metod zorientowanych na planowanie wieloletnie, koncepcje strategiczne oraz ideę nowego zarządzania publicznego są uznawane za warunek konieczny w kwestii podnoszenia efektywności działań i racjonalnego gospodarowania zasobami publicznymi.

Niezależnie od charakteru prowadzonej działalności współczesne organizacje nadal stoją przed dylematem dotyczącym wyboru właściwego stylu zarządzania. Decyzje te najczęściej są zdeterminowane koniecznością nadszereżania za licznymi wyzwaniami otoczenia, w związku z czym niejednokrotnie określają one możliwość dalszego funkcjonowania podmiotów w systemie gospodarczym. Kwestia ta wydaje się szczególnie istotna w odniesieniu do zarządzania w podmiotach sektora publicznego, gdzie ma miejsce szeroko pojęty proces zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa. Należy zaznaczyć, że w tym przypadku kluczowa rola przypisywana jest jednostkom samorządu terytorialnego, które bezpośrednio przyczyniają się do kreowania warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Ze względu na presję otoczenia w kwestii podażania za nowymi metodami zarządzania publicznego samorządy lokalne sukcesywnie odchodzą od tradycyjnego sposobu zarządzania na rzecz upowszechniania bardziej nowoczesnych form. Z uwagi na fakt, że za priorytet funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego uznaje się dążenie do oferowania jak najlepszej jakości usług publicznych, coraz częściej decydują się one na wprowadzanie rozwiązań umożliwiających usprawnianie wspomnianego procesu, a uściślając – poprawę osiągniętych na jego podstawie rezultatów.

Każda jednostka samorządu terytorialnego, niezależnie od stylu zarządzania publicznego, musi mieć jasno wytyczony kierunek rozwoju. Z kolei założenia, zgodnie z którymi rozwój ten ma się odbywać, powinny wynikać ze strategii rozwoju

jednostki, opracowanej w perspektywie długofalowej. Zadaniem organów władzy publicznej jest dążenie do osiągnięcia zaplanowanych priorytetów, celów strategicznych oraz realizacji szczegółowych zadań. W praktyce realizacja tych zadań podlega cyklicznemu monitoringowi, który wpływa na aktualizację założeń wskazanych w strategii rozwoju, a w efekcie na poprawę osiąganych wyników.

Ugruntowanie procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego ukierunkowanego na realizację zadań publicznych stanowi stabilna gospodarka finansowa. Przebieg procesu zarządzania strategicznego, w tym założenia zawarte w strategii rozwoju jednostki, już na etapie planowania powinny zostać powiązane z planami budżetowymi. Należy zauważyć, że istotne znaczenie w tym zakresie przypisywane jest również stylowi zarządzania, bowiem to od niego uzależniony jest dalszy wybór co do sposobu realizowania procesów budżetowych.

Reasumując, warto podkreślić, że opracowywanie, wykonanie, monitorowanie i aktualizacja strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego powinny być zintegrowane z mechanizmem pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych.

W związku z powyższym za motyw przewodni niniejszej monografii uznano ukazanie zależności pomiędzy elementami zarządzania strategicznego oraz elementami procesów budżetowania, realizowanymi w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego.

Podstawowym celem opracowania jest **weryfikacja instrumentów zarządzania publicznego wdrażanych w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego, przeprowadzona na tle działań strategicznych podejmowanych przez te miasta.**

Cel ten jest możliwy do osiągnięcia dzięki realizacji celów częściowych, które sprowadzają się do:

1. Usystematyzowania dotychczasowego dorobku naukowego z zakresu problematyki zarządzania publicznego oraz zarządzania strategicznego.
2. Identyfikacji instrumentów wdrażanych przez miasta w celu usprawnienia procesu zarządzania.
3. Oceny kondycji finansowej miast w drodze zastosowania metod statystycznych wielowymiarowej analizy porównawczej.
4. Oceny działalności miast na prawach powiatu w obszarze zarządzania strategicznego oraz budżetowania.

Na podstawie wymienionych celów pracy dokonano weryfikacji zamieszczonych poniżej hipotez.

W monografii przyjęto hipotezę główną, która brzmi: **Rodzaj budżetu zastosowanego przez miasta na prawach powiatu województwa śląskiego warunkuje realizację założeń strategii rozwoju tych podmiotów.**

Do hipotezy głównej przyporządkowano hipotezy szczegółowe:

1. Zastosowanie budżetu zadaniowego przez miasta na prawach powiatu województwa śląskiego warunkuje decyzje o aktualizacji strategii.
2. Zależność pomiędzy planem wynikającym z wieloletniej prognozy finansowej a realnym wykonaniem pozycji budżetowych oraz liczba stymulantów decydujących o aktualizacji strategii determinują ocenę kondycji finansowej miast na prawach powiatu województwa śląskiego.

3. Implementacja instrumentów publicznego zarządzania strategicznego jest zależna od sytuacji budżetowej miast oraz ich działań strategicznych.
4. Decyzja o wdrożeniu benchmarkingu do działalności miast jest zależna od ich sytuacji majątkowej.
5. Istnieje zależność pomiędzy planem pozycji budżetowych wskazanych w wieloletniej prognozie finansowej a realnym wykonaniem tych pozycji.

Monografia została zawarta w pięciu rozdziałach, z których trzy mają charakter teoretyczny, a dwa empiryczny. Rozdziały te zostały poprzedzone wstępem. Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu skoncentrowano na problematyce zarządzania publicznego, w kontekście którego szczególny nacisk położono na tematykę procesów budżetowania i zarządzania strategicznego.

Treści ujęte w rozdziale pierwszym odnoszą się do idei procesu zarządzania w sektorze publicznym. Refleksje rozpoczynają się od zdefiniowania miejsca i zakresu zarządzania publicznego na gruncie nauk o zarządzaniu. Szczególną uwagę zwrócono na trudności związane z systematyzacją zarządzania publicznego w tym obszarze. Dokonano również przeglądu modeli zarządzania publicznego, gdzie zaakcentowano przebieg transformacji podejścia do zarządzania publicznego oraz kierunki reform w sektorze publicznym w ostatnich trzydziestu latach. Następnie scharakteryzowane zostały sukcesywnie pojawiające się modele zarządzania publicznego. Nacisk położono na trzy kluczowe kierunki rozwoju zarządzania publicznego, najszerszej rozpowszechnione w działalności współczesnych podmiotów sektora publicznego, tj. klasyczną administrację publiczną, nowe zarządzanie publiczne oraz współzarządzanie publiczne.

W rozdziale drugim zostały omówione koncepcje zarządzania publicznego z punktu widzenia procesów budżetowania. Treści rozdziału w całości poświęcono problematyce budżetowania, w ramach której przybliżono:

- pojęcie budżetu i budżetowania – ze szczególnym naciskiem na rozróżnienie tych dwóch terminów;
- systematykę procesów budżetowania – gdzie uwypuklono najszerszej rozpowszechnione metody budżetowania (m.in. budżetowanie tradycyjne i budżetowanie zadaniowe);
- instrumenty stosowane w ramach procesów budżetowania – tj. wieloletnią prognozę finansową i budżet zadaniowy.

W rozdziale trzecim nawiązano do istoty zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Podkreślono rolę, jaką pełni strategia rozwoju lokalnego w działalności wspomnianych podmiotów. Z uwagi na fakt, że jest ona traktowana jako podstawa ustaleń budżetowych, w rozdziale tym znalazły się zagadnienia dotyczące planowania strategicznego i opracowywania strategii rozwoju do założeń budżetowych. Ponadto przybliżono instrumenty wdrażane w celu usprawniania procesu zarządzania strategicznego w samorządach. W tym przypadku szczegółowo zostały zinterpretowane takie narzędzia, jak: Strategiczna Karta Wyników, Powszechny Model Oceny CAF, ewaluacja i benchmarking.

Punkt wyjścia rozdziału czwartego stanowi wprowadzenie do metodyki badań własnych. W tym miejscu przybliżono teoretyczne aspekty rozdziału

metodologicznego pracy naukowej oraz uszczegółowiono przebieg zrealizowanego badania naukowego. W tej części scharakteryzowano również próbę badawczą. Na kolejnym etapie zostały zaprezentowane badania empiryczne, które objęły weryfikację rozwiązań wdrażanych przez miasta na prawach powiatu województwa śląskiego w świetle podjętych przez nie działań strategicznych. Przeprowadzono je na podstawie informacji pozyskanych z kwestionariusza ankiety skierowanego do miast na prawach powiatu województwa śląskiego. W tym zakresie dokonano analizy elementów zarządzania strategicznego stosowanego we wspomnianych jednostkach, w kontekście którego uwagę zwrócono na styl zarządzania publicznego preferowany w tych jednostkach, fakt monitorowania zadań strategicznych i aktualizowania strategii rozwoju, liczbę zaktualizowanych obszarów oraz liczbę stymulantów, które wpłynęły na decyzje dotyczące aktualizacji strategii. Zweryfikowano również instrumenty stosowane przez miasta w ramach ich działalności. W kolejnej części została przeprowadzona szczegółowa ocena sposobu implementacji uprzednio wskazanych instrumentów. Znaczący nacisk położono w tym przypadku na kwestie:

- odpowiedzialności za implementację danego instrumentu;
- sposobu upowszechniania informacji dotyczących stopnia implementacji danego instrumentu;
- organizatora szkoleń, w których uczestniczyły osoby odpowiedzialne za implementację danego instrumentu;
- stymulantów wprowadzenia danego rozwiązania;
- ocen przydatności doświadczeń innych jednostek w kontekście implementacji danego rozwiązania.

W rozdziale tym dokonano również wielokryterialnej oceny kondycji finansowej badanych miast, którą przeprowadzono z wykorzystaniem metod statystycznych wielowymiarowej analizy porównawczej. Badanie to składało się z kilku kolejno po sobie następujących etapów, do których zaliczono: wybór zmiennych diagnostycznych, normalizację wartości zmiennych diagnostycznych, budowę rankingu miast na prawach powiatu województwa śląskiego, ocenę korelacji rang Spearmana oraz klasyfikację miast według ich oceny kondycji finansowej.

Ostatni, piąty rozdział monografii dotyczy oceny zależności pomiędzy elementami procesów budżetowania a działaniami o charakterze strategicznym. W pierwszej kolejności zbudowano dwa modele logitowe kategorii ekonomicznej, które stanowiły wprowadzenie do dalszych badań. Ponadto dokonano dopasowania parametrów estymacji sześciu modeli logitowych, ukierunkowanych na ocenę zależności pomiędzy elementami procesów budżetowania a elementami zarządzania strategicznego. Na koniec zweryfikowane zostały procesy budżetowania i zarządzania strategicznego w omawianych miastach województwa śląskiego. Na tej podstawie wybrano benchmarka, tj. miasto, które należało uznać za wzorzec z punktu widzenia integrowania procesu budżetowania z działaniami strategicznymi.

Książkę kończy podsumowanie, w którym zaprezentowano wnioski z przeprowadzonych badań własnych.