

MICHAŁ FLIEGER, MARIA JĘDRZEJCZAK

Obszary usprawnień funkcjonowania urzędów gmin w świetle przepisów prawnych oraz w aspekcie wdrażania zarządzania procesowego

Wprowadzenie

Gminy działające we współczesnych realiach muszą sprostać wielu nieznanym wcześniej wyzwaniom. Oprócz zjawisk związanych z globalizacją i zmiennością otoczenia wewnętrznego oraz zewnętrznego, istotnym czynnikiem wpływającym na ich funkcjonowanie jest konkurencja ze strony innych gmin. Wymagający konsument postmodernistyczny charakteryzuje się zmiennością preferencji, która również utrudnia zaspokojenie potrzeb klientów urzędów¹.

Powyższy mechanizm wymusza wdrażanie zmian strukturalno-zarządczych w urzędach gmin, polegających na rezygnacji ze struktur tradycyjnych (funkcjonalnych) na rzecz nowych rozwiązań uwzględniających perspektywę klienta jako dominującą w jednostkach samorządu terytorialnego. Jednym z możliwych do zrealizowania wariantów jest wprowadzenie w urzędach gmin zarządzania procesami, które eliminuje ograniczenia wynikające z rozwiązań funkcjonalnych na rzecz swoistego „odchudzenia” organizacji o działania zbędne. Procesy, rozumiane jako spójne ciągi działań, powinny zawierać jedynie te operacje, które będą

¹ Ł. Sułkowski, *Zmiana kultury konsumpcyjnej – wyzwanie dla zarządzania*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, pod red. J. Skalika, Wrocław 2007, s. 393–398.

niezbędne dla wytworzenia produktu końcowego, jakim jest konkretna usługa².

Ponadto należy zaznaczyć istotny udział czynnika ludzkiego we wprowadzaniu zmian organizacyjnych oraz w transformacji organizacyjnej w kierunku zarządzania procesami. Rezygnacja ze struktury funkcjonalnej powoduje, że pracownicy wszystkich szczebli spotykają się z nową rzeczywistością wewnątrzorganizacyjną, co często wywołuje obawę i opór przed zmianą. Mechanizm ten wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na przygotowanie kierowników oraz pracowników wykonawczych do wdrożenia organizacji procesowej poprzez przekonanie ich o pozytywnym wpływie zmian oraz identyfikację ewentualnych zagrożeń. Często bowiem problemy wynikające z niezrozumienia zmian lub obaw powodują, że proces wdrożeniowy jest utrudniony, a końcowe korzyści ograniczone³.

Należy również podkreślić konieczność istnienia odpowiednich ram prawnych do wdrażania powyższych zmian, które pozwolą urządóm funkcjonować w sposób najbardziej efektywny. Gminy na podstawie przepisów ustawowych mają przyznany dość duży zakres swobody w zakresie organizacji swojej pracy, zatem to od uregulowań wewnętrznych, a zwłaszcza od regulaminów organizacyjnych urzędów gmin, w znacznej mierze będzie zależało efektywne działanie gminy.

Przeprowadzanie zmian mających na celu usprawnienie funkcjonowania urzędów gmin wymaga zarówno wdrażania odpowiednich systemów zarządzania, jak i stworzenia dla tego procesu przyjaznych regulacji prawnych, które będą go wspomagać. Mając powyższe na względzie, analizę możliwych do przeprowadzenia usprawnień w działaniu urzędów gmin przeprowadzono kompleksowo: wychodząc od regulacji ustawowych, poprzez analizę systemów zarządzania w urzędach gmin, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania procesami, a kończąc na studium przypadku na podstawie przepisów wewnętrznie obowiązujących. Wskazano również na sposób takiego projektowania i wdrażania zmian, który będzie skutkował większym zadowoleniem klientów zewnętrznych oraz wewnętrznych (pracowników) gmin.

² M. Romanowska, M. Trocki, *Podejście procesowe w zarządzaniu*, t. 1, Warszawa 2004, s. 64; K. Lisiecka, *Zarządzanie procesami w strategii TQM*, Wrocław 2000, s. 423.

³ P. Rowland, C. Armistead, *Managing Business Processes. BPR and Beyond*, New York 1996, s. 76.

1. Możliwości usprawnień funkcjonowania gmin w świetle przepisów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym

1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Niezbędne do zrozumienia istoty funkcjonowania urzędów gmin, a w dalszej kolejności do analizy możliwych obszarów usprawnień jest omówienie w panoramicznym skrócie konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w Polsce, w tym gminy jako podstawowej jednostki samorządu.

Wśród różnych form samorządu, jakie spotyka się w państwach o ustroju demokratycznym (samorządy zawodowe, gospodarcze, wyznaniowe, narodowościowe itp.), samorząd terytorialny zajmuje podstawowe miejsce, bowiem ma charakter powszechny. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP⁴ oznacza to, że przynależność do samorządu terytorialnego powstaje z mocy prawa, a nie w drodze swobodnego aktu członków-założycieli. Zatem każdy obywatel przynależy do właściwej ze względu na miejsce zamieszkania wspólnoty samorządowej. Ponadto samorząd, jako uczestnik władzy wykonawczej, stanowi ważny element ustroju politycznego państwa. Z tego też powodu regulacje prawne dotyczące samorządu terytorialnego należy zaliczyć do materii konstytucyjnych, a jego istnienie powinny gwarantować przepisy ustaw zasadniczych. W Konstytucji RP został ustanowiony odrębny rozdział dotyczący samorządu terytorialnego.

Z regulacji zawartych w rozdziale VII wynika, że samorząd wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla innych władz publicznych. Tak szeroko określone kompetencje samorządu pozwalają na stwierdzenie, iż Konstytucja RP przyjęła zasadę domniemania właściwości organów administracji samorządowej⁵. Ustrojodawca nie zdefiniował samego pojęcia „samorząd terytorialny”, lecz jedynie wskazał, w sposób bardzo ogólny, przedmiot jego działania. Abstrahując od rozbieżności, które występują w doktrynie w kwestii istoty pojęcia samorządu oraz relacji, jakie zachodzą między nim a państwem (koncepcja naturalistyczna, państwowa oraz polityczna⁶), samorząd można określić jako powołany z mocy prawa

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 221.

⁶ Szerzej na ten temat M. Chmaj, *Samorząd terytorialny*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 528–529.

i wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej, posiadający znaczną samodzielność w wykonywaniu powierzonych mu zadań z zakresu administracji publicznej oraz wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację tych zadań.

Zgodnie z art. 164, zamieszczonym w rozdziale VII Konstytucji RP, podstawową jednostką, która wykonuje zadania publiczne w ramach samorządu terytorialnego, jest gmina. Oznacza to, że gmina wykonuje wszystkie te zadania, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Można zatem domniemywać kompetencje przyznane w ramach samorządu terytorialnego na rzecz gminy.

Zadania samorządu terytorialnego określa w sposób ogólny art. 166 Konstytucji RP, natomiast szczegółowe regulacje w tym zakresie zawierają ustawy ustrojowo-kompetencyjne, tj.: ustawa o samorządzie gminnym⁷, ustawa o samorządzie powiatowym⁸ oraz ustawa o samorządzie województwa⁹. Zadania publiczne, które wykonuje samorząd, można podzielić na dwie grupy: zadania własne i zlecone. Pierwsze z nich mają na celu przede wszystkim zaspokojenie potrzeb ludności zamieszkującej daną wspólnotę. Natomiast zadania zlecone wykonywane są tylko wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, nie służą więc realizacji potrzeb lokalnej społeczności, ale całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo¹⁰. Nie sposób jednak, na tym poziomie ogólności rozważań, uszczegółowić rodzaju tych zadań, bowiem nie pozwala na to ich różnorodność, wynikająca zarówno z poziomu jednostki samorządu (inne zadania będą przypisane samorządowi gminnemu, inne powiatowemu czy województwu), jak i z charakteru danej społeczności lokalnej¹¹.

Istotny jest fakt, że polski samorząd posiada dużą samodzielność zagwarantowaną konstytucyjnie, która podlega ochronie sądowej. Jednym z przejawów tej samodzielności jest, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, możliwość ustanawiania aktów prawa miejscowego przez organy administracji samorządowej. Akty te mają w większości charakter przepisów powszechnie obowiązujących jedynie na terenie organu wydającego dany akt. Jednakże o ich charakterze, powszechnie albo wewnętrznie obowią-

⁷ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 339.

¹¹ W. Skrzydło, op. cit., s. 222.

zującym, decyduje to, do kogo są one adresowane. Gdy będą to podmioty organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt, to klasyfikujemy takie akty jako wewnętrznie obowiązujące. W każdym innym przypadku będą to przepisy powszechnie obowiązujące. Z tego też względu np. zarządzenia wójta (odpowiednio burmistrza, prezydenta miasta) niekiedy będą miały charakter przepisów powszechnie obowiązujących, a innym razem wewnętrznie.

1.2. Ustawa o samorządzie gminnym

Ze względu na fakt, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, rozważania zawarte w artykule dotyczą możliwości wprowadzenia usprawnień tylko na tym poziomie.

Jak wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP, a co zostało już zauważone powyżej, samorząd terytorialny dysponuje dużą samodzielnością. Dotyczy to częściowo wyboru zadań publicznych, które będą realizowane przez gminę, wyboru władz oraz ustalania kwestii organizacyjnych działania gminy, a więc m.in. uchwalenia statutu gminy i regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Jeśli chodzi o możliwość dokonania wyboru realizowanych zadań, to mowa tu oczywiście o tzw. zadaniach pozostałych (w literaturze niemieckiej: *sogenannte freiwillige Aufgaben*, czyli zadania ochotnicze¹²), a więc wszystkich tych działaniach, które nie należą do grupy zadań obowiązkowych. Przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy, w postaci katalogu otwartego, zawiera art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”). Spośród wymienionych tam zadań ustawy szczegółowe decydują o tym, które z nich mają mieć charakter obowiązkowy. Gmina takie zadania musi wykonać, jednak dysponuje swobodą co do sposobu ich realizacji. Natomiast przy pozostałych zadaniach gmina całkowicie samodzielnie podejmuje decyzję o ich realizacji bądź nie.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.g. wszystkie kwestie związane z organizacją działania gminy należą do jej organu uchwałodawczego, czyli rady gminy. To rada uchwała statut gminy, który jest najważniejszym aktem w zakresie funkcjonowania tej jednostki samorządu terytorialnego. Statut rozstrzyga o ustroju gminy, w szczególności zaś reguluje kwestie związane z organizacją wewnętrzną i trybem pracy organów

¹² Por. E. Ochendowski, op. cit., s. 340.

(art. 22 ust. 1 u.s.g.), zasadami zarządu mieniem gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.) oraz tworzeniem, łączeniem, podziałem i znoszeniem jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3 u.s.g.). Oznacza to całkowitą samodzielność gminy w organizacji jej działania.

Drugim najważniejszym aktem prawnym w zakresie funkcjonowania gminy jest regulamin organizacyjny urzędu gminy wydawany w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Należy wyraźnie podkreślić, że nie ma on charakteru aktu powszechnie obowiązującego, ponieważ normy prawne w nim zawarte obowiązują jedynie pracowników urzędu, a więc są adresowane do podmiotów organizacyjnie podległych wydającemu ten akt. Z tego względu zostanie on poddany szczegółowej analizie na przykładzie wybranych gmin w dalszej części artykułu, w punkcie dotyczącym możliwości wprowadzania usprawnień w świetle przepisów wewnętrznych.

Organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu. Urząd stanowi zespół środków materialnych i niematerialnych (osobowych), służących do realizacji zadań organu wykonawczego i uchwałodawczego gminy. Zatem urząd można nazwać zapleczem organizacyjnym gminy, wraz z niezbędnym kapitałem ludzkim, którego sprawne zarządzanie warunkuje przyśpieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy oraz wzrost jej konkurencyjności względem pozostałych. To, na ile skutecznie wymienione cele będą mogły zostać wypełnione przez urząd, zależy od dwóch kwestii: wdrożenia odpowiednich systemów zarządzania oraz ustanowienia takich przepisów wewnętrznych, które nie tylko nie będą utrudniać tego procesu, ale także będą go wspierać.

1.3. Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym

Coraz wyraźniej w literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie partnerstwa publiczno-privatnego dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Omawiana powyżej ustawa o samorządzie gminnym wskazuje w sposób ogólny w art. 9 ust. 1, że gmina w celu wykonywania zadań publicznych może zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Szczegółowe zasady takiej współpracy reguluje ustawa z 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym¹³.

¹³ Ustawa z dnia 19 XII 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100 ze zm.).

Podstawowym celem, dla którego takie porozumienia są zawierane, jest chęć odciążenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadania publicznego poprzez współpracę podmiotu publicznego i prywatnego. Ponadto przekazywanie wykonania zadań publicznych podmiotom prywatnym zwiększa efektywność ich realizacji. Wynika to z tego, że oferta świadczeń podmiotów prywatnych jest często lepsza pod względem jakościowym i ilościowym oraz jest bardziej zróżnicowana, co pozwala na lepsze zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej. Niezwykle istotny, ze względu na tematykę artykułu, jest fakt, iż podmioty prywatne realizujące zadania publiczne mogą spełniać pionierskie funkcje w zakresie tworzenia nowych metod zarządzania sprawami publicznymi, które następnie z powodzeniem będą mogły zostać wykorzystane w aparacie administracji publicznej¹⁴. Podmioty prywatne działające na co dzień na konkurencyjnym rynku, aby przetrwać, muszą wdrażać systemy zarządzania, które pozwolą im na ulepszenie wielu czynników wpływających na ich konkurencyjność względem innych podmiotów. Podmioty te zatrudnione przy wykonywaniu zadań publicznych również będą działać w ten sam sposób, a to pozwala organom samorządowym na obserwację oraz późniejsze implementowanie sposobu ich działania w strukturach administracji. Ponadto, jak podkreśla J. Olszewska-Stompel, zaangażowanie prywatnych partnerów we wspólne przedsięwzięcia biznesowe może także stać się szansą dla sektora publicznego na rozwój inwestycyjny całych regionów¹⁵.

W ramach prywatyzacji zadań publicznych następuje trwałe przekazanie zadań i środków służących ich realizacji. Przed pełną prywatyzacją zadania publicznego chroni podział odpowiedzialności za jego realizację. Partnerstwo tworzy ramy wykonywania zadań przez podmioty prywatne, jednak bez skutku zwalniającego podmioty publiczne od odpowiedzialności za ich wykonanie¹⁶.

Można wyróżnić kilka podstawowych form organizacyjnych współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego:

¹⁴ A. Grzesiok, *Zasady realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, pod red. M. Urbaniec, P. Steca, S. Dolaty, Częstochowa 2009, s. 110.

¹⁵ J. Olszewska-Stompel, *Ochrona interesów podmiotu publicznego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*, LEX nr 114205.

¹⁶ K. Strzyczkowski, *Prywatyzacja realizacji zadań publicznych (partnerstwo publiczno-prywatne)*, w: idem, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 298.

- BOT (Build-Operate-Transfer) – inwestor prywatny buduje projekt, eksploatuje go, a następnie przekazuje partnerowi publicznemu, który pełni funkcje regulacyjne i nadzorcze;
- DBFO (Design-Build-Finance-Operate) – partner prywatny projektuje stosowną infrastrukturę, finansując ją ze swoich środków, a po zakończeniu umowy partnerstwa przekazuje partnerowi publicznemu, pozostając jednak jej właścicielem;
- BOO (Build-Own-Operate) – podmiot prywatny buduje, posiada, eksploatuje inwestycję i pobiera z niej korzyści, nie przekazując podmiotowi publicznemu;
- BTL (Build-Transfer-Lease) – różni się od powyższych form tym, że prawo własności inwestycji zostaje przekazane stronie publicznej, ale podmiot prywatny zajmuje się eksploatacją obiektu w imieniu podmiotu publicznego na mocy umowy dzierżawy;
- BOR (Build-Operate-Renewal) – podmiot prywatny buduje, finansuje, a następnie eksploatuje inwestycję, zajmując się jej bieżącym utrzymaniem. Ta forma pozwala inwestorowi na szybszy zwrot zainwestowanych środków oraz uzyskanie zysku z inwestycji.

Gmina, jako organ administracji publicznej, ale także samodzielny podmiot posiadający osobowość prawną, może i powinna korzystać z powyższych form partnerstwa publiczno-prywatnego. Taka współpraca warunkuje powstanie obustronnych korzyści, mimo że samo jej podjęcie może napotkać pewne trudności. Pomiedzy gminą a podmiotem prywatnym istnieje wiele różnic. Odmienny jest ich sposób funkcjonowania, finansowania oraz zarządzania. Z tego względu niezbędne jest przygotowanie odpowiednich warunków do współpracy, co z kolei wymaga wiedzy i doświadczenia w tym zakresie. Przygotowanie praktyczne jednostek samorządu terytorialnego do takiej współpracy wymaga wsparcia przez personel prawno-ekonomiczny¹⁷. Jak słusznie zauważył D. Ptaś, dobrym rozwiązaniem byłoby powołanie wyspecjalizowanej instytucji zajmującej się promowaniem i doradztwem w zakresie współpracy podejmowanej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁸. Instytucje takie funkcjonują już w Anglii, Irlandii oraz Kanadzie. Istnienie takiej instytucji również w Polsce wydaje się uzasadnione, ponieważ jak wynika z przeprowadzonych badań, pomimo znaczących korzyści płynących

¹⁷ M. Kania, P. Marquardt, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, Toruń 2010, s. 15.

¹⁸ D. Ptaś, *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno-prywatnym*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument...*, s. 124.

ze współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi, nadal niskie jest zaufanie publiczne do tego rodzaju porozumień, brakuje elastycznych i adaptacyjnych systemów zarządzania na poziomie samorządu lokalnego oraz nie zawsze istnieją odpowiednie ramy prawne wspomagające taką współpracę¹⁹. Na gruncie polskiej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zgodnie z art. 3, funkcje instytucji promującej (ale nie doradczej) pełni minister właściwy do spraw gospodarki.

Oprócz umów partnerstwa publiczno-prywatnego gminy mogą także brać udział w tzw. porozumieniach hybrydowych. Są to przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które oprócz finansowania publicznego i prywatnego zakładają udział środków z funduszy europejskich. Mamy w tym przypadku do czynienia z finansowaniem z trzech źródeł: państwowych, prywatnych i unijnych. Takie porozumienia znacznie zwiększają możliwości inwestycyjne gmin i, podobnie jak porozumienia publiczno-prywatne, powinny być wykorzystywane w możliwie najszerszym zakresie.

Powodzenie współpracy partnerów publicznych i prywatnych zależy jest w jednakowym stopniu od istnienia elastycznych systemów zarządzania na poziomie samorządu lokalnego, jak i odpowiednich ram prawnych stworzonych z przepisów wewnętrznie obowiązujących. Dalsza część artykułu będzie więc poświęcona powyższym kwestiom.

2. Główne obszary usprawnień w systemach zarządzania urzędów gmin

Usprawnienia funkcjonowania urzędów gmin mogą i powinny przebiegać równolegle na wielu płaszczyznach. Oprócz opisanych wyżej możliwości usprawnień w świetle przepisów powszechnie obowiązujących należy wyróżnić obszar systemów zarządzania. Jest to obszar, w którym gminy mogą podejmować działania zmierzające do usprawnienia procesu zarządzania organizacją w celu przyspieszenia jej rozwoju. Obszar ten został następnie podzielony na podobszary, które należy zdefiniować jako precyzyjnie dookreślone zakresy merytoryczne działalności gminy w ramach ogólniejszych obszarów. W ten sposób, uporządkowując temat, można wskazać miejsce i rolę zarządzania procesowego w działaniach usprawniających prowadzonych przez urzędy gmin. Wyodrębnione

¹⁹ B. Grzeganeek-Więcek, *Partnerstwo publiczno-prywatne: perspektywy rozwoju w Polsce*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument...*, s. 191, 196.

podobszary usprawnień, ze względu na użyteczność i czytelność, są ograniczone do najistotniejszych dla funkcjonowania gminy zagadnień.

Do podstawowych obszarów usprawnień należy zaliczyć:

- zarządzanie strategiczne,
- strukturę organizacyjną i zarządzanie informacją,
- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- zarządzanie wartością dodaną dla klienta,
- zarządzanie partycypacją społeczną,
- zarządzanie rozwojem²⁰.

Wprowadzenie działań w zakresie zarządzania strategicznego w urzędach gmin polega na określeniu misji, wizji i planów strategicznych gminy, które podlegają dalszej dezagregacji na cele i zadania niższego rzędu²¹. W ten sposób możliwe jest zachowanie spójności celów, zadań oraz planów operacyjnych na wszystkich poziomach zarządzania, co w bezpośredni sposób przekłada się na skuteczność działań oraz efektywność wykorzystywanych zasobów. Dodatkowo, poprzez wprowadzenie systemu monitoringu oraz oceny rezultatów i przebiegu realizacji strategii oraz planów operacyjnych, możliwe jest ich bieżące aktualizowanie. Mechanizm ten umożliwia stałe wykorzystanie informacji zwrotnej do korygowania założeń i działań w czasie rzeczywistym oraz uniknięcie efektów niezgodnych z oczekiwaniami²².

Kolejny obszar dotyczący struktury organizacyjnej oraz zarządzania informacją również ma duże znaczenie z punktu widzenia usprawnień działania urzędów gmin. W ujęciu tradycyjnym struktura organizacyjna rozumiana jest jako układ wzajemnie powiązanych komórek organizacyjnych (działów, wydziałów). W urzędzie gminy tworzona jest nadto z uwzględnieniem takich aspektów, jak podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy radę gminy i wójta oraz kierowników, a także podział zadań i odpowiedzialności za rezultaty realizacji zadań pomiędzy komórki organizacyjne urzędu²³. Uzupełnieniem tak rozumianej struktury statycznej są procedury administracyjno-biurowe, czyli reguły obowiązujące

²⁰ Na podstawie: *Program rozwoju instytucjonalnego. Baza dobrych praktyk zarządzania w samorządzie terytorialnym*, http://pri.dobrepraktyki.pl/index.php?akcja=pokaz&co=opisy&id_opisu=10/ (dostęp: 7 IX 2011).

²¹ Zob. H. Gawroński, *Strategie realizacji usług publicznych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 2, s. 76–84.

²² R. Markey, F. Reichheld, A. Dullweber, *Wykorzystywanie informacji zwrotnej od klientów*, „Harvard Business Review Polska” grudzień-styczeń 2011, nr 94/95.

²³ J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny*, Kraków 2004, s. 28.

w urzędzie gminy, które są niezbędne do realizacji zadań. Tworzą one ujęcie dynamiczne organizacji, a zaliczamy do nich realizowane procesy, czyli sekwencje działań i zakresy współpracy pomiędzy gniazdami procesowymi, oraz wykorzystanie systemów informatycznych. Ponadto ważnym elementem tego obszaru jest komunikacja wewnętrzna, czyli przepływy informacyjno-decyzyjne, które umożliwiają realizację procedur i koordynację działań²⁴.

Obszar zarządzania zasobami ludzkimi jest współcześnie jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących usprawnień zarządzania organizacjami, ponieważ w dobie gospodarki opartej na wiedzy zasoby te uważane są przez wielu autorów za kluczowe dla sprawności działania organizacji oraz budowania przewagi konkurencyjnej organizacji²⁵. W tym obszarze główną rolę odgrywa zachowanie spójności działań zmierzające do zapewnienia niezbędnych zasobów ludzkich w ujęciu ilościowym i jakościowym w odpowiednim miejscu i czasie²⁶. Ważne jest też podejmowanie działań skutkujących racjonalnym, to znaczy zgodnym z celami urzędu gminy, wykorzystaniem pozyskiwanych pracowników.

Jeśli chodzi o obszar kreowania wartości dodanej dla klientów, to działania urzędu gminy są w dużej mierze nim warunkowane. Doskonalenie zarządzania w obszarze usług publicznych polega na poprawie ich jakości oraz dostępności, a także na bieżącej weryfikacji zakresu świadczonych usług²⁷. Aby proces ten był możliwy, konieczne jest utrzymywanie bieżących kontaktów z klientami urzędu gminy w celu uzyskiwania informacji zwrotnej w postaci ich opinii i sugestii dotyczących możliwych obszarów usprawnień. Inicjatywa dotycząca takiej współpracy z klientami leży po stronie urzędu. Doświadczenia wielu gmin w Polsce pokazują, że zarówno mieszkańcy gmin, jak i przedsiębiorcy chętnie wyrażają swoje opinie oraz proponują działania usprawniające, jeśli zostaną o to poproszeni. Ważne jest jednak, aby władze gminy, w miarę możliwości, uwzględniały zgłaszane uwagi w swoich działaniach. W przeciwnym razie dalsze pozyskiwanie informacji zwrotnych staje się utrudnione²⁸.

²⁴ Zob. J. Czernska, *Doskonalenie strumienia wartości*, Warszawa 2009.

²⁵ M. Juchnowicz, *Ewolucja zarządzania w sferze ludzkiej – od ZZL do ZKL*, w: *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, pod red. T. Listwana, S.A. Witkowskiego, Wrocław 2010, s. 250–260.

²⁶ Zob. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2000, s. 21.

²⁷ R.J. Bennett, *Local Government in Europe: Common Directions of Change*, London 1993, s. 1–27.

²⁸ Powyższa prawidłowość została zauważona przez autora podczas prowadzenia badań terenowych wśród klientów gmin. Zapraszanie klientów do współpracy przez gminy

Ze względu na to, że urzędy gmin działają na rzecz społeczności lokalnych, ważne jest także wyodrębnienie obszaru zarządzania partycypacją społeczną. Chodzi tu o zaangażowanie społeczności w realizację wszystkich funkcji zarządzania w możliwie najszerszym zakresie. Przejawia się to we włączeniu organizacji pozarządowych, lokalnego biznesu oraz inicjatyw społecznych w rozwiązywanie problemów lokalnych i podejmowanie kluczowych dla wspólnoty lokalnej decyzji. Wypracowanie takiego mechanizmu współpracy jest możliwe dzięki istnieniu skutecznego systemu dwukierunkowej komunikacji pomiędzy urzędem gminy a otoczeniem, a także dzięki zinstytucjonalizowaniu współpracy pomiędzy urzędem i wymienionymi wcześniej podmiotami.

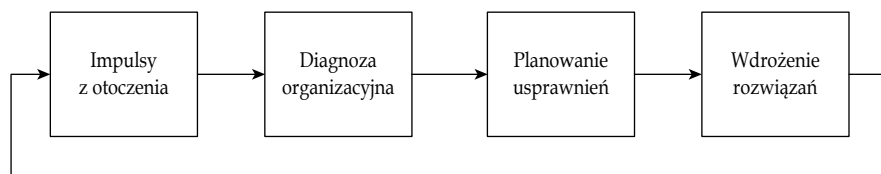
Ostatnim analizowanym obszarem doskonalenia działania urzędu gminy jest zarządzanie rozwojem lokalnym. Władze gminy mogą wywierać znaczny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy poprzez zastosowanie wielu instrumentów²⁹. Warto także zwrócić uwagę na to, że sprawność zarządzania w wymienionych wyżej obszarach ma często tak samo duży wpływ na rozwój lokalny jak stosowane instrumenty wspierania tego rozwoju. Dlatego tak ważne jest dokonywanie usprawnień i ciągle doskonalenie systemów zarządzania w urzędach gmin.

3. Projektowanie i wdrażanie usprawnień w urzędach gmin

Przedstawione powyżej obszary usprawnień działania urzędów gmin tworzą w naturalny sposób elementy podlegające diagnozie organizacyjnej, która staje się następnie podstawą działań planistycznych i wdrożeniowych. Chcąc dokonać kompleksowych usprawnień w zarządzaniu urzędem, w pierwszej kolejności należy rozpoznać oczekiwania zgłaszane przez otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne. W tym celu konieczne jest wypracowanie mechanizmów pozwalających na utrzymywanie stałego przepływu informacji pomiędzy otoczeniem i urzędem, co pozwala na bieżące rozpoznawanie potrzeb. W ten sposób organy gminy w sposób ciągły i efektywny mogą podnosić jakość funkcjonowania urzędu poprzez wykorzystanie odpowiednio dostosowanych narzędzi zarządzania. Mechanizm ten przedstawia rycina 1.

okazało się szczególnie ważne dla przedsiębiorców, ponieważ czuli się w ten sposób docenieni jako ci, którzy w dużej mierze decydują o rozwoju i dobrobycie danej gminy.

²⁹ L. Patrzalek, *Narzędzia oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 42.



Rycina 1. Mechanizm projektowania i wdrażania zmian organizacyjnych

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższy mechanizm wskazuje na występowanie czterech kluczowych etapów prowadzących do zmian organizacyjnych. Każdy z nich ma duże znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań usprawniających. Konieczne jest poprawne odczytywanie impulsów z otoczenia, gdyż impulsy te dostarczają informacji dotyczącej kierunków potencjalnych usprawnień, a więc mają charakter strategiczny. Błędne odczytanie potrzeb otoczenia prowadzi w naturalny sposób do nieefektywnych działań na kolejnych etapach, ponieważ błędnie zostaje sformułowany cel podejmowanych działań³⁰.

Etap diagnozy organizacyjnej ma na celu rozpoznanie mechanizmów funkcjonowania urzędów gmin w badanym obszarze i prowadzi do bardziej szczegółowego przedstawienia zadania, które będzie realizowane. Etap ten powinien polegać na przeprowadzeniu badań oraz zgromadzeniu informacji ogólnych i szczegółowych, które stają się następnie podstawą działań planistycznych. Diagnoza może być prowadzona w wybranym obszarze działania organizacji, np. realizowanych funkcji organizacyjnych³¹. Może ona także dotyczyć perspektywy bardziej kompleksowej, np. z wykorzystaniem analizy SWOT³². Warto podkreślić, że współcześnie podejmowane są próby tworzenia specjalistycznych kwestionariuszy diagnostycznych, które urzędy gmin będą mogły wykorzystywać na tym etapie. Kwestionariusze te mają posiadać wyodrębnione obszary badawcze wraz z określonymi kryteriami, których spełnienie spowoduje, że urząd będzie mógł uznać, iż funkcjonuje zgodnie z zaleceniami autorów takich kwestionariuszy. Niespełnienie określonych

³⁰ Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa 1998, s. 57.

³¹ Zob.: Z. Martyniak, *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, Warszawa, 1989, s. 94–95; C. Martin, *Information, culture et société: la montée des réseaux*, Grenoble 1989, s. 37.

³² P. Kotler, *Marketing od A do Z*, Warszawa 2004; D. Castenow, *Nowy marketing w praktyce*, Warszawa 1996.

kryteriów z kolei będzie wyznaczać w naturalny sposób obszary działań koniecznych do podjęcia³³.

Trzecim etapem jest planowanie, którego celem jest określenie rezultatów, jakie mają być osiągnięte w wyniku podejmowanych działań usprawniających. Działania te polegają na uporządkowaniu informacji oraz zapewnieniu dostępu do nich wszystkim pracownikom urzędu, co z kolei będzie bezpośrednio wpływać na lepsze zrozumienie i zaangażowanie w proces wprowadzania zmian oraz identyfikację zagrożeń, jakie mogą się pojawić podczas realizacji proponowanych zadań. Należy podkreślić, że planowanie jest procesem ciągłym i po wdrożeniu przyjętych priorytetów dokonuje się ich ewaluacji i ustalenia kolejnych, podlegających wdrożeniu. Opracowanie planów usprawniających działanie urzędów gmin powinno się odbywać według przyjętego cyklu. Na początku należy ustalić zasady prac nad planem i powołać zespół zadaniowy³⁴. W skład takiego zespołu wchodzi przede wszystkim pracownicy urzędu, ale mogą również zostać zaproszone do współpracy osoby spoza struktur urzędu gminy, np. przedstawiciele kluczowych dla gminy organizacji gospodarczych lub społecznych. Sprzyja to uwzględnieniu w opracowywanych planach opinii podstawowych interesariuszy, które z kolei bezpośrednio wpływają na efektywność planowanych i podejmowanych działań³⁵. Następnie formułowany jest plan rozwoju (zmian), poprzez wskazanie stanu pożądanego, wybór kryteriów ocen, określenie zadań w ramach proponowanego procesu zmian, opracowanie kart zadań ze wskazaniem osób odpowiedzialnych, terminów realizacji oraz niezbędnych zasobów. W opracowywaniu tego planu bierze udział przede wszystkim powołany zespół zadaniowy, ale mogą również zostać zaangażowane w tym celu specjalne jednostki, które będą pełnić jednocześnie funkcje doradcze w sprawach dotyczących rozwoju gminy. W praktyce często przy tworzeniu planów rozwoju gminy do współpracy zaprasza się stowarzyszenia samorządowe³⁶. Całość działań planistycznych powinna być zakończona formalnym przyjęciem planu przez organ gminy. Plan przyjmuje się w formie załącznika do uchwały rady gminy.

³³ *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, pod red. M. Zawickiego, S. Mazura, J. Bobera, Kraków 2004, s. 125–127.

³⁴ P. Grajewski, *Organizacja procesowa. Projektowanie i konfiguracja*, Warszawa 2007, s. 16–17.

³⁵ J. Brilman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002, s. 286–289.

³⁶ Zob. http://www.mosina.pl/asp/pliki/download/strategia_rozwoju_gminy_mosina_na_lata_2003_-_2013.pdf (dostęp: 27 XI 2012).

Ostatnim etapem jest wdrażanie założeń przyjętych w planie rozwoju gminy. Etap ten ma zasadnicze znaczenie, ponieważ często odpowiednio sporządzone plany nie zostają wdrożone lub dokończone. Sytuacja taka nie może być akceptowana nie tylko ze względu na poniesione wcześniej nakłady, ale także ze względu na społeczny wymiar zaniechań w tym obszarze. Brak realizacji opracowanych planów może skutkować spadkiem zaufania do władz wykonawczych i spadkiem motywacji wśród pracowników do podejmowania kolejnych prac projektowo-planistycznych. Może więc dojść do sytuacji, w której kolejne próby zaangażowania pracowników oraz innych kluczowych osób (interesariuszy) w proces współpracy przy opracowywaniu i wprowadzaniu zmian organizacyjnych okażą się nieskuteczne³⁷. Ponadto wdrażanie planowanych usprawnień powinno się odbywać przy jednoczesnym monitoringu tego procesu oraz z końcową oceną efektów przeprowadzonych działań. W przeciwnym razie istnieje duże prawdopodobieństwo niepełnego wykonania planów lub wystąpienia odstępstw od przyjętych założeń. Brak ewaluacji efektów końcowych skutkuje rezygnacją z wykorzystania mechanizmu sprzężenia zwrotnego, który pozwala na systematyczną poprawę efektywności i skuteczności procesu planowania i wdrażania usprawnień.

Koordinacją wdrożenia przyjętych w planach założeń powinien się zajmować powołany wcześniej zespół zadaniowy, natomiast poszczególne zadania mogą być wykonywane zarówno przez członków tego zespołu, jak i innych pracowników urzędu gminy, a także przez podmioty zewnętrzne. W doborze składu i określaniu zasad pracy zespołu wdrożeniowego należy stosować powszechnie przyjęte wytyczne obowiązujące w zarządzaniu projektami.

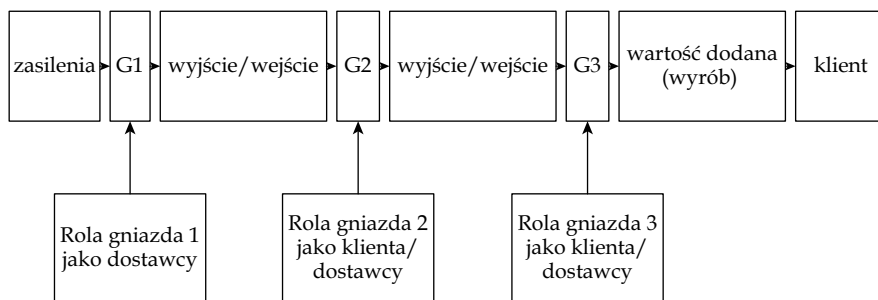
4. Zarządzanie procesowe i perspektywa klienta w urzędach gmin

Podejście procesowe wywodzi się z koncepcji doskonalenia procesów BPR (Business Process Reengineering), polegającej na fundamentalnym przemyśleniu i radykalnym przeprojektowaniu procesów w przedsiębiorstwie, prowadzącym do znacznej poprawy działania organizacji

³⁷ Zob.: A. Zarębska, *Zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie: teoria i praktyka*, Warszawa 2002; J. Machaczka, *Zarządzanie rozwojem organizacji: czynniki, modele, strategia, diagnoza*, Kraków 1998; A. Stabryła, *Zarządzanie rozwojem firmy*, Kraków 1996.

według przyjętych miar, takich jak koszty, jakość, szybkość i czas³⁸. Koncepcja ta zakłada radykalne zmiany, polegające na porzuceniu struktur funkcjonalnych na korzyść procesowych³⁹. Wymaga to od wszystkich pracowników zaangażowania w proces zmian oraz umiejętności szybkiego przystosowania się do nowych warunków działania. Praktyka pokazała, że ten ostatni warunek jest często trudny do spełnienia i tak radykalne podejście może prowadzić jedynie do niewielkiej poprawy efektywności działania organizacji, a jego wdrożenie może okazać się utrudnione⁴⁰.

W podejściu procesowym w urzędach gmin aktualnie staje się pojęcie tak zwanego klienta wewnętrznego oraz podejścia marketingowego wewnątrz procesu. Mechanizm współpracy wykorzystujący te relacje pokazuje rycina 2.



Rycina 2. Klient wewnętrzny oraz podejście marketingowe wewnątrz procesu

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z powyższego rysunku, klientem wewnętrznym jest każde kolejne gniazdo w procesie. Każde gniazdo pełni również rolę dostawcy wartości dodanej (półproduktu), która zarazem tworzy wejście kolejnego gniazda-klienta. Dzięki istnieniu takich relacji w organizacji procesowej możliwe jest zastosowanie wewnątrz procesu

³⁸ A.G. Rummmler, A.P. Branche, *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000, s. 36; A.G. Rummmler, *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać „białymi plamami” w strukturze organizacyjnej?*, Warszawa 2000, s. 84.

³⁹ P. Grajewski, B. Nogalski, *Koncepcja reengineeringu jako czynnik rozwoju przedsiębiorstwa*, w: *Modelowa charakterystyka centrów strategiczno-decyzyjnych w spółce o charakterze publicznym*, pod red. J. Skalika, Wrocław 2005, s. 19–28.

⁴⁰ T. Kasprzak, *Organizacja zorientowana na procesy biznesu – modelowanie referencyjne*, w: *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, pod red. T. Kasprzaka, Warszawa 2005, s. 26.

zasad klasycznego marketingu⁴¹. Podejście marketingowe wewnątrz procesu polega na tym, że gniazdo będące dostawcą wartości dodanej prowadzi swoiste badania rynkowe – w tym przypadku badania oczekiwań kolejnego gniazda w procesie będącego jego klientem. Takie rozpoznanie potrzeb klientów wewnętrznych prowadzi do zwiększenia efektywności działań podejmowanych przez poszczególne gniazda⁴². Sprzyja temu również zastosowanie mechanizmu tuneli nawigowania w ujęciu mikro oraz makro. Tunel nawigowania w ujęciu mikro ustanawiany jest na podstawie oczekiwań zgłaszanych przez kolejne gniazdo procesowe, które zostało rozpoznane w wyniku prowadzonych badań marketingowych przez poszczególne gniazda. Tunelem makro nazywamy tunel wyznaczony na podstawie oczekiwań klienta końcowego.

Powyższy mechanizm oparty na relacjach dostawca/klient oraz na zasadzie funkcjonowania w tunelach nawigowania sprawia szczególne trudności pracownikom urzędów gmin zarówno szczebla kierowniczego, jak i wykonawczego. Jest to związane z koniecznością samodzielnego funkcjonowania i podejmowania decyzji w oparciu o przewidywaną i pożądaną wartość dodaną. Wartość ta prognozowana jest przez pracowników samodzielnie, co powoduje dodatkowe trudności. Wskazuje to na zakres zmian, jakie stoją przed urzędami gmin w obszarze odpowiedniego doboru i przeszkolenia pracowników, którzy muszą przekształcić się z administratywistów w managerów publicznych.

Niewątpliwie powodzenie tego procesu przemian zależy także od istniejących w urzędach gmin wewnętrznych regulacji prawnych. Regulaminy organizacyjne urzędów gmin mogą wspierać ten proces albo stać mu na przeszkodzie, narzucając normami wewnętrznymi archaiczny model administracji biurokratycznej. Zatem należy zadać pytanie, jak są ukształtowane ramy prawne stanowiące fundament wprowadzania tych założeń oraz jak powinny być ukształtowane, żeby zoptymalizować przeprowadzenie opisanego wyżej procesu, a w konsekwencji także przyspieszyć rozwój społeczno-gospodarczy całej gminy.

⁴¹ P. Kotler, op. cit.; D. Castenow, op. cit.; L. Garbarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, Warszawa 2001; P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing. Podręcznik europejski*, Warszawa 2002; R. Kozłowski, *Wykorzystanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu projektami*, Łódź 2010, s. 41.

⁴² Zob. P. Rowland, C. Armistead, op. cit., s. 76.

5. Możliwości usprawnień funkcjonowania urzędów gmin w świetle przepisów wewnątrznie obowiązujących – studium przypadku

Analizowane na początku artykułu przepisy prawa powszechnie obowiązującego przyznają gminom, jako podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego, dużą samodzielność działania. Stwarzają więc ramy prawne, które są neutralne dla możliwości wprowadzania usprawnień na poziomie systemów zarządzania oraz przepisów wewnątrznie obowiązujących w gminach oraz ich urzędach. Regulacje konstytucyjne oraz ustawowe wyłącznie wskazują na pewne rozwiązania, które mogą przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego, jak np. zawieranie porozumień publiczno-prawnych, jednak w żaden sposób nie mogą obowiązywać jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania takich działań, choćby w określonym procencie inwestycji, bowiem naruszałoby to przyznaną w konstytucji samodzielność działania gmin. Z tego względu wszelkie możliwe usprawnienia funkcjonowania urzędów gmin będą wprowadzane na szczeblu lokalnym przez organy administracji samorządowej.

Podstawowymi aktami prawnymi, które regulują działanie urzędów gmin, jak zostało wspomniane wcześniej, są regulaminy organizacyjne. Ustalają one, jakie jednostki organizacyjne wchodzi w skład urzędów gmin i jakie czynności powierza się poszczególnym pracownikom urzędu⁴³. Zatem to bezpośrednio od regulacji w nich zawartych zależy skuteczność zarządzania urzędem. Regulamin może wspomagać sprawne funkcjonowanie urzędu między innymi poprzez ustanowienie pełnomocnika do spraw systemów zarządzania, którego podstawowym zadaniem powinno być wychwytywanie impulsów płynących z zewnątrz, to jest od jednostek zamieszkujących daną wspólnotę samorządową, w celu postawienia diagnozy organizacyjnej, a finalnie zaplanowania i wdrożenia niezbędnych usprawnień w funkcjonowaniu urzędu⁴⁴. Ze względu na powyższe regulaminom organizacyjnym wybranych urzędów gmin zostanie poświęcony odrębny punkt.

Urzędy gmin, których regulaminy organizacyjne zostaną poddane analizie, zostały wybrane spośród grupy gmin o statusie miejsko-wiejskim, położonych na obszarze województwa wielkopolskiego. Wybór

⁴³ E. Ochendowski, op. cit., s. 368.

⁴⁴ Zob. ryc. 1.

został dokonany na podstawie dwóch kryteriów. Pierwszym z nich jest wysokość dochodu własnego na mieszkańca, a drugim liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy.

5.1. Analiza regulaminów organizacyjnych wybranych urzędów gmin miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego

Jednym z podstawowych mierników poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin jest kryterium wysokości dochodu własnego na mieszkańca oraz liczby podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie gminy. Oczywiście użycie jakichkolwiek zmiennych do opisu poziomu rozwoju danej jednostki terytorialnej może być przedmiotem szerokiej dyskusji, głównie ze względu na fakt ich subiektywnego doboru. Ponadto należy nadmienić, że przywołane kryterium informuje jedynie o poziomie rozwoju gminy w danym momencie, nie dostarcza zaś informacji na temat przebiegu procesu rozwoju. Jednakże celem niniejszego artykułu nie jest zbadanie poziomu rozwoju poszczególnych gmin, do czego niewątpliwie należałoby się posłużyć wieloma innymi miernikami (np. poziomem bezrobocia, udziału wydatków inwestycyjnych samorządu w wydatkach ogółem budżetu gminy czy wskaźnikiem atrakcyjności migracyjnej), ale zbadanie zależności pomiędzy przyjęciem określonego modelu funkcjonowania urzędu gminy w postaci regulaminu organizacyjnego a wynikami, jakie dana gmina osiąga na tle innych, biorąc pod uwagę dwa najbardziej podstawowe kryteria – dochody własne na mieszkańca oraz liczbę podmiotów gospodarczych.

Zgodnie z danymi zawartymi w roczniku statystycznym województwa wielkopolskiego za rok 2011 wśród gmin o statusie miejsko-wiejskim najwyższy dochód własny na jednego mieszkańca osiągnął Kleczew, uzyskując dochód na poziomie 3112,94 zł. Natomiast najniższy dochód własny na mieszkańca w wysokości 467,03 zł osiągnęła gmina Tuliszków w powiecie tureckim⁴⁵. Liczba podmiotów gospodarczych działająca w Kleczewie wyniosła 563, a w Tuliszkowie 484⁴⁶. Obie te gminy mają podobną liczbę ludności (Kleczew 9 tys., Tuliszków 10 tys. mieszkańców)

⁴⁵ Źródło: *Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2011*, Poznań 2011, s. 393–401.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 410–425.

oraz zblizoną powierzchnię (Kleczew 110 km², Tuliszków 150 km²), zatem można przyjąć, że mają one podobny wyjściowy potencjał rozwojowy.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym urzędu gminy Kleczew⁴⁷ (§ 7 ust. 1) w urzędzie został ustanowiony referat administracyjno-organizacyjny, a w jego ramach stanowisko inspektora do spraw promocji i rozwoju. Działalność tego referatu należy uznać za najistotniejszą dla funkcjonowania urzędu gminy. Zadania referatu administracyjno-organizacyjnego są szczegółowo dookreślone w § 25 rozdziału VI regulaminu. Jednym z zadań jest promocja gminy na zewnątrz oraz sprawy związane z kreowaniem rozwoju tej jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności zaś gromadzenie informacji o gminie, analizowanie i diagnozowanie zjawisk społecznych i gospodarczych występujących na obszarze gminy i gmin sąsiednich (co tym samym wypełnia założenia pierwszego i drugiego etapu mechanizmu projektowania i wdrażania usprawnień, zob. punkt 2 niniejszego artykułu), przygotowywanie materiałów promocyjnych, opracowywanie programów gospodarczych, utrzymywanie bieżących kontaktów z mediami oraz organizowanie współpracy gminy z zagranicą. Szczególnie istotna, z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, jest współpraca z zagranicą. Gmina Kleczew sfinansowała bądź jest w trakcie finansowania aż dziesięciu inwestycji publicznych z udziałem środków z funduszy unijnych w ramach czterech programów: Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, SAPARD oraz Programu SPO „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006”⁴⁸. Łączna wartość dofinansowań, jakie gmina uzyskała w okresie od 2003 do 2012 r., wyniosła ponad 20 mln zł. Niewątpliwie tak szerokie wykorzystanie środków unijnych było czynnikiem, który w największym stopniu wpłynął na rozwój społeczno-gospodarczy Kleczewa, co w konsekwencji pozwoliło na uzyskanie najwyższego dochodu własnego na mieszkańca wśród gmin miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego.

Znacząco odmienna jest sytuacja gminy Tuliszków, która mimo podobnej liczby mieszkańców i wielkości terytorium osiągnęła blisko siedmiokrotnie niższy dochód na mieszkańca oraz zarejestrowała działalność prawie 80 podmiotów gospodarczych mniej niż Kleczew. Analizując przepisy regulaminu organizacyjnego urzędu gminy i miasta w Tulis-

⁴⁷ Zarządzenie nr 0151-27/04 Burmistrza Gminy i Miasta Kleczew z 31 III 2004 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta Kleczew.

⁴⁸ http://www.kleczew.pl/strona-2390-fundusze_unijne.html (dostęp: 27 V 2012).

kowie⁴⁹, należy zauważyć, że w ramach ustanowionej w § 7 struktury organizacyjnej urzędu został utworzony referat do spraw ogólnooorganizacyjnych, jednak w przeciwieństwie do podobnego działu w urzędzie Kleczewa, nie realizuje on funkcji usprawniających działanie urzędu. Jedyne zadanie, które szczątkowo wypełnia założenia mechanizmu usprawnień i ma na celu diagnozowanie sytuacji gminy, to zadanie ustanowione w § 26 ust. 2 pkt 29 regulaminu: gromadzenie informacji o gminie i przygotowywanie materiałów promocyjnych. Ponadto regulamin przewidział dwa samodzielne stanowiska do spraw zarządzania jakością, stanowisko pełnomocnika i koordynatora. Zgodnie z § 26 ust. 8 oraz ust. 9 regulaminu do zadań pełnomocnika oraz koordynatora należą wszystkie kwestie związane z wdrożeniem, koordynacją i nadzorem nad systemem zarządzania jakością. Powołanie tych stanowisk wiąże się z wdrażaną polityką jakości w ramach przyjętych norm ISO (International Organization for Standardization). Gmina Tuliszków korzysta z dofinansowań z funduszy unijnych dopiero od 2010 r.⁵⁰ Zdecydowana większość podjętych inwestycji nie została jeszcze ukończona, co nie pozostaje bez wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, a w dalszej kolejności na dochody własne na mieszkańca gminy i liczbę podmiotów gospodarczych działających na jej terenie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przepisy regulaminów organizacyjnych urzędów gmin mają bezpośredni wpływ na ich funkcjonowanie, które z kolei nie pozostaje bez wpływu na ich rozwój. Regulamin organizacyjny urzędu gminy Kleczew ustanowił referat administracyjno-organizacyjny, którego odrębną grupę działań stanowią zadania związane z promocją i rozwojem gminy, w tym planowanie usprawnień funkcjonowania urzędu poprzez gromadzenie informacji o gminie, analizowanie i diagnozowanie zjawisk społeczno-gospodarczych występujących na obszarze gminy i gmin sąsiednich. Do pełnego przeprowadzenia usprawnień brakuje zapisów obligujących dany referat do zaplanowania, na podstawie zebranych materiałów, możliwych do przeprowadzenia działań usprawniających oraz ich wdrożenia, które jest niezbędne zgodnie z opisanym wcześniej mechanizmem projektowania i wdrażania zmian (zob. ryc. 1). Natomiast regulamin organizacyjny urzędu gminy Tuliszków przewiduje jedynie gromadzenie informacji o gminie, do których wykorzystania w żaden sposób nie zobowiązuje.

⁴⁹ Załącznik do zarządzenia nr 0152/12/2009 Burmistrza Gminy i Miasta Tuliszków z 9 IX 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta w Tuliszkowie.

⁵⁰ Źródło: <http://www.tuliszkow.pl/srodkie?start=12> (dostęp: 27 V 2012).

Zatem można mówić w tym przypadku o zbieraniu tych informacji jako elemencie modelu administracji biurokratycznej, a nie zarządzanej w nowoczesny sposób.

Podsumowanie

Bez wątpienia współcześnie jednym z najistotniejszych elementów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin jest umiejętność pozyskiwania z różnych źródeł dofinansowań zadań publicznych, do których wykonywania na podstawie Konstytucji RP jest zobligowany samorząd terytorialny. Mogą to być zarówno fundusze podmiotów prywatnych, przekazywane w ramach porozumień publiczno-prywatnych, jak i fundusze europejskie. W każdym z tych przypadków wskazane wydaje się istnienie wyspecjalizowanej jednostki prawno-ekonomicznej w ramach urzędów gmin odpowiedzialnej za wykorzystywanie tych metod finansowania działalności. Do podstawowych zadań takiej jednostki powinno należeć pisanie wniosków konkursowych dla określonych programów w wybranych przez władze gminy obszarach wsparcia, a także pozyskiwanie partnerów prywatnych do wykonywania zadań publicznych. D. Ptaś postulował, by na szczeblu centralnym powstała instytucja zajmująca się promowaniem i doradztwem dotyczącym współpracy podejmowanej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak ze względu na to, że współpraca ta ma być podejmowana na szczeblu lokalnym, właściwsze wydaje się ustanowienie takich jednostek na poziomie gminnym. Powinny one działać kompleksowo, zatem w zakresie ich kompetencji powinna się znajdować nie tylko promocja, ale przede wszystkim doradztwo i pozyskiwanie inwestorów prywatnych; niezwykle istotna jest też dbałość o odpowiednie wykorzystanie środków unijnych.

Jak dowodzi powyżej przeprowadzone studium przypadku, pomoc uzyskana z funduszy europejskich wpływa w sposób zdecydowany na poprawę sytuacji ekonomicznej gminy, a co za tym idzie – także na liczbę podmiotów gospodarczych działających na jej terenie oraz wysokość dochodów własnych mieszkańców. Zatem zadania wymienione wyżej są na tyle istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, że jednostka je realizująca powinna się specjalizować wyłącznie w tej grupie działań, nie będąc jednocześnie przeciążona innymi zadaniami.

Gminy, jak wykazano, mają do dyspozycji wiele możliwości zwiększenia efektywności i skuteczności działania. Skutkiem tych zmian jest zwykle wzrost jakości świadczonych usług dla klientów końcowych, czyli społeczności lokalnej, oraz wzrost wartości dodanej dla klientów wewnętrznych, którymi w urzędzie gminy – postrzeganym jako organizacja procesowa – są poszczególne gniazda, składające się z pracowników lub powoływanych na stałe zespołów zadaniowych. Wzrost ten skutkuje nie tylko polepszeniem jakości końcowej usług, ale także wyższym poziomem satysfakcji pracowników z wykonywanej pracy.

Usprawnianie funkcjonowania urzędów gmin, zarówno na poziomie systemów zarządzania, jak i prawnym, jest procesem trudnym i wymaga od przełożonych dobrego zrozumienia wprowadzanych usprawnień, a także identyfikacji zagrożeń z nimi związanych. W ten sposób minimalizuje się opór przed zmianą, który często powoduje, że działania innowacyjne kończą się niepowodzeniem. Na etapie analizy, diagnozy i poszukiwania nowych rozwiązań staje się przydatna znajomość klasycznych technik organizatorskich, pozwalających na sprawne prowadzenie działań wdrożeniowych. Wskazuje to na konieczność odpowiedniego przygotowania zasobów ludzkich do procesu planowania i wdrażania zmian, ponieważ w przeciwnym razie istnieje ryzyko niepowodzenia implementacji, nawet w sytuacji, w której owe zmiany są niezbędne.

AREAS OF POSSIBLE IMPROVEMENT OF THE FUNCTIONING OF OFFICES OF LOCAL AUTHORITIES IN LIGHT OF THE EXISTING LEGAL REGULATIONS AND THE IMPLEMENTATION OF A PROCESS MANAGEMENT

Summary

Implementation of changes that improve the functioning of local authorities offices requires both implementation of management systems and creation of friendly legal regulations that will support these systems. In this paper a comprehensive analysis of possible improvements in the area of statutory regulations and management systems in local authorities offices (with particular emphasis on process management) is presented. The authors also conducted a case study that proved that internal regulations may play an important role in local development support. The research results have shown that local authorities have autonomy in organising their local offices. The autonomy concerns the functioning of local offices as well as internal rules that govern them. Local offices implement improvements in their management systems, that frequently originate from the private sector. Increasingly, a client perspective is also used. This results in considering added value as a predominant

criteria, and taking into account external as well as internal clients. Thus local offices reduce their costs, work more efficiently, and enhance the quality of the services they provide to the community. Process management is a concept which meets the above requirements and helps to improve the functional structures which frequently are insufficiently flexible to adjust to fickle customers' needs. This change may cause problems in the area of HR management because administrative workers encounter certain difficulties when forced to make independent decisions related to setting objectives with regard to the expected value added. Therefore implementation of new solutions should be associated with overcoming the resistance of administrative workers. Simultaneously, it is necessary to create regulations which will enable the functioning of local offices in the most efficient way.

Keywords: social and economic development, efficiency of functioning of local authorities offices, legal regulations, process management