

Zarządzanie procesowe w urzędach gmin

Rodzicom

UNIwersytet IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
SERIA PRAWO NR 176

MICHAŁ FLIEGER

Zarządzanie procesowe w urzędach gmin

**Model adaptacji kryteriów
dojrzałości procesowej**



POZNAŃ 2016

ABSTRACT: Flieger Michał, *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej* [Process management in the local offices. Model of adaptation of the process maturity criteria]. Poznań 2012. Adam Mickiewicz University Press. Pp. 303. Seria Prawo nr 176. ISBN 978-83-232-2454-9. ISSN 0083-4262. Text in Polish with a summary in English.

Analysis of the changes taking place in public administration, with particular emphasis on the role of communes in the context of current challenges leads to a conclusion that modern communes are forced to take active measures to improve the process of provision of services. To this end, authorities of communes can implement process management. This process promotes implementation of the developed model, which facilitates the achievement of process maturity by the local offices. Local offices may also use the chosen modern management concepts that support implementation and management of the local process office, while the examples cited illustrate the practical application potential. An in-depth analysis of the application of process management in today's local offices, based on research conducted in the communes of the Wielkopolska region, shows that this is still an instrument rarely used in practice.

Michał Flieger, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Nauk Ekonomicznych, al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań, Poland

Recenzenci:

prof. UG dr hab. Piotr Grajewski

prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda

© Michał Flieger 2012

This edition © Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,

Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2012

Publikacja dofinansowana przez Rektora Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydział Prawa i Administracji UAM

Projekt okładki: Ewa Wąsowska

Schemat na okładce: © viktor88 – Fotolia.com

Redaktor: Marzenna Plewa-Dziurdzia

Redaktor techniczny: Dorota Borowiak

Łamanie komputerowe: Reginaldo Cammarano

ISBN 978-83-232-2454-9

ISSN 0083-4262

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA

61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10

www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wydnauk@amu.edu.pl

Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Wydanie II – dodruk. Ark. wyd. 20,25. Ark. druk. 19,0

Druk i oprawa: EXPOL, WŁOCŁAWEK, UL. BRZESKA 4

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Interferencja metodyk nauk o zarządzaniu i nauk o administracji	23
1.1. Koncepcja systemu idealnego G. Nadlera	23
1.2. Trójkąt interferencji metodyk nauk o administracji i nauk o zarządzaniu ...	25
Podsumowanie	28
2. Transformacja lokalnej administracji publicznej w kontekście współczesnych wyzwań	30
2.1. Funkcje i cele lokalnej administracji publicznej	30
2.2. Administracja lokalna w ujęciu wybranych modeli	35
2.3. Determinanty rozwoju lokalnego	49
2.4. Wpływ globalizacji na rozwój lokalny	57
Podsumowanie	66
3. Identyfikacja obszarów funkcjonowania gmin oraz determinanty ich rozwoju.	70
3.1. Gmina jako podmiot samorządu terytorialnego.....	70
3.1.1. Istota i pojęcie usług publicznych	71
3.1.2. Usługi publiczne świadczone przez gminę	75
3.2. Autonomia finansowa gmin	77
3.3. Narzędzia oddziaływania gmin.....	83
3.4. Determinanty działalności gmin.....	87
3.4.1. Gmina jako system.....	87
3.4.2. Czynniki wpływające na funkcjonowanie gmin	92
Podsumowanie	98
4. Podejście procesowe w urzędach gmin	100
4.1. Istota orientacji na procesy	100
4.2. Procesy i ich klasyfikacja.....	103
4.3. Miary procesów	107
4.4. Struktura organizacji procesowej.....	111
4.4.1. Projektowanie struktury procesowej	111
4.4.2. Struktury procesowe i hybrydowe	114
4.4.3. Wdrażanie rozwiązań procesowych.....	117
4.5. Poziomy dojrzałości procesowej urzędu gminy.....	120
4.6. Zarządzanie procesami urzędu gminy wg normy ISO 9001:2008.....	124
Podsumowanie	130
5. Wspomaganie zarządzania procesowego przez wybrane nowoczesne koncep- cje zarządzania	132
5.1. Koncepcja organizacji sieciowej.....	132

5.2. Koncepcja organizacji fraktalnej.....	137
5.3. Koncepcja organizacji wirtualnej.....	141
5.4. Koncepcja organizacji uczącej się.....	146
5.5. Zarządzanie wiedzą.....	151
5.6. Benchmarking procesów.....	154
5.7. Outsourcing w zarządzaniu procesowym.....	159
Podsumowanie.....	164
6. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin.....	167
6.1. Przesłanki tworzenia modelu.....	167
6.2. Założenia modelu.....	169
6.3. Statyczno-dynamiczna struktura modelu.....	171
6.4. Modele cząstkowe adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin.....	179
6.5. Syntetyczny model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin.....	204
Podsumowanie.....	205
7. Zarządzanie procesowe w praktyce. Weryfikacja wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej z perspektywy wybranych urzędów gmin w Polsce.....	210
7.1. Metodyka przeprowadzonych badań empirycznych.....	210
7.1.1. Metody statystycznej analizy danych.....	213
7.2. Charakterystyka badanych gmin.....	213
7.3. Ocena poziomu dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin.....	218
7.4. Poziom dojrzałości procesowej a wybrane cechy gminy.....	224
7.5. Przesłanki wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin.....	236
7.6. Bariery wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin.....	238
7.7. Empiryczna ocena wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej.....	242
7.8. Ocena relacji pomiędzy dojrzałością procesową a sprawnością działania urzędów gmin.....	246
7.9. Ocena korzyści z wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin....	251
7.10. Ocena przydatności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego.....	252
Podsumowanie.....	254
Zakończenie.....	256
Załączniki.....	264
Literatura.....	280
Spis rysunków.....	296
Spis tabel.....	297
Spis schematów.....	299
Spis wykresów.....	300
Process management in the local offices. Model of adaptation of the process maturity criteria – Summary.....	301

Wprowadzenie

Przed współczesnymi organizacjami, niezależnie od tego, czy działają w sektorze prywatnym czy publicznym, pojawiają się nowe wyzwania, którym muszą sprostać. Są one zmuszone do poszukiwania kolejnych form usprawniania swojej działalności, zarówno w sferze obszarów uznawanych powszechnie za podstawowe, jak i w obszarach pomocniczych, ze względu na szereg niespotykanych wcześniej zjawisk. Do zjawisk tych zaliczyć należy przede wszystkim globalizację oraz ciągłe zmniejszanie barier związanych z przenoszeniem kapitału w przestrzeni¹. Oba te czynniki powodują, że jednostki administracji lokalnej zaczynają konkurować między sobą. Z drugiej strony, ze względu na konieczność podejmowania decyzji dotyczących przedsięwzięć w skali regionów, aktualne stają się postulaty kooperacji pomiędzy tymi jednostkami.

Zasygnalizowana nowa rola gminy polegająca na jej wzmocnieniu i usamodzielnieniu jest ściśle związana z reformami zapoczątkowanymi w roku 1990, kiedy to gminy uzyskały osobowość prawną i wszystkie związane z tym faktem prawa i obowiązki. Gminy stały się jednostkami samorządu terytorialnego. Samorząd jako osoba prawna zyskał prawo do korzystania z ochrony sądowej. Gmina stała się podmiotem stosunków cywilnoprawnych, czyli osobą prawną w rozumieniu prawa cywilnego. Ma wykonywać istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo na rzecz kompetencji administracji rządowej. Gmina traktowana jest jako związek mieszkańców danego obszaru, który w drodze wyborów powołuje organy wykonujące w sposób bezpośredni nałożone na nie zadania².

Samodzielność gminy od roku 1990 określają następujące determinanty:

- odrębność i tożsamość organizacyjna i personalna – własne organy i struktury, prawo do obsadzania stanowisk w administracji komunalnej, przedsiębiorstwach, zakładach i innych instytucjach samorządowych,
- odrębność i tożsamość administracyjna – własne kompetencje do stanowienia przepisów administracyjnych i sprawowania władztwa administracyjnego w formach indywidualnych w ramach upoważnień ustawowych,
- odrębność i tożsamość ekonomiczna – zasoby majątkowe, w tym uprawnienia właścicielskie i środki finansowe,

¹ M.E. Porter, *Competitive Advantage*, New York 1985, s. 87.

² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 15–20.

- odrębność i tożsamość polityczna – wolne wybory oparte na kryterium interesu lokalnego, a nie na problemach rangi ogólnopolskiej³,
- odrębność i tożsamość zarządcza – prawo do decydowania o stosowanych w urzędzie gminy koncepcjach, metodach i technikach zarządzania oraz prawo decyzji w sprawie konfiguracji struktury organizacyjnej urzędu⁴.

Tak określona samodzielność gminy, jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej i jako osoby prawnej, podlega ochronie sądowej. Co najważniejsze jednak, wydzielony został majątek gminny oraz zdefiniowane jej dochody. Zatem umocnienie roli gminy wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji dotyczących z jednej strony sposobu realizacji jej zadań, z drugiej zaś – źródeł ich finansowania. Gmina uzyskuje zatem znaczną swobodę w decydowaniu o sposobie zarządzania, co ma bezpośredni wpływ na efektywność i skuteczność podejmowanych działań.

Waga upodmiotowienia gmin uwidocznia się w perspektywie zmian i przedsięwzięć inwestycyjnych, które zostały przeprowadzone przez gminy w Polsce w ostatnich 20 latach. Po roku 1990 gminy musiały uporać się ze szczególnie trudną sytuacją społeczno-gospodarczą, ze złym stanem infrastruktury oraz z dramatycznym wzrostem bezrobocia i ubożeniem społeczeństwa. Niemalże z dnia na dzień przestały istnieć przedsiębiorstwa, które dawały zatrudnienie lokalnym społecznościom. Dodatkowym problemem był niedostatek środków płynących z dochodów własnych oraz brak kapitału prywatnego, który mógłby przyczynić się do poprawy sytuacji w gminach.

Porównując powyższą sytuację ze stanem obecnym, wyraźnie widać, jak wielkiego wysiłku organizacyjnego oraz inwestycyjnego wymagała ta zmiana i jak dużą rolę odegrały w niej gminy. Swoisty skok modernizacyjny związany był z koniecznością rozbudowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, gazowej, drogowej oraz energetycznej, a także z organizacją działalności gmin w zakresie świadczenia usług komunalnych. Dodatkowo, pojawiła się konieczność profesjonalizacji zarządzania np. w kierunku zarządzania strategicznego – strategii rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne, problemy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, zarządzaniem finansami i inne. Wskazuje to z jednej strony na duże znaczenie i rolę gmin w stymulowaniu rozwoju lokalnego, a z drugiej – na potrzebę ciągłej optymalizacji obszaru zarządzania gminą (oraz urzędem gminy), aby rozwój ten był osiągnięty w efektywny sposób⁵.

³ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy rozwoju* [online], <http://sztuki.awardspace.info/samorząd/kulesza2.htm/> [dostęp: 12.06.2011].

⁴ Aspekt zarządczy jest nowym, współczesnym ujęciem praw i obowiązków gminy, które wskazuje na odejście od tradycyjnego administrowania w kierunku zarządzania publicznego w urzędach gmin.

⁵ Efektywność rozumiana jest jako stosunek rezultatów poszczególnych działań do poniesionych na nie nakładów.

Podobne tendencje widoczne są również w państwach rozwiniętych, gdzie w ostatnich kilkudziesięciu latach kładzie się szczególny nacisk na zreformowanie i zoptymalizowanie systemów zarządzania w administracji publicznej⁶. Wynika to z jednej strony z kryzysów, coraz bardziej uderzających w budżety krajowe oraz lokalne, a z drugiej – z ograniczania wydatków rządowych na sektor publiczny, który pozostawiony ze swoimi zadaniami, musi w coraz większym stopniu radzić sobie samodzielnie. Konieczność wprowadzenia zmian w sektorze publicznym dotyczy zatem ograniczenia kosztów działania oraz bardziej skutecznego i efektywnego osiągnięcia celów długo- i krótkookresowych. Osiąga się to dzięki wprowadzaniu usprawnień w zarządzaniu – często takich, które sprawdziły się w organizacjach sektora prywatnego. Jednym z nich jest wykorzystanie zarządzania procesowego w organizacji struktur i prac administracji lokalnej.

Pomimo wspomnianego skoku modernizacyjnego, dokonanego w Polsce w ostatnich dwudziestu latach, przed gminami stoją ciągle nowe wyzwania. Są one związane z planowaniem i przeprowadzaniem inwestycji infrastrukturalnych oraz z reagowaniem i zaspokajaniem coraz szybciej zmieniających się potrzeb, zgłaszanych przez społeczeństwo oraz podmioty gospodarcze. Aby skutecznie zaspokajać te potrzeby, niezbędne jest zrozumienie obecnych zjawisk społeczno-gospodarczych i wychodzenie im naprzeciw dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu zasobów lokalnych.

Współczesne przedsiębiorstwa konkurują ze sobą na wielu płaszczyznach. Jedną z nich jest poszukiwanie atrakcyjnych lokalizacji dla prowadzonej działalności gospodarczej. Stąd, gminy muszą przygotować odpowiednią ofertę dla tych organizacji oraz być gotowe elastycznie dostosować się do zmieniających się potrzeb. W przeciwnym razie pojawią się inne gminy, które szybciej i skuteczniej odpowiedzą na potrzeby przedsiębiorców, oferując im korzystniejsze warunki ekonomiczno-społeczne, infrastrukturalne oraz skuteczniejsze mechanizmy współpracy. W opinii autora niniejszego opracowania poszukiwanie usprawnień działalności gmin jest obecnie szczególnie aktualne, a ich zastosowanie i wykorzystanie warunkuje osiągnięcie przewagi konkurencyjnej, a w efekcie – przyspieszenie rozwoju społecznego i gospodarczego.

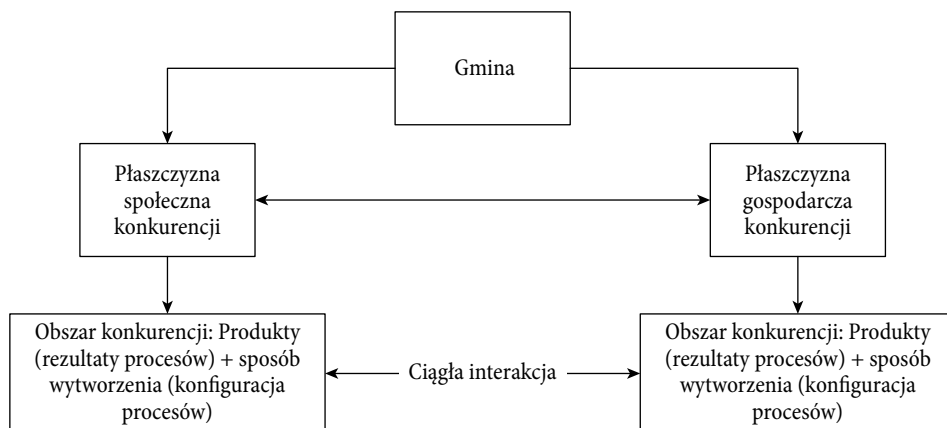
Jednak w przypadku gmin proces konkurencji przybiera nieco odmienną formę niż wśród organizacji sektora prywatnego, ponieważ produkty (efekty procesów), dzięki którym gminy konkurują ze sobą, są inne. Dodatkowo, gminy częściej niż przedsiębiorstwa prywatne stosują metodę kooperacji, która uzupełnia proces konkurencji i w efekcie przyspiesza rozwój lokalny⁷.

Gminy próbują osiągnąć przewagę konkurencyjną w dwóch płaszczyznach: społecznej i gospodarczej. Dodatkowo, każda z tych płaszczyzn może być podzielona ze względu na konkurencję w zakresie produktów końcowych (wartości

⁶ P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, s. 90–110.

⁷ Problem związany z proporcjami pomiędzy kooperacją a konkurencją omówiony został w dalszej części rozprawy.

dotychczas – rezultatów procesów) oferowanych odbiorcy finalnemu (mieszkańcom i organizacjom) oraz ze względu na sposób wytwarzania tych produktów. Podział ten przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Piramida współzależności płaszczyzn i obszarów konkurencji gmin

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 pokazuje powiązanie płaszczyzn (społecznej i gospodarczej) i obszarów konkurencji (rezultaty procesów oraz konfigurację procesów) w gminach. Co ważne, należy zwrócić uwagę na fakt, że płaszczyzny gospodarcza i społeczna przenikają się, a także wzajemnie warunkują. Oznacza to, że skuteczny rozwój społeczny może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu i odwrotnie. Ta sama zależność dotyczy budowania przewagi konkurencyjnej. Przewaga osiągnięta na jednej z płaszczyzn może pomóc w kreacji kolejnych przewag, również na innych płaszczyznach.

Z punktu widzenia tematu niniejszej rozprawy szczególnie ważna jest współzależność pomiędzy produktem końcowym i sposobem jego wytworzenia (rys. 1). Oznacza to, że sposób wytwarzania ma silny wpływ na postać produktu końcowego i stąd usprawnienia w tym zakresie mogą bezpośrednio przekładać się na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej przez gminę i tym samym na przyspieszenie rozwoju lokalnego. Jednym ze sposobów realizacji usług przez urząd gminy może być wdrożenie założeń zarządzania procesowego. Stąd, stwierdzić można, że takie zarządzanie może być traktowane jako usprawnienie w zakresie działania urzędów, które pozwala im skuteczniej konkurować.

Zarządzanie procesowe (ZP) jest jednym z kilku obszarów usprawnień obszaru zarządzania, pozostających do dyspozycji władz gminy. W założeniach programu rozwoju instytucjonalnego, opracowanego w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) na zlecenie rządu Polski, usprawnienia mogą dotyczyć takich obszarów, jak: zarządzanie strategiczne i finansowe, organizacja i funkcjonowanie urzędu (w tym ZP), zarządzanie kadrami, usługi publiczne

i komunalne, partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, zarządzanie projektami, współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji⁸. Ujęcie ZP w ramach tego programu, którego głównym celem jest restrukturyzacja i rozwój gmin, wzmocnienie samorządów terytorialnych oraz budowanie potencjału organizacyjnego do właściwego wykorzystania środków unijnych, podkreśla rolę, jaką przypisuje się temu usprawnieniu na szczeblu europejskim i rządowym. ZP uznane zostało za warunek konieczny, pozwalający gminom realizować nowe, ambitne zadania, które przed nimi stoją⁹.

Zarządzanie procesowe polega na optymalizacji wykonywanych w organizacji działań w perspektywie realizowanych procesów, a nie wyłącznie funkcji¹⁰. Proces natomiast jest to zbiór czynności przebiegających równolegle, warunkowo lub sekwencyjnie. Prowadzą one do zmiany zasobów przedsiębiorstwa (organizacji) na wejściu w efekty końcowe w postaci produktu lub usługi na wyjściu¹¹. Zarządzanie procesowe może być postrzegane jako alternatywa lub jako uzupełnienie podejścia funkcjonalnego¹². W każdym jednak przypadku wprowadzenie zarządzania procesowego jest zmianą, która wywiera znaczny wpływ na inne obszary zarządzania organizacją. Z tej perspektywy ZP może być traktowane jako element o znaczeniu strategicznym dla skuteczności zarządzania gminą i urzędem.

W ostatnich latach w Polsce coraz więcej urzędów gmin stosuje metody i techniki zarządzania wykorzystywane w innych krajach rozwiniętych, których celem jest dostosowanie działań samorządu do bieżących wyzwań cywilizacyjnych¹³. Wiele urzędów stosuje również elementy zarządzania procesowego w związku z wdrażaniem systemów zarządzania jakością ISO¹⁴. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z założeniami norm ISO, aby organizacja mogła otrzymać certyfikat jakości, wymagane jest wprowadzenie jedynie podstawowych elementów zarządzania procesowego¹⁵. Im większa jest dynamika zmian w sferze gospodarczej i społecznej, tym poważniejsze zadania stoją przed władzami lokalnymi. Coraz większe są wymagania mieszkańców i przedsiębiorców związane z obsługą administracyjną, infrastrukturą techniczną, gospodarką przestrzenną, sferą oświatową i zdrowotną,

⁸ S. Mazur, M. Zawicki, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Poradnik dla samorządów*, Kraków 2009, s. 7–26. Analiza tych zagadnień przedstawiona została w rozdz. 4 pracy.

⁹ CBOS BS/39/2010: *Ocena Instytucji Publicznych* [online], http://www.cbos.pl/SPISKOM.PO-L/2010/K_039_10.PDF [dostęp: 10.06.2011].

¹⁰ P. Grajewski, *Organizacja procesowa, projektowanie i konfiguracja*, Warszawa 2007, s. 54–55.

¹¹ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody*, Warszawa 2000, s. 88.

¹² Problem ten został poddany szczegółowej analizie w dalszej części pracy.

¹³ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 32–39.

¹⁴ Norma ISO 9001:2000, *Systemy zarządzania jakością – wymagania*, Warszawa 2001.

¹⁵ Szczegółowe omówienie problematyki związanej z zarządzaniem procesowym w ujęciu norm jakości przedstawiono w dalszej części książki.

z rozwojem kulturalnym oraz wypoczynkiem i rekreacją. Powyższe uwarunkowania wymagają elastyczności i uwrażliwienia na zmieniające się potrzeby otoczenia oraz, we wspomnianej wcześniej perspektywie coraz bardziej ograniczonych zasobów finansowych, zwiększania skuteczności i efektywności działań. Zarządzanie procesowe dzięki optymalizacji procesów głównych i pomocniczych sprzyja wychodzeniu naprzeciw tym wyzwaniom.

Współcześnie władze gminy muszą uświadamiać sobie fakt, że brak wprowadzania ciągłych zmian i usprawnień systemów zarządzania w kierunku ZP może spowodować powstanie szeregu problemów związanych z:

- niemożnością szybkiej reakcji i zaspokajania potrzeb klientów zewnętrznych i wewnętrznych¹⁶,
- określeniem wydajności danego działu funkcjonalnego gminy¹⁷,
- koordynacją pracy wielu działów funkcjonalnych,
- brakiem jasno określonych ośrodków odpowiedzialnych za całość realizowanych procesów,
- wzrostem znaczenia klienta i koniecznością bieżącego monitorowania jego potrzeb, które zmieniają się w sposób coraz mniej przewidywalny i coraz bardziej dynamiczny,
- intensyfikacją procesów konkurencyjnych, również w zakresie zarządzania publicznego,
- wszechobecnością różnego rodzaju zmian, we wszystkich obszarach otoczenia organizacji¹⁸.

Przedstawiona ocena aktualnej sytuacji w dziedzinie związku pomiędzy zarządzaniem procesowym a funkcjonowaniem urzędu gminy, pozycją gminy oraz rozwojem lokalnym skłoniła autora do podjęcia badań w tym obszarze.

Cele pracy

Cel zasadniczy pracy to stworzenie modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin przedstawionych w metodyce PRI¹⁹. Model ten może być pomocny w planowaniu działań związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego

¹⁶ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996, s. 21.

¹⁷ W ujęciu systemowym suboptymalizacja lokalna może doprowadzić do niespodziewanych rezultatów – efektywność działania całego systemu może się obniżyć.

¹⁸ W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa 2004, s. 57–58.

¹⁹ PRI – Program Rozwoju Instytucjonalnego. Więcej: J. Bober, A. Władyka, M. Zawicki, *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego*, Kraków 2004, s. 49; J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny*, Kraków 2004, s. 29; J. Bober, S. Mazur, M. Zawicki, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Kraków 2004, s. 132–136. Analizę metodyki PRI przedstawiono w dalszej części pracy.

wego. Działania takie są zwykle kosztowne i czasochłonne, stąd zasadne wydawało się wskazanie rozwiązań modelowych, pozwalających na ograniczenie kosztów i usprawnienie procesu osiągania dojrzałości procesowej przez urzędy gmin. Opracowany przez autora model dostarczył wzorów postępowania w warstwie podmiotowej, przedmiotowej oraz dynamicznej procesu wdrożeniowego, co w przyszłości pozwoli urzędom na usprawnienie tego procesu w praktyce.

Cel zasadniczy uzupełniony został teoretycznymi oraz empirycznymi celami szczegółowymi (rys. 2), realizowanymi w kolejnych rozdziałach rozprawy. Przyjęto pięć celów o charakterze teoretycznym oraz osiem celów empirycznych. Ich krótka charakterystyka przedstawia się następująco.

Realizacja pierwszego celu szczegółowego umożliwiła stworzenie podstaw analizy dzięki przybliżeniu współczesnych zagadnień związanych z transformacją administracji publicznej w aspekcie stojących przed nią wyzwań.

Drugi cel szczegółowy zapewnił podstawy analizy dzięki omówieniu głównych obszarów, w których obecnie funkcjonują gminy. Dodatkowo, cel ten zakładał wskazanie narzędzi oddziaływania gmin na rozwój lokalny oraz czynników mających wpływ na ich funkcjonowanie.

Trzeci cel szczegółowy dotyczył omówienia istoty oraz wskazania roli zarządzania procesowego jako usprawnienia systemu zarządzania organizacją. Cel ten dotyczył także wskazania mechanizmów projektowania struktur procesowych oraz osiągania dojrzałości procesowej.

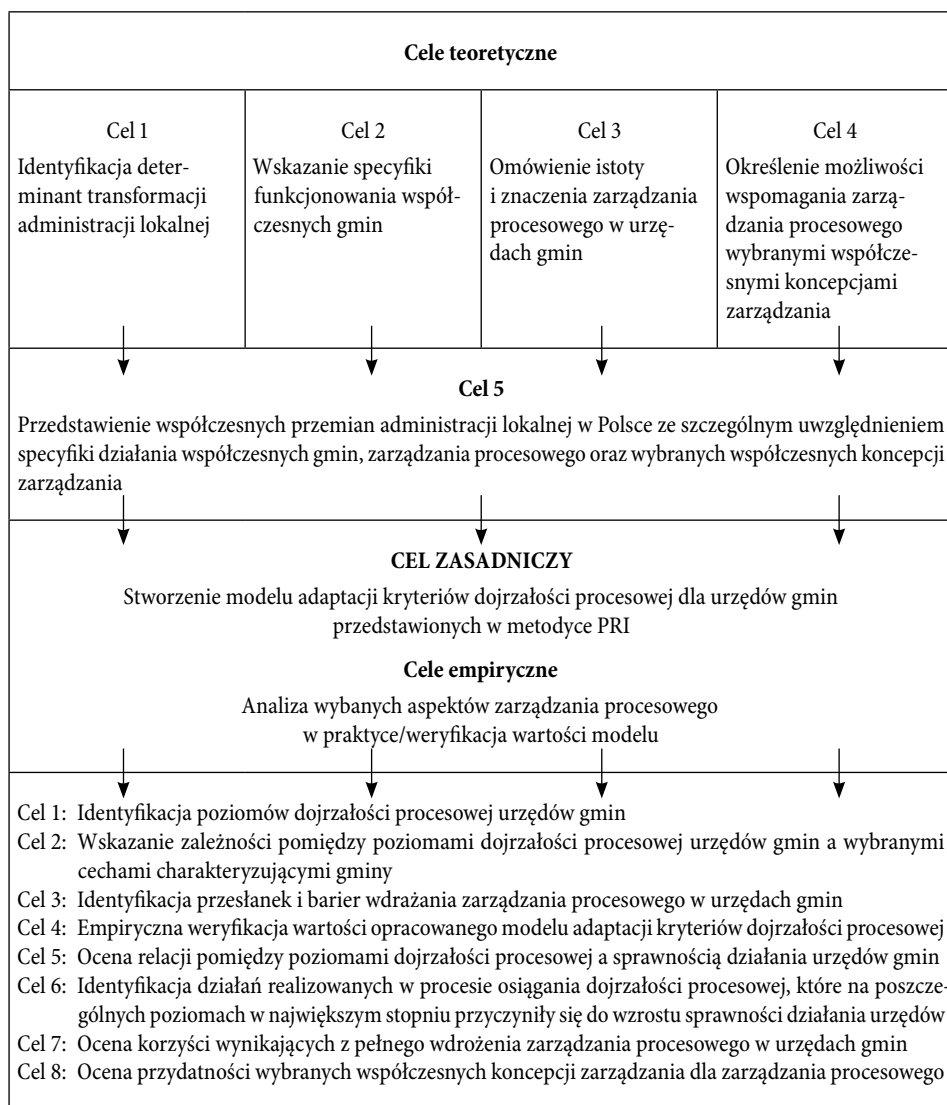
Czwartym celem szczegółowym było wskazanie możliwości wykorzystania wybranych współczesnych koncepcji zarządzania w procesie wdrażania zarządzania procesowego oraz w bieżącym zarządzaniu procesowym urzędem gminy.

Realizacja wymienionych celów pozwoliła postawić piąty cel szczegółowy (rys. 2), który zakładał przedstawienie aktualnych przemian administracji lokalnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki działania gmin, zarządzania procesowego oraz wybranych współczesnych koncepcji zarządzania.

Ostatni poziom celów szczegółowych przedstawionych w pracy obejmował cele empiryczne, realizowane za pomocą badań przeprowadzonych w gminach województwa wielkopolskiego²⁰. Wyodrębniono osiem szczegółowych celów empirycznych.

Pierwszy szczegółowy cel empiryczny dotyczył rozpoznania poziomów dojrzałości procesowej, na których znajdują się wszystkie gminy z terenu Wielkopolski. Realizacja tego celu pozwoliła na określenie stopnia zastosowania zarządzania procesowego w badanych urzędach gmin oraz poziomu zaawansowania prac wdrożeniowych (poziomu dojrzałości). W tym celu stworzono kwestionariusz diagnostyczny, pozwalający na kompleksową ocenę poziomów dojrzałości procesowej urzędów gmin.

²⁰ Szczegóły metodyki przeprowadzonych badań opisane zostały w rozdz. 7.



Rys. 2. Układ celów realizowanych w pracy

Źródło: opracowanie własne.

Drugi cel szczegółowy związany był z próbą wskazania zależności pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin a wybranymi cechami gmin, takimi jak: liczba mieszkańców gminy, poziom dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, poziom wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego prowadzących działalność na terenie gminy oraz typ gminy.

Realizacja trzeciego celu szczegółowego pozwoliła na wskazanie przesłanek wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz barier, na jakie napotykały urzędy w procesie wdrożeniowym. Badania umożliwiły zidentyfikowanie kluczowych przesłanek i barier, które mają największe znaczenie w opinii badanych urzędów.

Czwarty cel szczegółowy dotyczył empirycznej weryfikacji wartości zaproponowanego w pracy modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin. Ocenę wartości modelu przeprowadziły urzędy gmin uznane za dojrzałe procesowo.

Piątym celem szczegółowym była ocena współzależności pomiędzy osiąganiem dojrzałości procesowej urzędu gminy a sprawnością działania. Ocena ta przeprowadzona została z perspektywy władz urzędów gmin, które osiągnęły ostatni poziom dojrzałości procesowej. Celem badań w tym obszarze była próba określenia zmiany sprawności działania urzędów gminy wraz z przechodzeniem na kolejne etapy dojrzałości.

Szósty cel szczegółowy był uzupełnieniem analizy przeprowadzonej dla realizacji celu piątego, dotyczył wskazania zadań realizowanych przez urzędy gminy w ramach osiągania kolejnych poziomów dojrzałości procesowej, które w szczególności wpłynęły na zwiększenie sprawności działania urzędów.

Siódmy cel szczegółowy umożliwił identyfikację korzyści związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego w badanych urzędach (z osiągnięciem dojrzałości procesowej).

Ósmy cel szczegółowy dotyczył oceny przydatności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania z perspektywy badanych urzędów gmin, znajdujących się na ostatnim poziomie dojrzałości procesowej.

W pracy szczegółowej analizie poddano wpływ nowoczesnych koncepcji zarządzania na proces wdrożenia zarządzania procesowego oraz na bieżące zarządzanie urzędem procesowym. Wykorzystanie nowoczesnych koncepcji zarządzania jest ważnym aspektem sprawnego, efektywnego i skutecznego funkcjonowania urzędu gminy. Chodzi o to, aby gminy wykorzystywały w swoich systemach zarządzania instrumenty, które sprawdziły się w innych organizacjach, np. sektora biznesowego²¹. Aby takie przeniesienie mogło nastąpić, konieczne jest spełnienie pewnych warunków. Ważna jest świadomość osób zarządzających gminą, dotycząca konieczności właściwego stosowania spójnego systemu koncepcji zarządzania oraz wiedza dotycząca możliwości zastosowania tych koncepcji w urzędzie gminy²².

²¹ Tego aspektu dotyczy koncepcja *New Public Management* (wyjaśniona w dalszej części rozprawy). W powyższym ujęciu zarządzanie procesowe może być uznane za pierwszy etap usprawnienia systemu zarządzania gmin, który skutkuje usprawnieniem procesu wdrażania kolejnych koncepcji i metod zarządzania.

²² M. Flieger, *Dążenie do usprawnienia zarządzania gminami dzięki wykorzystaniu założeń wybranych współczesnych koncepcji zarządzania*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” nr 260, Rzeszów 2009, s. 119–122.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na wskazanie możliwości zastosowania nowoczesnych koncepcji zarządzania w gminie oraz określenie związku pomiędzy ich zastosowaniem i wdrożeniem zarządzania procesowego. Rozważania te mogą być przydatne również ze względu na niewielki stopień wykorzystania w administracji publicznej nowoczesnych koncepcji zarządzania, co powoduje, że przepływ wiedzy pomiędzy ośrodkami akademickimi i sektorem publicznym pozostaje wciąż na niskim poziomie²³. Należy zatem poszukiwać nowych form wsparcia takiego przepływu oraz procesu implementacji nowoczesnych rozwiązań²⁴.

Hipotezy badawcze

Zasadniczym dążeniem podjętych badań było sprawdzenie hipotezy głównej, zakładającej, że istnieje możliwość stworzenia modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin przedstawionych w metodyce PRI. Dzięki temu w urzędach gmin, które planują wdrożenie zarządzania procesowego wykorzystane zostaną doświadczenia urzędów znajdujących się na najwyższym poziomie dojrzałości procesowej. Skutkiem opracowania takiego modelu jest oszczędność czasu i zasobów, ponieważ gminy wykorzystujące doświadczenia poprzedników, mogą uniknąć typowych problemów i błędów, na które napotykały urzędy procesowe w trakcie wdrożenia. Wynikiem weryfikacji hipotezy głównej mogła być również identyfikacja trudności w opracowaniu takiego modelu i uznanie dalszych działań w tym zakresie za bezzasadne.

W rozprawie przyjęto następujące hipotezy pomocnicze:

1. Zarządzanie procesowe nie jest powszechnie wykorzystywane w zarządzaniu urzędami gmin.
2. Istnieją zmienne charakteryzujące gminy, które mogą być przesłankami podniesienia poziomu dojrzałości procesowej urzędów.
3. Możliwe jest wskazanie wspólnego zbioru przesłanek podjęcia decyzji dotyczącej wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz wspólnego zbioru barier utrudniających wdrożenie zarządzania procesowego.
4. Występuje pozytywna zależność pomiędzy poziomem dojrzałości procesowej urzędów gmin a sprawnością ich działania, wyrażoną czasem i kosztem realizacji usług oraz jakością usług.

Postawione hipotezy pomocnicze są wzajemnie powiązane i pokazują logikę przeprowadzonych badań.

Pierwszą hipotezą było przypuszczenie, że zarządzanie procesowe nie jest powszechnie wykorzystywane w praktyce funkcjonowania urzędów gmin. Jak wspo-

²³ M. Flieger, *Próba oceny zastosowania i skuteczności metod zarządzania w gminach*, Poznań 2009, s. 173–180.

²⁴ *Ibidem*, s. 176–179.

mniano wcześniej, badaniu poddane zostały wszystkie urzędy gmin w Wielkopolsce, co pozwoliło na ocenę nie tylko powszechności stosowania ZP, ale również na ocenę poziomów dojrzałości procesowej urzędów stosujących ZP w praktyce. Pozytywna weryfikacja postawionej hipotezy badawczej pozwoliła na uzasadnienie konieczności podjęcia działań związanych z opracowaniem modelu wdrażania zarządzania procesowego, który może wpłynąć na ułatwienie procesu wdrożeniowego i na upowszechnienie zastosowania ZP w urzędach gmin.

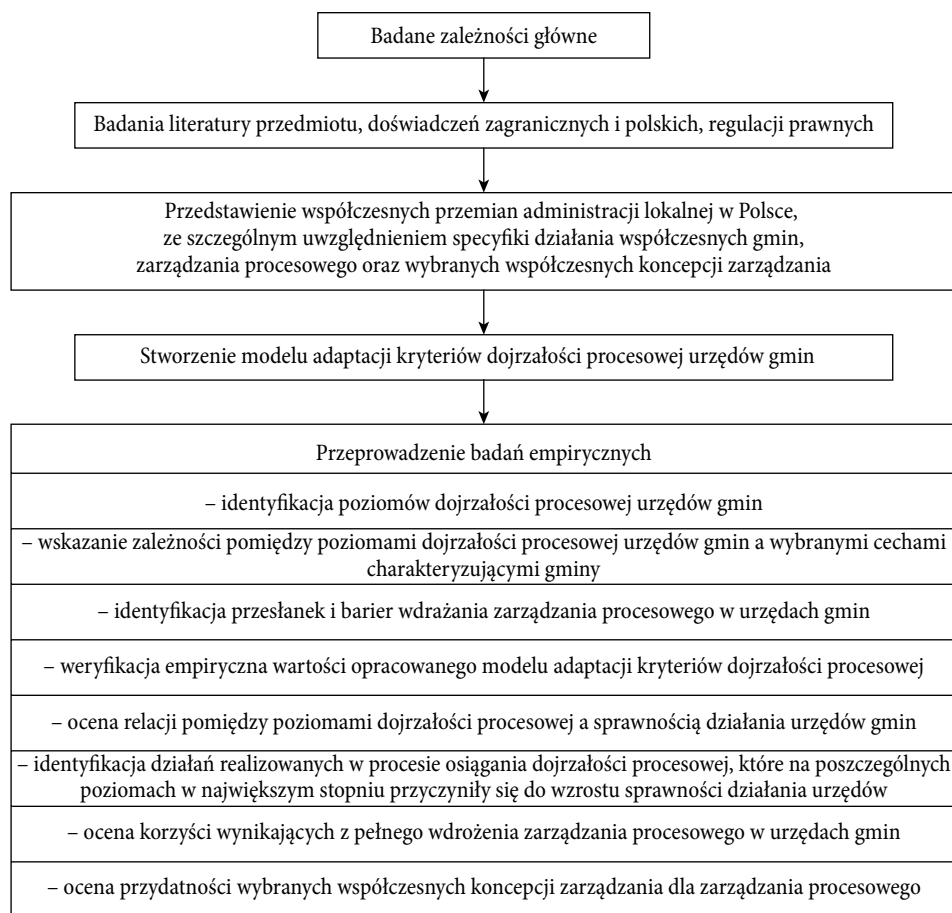
Druuga hipoteza dotyczyła określenia czynników, które mogą być traktowane jako przesłanki wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin. W tym celu wybrano takie cechy gmin, jak: liczba mieszkańców gminy, poziom dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, poziom wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego prowadzących działalność na terenie gminy oraz typ gminy.

Trzecia hipoteza zakładała, że możliwe jest wskazanie wspólnego zbioru przesłanek podjęcia decyzji dotyczącej wdrożenia zarządzania procesowego w gminach oraz barier, które proces ten utrudniają. Współczesny poziom wiedzy z zakresu badanego tematu jest bardzo ograniczony w zakresie wskazania czynników, które powodują, że władze gminy podejmują decyzję o wdrożeniu zarządzania procesowego oraz w aspekcie typowych i najważniejszych barier, które skutecznie utrudniają proces wdrożeniowy. Istniała zatem potrzeba odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wskazanie wspólnych przesłanek wdrażania ZP oraz powszechnie spotykanych barier. Identyfikacja przesłanek pozwoliła na poznanie mechanizmów uruchamiających proces wdrożeniowy, co w przyszłości może być pomocne w opracowaniu sposobów stymulowania gmin i zachęcania ich do zastosowania zarządzania procesowego w bieżącej działalności. Dokonana identyfikacja barier może później pozwolić na wypracowanie sposobów rozwiązywania problemów w procesie wdrożeniowym.

Czwarta hipoteza pomocnicza dotyczyła oceny wpływu osiągnięcia dojrzałości procesowej na poprawę skuteczności działania urzędów gmin. Wdrożenia zarządzania procesowego nie można rozpatrywać bez uwzględnienia jego wpływu na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych. W wyniku jego wdrożenia jakość produktów dostarczanych przez gminę (usług) oraz satysfakcja interesariuszy powinny wzrastać. Jednak należy pamiętać, że urząd gminy osiąga kolejne poziomy dojrzałości procesowej, zanim w pełni wdroży ZP. Hipoteza czwarta zakładała, że wzrost skuteczności działań urzędu gminy jest związany z przechodzeniem na kolejne poziomy dojrzałości procesowej. Ponieważ wprowadzenie ZP wymaga od gmin poniesienia czasami znacznych nakładów, ważna była odpowiedź na pytanie, jaki wpływ ma osiągnięcie kolejnych poziomów dojrzałości procesowej na skuteczność działania urzędów gmin. W ten sposób wykazane zostały korzyści ewolucji w kierunku dojrzałej organizacji procesowej, uzasadniające ponoszenie dodatkowych nakładów i wysiłku organizacyjnego. Dokonano także

ewaluacji przyrostów skuteczności w miarę osiągania kolejnych etapów dojrzałości procesowej.

Dla poprawy przejrzystości zastosowanego podejścia przy sprawdzaniu hipotez badawczych oraz dla wskazania badanych w ramach opracowania zależności opracowano schemat logiczny (rys. 3).



Rys. 3. Schemat logiczny badanych w rozprawie zależności

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Aby zrealizować przedstawione cele oraz zweryfikować postawione hipotezy, analizie poddano literaturę poświęconą tym zagadnieniom oraz doświadczenia zagraniczne i polskie. Przeprowadzono także badania empiryczne w urzędach gmin na terenie Wielkopolski. Badania podzielono na dwa etapy: etap pierwszy – przeprowadzony we wszystkich urzędach gmin z terenu Wielkopolski i etap drugi – w urzędach gmin, które uznano za najbardziej dojrzałe z perspektywy zarządzania

procesowego. Aby lepiej zrozumieć mechanizm wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin, badaniom poddano także dodatkowe czynniki. Dążono do znalezienia ukrytych układów sprzężeń. Za czynniki dodatkowe uznano: wielkość gmin²⁵, charakter gmin²⁶, dochody własne i wydatki gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz liczbę przedsiębiorstw sektora prywatnego. Uznano, że cechy te wpływają na prawidłowości badane na potrzeby niniejszego opracowania.

Struktura i układ pracy

Praca składa się z siedmiu rozdziałów. Struktura i układ pracy odpowiadają strukturze celów zaprezentowanych na rysunku 2 oraz schematowi logicznemu badanych zależności przedstawionemu na rysunku 3. Rozdział pierwszy poświęcono problemowi relacji oraz przenikania się metodyki nauk o zarządzaniu i nauk o administracji. Tematyka rozprawy wymaga, aby na wstępie ustalić relacje pomiędzy metodyką charakterystyczną dla obszarów nauk o administracji, klasycznych teorii nauki o zarządzaniu, nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania oraz nowoczesnej teorii zarządzania, w tym zarządzania procesowego. Takie rozstrzygnięcie porządkuje wzajemne relacje pomiędzy wymienionymi obszarami oraz stwarza podstawę metodyczną dalszych rozważań zawartych w rozprawie. Rozwiązanie kwestii relacji w ramach wspomnianych metodyk zaproponowano w oparciu o metodę systemu idealnego G. Nadlera.

Rozdział drugi dotyczy transformacji, jaką przechodzi administracja publiczna w Polsce w wyniku współczesnych wyzwań. Poglębionej analizie poddano cele i funkcje administracji lokalnej, zwracając szczególną uwagę na samodzielność organów samorządowych oraz na zakres zadań, jakie przed nimi stoją. W rozdziale tym wskazano na znaczenie wybranych modeli dla funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Analizowano model Nowego Zarządzania Publicznego (ang. – *New Public Management*), Dobrego Rządzenia (ang. – *Good Governance*) oraz Zrównoważonego Rozwoju (ang. – *Sustained Development*). Wskazano również na mechanizmy powodujące przyśpieszenie rozwoju społecznego i gospodarczego gmin, także w aspekcie procesów globalizacyjnych.

W rozdziale trzecim przedstawiono szczegółową analizę obszarów funkcjonowania oraz determinant rozwoju gmin w Polsce. Przedstawiono rolę gminy jako podmiotu samorządu terytorialnego ze szczególnym wskazaniem istoty oraz rodzaju świadczonych usług publicznych. W rozdziale tym przeanalizowano narzędzia oddziaływania gmin na rozwój społeczny i gospodarczy, z uwzględnieniem instrumentów o charakterze finansowym i pozafinansowym. Wskazano na systemowe ujęcie funkcjonowania gmin, zwracając szczególną uwagę na interakcje gminy

²⁵ Mierzona liczbą mieszkańców.

²⁶ W próbie badawczej uwzględniono gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie.

z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym. Dodatkowo, dokonano identyfikacji czynników wpływających na działania gmin.

Rozdział czwarty dotyczy zarządzania procesowego w urzędach gmin. Przedstawiono istotę podejścia procesowego oraz jego rolę w poprawie sprawności funkcjonowania organizacji. Zdefiniowano pojęcie procesu wraz z przedstawieniem klasyfikacji procesów zachodzących w organizacjach. Wprowadzono pojęcie klienta wewnętrznego oraz omówiono istotę zastosowania podejścia marketingowego wewnątrz procesów, gdzie poszczególne gniazda procesowe odgrywają zarówno rolę dostawców, jak i klientów. Wyjaśniono także kluczowy mechanizm stosowania tuneli nawigowania w ujęciu mikro i makro wewnątrz procesów. W rozdziale tym przedstawiono również stosowane miary procesów oraz zasady projektowania struktury procesowej, a także istotę czystych struktur procesowych i struktur hybrydowych. Omówiono także fazy wdrażania zarządzania procesowego oraz pojęcie poziomów dojrzałości procesowej. W rozdziale tym dokonano również analizy ujęcia procesowego w świetle norm zarządzania jakością klasy ISO.

Rozdział piąty poświęcony został kwestii wspomagania zarządzania procesowego przez wybrane współczesne koncepcje zarządzania. Analizie poddano koncepcje organizacji sieciowej, fraktalnej, wirtualnej, uczącej się, zarządzanie wiedzą, *benchmarking* oraz *outsourcing*. W rozdziale tym autor przedstawił istotę wymienionych koncepcji oraz możliwości ich aplikacji w urzędach gmin pod kątem wspomagania zarządzania procesowego. Dodatkowo, w celu zobrazowania praktycznego wykorzystania analizowanych koncepcji, przeprowadzono *case study* w wybranych urzędach gmin. Szczegółowej analizie poddano karty procesów pochodzące z urzędów dojrzałych procesowo, wskazując zastosowanie omawianych koncepcji w konkretnych rozwiązaniach z obszarów: wejść i wyjść procesów, ich przebiegu, powiązania z innymi procesami oraz przyjętych mierników.

W rozdziale szóstym autor stworzył model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin. Na wstępie przedstawiono przesłanki stworzenia modelu, wskazując na aspekt usprawnienia tego procesu z perspektywy urzędów wdrażających, a także zaprezentowano podstawowe założenia modelu. Autor wykorzystał podstawy metodyczne zaproponowane w Programie Rozwoju Instytucjonalnego²⁷. Następnie przedstawiono statyczno-dynamiczną strukturę modelu, zwracając uwagę i szczegółowo definiując jego warstwę podmiotową, przedmiotową, regulacyjną, warstwę dokumentacji procesowej, decyzyjną oraz przebiegów międzyoperacyjnych. W rozdziale tym opisano modele cząstkowe adaptacji poszczególnych kryteriów w procesie osiągania dojrzałości procesowej oraz model syntetyczny. Do prezentacji graficznej modelu wykorzystano formę schematu blokowego współzależności.

Rozdział siódmy w całości poświęcono prezentacji wyników przeprowadzonych na potrzeby pracy badań empirycznych, a jego układ logiczny ściśle odpowiada

²⁷ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków 2009, s. 37.

realizacji założonych celów empirycznych. Po przedstawieniu metodyki przeprowadzonych badań oraz omówieniu zastosowanych do opracowania wyników metod statystycznych podjęto próbę wyjaśnienia zaobserwowanych zjawisk. W rozdziale tym zaprezentowano poziomy dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin, wskazano na zależności pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej a wybranymi cechami charakteryzującymi gminy, zidentyfikowano przesłanki oraz bariery ujawnione podczas wdrażania zarządzania procesowego w urzędach, dokonano weryfikacji wartości zaproponowanego modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej, oceniono relację pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej a sprawnością działania urzędów gmin, zidentyfikowano działania, które w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu sprawności działania urzędów, zidentyfikowano korzyści płynące z pełnego wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz przedstawiono ocenę przydatności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego z perspektywy badanych urzędów.

W zakończeniu sformułowano wnioski końcowe oraz wskazano na dokonanie procesu realizacji celu głównego oraz celów teoretycznych i empirycznych niniejszej rozprawy. Wskazano także na weryfikację postawionej hipotezy głównej wraz z hipotezami pomocniczymi. Zwrócono również uwagę na kierunki dalszych badań w obszarze zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz nad zaproponowanym w rozprawie modelem. Opracowanie kończą: spis literatury, wykaz rysunków, tabel, schematów i wykresów oraz załączniki.

1. Interferencja metodyk nauk o zarządzaniu i nauk o administracji

1.1. Koncepcja systemu idealnego G. Nadlera

W urzędach gmin, które są jednostkami organizacyjnymi podstawowego szczebla samorządowego w Polsce, dochodzi do specyficznego przenikania się regulacji administracyjnoprawnych, które określają główne zadania stojące przed urzędami oraz teorii pochodzącej z obszaru zarządzania, umożliwiającej sprawne zarządzanie i doskonalenie funkcjonowania urzędu²⁸.

Zatem, tematyka niniejszej pracy na wstępie wymaga ustalenia relacji pomiędzy metodyką charakterystyczną dla następujących obszarów:

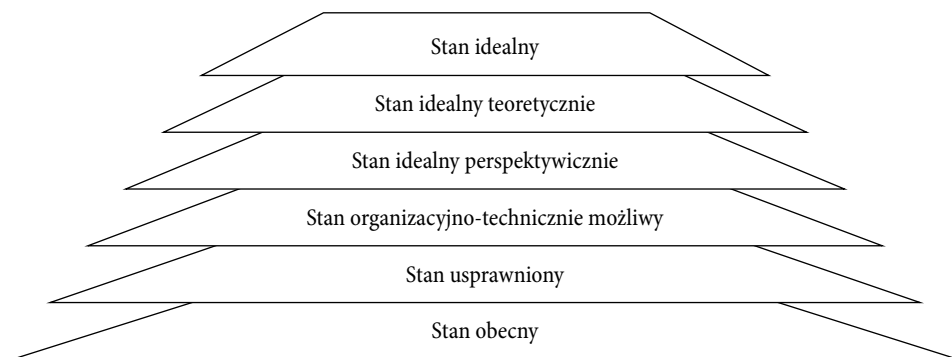
- nauk o administracji,
- klasycznych teorii nauki o zarządzaniu,
- nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania,
- nowoczesnej teorii zarządzania.

Takie rozstrzygnięcie porządkuje wzajemne relacje pomiędzy wspomnianymi obszarami oraz stwarza podstawę metodyczną dalszych rozważań. Ustalenie relacji pomiędzy naukami o administracji i nauką o zarządzaniu pozwala również na wypracowanie płaszczyzny dalszych badań nad usprawnieniem funkcjonowania jednostek administracji publicznej z zastosowaniem wiedzy i dorobku nauk o zarządzaniu. Rozstrzygnięcie problemu interferencji metodyk nauk o administracji i o zarządzaniu stwarza podstawę metodyczną rozważań dotyczących wykorzystania zarządzania procesowego oraz innych współczesnych koncepcji i metod zarządzania w urzędach gmin oraz organach administracji samorządowej²⁹.

²⁸ J. Boć, *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 7; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 19–20; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 13; M. Stahl, *Pojęcie administracji i jej cechy i funkcje*, w: *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 11.

²⁹ J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, w: *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław 2006; M. Niemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.

Rozwiązanie kwestii relacji wymienionych metodyk zaproponowano w nawiązaniu do metody systemu idealnego G. Nadlera³⁰. Metoda ta, w przeciwieństwie do klasycznego ulepszania, bazującego na aktualnych obserwacjach i analizach, zakłada wyjście od systemu idealnego, a następnie stopniowe zbliżanie się do stanu, który uwzględnia warunki ograniczające charakterystyczne dla badanego procesu³¹. Model graficzny systemu idealnego G. Nadlera (tzw. trójkąt Nadlera) przedstawiono na rysunku 4.



Rys. 4. Model graficzny systemu idealnego G. Nadlera

Źródło: na podstawie Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, Kraków 1999, s. 24.

Cechą charakterystyczną metodyki Nadlera jest ujęcie procesowe, nakazujące ujęcie systemu w perspektywie jego funkcji, wejść, procesów, charakterystyki otoczenia, wyposażenia oraz wielkości zasobów ludzkich. Dzięki takiemu podejściu możliwe jest rozpatrywanie systemu w kategoriach celów (wyjść), którym dany system (proces) ma służyć³². Ujęcie to jest zbieżne z postrzeganiem konfiguracji oraz zasadności istnienia procesów z perspektywy zarządzania procesowego i jednocześnie przez wskazanie stanu idealnego pozwala na trafne wskazanie kierunków usprawniania funkcjonowania urzędów gmin³³.

Metodyka G. Nadlera, a ściślej – logika trójkąta Nadlera, zakładająca stopniowe zbliżanie się do wyznaczonego na początku badań stanu idealnego, została wykorzystana przez autora do zobrazowania zależności pomiędzy metodyką nauk

³⁰ J. Trzeciński, *Diagnostyczne i prognostyczne projektowanie organizacji*, „Przegląd Organizacji” 1970, nr 7, s. 28.

³¹ Z. Martyniak, *Organizacja i zarządzanie. 50 problemów teorii i praktyki*, wyd. III, Warszawa 1986.

³² Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, op. cit., s. 23–25.

³³ Celem autora w tym fragmencie opracowania nie jest szczegółowy opis i analiza metody G. Nadlera. Powołano specjalistyczną literaturę z tego zakresu. Przedstawiono podstawy i wprowadzenie do zagadnień związanych z trójkątem interferencji metodyk nauk o administracji oraz nauk o zarządzaniu w dochodzeniu do stanu idealnego funkcjonowania urzędu gminy. Trójkąt ten czerpie bezpośrednio z podstaw metodycznych wspomnianej metody systemu idealnego G. Nadlera.

o administracji i nauk o zarządzaniu. Takie ujęcie pozwoliło na wypracowanie swoistej hierarchii metodycznej, poczynając od stanu istniejącego, a kończąc na systemie idealnym perspektywicznym, który zgodnie z koncepcją Nadlera pozwala na znaczne przybliżenie do systemu idealnego teoretycznie³⁴. Ujęcie to przedstawiono w kolejnym podrozdziale niniejszego rozdziału.

1.2. Trójkąt interferencji metodyk nauk o administracji i nauk o zarządzaniu

Wykorzystując jako punkt wyjścia metodykę G. Nadlera, której istota sprowadza się do systematycznego dążenia do założonego stanu idealnego, na rysunku 5 przedstawiono trójkąt wzajemnego przenikania się metodyk nauk o administracji i nauk o zarządzaniu podczas dochodzenia do stanu idealnego funkcjonowania urzędu gminy – ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania procesowego.

Przedstawiony na rysunku 5 trójkąt interferencji przedstawia przyjęte w pracy założenie dotyczące systematycznego dochodzenia do idealnego sposobu funkcjonowania urzędu gminy przez ciągłe usprawnianie jego działania. System idealny, widoczny na szczycie trójkąta interferencji (poziom VIII), charakteryzuje się następującymi wartościami:

- $t = 0$ – czas wykonywania usług wynosi 0,
- $c = 0$ – koszt wykonywania usług wynosi 0,
- $q = \text{opt.}$ – jakość wykonanej usługi jest optymalna³⁵.

Zgodnie z metodyką G. Nadlera jest to stan nieosiągalny, który spełnia jednak bardzo ważną funkcję – wskazuje kierunek, w którym powinny podążać urzędy gmin, podejmując działania usprawniające ich funkcjonowanie. Stan idealny definiuje także pojęcie optymalnej skuteczności funkcjonowania urzędu. Szczyt trójkąta tworzy dla działań władz gminy swoisty tunel nawigowania, który pozwala skoncentrować się na działaniach prowadzących w kierunku jego szczytu i uniknąć wdrażania rozwiązań nie przybliżających do stanu idealnego³⁶.

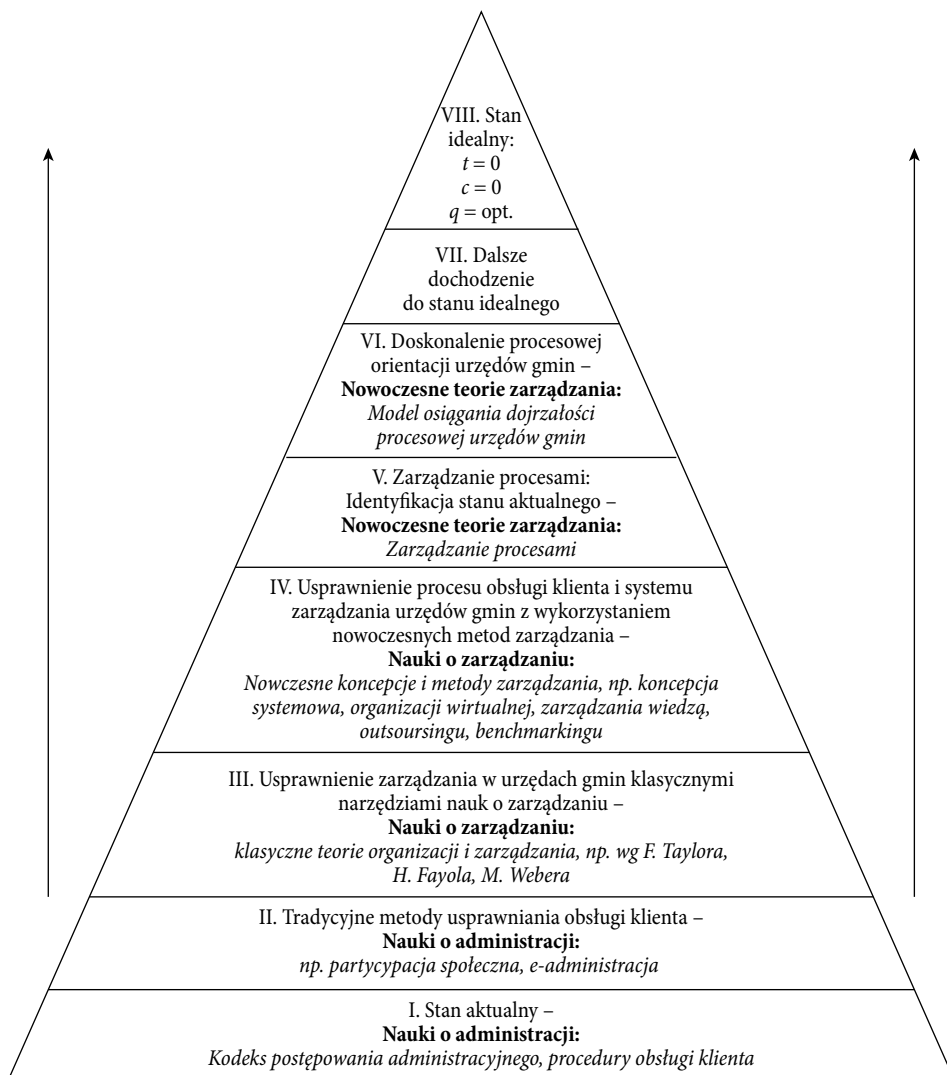
Podstawa trójkąta to stan, w którym aktualnie znajduje się wiele urzędów gmin. Stan ten jest wynikiem funkcjonowania urzędu w oparciu o metodykę nauk o administracji, której podstawą jest Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) oraz powszechnie przyjęte w urzędach procedury obsługi klienta. Należy przyjąć,

³⁴ J.T. Lehmann, *Le concept du système idéal. Nouvelle method d'approche en etude du travail*, Bruxelles 1968, s. 98.

³⁵ Stosowane kryteria optymalnego poziomu jakości wykonanej przez urząd gminy usługi mogą być zróżnicowane w zależności od rezultatów procesów. Ważne, aby urząd gminy na bieżąco monitorował zmieniające się potrzeby i oczekiwania odbiorców końcowych usług, a także dzięki zastosowaniu podejścia procesowego oraz systemu mierników realizował usługi na optymalnym poziomie. Punktem wyjścia dla ustalenia optymalnej jakości są zatem potrzeby i oczekiwania odbiorców końcowych.

³⁶ Analiza tuneli nawigowania przedstawiona została w dalszej części rozprawy.

że takie funkcjonowanie jest punktem wyjścia dla wszystkich urzędów i to od ich władz uzależniona jest decyzja o dalszym rozwoju i usprawnianiu działalności, a więc o wkroczeniu na ścieżkę umożliwiającą zbliżenie się do stanu idealnego. Pozostawanie urzędu na tym poziomie należy zatem uznać za niekorzystne, co może przejawiać się niezadowolaniem różnych grup interesariuszy urzędu gminy³⁷.



Rys. 5. Trójkąt interferencji metodyk nauk o administracji i nauk o zarządzaniu w dochodzeniu do stanu idealnego funkcjonowania urzędu gminy ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania procesowego

Źródło: opracowanie własne.

³⁷ M. Milek, *Wybrane problemy administracji publicznej*, Sulechów 2004, s. 9.

Poziom drugi stanowią tradycyjne metody usprawniania obsługi klientów urzędu gminy, do których można zaliczyć np. metody zapewniające partycypację społeczną w procesie przygotowania i podejmowania decyzji kluczowych dla rozwoju gminy oraz usprawnienia związane z ideą e-administracji³⁸. Metody te wywodzą się także z nauki o administracji i pozwalają głównie na sprawniejsze wykonywanie procedur charakterystycznych dla poziomu pierwszego. Dzięki tym metodom zmniejsza się czas świadczenia usług, a podejmowane decyzje są bliższe optymalnym, co sprawia, że urząd jest bliżej stanu idealnego w porównaniu z poziomem pierwszym, lecz nadal pozostaje w obszarze usprawnień właściwych dla optyki administracyjnej.

Poziom trzeci dotyczy usprawniania działalności urzędu gminy dzięki zastosowaniu narzędzi wywodzących się z klasycznych teorii nauk organizacji i zarządzania. Do narzędzi tych zaliczyć należy postulaty usprawnień organizacyjnych przedstawiane przez klasyków zarządzania, czyli np. F.W. Taylora, H. Fayola oraz M. Webera³⁹. Zastosowanie założeń koncepcji klasycznych pozwala urzędowi gminy na zmianę (uzupełnienie) perspektywy usprawnień – z płaszczyzny administracyjnej na zarządczą. Perspektywa ta otwiera przed urządami nowe możliwości budowania ich przewagi konkurencyjnej przez dalszą profesjonalizację zarządzania na kolejnych poziomach trójkąta interferencji. Zatem, pomimo że jest to ujęcie klasyczne, wydaje się być ważne z punktu widzenia możliwości podejmowania kolejnych działań właściwych dla obszaru zarządzania z poziomów bliższych idealnemu.

Poziom czwarty polega na zastosowaniu nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania wywodzących się z nauki o zarządzaniu w celu usprawnienia procesu obsługi klienta oraz usprawnienia systemu zarządzania urzędem gminy. Do koncepcji tych zaliczyć należy m.in.: koncepcję systemową, koncepcję organizacji wirtualnej, fraktalnej, uczącej się, zarządzanie wiedzą, *outsourcing*, *benchmarking* i inne⁴⁰. Poziom czwarty należy zatem uznać za przełomowy dla zmiany funkcjonowania urzędu gminy, ponieważ jest on związany z wykorzystaniem profesjonalnej wiedzy i dorobku najnowszej teorii zarządzania w działaniach władz gminy. Działanie urzędu na tym poziomie świadczy o tym, że kadra zarządzająca urzędu posiada taką wiedzę oraz że jest gotowa do dalszego wdrażania usprawnień, znajdujących się na bardziej zaawansowanych poziomach. Wydaje się, że przejście z poziomu trzeciego na czwarty, wnoszące nową jakość do zarządzania urzędem gminy, może być w praktyce utrudnione. Jest to związane przede wszystkim z koniecznością posiadania profesjonalnej wiedzy zarządczej, którą muszą cechować się władze gminy oraz z umiejętnościami praktycznego jej wykorzystania.

³⁸ J. Banasikowska, *E-government i jego perspektywy rozwoju w Polsce*, w: *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, red. R. Knosala, Opole 2008, s. 7.

³⁹ M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 46–49.

⁴⁰ Analiza wymienionych koncepcji wraz z przykładami ich zastosowania w wybranych urządach gmin przedstawiona została w rozdz. 5 opracowania.

Poziom piąty trójkąta interferencji związany jest z zastosowaniem nowoczesnej teorii zarządzania w zakresie zarządzania procesami. Na tym poziomie władze urzędu dostrzegają potrzebę przyjęcia perspektywy procesowej i dokonują identyfikacji procesów głównych i pomocniczych oraz ich optymalizacji z perspektywy klienta wewnętrznego i zewnętrznego urzędu. Przyjęcie perspektywy procesowej pozwala na skrócenie czasu realizacji procesów, obniżenie kosztów dzięki wyeliminowaniu działań zbędnych oraz na większe zadowolenie klientów w wyniku przyjęcia ich perspektywy w realizowanych procesach i w efekcie poprawy jakości⁴¹. W ten sposób urząd gminy zbliża się do założonego stanu idealnego, choć nie wykorzystuje w pełni możliwości usprawnień płynących z pełnego wdrożenia zarządzania procesowego. Jest to związane z podjęciem jedynie podstawowych działań procesowych, których doskonalenie dostępne jest na kolejnym poziomie trójkąta interferencji.

Poziom szósty związany jest z wykorzystaniem najnowszych osiągnięć teorii zarządzania dotyczących doskonalenia procesowej orientacji urzędu gminy przez osiąganie kolejnych poziomów dojrzałości procesowej. Każdy kolejny poziom prowadzący do pełnej dojrzałości procesowej urzędu, powoduje dalsze zbliżanie się do ustalonego stanu idealnego, dzięki minimalizacji czasu i kosztu realizacji procesów przez ich ciągłą optymalizację, informatyzację oraz dzięki lepszemu dopasowaniu wyjść procesów do wymagań klientów urzędu gminy i wyższej jakości. Intensyfikacja działań i wypracowanie mechanizmów optymalizacyjnych na ostatnim poziomie dojrzałości skutkuje uruchomieniem procesu, który powoduje, że urząd gminy ma wbudowany mechanizm bieżącego dochodzenia do stanu idealnego.

Poziom siódmy dotyczy procesu dalszego i ciągłego dochodzenia do stanu idealnego. Ma on za zadanie podkreślić konieczność ciągłego podejmowania prób zbliżenia się do szczytu trójkąta w celu dalszej optymalizacji działania urzędów gmin, choć stan ten nigdy w pełni nie zostanie osiągnięty. Oznacza to, że optymalizacja procesów i organizacji procesowej jest działaniem o charakterze bieżącym.

Podsumowanie

Urzędy gmin, które są organizacjami sektora publicznego, mogą wykorzystywać w swoim funkcjonowaniu zarówno wiedzę wywodzącą się z nauk o administracji, jak i z nauk o zarządzaniu. Metodyki usprawniania działalności urzędów pochodzące z obu wymienionych obszarów uzupełniają się wzajemnie i pozwalają na podejmowanie działań, dotyczących sposobu funkcjonowania urzędu w kierunku założonego stanu idealnego, w ramach którego czas i koszt świadczenia usług wynoszą zero, a ich jakość jest optymalna. Oczywiście jest, że stan idealny nie zostanie nigdy osiągnięty. Wyznacza on jednak cenny tunel nawigowania dla władz urzędów gmin.

⁴¹ P. Grajewski, *Organizacja procesowa. Projektowanie i konfiguracja*, Warszawa 2007, s. 79–88.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przedstawionym trójkątem interferencji metodyki administracyjnej i zarządczej, metodyka administracyjna stanowi podstawę działania samorządów najbardziej oddalonych od stanu idealnego. Oznacza to, że urzędy gmin zmuszone są do wykorzystywania wiedzy z zakresu nauk o zarządzaniu do dalszej poprawy swojej skuteczności. W przeciwnym razie będą pozostawać w kręgu uprawnień administracyjnych, które nie pozwolą im na wprowadzenie nowej jakości w ich funkcjonowaniu i na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej w obszarze zarządzania. Dodatkowo, profesjonalizacja zarządzania jest niezbędna do prowadzenia skutecznej współpracy z innymi organizacjami z sektora publicznego oraz prywatnego, która towarzyszy realizacji bardziej złożonych celów gminy⁴².

Strategiczne znaczenie dla urzędów ma pokonanie bariery przejścia pomiędzy poziomem klasycznych nauk zarządzania a poziomem współczesnych nauk o zarządzaniu, co pozwala wykorzystywać nowoczesną wiedzę zarządczą. Przejście to oznacza bowiem, że władze gminy są odpowiednio przygotowane do zastosowania uprawnień nie tylko związanych z nowoczesnymi koncepcjami i metodami zarządzania, ale także pochodzących z poziomów wyższych, tzn. związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego. Należy przy tym zaznaczyć, że nowoczesne koncepcje i metody zarządzania z poziomu czwartego trójkąta Nadlera stanowią fundament wdrożenia zarządzania procesowego na poziomie piątym⁴³.

Wdrożenie zarządzania procesowego w urzędach gmin pozwala na zmianę perspektywy działania z funkcjonalnej na procesową, co ma zasadnicze znaczenie dla wbudowania mechanizmów ciągłego ulepszania funkcjonowania organizacji w jej bieżące działania. Chodzi o to, że przyjęcie perspektywy procesowej jest pierwszym krokiem pozwalającym na wkroczenie urzędu na ścieżkę pozwalającą osiągać kolejne poziomy dojrzałości⁴⁴ (poziom szósty trójkąta interferencji – rys. 5). W ten sposób, wraz z osiągnięciem kolejnych poziomów dojrzałości procesowej, urząd gminy zbliża się do założonego stanu idealnego, wyznaczającego wzorcowe parametry działania. Zgodnie z powyższą metodyką zasadne jest zatem osiągnięcie przez urzędy gmin najwyższego poziomu dojrzałości procesowej i ciągłe doskonalenie procesów.

⁴² W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000, s. 17–19.

⁴³ Analizę wspomagania zarządzania procesowego przez wybrane nowoczesne koncepcje zarządzania przedstawiono w rozdz. 5 opracowania.

⁴⁴ Przyjęcie perspektywy procesowej rozumiane jest jako rozpoczęcie działań zmierzających do pełnego wdrożenia zarządzania procesowego w urzędzie gminy. Wdrożenie takie jest wieloetapowe i urząd musi przejść przez kolejne poziomy dojrzałości procesowej, aby mógł zostać uznany za urząd w pełni procesowy. Szczegółowe omówienie poszczególnych zagadnień przedstawiono w dalszych rozdziałach.

2. Transformacja lokalnej administracji publicznej w kontekście współczesnych wyzwań

2.1. Funkcje i cele lokalnej administracji publicznej

Reforma samorządowa z roku 1990 spowodowała, że wraz z usamodzielnieniem się samorządów i wyznaczeniem im autonomicznych zadań ich rola jako aktora lokalnego jest znaczna. W obszarze gospodarczym polega głównie na opracowaniu i realizacji kompleksowej strategii, której wynikiem jest stworzenie specyficznego środowiska lokalnego, przyjaznego dla podmiotów gospodarczych. Wynikiem tych działań jest wzrost liczby podmiotów gospodarczych na danym terenie oraz ich ułatwiony rozwój dzięki polityce władz lokalnych⁴⁵. Dodatkowo, co niezmiernie ważne w przypadku zarządzania publicznego, zadaniem administracji publicznej jest ciągłe budowanie sieci powiązań społeczno-gospodarczych w celu rozwiązywania bieżących problemów oraz realizacji przedsięwzięć o charakterze ponadregionalnym⁴⁶. Sieci współpracy powinny obejmować środowiska gospodarcze, badawcze, edukacyjne oraz organizacje pozarządowe. Aktualny staje się postulat tzw. kooperencji⁴⁷. Współczesne wyzwania związane z zarządzaniem wiedzą aktualnym czynią także postulat odpowiedniego stymulowania rozwoju zasobów ludzkich na terenie gminy w celu sprostanienia wciąż rosnącym wymogom sektora biznesowego. Rolą władz lokalnych jest zatem wybór potencjalnego obszaru przewagi konkurencyjnej oraz systematyczne jej osiąganie m.in. dzięki ciągłemu wprowadzaniu usprawnień⁴⁸.

⁴⁵ G. Swinburn, S. Goga, F. Murphy, *Podręcznik Lokalnego Rozwoju Gospodarczego. Produkt sieci Miast Przemian* [online], LEDPrimer_PL.pdf., 2000, s. 8 [dostęp: 29.07.2011].

⁴⁶ R. Musiał, *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej miast województwa pomorskiego. Diagnoza stanu pomorskich miast*, Gdańsk 2011, s. 73.

⁴⁷ Kooperencja jest to typ relacji między konkurentami (np. gminami), w których występują jednocześnie procesy kooperacji i konkurencji. Proces kooperacji może przyjąć rozmaite formy: od umów społecznych, przez projekty niekapitałowe aż do umów kapitałowych. Kooperencję rozpatruje się kompleksowo: jako procesy (a nie pojedyncze umowy czy projekty). Stąd analizy prowadzone są z dwóch perspektyw: konkurencji i kooperacji. Kooperencja charakteryzuje się znacznym dynamizmem, co wynika ze ścierania się relacji konkurencji i kooperacji, różnorodności realizowanych przez strony celów (zbieżnych i rozbieżnych) oraz specyfiki turbulentnego otoczenia, w jakim funkcjonują kooperencje. J. Cygler, *Kooperencja przedsiębiorstw*, Warszawa 2009, s. 12.

⁴⁸ W. Chan, R. Mauborgne, *Blue Ocean Strategy*, "HBR" 2004, No. 10, s. 17.

W obszarze społecznym rolą administracji lokalnej jest zapewnienie dostarczenia usług publicznych wysokiej jakości⁴⁹. Współcześnie obserwuje się tendencje zmniejszania bezpośredniego zaangażowania administracji lokalnej w proces dostarczania usług na korzyść działań związanych z tworzeniem odpowiedniej infrastruktury społeczno-technicznej, która realizuje te usługi na zasadach *outsourcingu*⁵⁰. W ten sposób jednocześnie stymulowany jest rozwój gospodarczy, ponieważ powstają podmioty prywatne, które wykonują zadania, będące kiedyś domeną podmiotów publicznych⁵¹. Wraz ze wzrastającą mobilnością ludności i kapitału oraz równoległe do otwarcia granic i postępującego procesu globalizacji, ważnym zadaniem władz lokalnych jest tworzenie sieci powiązań oraz stymulowanie współpracy pomiędzy społecznościami⁵². Sprzyja to lepszemu zrozumieniu, tolerancji, uczeniu się przez wymianę doświadczeń oraz synergii, wynikającej z twórczej interakcji często bardzo różnych środowisk.

Wymienione obszary wskazujące na znaczną rolę administracji lokalnej, wymagają profesjonalizację zarządzania w jednostkach administracji państwowej. Dotyczy to celów stawianych liderom lokalnym, jak również urzędnikom publicznym różnych szczebli. Przez profesjonalizację rozumieć należy teoretyczną wiedzę z zakresu zarządzania biznesowego oraz publicznego popartą stosownym doświadczeniem w pracy w jednostkach administracji publicznej lub sektora prywatnego⁵³. Wiedza ta skutkuje efektywnym zastosowaniem spójnego systemu koncepcji i metod zarządzania z uwzględnieniem specyfiki zarządzania publicznego oraz ciągłym usprawnianiem działania organizacji⁵⁴. Dodatkowo, od lokalnych liderów oraz kierowników i pracowników różnych szczebli wymagane są umiejętności społeczne, negocjacyjne i interpersonalne. Ze względu na zróżnicowanie elementów systemu, którym zarządzają lokalni liderzy, ważnym zagadnieniem jest przywództwo, aktywizujące pracowników jednostek samorządowych oraz środowiska społeczno-biznesowe do współpracy i osiągania wspólnych celów. Nie bez znaczenia jest również przywództwo w kontekście politycznym, które umożliwia konsolidację i zaangażowanie zwykle rozproszonych zasobów lokalnych⁵⁵.

Analiza działania władz lokalnych doprowadziła badaczy tematu do sformułowania szeregu teorii, mówiących o sposobie ich funkcjonowania. Realizując swe zadania, władze lokalne przyjmują następujące strategie:

⁴⁹ K. Rogoziński, *Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych*, w: *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008, s. 18.

⁵⁰ R. Frydrych, *Korzyści i granice outsourcingu w administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 5.

⁵¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

⁵² B. Ciupał, *Administracja publiczna a proces zarządzania...*, op. cit., s. 3.

⁵³ T. Białas, *Profesjonalizacja zarządzania organizacjami obywatelskimi*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 1, s. 75–86.

⁵⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 35–40.

⁵⁵ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, W. Dziemianowicz, W. Roszkowski, T. Zarycki, *Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce*, w: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, seria: „Studia Regionalne i Lokalne”, z. 25 (58), Warszawa 1998, s. 53.

- reaktywne – powstają w odpowiedzi na zmianę warunków działania,
- proaktywne – wyprzedzają pojawienie się zmian,
- wykonawcze – służą realizacji wymagań wyższego szczebla,
- roszczeniowe – koncentrują się na ukazaniu i udokumentowaniu słabości w celu uzyskania wsparcia, zwykle finansowego,
- populistyczne – zorientowane na umocnienie pozycji władz lokalnych wśród społeczeństwa i realizację własnych partykularnych interesów gospodarczych i politycznych,
- marketingowe – ukierunkowane na uzyskanie przewag konkurencyjnych opartych na walorach lokalnych,
- rozwojowe/zrównoważone – oparte na konsensusie społecznym, patriotyzmie lokalnym i przyjęciu nadrzędności interesu ogólnego nad partykularyzmami⁵⁶.

W aspekcie przedmiotu zainteresowania i głównych działań podejmowanych przez władze lokalne, wyróżnić możemy politykę: rozwojową, redystrybucyjną oraz alokacyjną⁵⁷. Pierwsza z nich polega na koncentrowaniu się na rozwoju infrastruktury technicznej w celu budowy przewagi konkurencyjnej, sprzyjającej przyciągnięciu na dany teren zewnętrznych zasobów, co skutkuje zwiększonymi przychodami budżetów lokalnych. Polityka redystrybucyjna dotyczy działań w zakresie pomocy społecznej, służby zdrowia oraz edukacji i zwykle związana jest z koniecznością podnoszenia podatków w celu pokrycia wydatków na te cele. Polityka ta rzadko staje się zatem główną domeną działalności władz lokalnych, ponieważ mogą sobie na nią pozwolić jedynie najbogatsze jednostki samorządowe. Wtedy, zwykle wysoka mobilność mieszkańców powoduje, że podwyższenie podatków może spowodować migrację ludności i odpływ zasobów z danego terenu. Poza tym, podniesienie podatków osłabia pozycję konkurencyjną, stąd wymienione obszary zwykle pozostają domeną działań rządowych (ogólnokrajowych). Polityka alokacyjna dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa i działania służb publicznych, stąd powinna być realizowana powszechnie.

W celu realizacji zadań administracji lokalnej w wymienionych obszarach, często konieczne jest współdziałanie władz lokalnych z innymi podmiotami w ramach zawieranych koalicji, zgodnie z teorią „wzrostu przez tworzenie koalicji” (ang – *the growth-coalition theory*)⁵⁸. Teoria ta mówi o konieczności zawierania koalicji pomiędzy podmiotami związanymi lokalizacyjnie, takimi jak: władze lokalne, podmioty

⁵⁶ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Łódź 2003, s. 55.

⁵⁷ P. Swianiewicz, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Warszawa 1996, s. 85. Teorie mówiące o sposobie funkcjonowania władz lokalnych omówione zostały również w: I. Sagan, *Miasto, scena konfliktów i współpracy. Rozwój miasta w świetle koncepcji reżimu miejskiego*, Gdańsk 2000, s. 37–80; B. Jałowicki, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Białystok 2002, s. 60–67; P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004, s. 15–22.

⁵⁸ J.R. Logan, H. Molotch, *Urban fortunes: The political economy of place*, Berkeley 1987, s. 120–143; H. Molotch, *The city as a growth machine*, „American Journal of Sociology” 1976, No. 82, s. 309–330;

gospodarcze, ośrodki naukowe, lokalne izby handlowe, organizacje społeczne itp. Są to swoiste grupy nieformalne o stabilnym charakterze, które zdolne są do mobilizacji stosownych zasobów w przypadku zaistnienia potrzeby realizacji założonych celów – tzw. reżimy lokalne (ang. – *regime theory*)⁵⁹. Jest to podejście pragmatyczne związane z osiągnięciem celów i stąd, w przeciwieństwie do zawierania koalicji w celu panowania, prowadzące do wymiernych efektów.

Budowa skutecznych koalicji w celu sprawnej realizacji zadań stawianych administracji lokalnej wymaga od lokalnych liderów umiejętności społecznych, polegających na zdolności do nawiązywania kontaktów i utrzymywania dobrych relacji z różnymi środowiskami, tworzącymi grupę interesariuszy, mających dostęp do kluczowych zasobów. Dodatkowo, skuteczna koalicja wymaga znaczącej pozycji lokalnej gospodarki lub miasta i regionu inicjującego jej powstanie, a także mocnej integracji regionów, a także wspólnie akceptowanych wartości dotyczących działań podejmowanych dla realizacji określonych celów (wspomniane podejście pragmatyczne)⁶⁰. Dużą rolę odgrywają zatem czynniki społeczno-kulturowe oraz umiejętność prowadzenia przez władze lokalne szerokich konsultacji społecznych, zwykle sprzyjających aktywnemu poparciu realizacji wspólnie formułowanych celów⁶¹.

Doceniając rolę porozumień i koalicji lokalnych w realizacji zadań administracji lokalnej, nie należy zapominać o twórczej roli, jaką pełnią mechanizmy konkurencyjne w rozwoju lokalnym. Zgodnie z wynikami badań prowadzonych przez P. Petersona w wielu regionach USA, rozwój lokalny osiągany jest głównie dzięki konkurencji pomiędzy jednostkami samorządowymi w celu zwiększenia ich pozycji gospodarczej oraz w celu lepszego zaspokojenia potrzeb konsumentów-wyborców dzięki dostarczeniu dóbr publicznych lepszej jakości⁶². Należy zatem stosować politykę wolnego rynku, w której konieczne jest przyjęcie następujących założeń:

- ludzie dążą do maksymalizacji swojej użyteczności (korzyści),
- ludzie zachowują się racjonalnie,
- ludzie mają dostatecznie dużo czasu i informacji, aby dokonać racjonalnych wyborów,
- ludzie mają względną swobodę w wyborze miejsca zakupu dóbr (w tym publicznych) dzięki mobilności i możliwości migracji,
- wszyscy mają swobodę wyboru i traktowani są uczciwie.

H. Molotch, *Capital and neighborhood in the United States: Some conceptual links*, "Urban Affairs Quarterly" 1979, No. 14, s. 289–312.

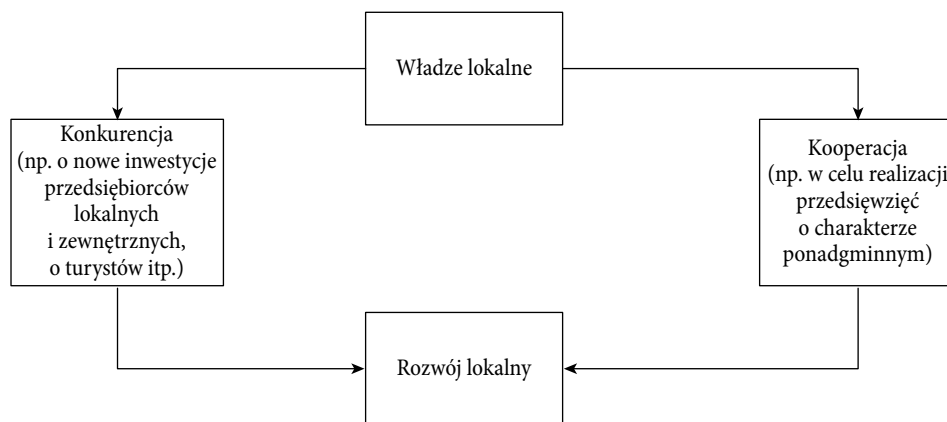
⁵⁹ P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004, s. 18–19.

⁶⁰ P. John, *Local Governance in western Europe*, London, 2004, s. 50–59.

⁶¹ B. Kożuch, T. Markowski, *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok 2005, s. 88.

⁶² P. Peterson, *City Limits*, Chicago 1981, s. 25–28.

Chociaż założenia przedstawionej wyżej teorii P. Petersona nie zawsze sprawdzają się w praktyce⁶³, koncepcja ta zwraca uwagę na fakt, że działania administracji publicznej mają dwojaki charakter: kooperacji w ramach zawieranych koalicji oraz konkurencji w celu zwiększenia pozycji gospodarczej. Gminy konkurują ze sobą przede wszystkim o nowe inwestycje prywatne i publiczne oraz o mieszkańców, natomiast kooperują w ramach przedsięwzięć, wymagających połączenia wysiłków, np. w przypadku inwestycji międzygminnych lub działań na rzecz promocji całego regionu. Powyższa dwoistość wymaga od władz lokalnych umiejętności poszukiwania swoistego kompromisu pomiędzy tymi dwoma podejściami i korzystania z nich na zasadzie synergii. Zależność tę pokazuje rysunek 6.



Rys. 6. Kooperacja i konkurencja w procesie rozwoju lokalnego

Źródło: opracowanie własne.

Należy również zwrócić uwagę na podkreślane we współczesnej literaturze stymulacyjne oddziaływanie konkurencji, sprzyjające kreowaniu koalicji na rzecz rozwoju⁶⁴. Władze lokalne kierując się swoimi partykularnymi interesami w obszarze budowania przewagi konkurencyjnej, często zmuszone są do zawierania koalicji ze względu na skalę przeprowadzanych działań i konieczność zaangażowania znacznych zasobów, do których dostęp ułatwiony jest dzięki koalicjom. Dotyczy to zasobów finansowych i społecznych, a także często koniecznego do przeprowadzenia spektakularnych działań poparcia politycznego oraz społecznego.

⁶³ B. Jones, *Why weakness is a strength: Some thoughts on the current state of urban analysis*, "Urban Affairs Quarterly" 1989, No. 25, s. 30–40. Ludzie nie zawsze działają racjonalnie i nie zawsze traktowani są uczciwie, istnieje asymetria informacyjna, nie zawsze podejmowane są działania związane z maksymalizowaniem korzyści.

⁶⁴ T. Markowski, *Konkurencyjność regionów*, w: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Łódź 2001, s. 92.

2.2. Administracja lokalna w ujęciu wybranych modeli

Działanie administracji lokalnej ulega w ostatnich dziesięcioleciach dużym zmianom, których głównym celem jest wprowadzenie szeregu usprawnień funkcjonowania na poziomie operacyjnym. Co ważne, podstawy tych zmian sięgają daleko i związane są z poszukiwaniem nowych paradygmatów i koncepcji funkcjonowania organizacji publicznych⁶⁵. Postulowane jest podejście całościowe i systemowe, które pozwala na zachowanie spójności oraz wypracowanie nowej jakości działania władz lokalnych⁶⁶. Powstają nowe modele zarządzania publicznego⁶⁷, które stanowią próbę spójnego ujęcia i przedstawienia zbioru zasad, wskazówek i postulatów dotyczących funkcjonowania administracji lokalnej, koncentrując się na wybranych obszarach jej działania⁶⁸. W niniejszym punkcie, po przedstawieniu historycznych uwarunkowań rozwoju administracji publicznej, analizie poddano działanie władz lokalnych w świetle założeń trzech, najistotniejszych z punktu widzenia tematu rozprawy, modeli zarządzania publicznego: ang. – *New Public Management* (NPM), *Good Governance* (GG) oraz *Sustained Development* (SD)⁶⁹.

Do drugiej połowy ubiegłego wieku w państwach demokratycznych administracja publiczna była, obok sektora produkcyjnego, najważniejszą podstawą ich sprawnego funkcjonowania. Szybki rozwój gospodarczy, który jednak miał miejsce we względnie stabilnych i przewidywalnych warunkach otoczenia, wymagał istnienia sprawnie funkcjonującego, rozbudowanego systemu administracji, którego głównym zadaniem – oprócz świadczenia usług publicznych – była koordynacja wielu aspektów rozwoju zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Wraz ze wzrostem sektora wytwórczego zwiększał się zakres działań administracji publicznej, co skutkowało znacznym wzrostem zatrudnienia oraz rozwojem tradycyjnych struktur organizacyjnych. W okresie tym administracja funkcjonowała zgodnie z istotą metafory maszyny⁷⁰, zaprojektowanej i zbudowanej w celu osiągnięcia określonych celów i realizacji nałożonych zadań oraz rozwijana

⁶⁵ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hauser, M. Kukielka, AE, Kraków 2002, t. II, s. 62–64.

⁶⁶ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 25–29.

⁶⁷ B. Koźuch, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, w: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz i B. Nogalski, Warszawa 2010.

⁶⁸ A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 19–53; A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, w: *Refleksje społeczno-gospodarcze*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” nr 11 (1), Wałbrzych 2008, s. 15–26.

⁶⁹ *New Public Management* – Nowe Zarządzanie Publiczne; *Good Governance* – dobre rządzenie; *Sustained Development* – zrównoważony rozwój.

⁷⁰ M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 66–67.

była według klasycznego modelu weberowskiego⁷¹. W organizacji tej zatrudniano dobrze wyszkolonych urzędników-specjalistów, którzy sprawnie działali wg obowiązujących przepisów oraz zapisów licznych dokumentów formalnych w postaci procedur, regulaminów i wytycznych⁷². Takie podejście do biurokracji skutkowało jednak wieloma rozwiązaniami, które obecnie są mocno krytykowane⁷³. Główne zarzuty dotyczą biurokratycznego i nieelastycznego sposobu działania pracowników; hierarchicznie rozbudowanych struktur, co utrudniało przepływ informacji wewnątrz i na zewnątrz organizacji oraz funkcjonalnego podziału zadań, który nie sprzyjał optymalizacji skuteczności i efektywności działania; braku wiedzy i umiejętności zarządczych wśród lokalnych liderów, władz gminy oraz pracowników szeregowych; trudności w budowaniu sieci i systemów organizacyjnych; braku nastawienia na klienta i w związku z tym trudności w skutecznym zaspokajaniu jego potrzeb.

Konfrontacja opisanej, tradycyjnej formy funkcjonowania administracji publicznej ze zmianami wynikającymi z procesów globalizacyjnych (opisanych w podrozdz. 2.4 opracowania) doprowadziła do powstania postulatów poszukiwania nowych sposobów zarządzania oraz organizacji sektora publicznego. Kierowano się koniecznością zwiększenia skuteczności działań władz publicznych oraz zwiększenia ich elastyczności w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług publicznych. Ważne było również kryterium ekonomiczne, związane z ograniczeniem dużych kosztów działania administracji i ze zwiększeniem jej efektywności. W związku z tymi tendencjami zaczęto poszukiwać możliwości usprawnień przez przyrównanie organizacji publicznych do organizacji sektora prywatnego. Pojawiły się postulaty badania możliwości wykorzystania koncepcji, metod i technik zarządzania sprawdzonych w praktyce działania przedsiębiorstw prywatnych w organizacjach publicznych⁷⁴. Zgłoszono także postulaty wprowadzenia usprawnień tradycyjnych struktur organizacyjnych. Pozwalało na to dostrzeżenie podobieństw pomiędzy organizacjami z obu tych sektorów, przy jednoczesnym uwzględnieniu występujących różnic⁷⁵. Do podstawowych podobieństw zaliczyć należy: konieczność przyjęcia perspektywy klienta w podejmowanych działaniach, nacisk na elastyczność działania, konieczność podjęcia działań projakościowych oraz proefektywnościowych. Do podstawowych różnic zaliczyć należy takie cechy organizacji publicznych, jak:

⁷¹ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 111; Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, Warszawa 1996, s. 109.

⁷² A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, wyd. 5, Warszawa 2000, s. 273.

⁷³ E. Masłyk-Musiał, *Spółczesność i organizacje. Socjologia organizacji i zarządzania*, Lublin 1996, s. 103–107.

⁷⁴ B. Koźuch, *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3, s. 46–56; B. Koźuch, *Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi*. w: *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi FWZ*, red. B. Koźuch, Kraków 2006, s. 13–31.

⁷⁵ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 30–45.

- wpływ kontroli publicznej i politycznej,
- duże uzależnienie od otoczenia prawnego,
- dłuższy horyzont czasowy,
- mierniki podejmowanych działań – ograniczony czynnik zyskowności,
- zapewnienie równego i powszechnego dostępu do produktów (usług publicznych),
- demokratyczny sposób wyboru władz w niektórych organizacjach publicznych (powiaty, gminy),
- brak zagrożenia możliwością ogłoszenia upadłości,
- element walki wyborczej,
- bezosobowy i władczy charakter działań⁷⁶.

Kolejnym czynnikiem, poza globalizacją, który przyspieszył zainicjowanie zmian tradycyjnego modelu administracji, był kryzys energetyczny lat 70. ubiegłego stulecia, który spowodował spadek tempa wzrostu gospodarczego państw rozwiniętych, jak również spadek przychodów budżetowych⁷⁷. Administracja państwa, która do tej pory świadczyła rozwinięte usługi publiczne przy wykorzystaniu rozbudowanych struktur, musiała sprostać radykalnemu ograniczeniu dostępnych zasobów z jednej strony oraz wciąż wysokim oczekiwaniom ze strony społeczeństwa. Zderzenie tych dwóch perspektyw spowodowało konieczność poszukiwania rozwiązań wolnorynkowych, w ramach których organizacje publiczne konkurują ze sobą o klienta i przyjmują jego perspektywę, podobnie jak organizacje sektora prywatnego. Należało bowiem zachować jakość oraz zakres usług publicznych bez podnoszenia podatków. Ważnym aspektem reform było również takie zorganizowanie działalności administracji publicznej, aby umożliwiony został aktywny udział społeczności lokalnych w kształtowaniu polityki na szczeblu lokalnym. Aspekt ten również współcześnie uważany jest za jeden z podstawowych warunków tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, które przy pomocy społeczności lokalnych formułuje oraz realizuje wspólne cele⁷⁸. Dodatkowo, należało uwzględnić aspekt szybkich i często nieprzewidywalnych zmian warunków działania władz publicznych związanych ze wspomnianym procesem globalizacji. Przedmiotem dyskusji związanej z wypracowaniem sposobów usprawnień były następujące kwestie:

- zakres działania administracji publicznej, w tym zakres świadczonych usług publicznych,
- sposób świadczenia usług, z uwzględnieniem możliwości ich kontraktowania,
- relacje pomiędzy władzami szczebla centralnego oraz samorządowego⁷⁹,

⁷⁶ A. Limański, I. Drabik, *Przesłanki myślenia strategicznego w organizacjach non-profit*, „Dylematy zarządzania” [online], http://euroregiony.pl/html/57_09.html [dostęp: 30.07.2011].

⁷⁷ H. Kissinger, *Anatomia dwóch kryzysów*, Wrocław 2005, s. 73–80.

⁷⁸ A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 6, s. 13.

⁷⁹ M. Kulesza, *Relacje pomiędzy różnymi szczeblami władz lokalnych*, „Samorząd Lokalny” 1993, nr 11–12, s. 11.

- metody i techniki zarządzania w organizacjach publicznych,
- struktury organizacyjne,
- relacje ze społeczeństwem oraz sposób ich kształtowania,
- przyjęcie perspektywy klienta w prowadzonej działalności publicznej⁸⁰.

Wynikiem powyższych dyskusji były propozycje nowych rozwiązań organizacyjnych i zarządczych, które wykorzystywały doświadczenia organizacji sektora prywatnego m.in. w zakresie: metod i technik zarządzania, zarządzania finansami, zarządzania zasobami ludzkimi, marketingu, zarządzania strategicznego oraz struktur organizacyjnych⁸¹. Propozycje te były wynikiem badań związanych ze zwiększającym się zainteresowaniem środowisk naukowych problemami administracji publicznej⁸². Dodatkowo, waga problemów spowodowała, że badania te były często finansowane ze środków rządowych oraz funduszy pozostających do dyspozycji organizacji międzynarodowych.

W wyniku przedstawionych zmian powstała koncepcja nowego zarządzania publicznego (ang. – *New Public Management* – NPM), która obejmowała propozycje usprawnień w zakresie organizacji i zarządzania jednostkami administracji państwowej różnych szczebli. Pionierami przeprowadzanych zmian w ramach koncepcji NPM w latach 80. XX w. były: Wielka Brytania, Australia oraz Nowa Zelandia, a także USA⁸³, gdzie w wielu miastach wprowadzono udane reformy zarządcze⁸⁴. Reformy te dotyczyły takich obszarów, jak: aktywizowanie klientów gminy i angażowanie ich w proces zarządzania szczególnie na poziomie strategicznym, związanym z formułowaniem głównych celów i zadań wyznaczających kierunki działania w długiej i średniej perspektywie; formułowanie misji i wizji organizacji publicznych; wprowadzenie mechanizmów konkurencyjnych w procesie świadczenia usług publicznych; nacisk na wzrost efektywności i skuteczności świadczonych usług przez zastosowanie zestawu mierników osiąganych wyników oraz decentralizacja i delegowanie uprawnień, rozwijające u pracowników umiejętność samodzielnego podejmowania decyzji i zdolność do postaw kreatywnych⁸⁵.

⁸⁰ R.J. Bennett, *Local Government in Europe: Common Directions of Change*, London 1993, s. 1–27.

⁸¹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 66.

⁸² A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen, *Wyzwania nowego zarządzania publicznego dla menedżerów w ochronie zdrowia. Wyniki badań empirycznych*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, nr 2(79), s. 9–28.

⁸³ A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Washington 1993, s. 1.

⁸⁴ A. Dunsire, *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*, „Public Administration” 1995, No. 73, s. 17; D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading 1992; wyd. pol.: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1994.

⁸⁵ A. Frączkiewicz-Wronka, *Implementowanie narzędzi NPM do zarządzania w publicznej jednostce ochrony zdrowia. Omówienie wyników badań*, w: *Nowoczesność przemysłu i usług. Kreatywność i innowacyjność w unowocześnianiu przemysłu i usług*, Katowice 2009, s. 452–462.

Dalsze wdrożenia założeń NPM w krajach Europy Zachodniej oraz wspomnianej Australii i Nowej Zelandii dotyczyły takich obszarów, jak: przyjęcie perspektywy marketingowej w działaniach samorządu; wdrażanie systemów zarządzania jakością; analiza satysfakcji klientów organizacji publicznych oraz przyjęcie jednolitych standardów świadczonych usług publicznych⁸⁶.

Opisane mechanizmy i obszary powstawania koncepcji NPM doprowadziły do ukształtowania jej współczesnych założeń, do których zaliczamy:

- orientację na wyniki będącą równocześnie jednym z podstawowych kryteriów oceny działań administracji publicznej⁸⁷,
- opomiarowanie wyników działań w postaci wyraźnych oraz mierzalnych wskaźników wykonania,
- rozpatrywanie usług publicznych w aspekcie jakościowym (ang. – *outputs*) oraz faktycznie wywołanych zmian w życiu społeczności, której dotyczą (ang. – *outcomes*),
- wykorzystanie mechanizmów konkurencji rynkowej, np. przez prywatyzację, *outsourcing*, przekształcanie jednostek publicznych w spółki prawa handlowego, tworzenie mniejszych jednostek budżetowych oraz stymulowanie konkurencji pomiędzy jednostkami sektora publicznego⁸⁸,
- wykorzystanie koncepcji publicznego wyboru klienta jednostek administracji publicznej⁸⁹,
- orientację na klienta, którego potrzeby należy rozpoznać i skutecznie zaspokoić,
- realizację funkcji administracji publicznej przez sterowanie, tj. skuteczne wykorzystanie innych podmiotów do realizacji celów i zadań⁹⁰,
- deregulację i decentralizację, czyli możliwość korzystania z posiadanych zasobów zgodnie z własnym przekonaniem o najlepszych sposobach działania,
- stworzenie pracownikom warunków do przejawiania inicjatywy i twórczości, aby lepiej służyli konsumentom i osiągalni lepsze wyniki – w myśl zasady *empowerment*

⁸⁶ D.F. Kettl, *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, "Journal of Policy Analysis and Management" 1997, No. 3, s. 448.

⁸⁷ Ibidem, s. 500.

⁸⁸ J. Barrett, *Contracting of Local Government Services. The British Experience*, w: *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym, Wrocław, listopad 1997 r., red. A. Błaś, Wrocław–Poznań 1999, s. 103–110.

⁸⁹ Koncepcja ta postrzega jednostkę jako konsumenta oferowanych przez administrację publiczną usług i zakłada, że zarówno możliwość dokonania wyboru przez konsumenta, jak i efektywność administracji zostaną wzmocnione, jeżeli organy czy jednostki organizacyjne administracji będą musiały ubiegać się, tak jak organizacje na rynku, o dokonanie przez jednostkę zakupu towarów i usług.

⁹⁰ Chodzi o sieciowy i współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczenia usług publicznych przez administrację publiczną, organizacje prywatne i organizacje pozarządowe w myśl terminu *Governance*. W. Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wrocław 2001, s. 44–50.

werment⁹¹ oraz umocnienie niezależności decyzyjnej kierowników od powiązań politycznych⁹²,

- nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości,
- wprowadzenie nowej kultury organizacyjnej, charakteryzującej się elastycznością, innowacyjnością oraz przedsiębiorczością,
- apolityczność rozumiana jako menedżerska odpowiedzialność organizacji.

Oprócz wymienionych, podstawowych założeń nowego zarządzania publicznego podkreślić należy szczególną, nową rolę kierowników w administracji publicznej, którzy oprócz podstawowych funkcji kierowniczych, powinni również uwzględniać różne interesy w procesie podejmowania decyzji, komunikować społeczności lokalnej istotne aspekty i uwarunkowania jej funkcjonowania, identyfikować istotne wartości w życiu całej społeczności lokalnej, postępować wysoce etycznie oraz budować sieci powiązań ze społecznością lokalną i innymi organizacjami w celu realizacji założonych celów⁹³. Posługiwanie się różnymi metodami dialogu ma za zadanie pobudzić obywatelską aktywność i stworzyć w otoczeniu organu administracyjnego przestrzeń publiczną, w której spotykają się różne stanowiska i interesy, możliwe jest wspólne decydowanie o tym, jakie działania należy podjąć dla wspólnego dobra, co prowadzi do zapewnienia lepszej obsługi obywateli i internalizacji podejmowanych decyzji⁹⁴.

NPM formułuje również zalecenia dotyczące struktur organizacyjnych jednostek administracji państwowej, które powinny być elastyczne i dawać się łatwo przekształcać pod wpływem zaistniałych impulsów wewnętrznych i zewnętrznych; ograniczeniu powinna ulec liczba szczebli hierarchicznych, co zwiększa elastyczność, ogranicza koszty funkcjonowania, sprzyja lepszemu przepływowi informacji oraz kreatywności pracowników; oparta jest na partycypacji i wykorzystuje powiązania sieciowe oraz technologie informatyczne⁹⁵. Nowe struktury powinny także unikać perspektywy celów jednostek funkcjonalnych, które często dominowały w strukturach tradycyjnych nad celami strategicznymi – całościowymi⁹⁶.

⁹¹ Pracownicy sektora publicznego są coraz lepiej wykształceni, a dzięki komputeryzacji dysponują o wiele większą ilością informacji różnego rodzaju, co czyni ich gotowymi do przyjmowania odpowiedzialności za posiadane uprawnienia decyzyjne.

⁹² T. Peters, *Liberation Management. Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*, New York 1992.

⁹³ Nowa rola kierowników publicznych opisana została m.in. w takich publikacjach, jak: J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, tłum. A.M. Kaniowski, Warszawa 1999; H. Leszczyzna, *Hermeneutyka prawnicza*, Warszawa 1986.

⁹⁴ M. Parker Follett, *Creative Experience*, London 1924 oraz *Dynamic Administration*, New York, London 1941.

⁹⁵ B. Koźuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2010, s. 25.

⁹⁶ Przedstawione rozwiązania nazywane są adhokracją (ang. – *adhocracy*), która uważana jest za przeciwieństwo biurokracji. A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie teoria i praktyka*, Warszawa 2005.

Opisane zmiany sposobów działania administracji publicznej, polegające na odejściu od tradycyjnego modelu biurokratycznego w kierunku praktyk zbliżonych do organizacji sektora prywatnego mają charakter zmian fundamentalnych, których wprowadzenie wymaga długotrwałych i konsekwentnych przemian o charakterze ewolucyjnym. Przede wszystkim wytworzona przez lata funkcjonowania tradycyjnych organizacji – specyficzna kultura organizacyjna wykształciła określone zachowania, normy, wartości i założenia wśród pracowników aparatu administracyjnego, które wymagały konsekwentnych zmian. Wprowadzane zmiany przybrały w tym przypadku charakter systemowy – poczynając od sposobu kształcenia pracowników, przez ich dobór, wdrażanie do pracy na stanowisku do planowania ścieżki szkoleń i kariery, a także planów ciągłego rozwoju. Jak pokazują doświadczenia krajów anglosaskich, zmiany systemowe, które upodobniły wspomniane elementy systemu do praktyk stosowanych w sektorze prywatnym, stały się warunkiem skutecznego wdrażania założeń NPM oraz przeprowadzenia koniecznych reform. Dodatkowo, zmiany te są procesem długotrwałym, co może powodować trudności we wdrażaniu założeń NPM, szczególnie w pierwszym okresie przemian. Zmiany globalizacyjne oraz opisana specyficzna, tradycyjna kultura organizacyjna jednostek administracji państwowej przyjmują różną formę w poszczególnych krajach, co oznacza, że modele NPM i praktyka przeprowadzanych reform różnią się między sobą i są dostosowane do najważniejszych, specyficznych dla danego kraju problemów⁹⁷. Powoduje to konieczność zachowania ostrożności w przypadku prób wprowadzania reform NPM w oparciu o doświadczenia innych krajów i zastosowania podejścia sytuacyjnego, polegającego na modyfikacji wdrażanego modelu NPM i dostosowywaniu go do uwarunkowań występujących w danym kraju.

Omawiając model NPM, należy również wspomnieć o pojawiających się w literaturze przedmiotu głosach krytyki⁹⁸. Opinie te wskazują na zbyt dużą rolę podejścia rynkowego, opisującego działalność organizacji publicznych w kategoriach koniecznych do zaspokojenia potrzeb oraz zadowolenia poszczególnych klientów. Podkreśla się, że perspektywa klienta sugeruje indywidualne i w związku z tym nierówne podejście do wszystkich obywateli, ponieważ zgodnie z założeniami segmentacji rynków i klientów dzieli się ich na różne, mniej lub bardziej ważne grupy (naruszeniu ulega zasada równości obywateli). Dodatkowo, podejście takie może sugerować mieszkańcom, że działania władz lokalnych mają maksymalizować ich indywidualną satysfakcję, jak ma to miejsce w sektorze prywatnym⁹⁹. Postawa taka może prowadzić do tego, że

⁹⁷ L.R. Jones, D.F. Kettl, *Assessing Public Management Reforms in an International Context*, "International Public Management Review, Electronic Journal" 2003, Vol. 6, No. 1, s. 11–14.

⁹⁸ M. Pawłowska, *Model administracji publicznej a jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych*, Wrocław 2010, s. 295; R.C. Box, G.S. Marshall, Ch.M. Reed, *New Public Management and Substantive Democracy*, "Public Administration Review" 2001, Vol. 61, No. 5, s. 14.

⁹⁹ J. Kingdom, *Citizen or State Consumer? A Fistful of Charters*, w: *The Citizen's Charter*, ed. J. Chandler, Aldershot 1996, s. 19.

zaniknie publiczne uczestnictwo obywateli w polityce, mające na celu rozwiązywanie wspólnych problemów i formułowanie celów administracyjnych czy rządowych, a nie osobistych. Perspektywa klienta może również ograniczać pozycję mieszkańców do sieci zależności rynkowych, pomijając więzi o charakterze politycznym, które łączą obywatela z państwem i zakładają jego społeczne zaangażowanie¹⁰⁰. Głosy krytyki dotyczą także elementu niepewności i ryzyka, jakie niesie ze sobą upodobnienie organów administracji państwowej do przedsiębiorstw prywatnych, gdzie element ten jest immanentną cechą prowadzonej działalności. Sugeruje się, że tradycyjny model administracji charakteryzuje się stabilnością i stworzony jest do konsekwentnej realizacji zadań określanych przez przepisy prawa¹⁰¹. Poza tym, istnieją obawy o to, czy powierzone pracownikom administracji publicznej zasoby będą wykorzystywane tak efektywnie, jak odbywa się to w przypadku dysponowania zasobami prywatnymi, nad których wykorzystaniem czuwa konkretny właściciel¹⁰². Pojęcie efektywności „nowej administracji” jest również krytykowane, ponieważ wskazuje się, że przyjęcie w NPM perspektywy TQM¹⁰³ prowadzić może do zbyt dużej koncentracji na produktach końcowych (wyjściach systemu)¹⁰⁴, natomiast pomijane mogą być wejścia oraz same procesy, które również mogą wymagać zmian¹⁰⁵. Również nacisk na korzystanie przez administrację publiczną z określonych metod i technik zarządzania prowadzić może do zdominowania czy pominięcia innych wartości niż skuteczność i ekonomiczność – może prowadzić do zachowań sprzecznych z ideałami i wartościami służby publicznej. W głosach tych pojawia się zatem postulat ustalenia tych aspektów sektora publicznego i służby publicznej, które nie powinny być postrzegane i zarządzane z perspektywy rynkowej.

Dostrzeżone i przedstawione zastrzeżenia związane z modelem NPM nie powodują, że koncepcję tę należy uznać za niewłaściwą. Wręcz przeciwnie – uważa się, że NPM tworzy całkowicie nową ideę i alternatywę działania administracji publicznej, szczególnie przydatną w krajach, gdzie tradycyjna administracja zdominowana była przez podejście prawnoumiednicze. Powyższe niedoskonałości traktuje się jako obszary, które wymagają szczególnej uwagi ze strony osób wdra-

¹⁰⁰ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Bocia, Wrocław 2003, s. 42–43.

¹⁰¹ M. Shapiro, *Discretion*, w: *Handbook of Administrative Law*, ed. D.H. Rosenbloom, R.D. Schwartz, New York 1994, s. 503.

¹⁰² D.H. Rosenbloom, R.S. Kravchuk, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York 2002, s. 183.

¹⁰³ TQM (ang. *Total Quality Management*) – kompleksowe zarządzanie jakością.

¹⁰⁴ Wyniki badań przeprowadzonych w Polsce przez Bank Światowy wskazują jednoznacznie, że zarządzanie prowadzone w oparciu o wyniki jest wykorzystywane w nieznanym stopniu. Patrz: Bank Światowy (2006). *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?*, Report nr 36930-GLB, grudzień 2006.

¹⁰⁵ E.W. Deming, *Out of the Crisis*, Cambridge 1986; J. Swiss, *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*, „Public Administration Review” 1992, No. 52, s. 356.

zających NPM oraz pracowników organów administracji państwowej. Ponadto, dostrzeżone słabości tego modelu powodują, że wciąż poszukiwane są sposoby jego doskonalenia, co powoduje, że podlega on ciągłym modyfikacjom, uzupełnieniom i rozwojowi¹⁰⁶. Współcześnie duży nacisk kierowany jest na budowanie wskaźników efektywności oraz skuteczności, tak aby oceny działań administracji publicznej zostały zobiektywizowane i aby umożliwiony został proces ich porównywania, co służyć ma możliwości budowania platform *benchmarkingowych* i uczenia się na podstawie wzajemnych doświadczeń¹⁰⁷. W ten sposób rozwija się w administracji zarządzanie wiedzą, czemu sprzyja rozwój technologii informatycznych oraz zastosowanie coraz bardziej złożonych systemów, w tym wspomagających zarządzanie oraz umożliwiających komunikację wewnątrz i na zewnątrz organizacji¹⁰⁸. Wiedza i jej wykorzystanie stają się kluczowymi zasobami organizacji publicznej i mogą stanowić podstawy budowania skutecznych przewag konkurencyjnych oraz sprawnego funkcjonowania w sieciach organizacyjnych w ramach kooperacji¹⁰⁹.

Reformy i dyskusje nad modelem NPM oraz badania związane z poszukiwaniem nowych kierunków rozwoju administracji publicznej doprowadziły do powstania modelu zwanego *Good Governance* (GG) – dobre rządzenie¹¹⁰. Dużo uwagi w modelu GG poświęca się możliwości zapewnienia sprawnego przywództwa, ograniczeniu hierarchiczności dzięki zastosowaniu alternatywnych oraz komplementarnych w stosunku do struktur funkcjonalnych rozwiązań¹¹¹, a także współpracy z odbiorcami. Popiera się decentralizację władzy, która przekazywana jest obywatelom przez zastosowanie metod zarządzania, pozwalających społeczności lokalnej wyrażać swoje opinie, które następnie uwzględniane są w podejmowanych decyzjach. Buduje się sieci współpracy, które pozwalają na aktywne uczestniczenie w procesie rządzenia wszystkim zainteresowanym stronom. Wysoki stopień realizacji tej zasady przyczynia się do budowy zaufania społeczeństwa wobec działań podejmowanych przez administrację. Skuteczna realizacja zasady *Good Governance* jest kluczowa

¹⁰⁶ B. Kudrycka, *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 405.

¹⁰⁷ *Podręcznik dobrych praktyk regionalnych w e-administracji, wskaźniki i benchmarking*, Tarnów 2007, s. 7–8; 21–24.

¹⁰⁸ *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*, dokument Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 r.

¹⁰⁹ B. Nogalski, P. Dwojaki, *Tworzenie struktur sieciowych jako wynik restrukturyzacji scentralizowanego przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” 1998, nr 4.

¹¹⁰ Pojęcie *Good Governance* (tłumaczone jako „dobre rządzenie”) po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych Bank Światowy na początku lat 90. XX w. Związane to było z prowadzonymi przez tę instytucję programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzialnością na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

¹¹¹ Przykładem jest struktura procesowa, która może być zarówno alternatywą, jak i uzupełnieniem podejścia funkcjonalnego. Analiza tego obszaru przedstawiona została w dalszej części pracy.

również z punktu widzenia budowania potencjału państwa do tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości.

W początkowym okresie podstawowym odniesieniem dla *Good Governance* były kwestie sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych. Istotna była poprawa jakości zarządzania w instytucjach oraz rozwój ich potencjału administracyjnego (ang. – *State Capacity*). Obszary te związane były z zasadniczymi celami programów rozwojowych, w tym z poprawą uwarunkowań makroekonomicznych, zmniejszaniem biedy, wykluczenia społecznego i rozwojem poszczególnych krajów. Później obejmowały one nowe elementy, spośród których wymienić należy dwie podstawowe kategorie:

- 1) warunki polityczne związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji pozarządowych itp.,
- 2) dodatkowe warunki ekonomiczne związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów.

Dokładne zrozumienie modelu GG uzupełnione musi być wyjaśnieniem pojęcia *Governance*, które wg Banku Światowego przedstawiane jest w aspekcie trzech elementów, jako:

- proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów,
- zdolność administracyjna do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych,
- udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi¹¹².

Z kolei, w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) *Governance* określane jest jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych. Z kolei Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development – USAID) definiuje *Governance* jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania polityką publiczną, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego. Z przytoczonych definicji wynika jednoznacznie, że zarządzanie w myśl modelu *Governance* kładzie nacisk na partycypację obywateli i zapewnienie możliwości ich aktywnego udziału w procesie zarządzania, co jest zbieżne z postulatem wykorzystania określonych metod zarządzania zapewniających taką partycypację i sprawdzonych w sektorze prywatnym – a zatem tożsame z główną ideą NPM.

¹¹² Definicja Banku Światowego [online], http://civicedia.ngo.pl/x/327339#definicja_2 [dostęp: 01.08.2011].

Jak wspomniano wcześniej, w odniesieniu do pojęcia *Governance* jest określany i operacjonalizowany termin *Good Governance*. Definiując zakres pojęcia „dobre rządzenie”, należy uwzględnić w analizie następujące elementy:

1) efektywność rządów – zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych)¹¹³,

2) rozwój gospodarki – zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityki gospodarczej, gwarantującej funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego itp.¹¹⁴,

3) demokratyzację – przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do uczestniczenia obywateli w pracach administracyjnych, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu¹¹⁵.

Model GG wywiera znaczny wpływ na zarządzanie administracją publiczną, ponieważ zawierając wszystkie postulaty modelu *Governance*, formułuje własne kryteria, którym muszą sprostać władze lokalne. Należą do nich: otwartość władz postulująca maksymalną transparentność działań w stosunku do obywateli, a także partycypacja, która rozumiana jest jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach oraz w każdym etapie. Ważne jest też kryterium rozliczalności rozumianej jako jasny podział odpowiedzialności, a także kryterium efektywności, które uwzględnia dwie dodatkowe zasady:

- zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny,
- zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują¹¹⁶.

Ostatnim kryterium jest koherencja rozumiana jako integracja zarządzania różnymi rodzajami polityki publicznej, zarówno europejskiej, jak i krajowej, a także między różnymi poziomami władz publicznych. Ponadto, dotyczy integracji

¹¹³ Patrz: *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 oraz 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, dokument Ministerstwa Gospodarki, zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.

¹¹⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.

¹¹⁵ A. Frączkiewicz-Wronka, *Nowa koncepcja zarządzania sprawami publicznymi: współzarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Nowe trendy w ekonomii i ich wykorzystanie w zarządzaniu*, „Problemy Zarządzania. Wydział Zarządzania Uniwersytet Warszawski” nr 2(17), red. K. Ryć, Warszawa 2007, s. 39-49.

¹¹⁶ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawa ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 89.

polityki sektorowej i terytorialnej¹¹⁷. Zasadne z punktu widzenia skuteczności procesu zarządzania w administracji publicznej wydaje się być również rozszerzenie pojęcia koherencji na stosowane koncepcje, metody i techniki zarządzania¹¹⁸. Postulat ten sformułowany został w wyniku krytycznej analizy zasad modelu NPM, któremu zarzuca się również niespójność podejmowanych w ramach jego stosowania działań¹¹⁹.

Omówione modele nowego zarządzania publicznego oraz dobrego współrzędzenia wyznaczają sposób zarządzania w administracji publicznej przez formułowanie postulatów związanych z reformowaniem tradycyjnego stylu działania administracji, kształtowanej przez dziesięciolecia drugiej połowy ubiegłego wieku. Oba wymienione modele koncentrują się na: doborze metod i technik zarządzania, strukturach organizacyjnych, sposobie świadczenia usług publicznych, zapewnieniu partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji oraz na kryteriach działania władz lokalnych. Modele te różniąc się między sobą opisywanym obszarem reform, stanowią jednocześnie komplementarne uzupełnienie. Model nowego zarządzania publicznego proponował radykalne zmiany sposobu zarządzania w administracji publicznej przez bezpośrednie zastosowanie podejścia i praktyk stosowanych w sektorze przedsiębiorstw prywatnych. Odpowiedzią na ten radykalizm była konstruktywna krytyka tego modelu wraz z postulatami współrzędzenia oraz dobrego rządzenia (*Good Governance*). Natomiast uzupełnieniem obu wspomnianych modeli jest koncepcja zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development* – SD), która nieco szerzej ujmuje kwestie zarządzania publicznego, koncentrując się w mniejszym stopniu na sposobie funkcjonowania i zarządzania jednostkami administracyjnymi.

Główny nacisk w modelu SD kładzie się na wyznaczenie kierunków oraz kryteriów decyzji podejmowanych przez administrację publiczną¹²⁰. W tym ujęciu model SD wyznacza swoiste ramy działania władz publicznych, wskazując, że bieżące potrzeby społeczności powinny być zaspokajane w taki sposób, aby nie umniejszać szans przyszłych pokoleń¹²¹. Model takiej gospodarki zakłada odpowiednio i świadomie ukształtowane relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko (nie tylko przyrodnicze, ale także sztuczne – wytworzone przez człowieka) oraz zdrowiem człowieka. W modelu SD dąży się do zachowania

¹¹⁷ *Biała Księga* [online], http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0374pl01.pdf [dostęp: 01.08.2011].

¹¹⁸ T. Listwan, *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, w: *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, Warszawa 2002, s. 49.

¹¹⁹ L.R. Jones, D.F. Ketll, op. cit., s. 8–9.

¹²⁰ T. Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics*, New York 2003; S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

¹²¹ T. Kiercel, *Podstawy prawne ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 4, s. 73.

ekonomicznej i środowiskowej efektywności podejmowanych przedsięwzięć, co jest spójne z jedną z podstawowych zasad nowego zarządzania publicznego¹²².

Zgodnie z głównymi założeniami SD działania władz publicznych powinny kierować się integracją w trzech obszarach, które są kluczowe dla realizacji głównej idei tego modelu¹²³. Pierwszym z nich jest koncentracja na utrzymaniu wzrostu gospodarczego oraz na równomiernym podziale korzyści osiągniętych z tego wzrostu. Jest to postulat wyznaczający kierunek działania władz lokalnych w aspekcie wspierania rozwoju przedsiębiorczości na terenie danej gminy oraz pomocy jednostkom mniej zaradnym, aby mogły się włączyć w proces realizacji wzrostu gospodarczego – np. przez aktywizowanie lokalnego rynku pracy lub systemu zachęt do podejmowania lokalnej aktywności gospodarczej. Drugim obszarem jest ochrona zasobów naturalnych i środowiska, w ramach której sformułowane są zalecenia związane z podejmowaniem racjonalnych ekonomicznie decyzji ograniczających zużycie zasobów, powstrzymujących skażenie środowiska oraz zachowujących naturalne ekosystemy. Trzeci obszar tworzą postulaty dotyczące działań stymulujących rozwój społeczny, przede wszystkim przez wypracowanie oraz zastosowanie instrumentów pozwalających społeczności lokalnej sprawować aktywny udział w podejmowanych decyzjach dotyczących jej przyszłości. Ten postulat tożsamy jest z jednym z głównych założeń modelu *Good Governacne* dotyczącym partycypacji obywateli oraz ich realnego wpływu na wyznaczenie kierunków rozwoju danego obszaru.

Istotną rolę w modelu SD odgrywa kwestia edukacji, którą postrzega się w perspektywie społeczno-kulturalnej, dotyczącej m.in. praw człowieka, bezpieczeństwa, równości i tolerancji oraz zdrowia; środowiskowej, która dotyczy surowców naturalnych, zmian klimatycznych, urbanizacji oraz zapobiegania i łagodzenia skutków katastrof i kataklizmów; ekonomicznej, dotyczącej przeciwdziałania ubóstwu, odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz zasadom gospodarki rynkowej. Celem tak prowadzonej przez władze lokalne edukacji jest przede wszystkim budowanie odpowiedzialności obywatelskiej i promocja demokracji przez uświadomienie jednostce jej praw i obowiązków.

Wprowadzenie przedstawionych założeń zrównoważonego rozwoju w naturalny sposób wyznacza kierunki działań, usprawnień oraz rodzaje decyzji podejmowanych przez lokalne władze. Wpływa na treść strategii rozwoju, plany inwestycyjne, a także kształt budżetów jednostek samorządowych. Jak pokazują wyniki badań innych autorów, proces realizacji tego modelu napotyka jednak na wiele barier o charakterze ekonomicznym, społecznym oraz organizacyjno-prawnym¹²⁴. Ba-

¹²² T. Tietenberg, op. cit., s. 35.

¹²³ M. Kistowski, *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, Gdańsk–Poznań 2003, s. 392.

¹²⁴ M.A. Leśniewski, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w świetle ekorozwoju a konkurencyjność regionu*, Kielce 2007.

riery te wynikają z faktu, że model SD ma charakter kompleksowy i stąd, dla jego sprawnej realizacji niezbędne jest podejście systemowe. W rzeczywistości funkcjonowania polskich samorządów, w związku z licznymi zaniedbaniami drugiej połowy ubiegłego wieku, zdecydowanych zmian i usprawnień wymaga większość z postulowanych przez model SD obszarów szczegółowych, co dodatkowo utrudnia realizowanie tego modelu w praktyce¹²⁵.

Przeprowadzona w niniejszym punkcie analiza trzech modeli funkcjonowania administracji publicznej pokazuje przyczyny współcześnie przeprowadzanych reform oraz główne kierunki rozwoju administracji samorządowej w przyszłości. Modele te odpowiadają na bieżące problemy administracji państwowej i pozwalają jej na dopasowanie się do zmian otoczenia wewnętrznego oraz zewnętrznego. Zmiany te mają charakter obiektywny, zatem brak działań dopasowujących może doprowadzić do zahamowania rozwoju. Dodatkowo, wskazane zostały uwarunkowania działań władz publicznych, zarówno w aspekcie działań organizacyjno-zarządczych, jak i kierunków podejmowanych decyzji strategicznych. Wskazano na przyczyny powstania i popularności analizowanych modeli, przytaczając dodatkowo głosy krytyki, które przedstawiono w sposób konstruktywny, pozwalający na doskonalenie i uzupełnienie tych modeli w przyszłości.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, istotnym obszarem przemian warunkujących wdrożenie postulatów omawianych paradygmatów są procesy i systemy zarządzania. Zmiany w tym obszarze polegają na koncentracji na odbiorcach usług publicznych, którzy z jednej strony traktowani są jako konsumenci, a z drugiej jako obywatele, którzy dzięki mechanizmom (metodom, technikom i strukturom) zarządzania zachowują realny wpływ na podejmowane decyzje zarządcze. Takie podejście wymaga wdrożenia mechanizmów sprzyjających zaangażowaniu klientów/obywateli w działalność organizacji publicznych przez sprawne rozpoznanie ich potrzeb oraz ich elastyczne zaspokojenie. Aktualne stają się również metody partycypacyjne. Postulaty te wymagają m.in. zmiany tradycyjnie hierarchicznych struktur organizacyjnych na struktury procesowe, umożliwiające zwiększenie efektywności oraz skuteczności podejmowanych działań przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb odbiorców usług publicznych. Rolą władz krajowych oraz lokalnych jest inicjowanie i skuteczne wdrażanie wspomnianych usprawnień, przy wsparciu politycznym podejmowanych działań. Szczególnie przydatne jest tutaj podejście sieciowe, pozwalające na budowanie koalicji i porozumień – często niezbędnych dla wdrożenia zmian. Rolą menedżerów publicznych jest poszukiwanie skutecznych sposobów zaspokojenia rozpoznanych potrzeb, natomiast rolą społeczności lokalnych jest ocena powyższych działań oraz artykułowanie potrzeb i preferencji, a dzięki temu wywieranie bezpośredniego wpływu na podejmowane decyzje dotyczące oferty publicznej. Wszystkie te działania muszą być zgodne z nadrzędnymi

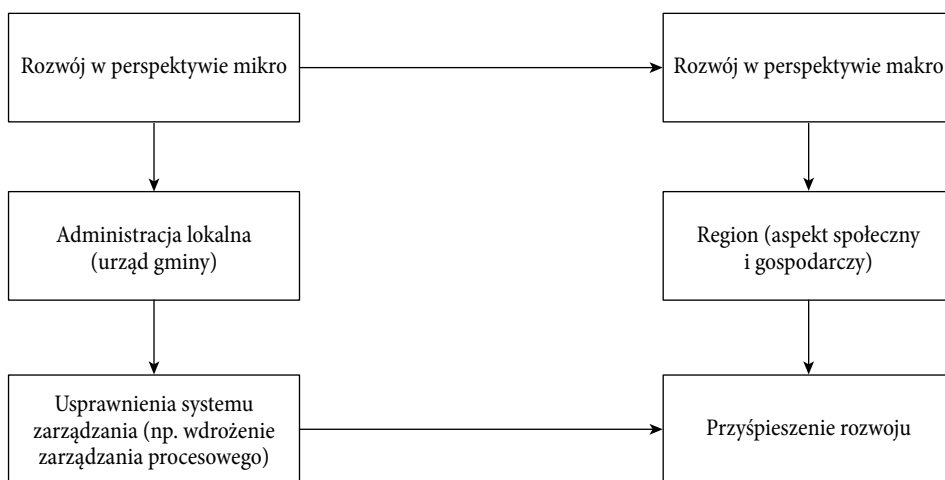
¹²⁵ S. Kozłowski, *Ekorozwój, wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 200–220.

założeniami modelu zrównoważonego rozwoju, który biorąc pod uwagę kwestie ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowe, wyznacza swoisty tunel nawigowania dla wszelkich decyzji władz samorządowych.

2.3. Determinanty rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny jest pojęciem kluczowym dla niniejszej pracy, ponieważ poruszane w niej zagadnienia związane z wdrażaniem zarządzania procesowego mają także służyć stymulowaniu szybszego, bardziej skutecznego i efektywnego rozwoju lokalnego dzięki usprawnieniu działania administracji lokalnej. Dlatego, dla lepszego zrozumienia istoty problemu, ważne jest odpowiednie zdefiniowanie pojęcia „rozwoju lokalnego”. Przez rozwój rozumieć należy proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych; także pewne (wyższe) stadium tego procesu, rozkwit, wzrost¹²⁶.

Powyższa definicja rozwoju pozwala na ujęcie tego procesu w dwóch umownych, współzależnych perspektywach: mikro i makro. Zależności te pokazuje rysunek 7.



Rys. 7. Współzależność perspektyw rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 7 pokazuje zależność pomiędzy rozwojem w umownej perspektywie mikro, którą stanowią przeobrażenia i zmiany zachodzące w administracji lokalnej oraz perspektywą makro, którą są przeobrażenia i zmiany w skali całego regionu (gminy). Zgodnie z przytoczoną definicją rozwoju, przeobrażenia te prowadzić po-

¹²⁶ Słownik Języka Polskiego PWN [online], http://sjp.pwn.pl/szukaj_poczatek/rozwoj/ [dostęp: 08.08.2011].

winy w obu perspektywach do powstania stanu doskonalszego i osiągania nowych, wyższych stadiów rozkwitu i wzrostu. Prawdliwość widoczna na rysunku 7 oznacza, że administracja lokalna, przez podejmowane działania (np. odpowiednie usprawnienia systemów zarządzania), może wywierać wpływ na osiąganie nowych stadiów rozkwitu i wzrostu regionu, zarówno w ujęciu społecznym, jak i gospodarczym.

Pojęcie „rozwoju lokalnego” definiowane jest w literaturze przedmiotu w różny sposób. W ujęciu statycznym – rozwój lokalny jest to faza rozwoju lub postępu społeczeństwa w jakimś aspekcie, która jest określona lub ograniczona do pewnego, zwykle małego rejonu lub obszaru¹²⁷. Takie ujęcie definicyjne wskazuje przede wszystkim na to, że pojęcie rozwoju lokalnego ogranicza się do pewnego, zwykle małego, obszaru. W ujęciu dynamicznym¹²⁸ – „rozwój lokalny” rozumiany jest jako proces ukierunkowany na wzmocnienie potencjału społeczności miast i wsi, co z kolei promuje ich wzrost gospodarczy i społeczny oraz rozwój ich mieszkańców; rozumiany jest również jako proces wyrównujący szanse, wzrastający i samo się podtrzymujący, który uwzględnia aspekty środowiskowe i płciowe¹²⁹. Ujęcie dynamiczne wskazuje na procesowy charakter rozwoju lokalnego, tzn. wymagający od decydentów działań ciągłych – w sferze bieżącego zarządzania oraz planowania strategicznego. Ujęcie to podkreśla zatem rolę systemu zarządzania i konieczności jego usprawniania w stymulowaniu rozwoju lokalnego¹³⁰.

Rozwój lokalny rozpatrywany jest zwykle w dwóch podstawowych płaszczyznach – społecznej i gospodarczej. Przez rozwój gospodarczy rozumie się zmiany strukturalne oraz inne towarzyszące wzrostowi gospodarczemu, który określa się jako rozszerzenie się zdolności danego obszaru do produkcji towarów i usług¹³¹. Wspomniana zdolność regionu do wytwarzania wywiera wpływ na wszelkie zjawiska ważne dla regionu. Po pierwsze, na powstanie nowych miejsc pracy, a więc stworzenie pewnej bazy dla społeczności, która pozwala jej na osiedlanie się i utrzymanie na danym terenie. Dodatkowo, wraz z rozwojem gospodarczym wzrasta standard życia, dochód społeczny oraz możliwości wyboru dla mieszkańców – nie są oni ograniczeni do jednego miejsca i sposobu uzyskiwania dochodu¹³². Po drugie, wzrost liczby przedsiębiorstw operujących na danym terenie,

¹²⁷ European Environment Information and Observation Network (EIONET) [online], <http://www.eionet.europa.eu/> [dostęp: 09.08.2011].

¹²⁸ Podział na ujęcie statyczne i dynamiczne pojęcia rozwoju lokalnego jest propozycją własną autora, wynikającą z obserwacji poczynionych na podstawie studiów krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu.

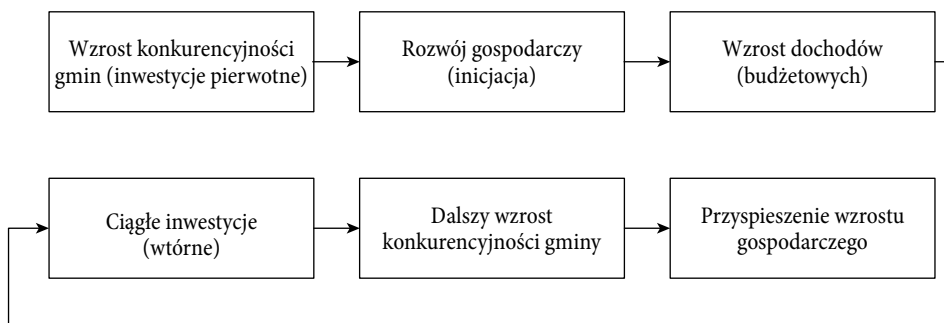
¹²⁹ T. Cabbott, J. Covey, *Social Investment Funds, An Expanded Critique*, “IDR Reports” 1996, Vol. 12, No. 4, s. 9.

¹³⁰ M. Hart, M. Murray, *Local Development in Northern Ireland – The Way Forward*, A Background Paper Northern Ireland Economic Council, Belfast 2000.

¹³¹ D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1991, s. 958.

¹³² J. Melkers, D. Bugler, B. Bozeman, *Technology Transfer and Economic Development*, w: *Theories of Local Economic Development*, ed. R.D. Bingham, R. Mier, Newbury Park CA 1993, s. 233.

powoduje zwiększenie dochodów budżetowych w ramach dochodów własnych, np. z podatków lokalnych¹³³. Wzrost ten przekłada się bezpośrednio na możliwości inwestycyjne, co z kolei prowadzi do zwiększenia przewagi konkurencyjnej i do kolejnego przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Zjawisko to, nazywane spiralą rozwojową, przedstawia rysunek 8¹³⁴.



Rys. 8. Spirala rozwojowa

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy proces wymaga aktywnego i sprawnego zarządzania gminą oraz odpowiedniego odczytywania potrzeb lokalnego sektora biznesowego. Występują tu dwa typy inwestycji. Inwestycje pierwotne – podejmowane są wtedy, gdy władze lokalne rozpoczynają swoje działania związane z budową przewagi konkurencyjnej. Są one zwykle utrudnione brakiem zasobów i dlatego odpowiednie dopasowanie działań do potrzeb klientów nabiera jeszcze większego znaczenia. Inwestycje wtórne finansowane są ze środków budżetowych, będących pochodną wcześniejszych działań. Aby zapoczątkować proces spirali rozwojowej oraz aby utrzymać go na odpowiednim poziomie, potrzebne jest ciągłe stosowanie usprawnień w obszarze zarządzania, gdyż konkurencja wymusza stosowanie zarówno standardowych, jak i innowacyjnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości¹³⁵.

Rozwój gospodarczy jest stosunkowo łatwo mierzalny. Do jego typowych mierników zaliczyć można: liczbę przedsiębiorstw działających na danym terenie, przyrost miejsc pracy w danej jednostce czasu, produkt narodowy brutto w prze-

¹³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

¹³⁴ Pojęcie spirali rozwojowej gminy jest propozycją własną autora. Wykorzystano tu znane powszechnie w teorii ekonomii pojęcie spirali inflacyjnej, które podkreśla mechanizm samonapędzania się współzależnych ze sobą zjawisk.

¹³⁵ Instrumenty standardowe nie stanowią o przewadze konkurencyjnej gminy ponieważ są zwykle powszechnie stosowane przez inne gminy. Jest to np. rozwój sieci drogowej, elektrycznej, gazowej itp. Instrumenty innowacyjne dotyczą tych obszarów, które wyróżniają gminę na tle konkurencji, czyli np. atrakcyjne stawki podatków od nieruchomości, wprowadzenie marek lokalnych itp. M. Flieger, *Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Poznań 2009, nr 1, s. 156–167.

liczeniu na jednego mieszkańca, dochody na mieszkańca lub wielkość lokalnych przychodów budżetowych z dochodów własnych, np. z podatku od nieruchomości, a także wysokość stopy bezrobocia¹³⁶.

Rozwój społeczny jest procesem ukierunkowanym, w wyniku którego następuje ciągły wzrost pewnych istotnych dla danego społeczeństwa czy społeczności zmiennych. Proces społeczny definiowany jest jako seria zjawisk mających wpływ na osobowość grupy społecznej. Grupy te i jednostki ścierają się ze sobą pod wpływem różnego rodzaju zależności przyczynowych lub strukturalno-funkcjonalnych i w wyniku tych zjawisk następują różnego rodzaju przeobrażenia społeczno-kulturowe. Proces rozumiany jest jako powiązania strukturalno-funkcjonalne lub przyczynowe, ciągła seria zmian, rozwój¹³⁷.

Jak pokazuje przytoczona definicja rozwoju społecznego, kluczową rolę odgrywa w nim pojęcie zmiennych, na których koncentrują się władze lokalne, zarządzając tym procesem. Do typowych zmiennych decydujących o rozwoju społecznym zaliczamy poziom wykształcenia, zdrowia oraz świadomości kulturalnej. Takie ujęcie rozwoju społecznego wskazuje na znaczne możliwości wspierania i modelowania tego rozwoju przez władze samorządowe i jednocześnie definiuje główne zadania w tym obszarze: ułatwienie dostępu do edukacji na wysokim poziomie, ochrony zdrowia oraz infrastruktury kulturalnej. Dodatkowo rozwój społeczny to także dostęp do infrastruktury technicznej, czyli dróg, mediów itp.

Lokalny rozwój gospodarczy i rozwój społeczny są zjawiskami współzależnymi. Dzięki nowym i atrakcyjnym miejscom pracy na danym terenie przybywają specjaliści zasilający lokalne zasoby ludzkie, które mogą z kolei stanowić o przewadze konkurencyjnej skutkującej dalszym rozwojem gospodarczym. Z kolei rozbudowa infrastruktury technicznej skutkująca zwiększeniem liczby podmiotów gospodarczych prowadzi do zwiększenia dochodów budżetowych oraz związanych z tym nowych możliwości rozbudowy infrastruktury społecznej. Jednak w każdym z tych działań istotne jest przyjęcie tzw. perspektywy marketingowej, czyli poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakie są bieżące potrzeby mieszkańców i przedsiębiorstw, a także w jaki sposób należy je skutecznie zaspokoić¹³⁸. Taka perspektywa kształtuje nową jakość działań władz lokalnych i warunkowana jest wdrożeniem sprawnego systemu zarządzania, który właściwie odczytuje i dostosowuje się do zmieniających się potrzeb lokalnych.

¹³⁶ A. Gobar, *The Need for Community Self-Evaluation*, w: *Economic Development in Local Government*, ed. R.L. Kemp, Jefferson, North Carolina and London 1995, s. 19.

¹³⁷ B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce*, w: *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, red. I. Sagan, M. Czepczyński, Gdańsk 2001, s. 127. Ujęcie procesowe jest w definicji rozwoju szczególnie cenne ze względu na możliwość oceny zmian w różnych punktach czasowych.

¹³⁸ L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J.J. Parysek, Poznań 1996, s. 100.

Dla lepszego zrozumienia mechanizmów rozwoju lokalnego bierze się pod uwagę zasoby wykorzystywane w procesie rozwoju, uczestników tych procesów oraz procesy zarządcze związane z wykorzystaniem poszczególnych zasobów przez aktorów wewnętrznych i zewnętrznych. Poniżej przeanalizowano podstawowe typy rozwoju lokalnego. Dodatkowo, określona została rola władz samorządowych w poszczególnych typach.

Wyróżniamy cztery podstawowe typy rozwoju lokalnego. Klasyfikacja ta wynika z kombinacji wspomnianych zmiennych – uczestników i zasobów rozwoju w aspekcie wewnętrznym oraz zewnętrznym¹³⁹. Według A. Klasika wyróżnić można następujące koncepcje rozwoju lokalnego: egzogeniczny, spolaryzowany, endogeniczny, zintegrowany i samopodtrzymujący się¹⁴⁰. W innych klasyfikacjach podział ten jest następujący:

1. Rozwój endogeniczny – oparty na maksymalizowaniu wykorzystania zasobów lokalnych przez lokalnych aktorów. Może być realizowany na obszarze posiadającym możliwości instytucjonalne i organizacyjne do samomobilizowania zasobów ludzkich, finansowych i surowcowych, które występują na danym terenie w odpowiedniej ilości i jakości.
2. Rozwój egzogeniczny – proces, który polega na wykorzystywaniu zasobów zewnętrznych przez zewnętrznych uczestników. Występuje na obszarach, gdzie brakuje podmiotów lokalnych zdolnych do zmobilizowania miejscowych zasobów pracy, gdzie nie ma odpowiednich zasobów finansowych i surowcowych. Rozwój egzogeniczny opiera się na wykorzystywaniu zewnętrznych czynników, takich jak: technologia, kapitał, czasami surowce, przy jednoczesnym eksploatowaniu lokalnego rynku pracy, głównie ze względu na niskie koszty. Także rynek zbytu jest głównie zewnętrzny.
3. Rozwój pobudzający (zasoby wewnętrzne) – występuje, gdy rozwój lokalny wynika z zaangażowania aktorów zewnętrznych, wykorzystujących zasoby danego obszaru. Przykładowo – firmy zewnętrzne dzięki własnemu kapitałowi i technologii mogą zaangażować miejscowych pracowników o potrzebnych kwalifikacjach, a także wykorzystywać lokalne surowce. Skuteczność firm wewnętrznych o charakterze globalnym wynika często z posiadanych przez nie powiązań gospodarczych, zapewniających promocję i sprzedaż na rynkach zewnętrznych.
4. Rozwój przyciągający (zasoby zewnętrzne) – polega na zaktywizowaniu miejscowych aktorów dzięki udostępnieniu zasobów zewnętrznych, którymi najczęściej mogą być środki finansowe oraz tzw. *know-how*, czyli wiedza, metody szkolenia¹⁴¹.

¹³⁹ A. Pichierrri, *Concertation and Local Development*, „International Journal and Regional Research” 2002, Vol. 26, No. 4, s. 689–706, za: J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Poznań 2006, s. 21–23.

¹⁴⁰ A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Katowice 1996, s. 16.

¹⁴¹ J. Hausner, *Ekonomia społeczna i rozwój*, „Ekonomia społeczna. Teksty” 2008, nr 12, s. 11–13.

Wymienione typy rozwoju stanowią dogodną podstawę do diagnozy uwarunkowań działania władz lokalnych – mają one zatem znaczny wymiar aplikacyjny. W tym aspekcie zasadne wydaje się wzbogacenie tej typologii określeniem znaczenia roli władz w wymienionych typach w podziale na role bieżącą i strategiczną. Warto również wskazać najważniejsze zadania. Propozycje w tym zakresie zawiera tabela 1.

Tabela 1. Rola i zadania gminy w stymulowaniu poszczególnych typów rozwoju lokalnego

Lp.	Rodzaj rozwoju – cechy	Rola bieżąca/rola strategiczna	Główne zadania gminy
1.	Rozwój endogeniczny – aktorzy i zasoby wewnętrzne	znaczna/znaczna	<ul style="list-style-type: none"> • aktywizacja i wsparcie aktorów wewnętrznych • optymalizacja zasobów wewnętrznych • działania zachęcające skierowane do aktorów zewnętrznych • próba komplementarnego powiązania wykorzystania zasobów wewnętrznych z zewnętrznymi – efekt synergii
2.	Rozwój egzogeniczny – aktorzy i zasoby zewnętrzne	znaczna/znaczna	<ul style="list-style-type: none"> • działania ukierunkowane na zainteresowanie podmiotów zewnętrznych komplementarnymi zasobami lokalnymi (np. ludzkimi) • rozwój zasobów lokalnych • aktywizacja aktorów lokalnych (np. aktywne wspieranie przedsiębiorczości na terenie gminy) • zawieranie porozumień np. międzygminnych umożliwiających danej gminie włączenie się i modelowanie na swoją korzyść większych przedsięwzięć lokalnych
3.	Rozwój pobudzający – aktorzy zewnętrzni i zasoby wewnętrzne	znaczna/znaczna	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie zainteresowania podmiotów zewnętrznych atrakcyjnymi zasobami wewnętrznymi • wspieranie rozwoju aktorów wewnętrznych • system zachęt skierowany do aktorów wewnętrznych związany z wykorzystaniem zasobów wewnętrznych i zewnętrznych • działania pozwalające na większe zaangażowanie zasobów zewnętrznych – efekt synergii łączenia zasobów
4.	Rozwój przyciągający – aktorzy wewnętrzni i zasoby zewnętrzne	znaczna/znaczna	<ul style="list-style-type: none"> • ciągłe uświadamianie i tworzenie możliwości wykorzystania zasobów zewnętrznych przez aktorów wewnętrznych • optymalizacja zasobów wewnętrznych • system zachęt dla aktorów zewnętrznych • działania sprzyjające współpracy aktorów wewnętrznych i zewnętrznych

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje tabela 1, w każdym z typów rozwoju rola władz lokalnych jest znaczna zarówno w aspekcie działań bieżących, jak i strategicznych. Związane jest

to z faktem, że dominujący na danym obszarze typ rozwoju lokalnego nie zwalnia władz lokalnych z obowiązku podejmowania bieżących oraz strategicznych działań zmierzających do wykorzystania mechanizmów charakterystycznych dla pozostałych typów rozwoju. Oznacza to, że np. gmina, w której definiuje się jako dominujący endogeniczny typ rozwoju, oprócz działań wspierających ten typ, powinna również prowadzić działania komplementarne, związane z maksymalnym zaangażowaniem aktorów zewnętrznych, którzy mogą korzystać z bogatych zasobów danej gminy, a jednocześnie stymulować aktorów wewnętrznych do komplementarnego wykorzystania zasobów zewnętrznych, dzięki czemu mogą oni przyspieszyć proces rozwoju własnego oraz, w efekcie – proces rozwoju lokalnego. Takie podejście sprzyja integracji gmin, ponieważ często ich interesy przenikają się i są współzależne. Dodatkowo, przez wykorzystanie efektu synergii wynikającego z łączenia rozproszonych zasobów wzrasta efektywność ich wykorzystania, co w aspekcie ograniczonej ilości zasobów ma istotne znaczenie dla lokalnego rozwoju¹⁴².

Jak wynika z powyższych rozważań, zjawisko rozwoju lokalnego jest złożone. Ujawnia się to również w aspekcie uwarunkowań tego rozwoju. Ponieważ na rozwój lokalny składa się rozwój w aspekcie społecznym oraz gospodarczym, wydaje się, że czynników wywierających nań wpływ jest tyle, ile potrzeb ludności oraz podmiotów gospodarczych. Dodatkowo, waga poszczególnych czynników jest inna w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczo-politycznej. W początkowym okresie transformacji w latach 90. ubiegłego wieku dominującą rolę w literaturze przedmiotu przypisywano czynnikom związanym z dostępnością zasobów technicznych, infrastrukturalnych oraz finansowych, a także zasobów ludzkich i naturalnych¹⁴³. Było to związane z powszechnie spotykanym brakiem tych zasobów oraz ze złym stanem infrastruktury pozostałym po poprzednim systemie.

Wraz ze zmianą procesów rozwojowych w końcu XX w., również w krajach rozwiniętych gospodarczo¹⁴⁴, zmianie uległy poglądy dotyczące uwarunkowań rozwoju lokalnego¹⁴⁵. Zwrócono uwagę na konieczność przemyślanego doboru podmiotów gospodarczych, rozpoczynających działalność na danym terenie pod kątem możliwości komplementarnego dopasowania się do ludzkich, rzeczowych oraz naturalnych zasobów lokalnych. Dużą rolę zaczęły odgrywać zasoby wiedzy, które współcześnie uważane są za jedno z podstawowych źródeł przewagi konkurencyjnej. Zasoby te wzmacniają znaczenie elastyczności, którą można rozpatrywać

¹⁴² R. Sobiech, *Przeciwdziałanie bezradności społecznej*, Warszawa 2003, s. 26.

¹⁴³ J.J. Parysek, *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J.J. Parysek, Poznań 1996, s. 38–39; A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego, w: Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 395.

¹⁴⁴ R. Hudson, *Institutional Change, Cultural Transformation and Economic Regeneration: Myths and Realities from Europe's Old Industrial Areas*, in: *Globalization, Institutions and regional Development in Europe*, ed. A. Amin, N. Thrift, London 2001, s. 196.

¹⁴⁵ R. Domański, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa 2004, s. 31.

w dwóch aspektach. Z jednej strony – zasoby wiedzy (np. kadra urzędu gminy oraz zasoby lokalnego rynku pracy) powodują, że władze lokalne mogą elastycznie dopasowywać swoją ofertę do dynamicznie zmieniających się wymagań sektora biznesowego. Możliwość szybkiej reakcji na pojawiające się szanse przyciągnięcia nowych przedsiębiorstw na teren gminy jest jednym z warunków dynamicznego rozwoju gospodarczego¹⁴⁶. Z drugiej strony – elastyczne zasoby wiedzy ułatwiają organizacjom sprawne dostosowanie się do zmieniających się potrzeb klientów oraz warunków rynkowych¹⁴⁷. Zasoby wiedzy powodują także zwiększenie poziomu kreatywności pracowników, co skutkuje powstawaniem nowych, skutecznych rozwiązań, a to ma duże znaczenie w bieżącej walce konkurencyjnej¹⁴⁸.

Przedstawione zmiany wskazują na to, że współczesne czynniki rozwoju lokalnego w znacznym stopniu uwarunkowane są zmianami zachodzącymi w mechanizmach konkurencyjnych sektora prywatnego. Wymaga to od jednostek lokalnych bieżącego rozpoznawania tych potrzeb, a nawet ich przewidywania, ponieważ szybkie dopasowanie się do nich jest warunkiem uzyskania przewagi konkurencyjnej i w efekcie przyśpieszenia rozwoju. Aby sprostać tym wymogom, jednostki administracji państwowej muszą posiadać sprawny system zarządzania, który nastawiony jest na ciągłe badanie wymagań klientów wewnętrznych i zewnętrznych oraz który jest zdolny do szybkiego dopasowania się do zmieniających się potrzeb. Władze lokalne muszą być także zdolne do skutecznego zachęcania społeczności lokalnej oraz podmiotów gospodarczych do efektywnego wykorzystania potencjału lokalnego. Sprzyjanie innowacjom, transferowi nowych pomysłów oraz technologii to cechy rozwoju opartego na wiedzy¹⁴⁹.

Wymienione uwarunkowania rozwoju lokalnego powodują, że zmianie ulegają także wymogi stawiane lokalnym przywódcom oraz kadrom. Na poziomie gminy konieczne jest wprowadzenie założeń organizacji uczącej się, tak aby elastycznie korzystała ze swoich zasobów wiedzy i doświadczenia. W związku z tym, zmianie ulec musi także kultura organizacyjna – od typowego wykonawstwa i administrowania w kierunku organizacji, w której dominuje chęć pomocy i dzielenia się doświadczeniami, pracownicy są kreatywni i skutecznie wprowadzają zmiany¹⁵⁰. Konieczne jest także wykorzystanie nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania, pozwalających działać sprawniej i efektywniej. Powoduje to, że liderzy lokalni muszą

¹⁴⁶ P. Wright, M.J. Kroll, J. Parnell, *Strategic Management: Concepts and Cases*, New York 1998, s. 31.

¹⁴⁷ J. Niemczyk, *Organizacja ucząca się*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Pelechuda, Warszawa 2000, s. 76.

¹⁴⁸ W. Bieńkowski, *Regonamika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Warszawa 1995, s. 48–60.

¹⁴⁹ R. Domański, op. cit., s. 270.

¹⁵⁰ M. Flieger, *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstw*, red. J. Skalik, Wrocław 2007, s. 151–158; J. Niemczyk, op. cit., s. 82.

posiadać wiedzę i umiejętności konieczne do sprawnego wprowadzania przedstawionych założeń. Jednak jak pokazują wyniki badań prowadzonych przez autora w latach 2008–2010, znajomość współczesnych koncepcji i metod zarządzania wśród kadry zarządzającej w gminach jest wciąż ograniczona¹⁵¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rozwój lokalny warunkowany jest przez dwie, współzależne grupy czynników: zewnętrzne i wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych zaliczmy:

- czynniki polityczne – regulacje prawne, zasoby finansowe i inne, wsparcie organizacyjne,
- czynniki zagraniczne – działania UE, regulacje UE, pomoc finansowa, założenia programów operacyjnych UE,
- czynniki biznesowe – zasoby, innowacyjność, konkurencyjność,
- czynniki ekonomiczne – koniunktura, trendy krajowe i globalne,
- czynniki społeczno-kulturowe – etos pracy, cechy narodowe.

Do czynników wewnętrznych zaliczamy:

- zasoby lokalne – ludzkie, finansowe, zasoby wiedzy, infrastruktura, środowisko, gospodarka,
- administracja lokalna – zasoby wiedzy, kreatywność, system zarządzania, umiejętność uczenia się, ukierunkowanie na potrzeby interesariuszy, elastyczność.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania w niniejszej pracy jest czynnik administracji lokalnej (urząd gminy) i sposób jej funkcjonowania, który ma także bezpośredni wpływ na stymulowanie rozwoju lokalnego.

2.4. Wpływ globalizacji na rozwój lokalny

Globalizacja jest to proces występujący (w ostatnich dziesięcioleciach) w gospodarce światowej, który charakteryzuje się nasileniem mobilizacji i przepływu dóbr, kapitałów i siły roboczej w skali ogólnoswiatowej¹⁵². Zjawiskom tym sprzyja rozwój transportu, komunikacji, telekomunikacji oraz szybki przepływ informacji w mediach. Tej ewolucji gospodarczej towarzyszą przeobrażenia w sferze społecznej, kulturowej, ustrojowej oraz politycznej, prowadzące do konfrontacji i zbliżenia w tych obszarach między państwami, narodami i ludźmi na całym świecie. Globalizacja ma więc swój wymiar gospodarczy i społeczny, polityczny i kulturowy¹⁵³.

¹⁵¹ M. Flieger, *Implementacja technik i metod organizatorskich w systemach zarządzania gminą*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy*, red. M. Hopej, M. Moszkowicz, J. Skalik, Wrocław 2010, s. 51–58; M. Flieger, *Próba oceny zastosowania i skuteczności metod zarządzania w gminach*, w: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie – nowe kierunki*, red. K. Zimniewicz, Poznań 2009, s. 176–180.

¹⁵² M. Kempny, *Globalizacja*, w: *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1998, s. 241.

¹⁵³ E. Cziomer, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, w: *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej politycznie Europie*, red. T. Wawka, t. 3, Kraków 2000, s. 114.

W kontekście gospodarczym globalizacji sprzyja proces tworzenia organizacji międzynarodowych, takich jak UE lub NAFTA, które powstały w skali lokalnej, oraz organizacji globalnych, takich jak MFW, WHO czy WTO¹⁵⁴. Obecnie proces globalizacji, głównie dzięki uczestnictwu w organizacjach lub porozumieniach międzynarodowych, obejmuje większość znaczących gospodarczo krajów świata, przez co rośnie ich współzależność ekonomiczna. Powoduje to, że organizacje znajdujące się na danym terenie muszą konkurować nie tylko z bezpośrednimi sąsiadami (w sensie geograficznym), ale także z wieloma organizacjami z obszarów znacznie oddalonych fizycznie.

Tak rozumiane zjawisko globalizacji powoduje, że coraz większą rolę w rozwoju lokalnym odgrywa polityka prowadzona przez władze zarówno krajowe, jak i lokalne. Aby skutecznie konkurować w skali globalnej, korporacje międzynarodowe z jednej strony stosują podobne metody zarządzania, porównując się do organizacji konkurencyjnych, a z drugiej strony – próbują się wyróżnić, poszukując w ten sposób źródeł przewagi konkurencyjnej¹⁵⁵. Jednym ze sposobów poszukiwania takich różnic jest dokonywanie wyborów, dotyczących lokalizacji działalności gospodarczej¹⁵⁶. Wybory korporacji międzynarodowych, jak również firm krajowych, w tym obszarze uwarunkowane są działaniami zarówno na szczeblu ogólnokrajowym (rządowym), jak i lokalnym (np. gminnym).

Aby zjawisko globalizacji wykorzystane zostało w jak największym stopniu w procesie stymulowania rozwoju lokalnego, wspomniane działania władz krajowych oraz lokalnych powinny wynikać z rozpoznanych potrzeb przedsiębiorstw międzynarodowych i lokalnych oraz z założeń licznych teorii lokalizacyjnych, które wyznaczają główne kierunki takich działań¹⁵⁷. Szczególnie ważne jest jed-

¹⁵⁴ M. Szostak, *Globalizacja – uwagi o sporach pojęciowych, przyczynach i skutkach*, Warszawa 2007, s. 2–3.

¹⁵⁵ T.L. Jackson, *Budowanie przewagi konkurencyjnej i zarządzanie zyskami*, Warszawa 2010, s. 14.

¹⁵⁶ J. Blair, R. Premus, *Major Factors in Industrial Location: A Review*, "Economic Development Quarterly" 1987, No. 1, s. 72–78.

¹⁵⁷ Teorie te omówione są w następujących opracowaniach: M.D. Smith, *A Theoretical Framework for Geographical Studies on Industrial Location*, Economic Geography, Oxford 1966; A. Lösch, *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa 1961, s. 136; R. Domański, *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, Warszawa 1987, s. 245–247; W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw*, Poznań 2003, s. 26; J. Regulski, *Przestrzenne procesy rozwoju*, w: *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, Warszawa 1985, s. 22–24; T. Bergin, W. Eagan, *Government Measures for the Promotion of Regional Economic Development*, Hague 1964, s. 22; W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce. Studia regionalne i lokalne*, Warszawa 1997, s. 17; W. Dziemianowicz, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000, s. 40; W. Dziemianowicz, *Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, red. Z. Olesiński, Warszawa 1998, s. 218–220; I. Fierla, K. Kuciński, *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, Warszawa 2001, s. 10, 34; K. Kuciński, *Przestrzenne powiązania firm*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, Warszawa 2001, s. 22–28; E. Hoover, *Lokalizacja działalności gospodarczej*, Warszawa 1962, s. 14; K. Kuciński, *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński,

nak stworzenie systemu sprzyjającego utrzymywaniu bieżącego monitoringu warunków lokalizacyjnych przedsiębiorstw, szczególnie w ramach branży, która dla danego obszaru (gminy) jest dziedziną strategiczną. W ten sposób władze lokalne są w stanie lepiej dopasować się do tych oczekiwań. Wymaga to stworzenia odpowiedniego systemu zarządzania, który nastawiony jest na potrzeby klienta oraz który jest w stanie elastycznie dopasować się do tych potrzeb. Ponadto, sprzyjający rozpoznaniu potrzeb lokalizacyjnych bieżący dialog pomiędzy władzami lokalnymi a przedsiębiorstwami, powoduje, że przedsiębiorcy chętniej zwracają się ku danemu obszarowi jako potencjalnemu miejscu lokalizacji ich przedsięwzięć inwestycyjnych.

Globalizacja uwidacznia się również w zmianach o charakterze społeczno-kulturowym, które w dużej mierze uwarunkowane są mobilnością ludności, wynikającą ze znoszenia barier migracyjnych oraz rozwojem globalnych mass mediów, w tym szczególnie telewizji oraz Internetu. Zmiany te mają znaczący wpływ na rozwój lokalny, ponieważ wyznaczają kierunki działań władz lokalnych, stymulujących ten rozwój. Mobilność społeczeństwa powoduje, że władze lokalne zmuszone są do ciągłego rozpoznawania potrzeb społeczności lokalnej i skutecznego ich zaspokajania, tak aby zasoby ludzkie o pożądanym cechach nie odpływały z danego terenu¹⁵⁸. Rozwój mass mediów w połączeniu z mobilnością społeczeństw powoduje z jednej strony ujednoczenie i zbliżenie się kultur, a z drugiej – napięcia społeczne wywołane chęcią ochrony tożsamości narodowej i lokalnej. Powoduje to konieczność pogodzenia często sprzecznych interesów społeczności lokalnej na danym terenie w celu wypracowania spójnej polityki rozwoju społeczno-kulturalnego.

Istotnym dla rozwoju lokalnego przejawem globalizacji jest powstanie szeregu współczesnych koncepcji zarządzania, które m.in. wykorzystują istotę procesów globalizacyjnych do tworzenia podstaw nowego sposobu funkcjonowania organizacji¹⁵⁹. Szczególnego znaczenia nabiera koncepcja organizacji wirtualnej, która zakłada działanie podmiotu na rynku globalnym, co powoduje, że jego umiejscowienie geograficzne nie ma większego znaczenia¹⁶⁰. Ponadto, powstawaniu tego rodzaju przedsiębiorstw sprzyja rozwój sektora usługowego, wykorzystującego nowoczesne technologie informatyczne, dla których lokalizacja również ma mniejsze znaczenie w porównaniu z tradycyjnym sektorem wytwórczym. Znaczące dla przedsiębiorstw są natomiast: dostęp do informacji, wiedzy oraz możliwość elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby klientów, którzy coraz częściej rozpatrywani są w skali globalnej.

Warszawa, 2001, s. 182; R. Domański, *Socioeconomic Transformations in Central and Eastern Europe from the Perspective of Regional Science*, w: *Regional Science: Perspective for the Future*, red. M. Chatterji, New York 1996, s. 269; T. Zimmerer, N. Scarborough, *Essentials of Entrepreneurship and Small Business Management*, New Jersey 1998, s. 346.

¹⁵⁸ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999, s. 95–105.

¹⁵⁹ Analiza wybranych koncepcji zarządzania przedstawiona została w dalszej części pracy.

¹⁶⁰ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, op. cit., s. 47–65.

Opisane zmiany powodują, że tradycyjne sposoby oddziaływania władz lokalnych na rozwój danego regionu stają się ograniczone i pojawiają się nowe wyzwania, które często pozostają poza możliwościami decyzyjnymi miejscowych władz. Nowe koncepcje działania organizacji, mobilność ludzi i kapitału, rozwój technologii informatycznych oraz umocnienie sektora usługowego powodują, że odosobnione lokalizacje przestają mieć duże znaczenie, natomiast coraz większej wagi nabiera funkcjonowanie w sieciach powiązań oraz budowanie skutecznych systemów międzyorganizacyjnych. Proces ten dodatkowo wzmacniany jest powszechnym wykorzystaniem *outsourcingu* w działaniach współczesnych organizacji¹⁶¹. Przed władzami lokalnymi pojawiają się więc nowe wyzwania, związane ze zrozumieniem istoty powyższych zmian oraz z opracowaniem sposobów dopasowania działań prorozwojowych do współczesnych trendów¹⁶².

Dodatковым czynnikiem wpływającym na złożoność współczesnych uwarunkowań lokalizacyjnych, który zwiększa wymagania stawiane władzom lokalnym, jest mobilność kapitału podyktowana wspomnianymi wcześniej tendencjami integracyjnymi w skali lokalnej oraz globalnej, której towarzyszy wzrost roli czynników o charakterze makroekonomicznym. Przedsiębiorstwa przenoszą swoją działalność gospodarczą w rejony świata o niskich kosztach siły roboczej, gdzie występują niskie stopy procentowe i podatki oraz gdzie ułatwiony jest dostęp do kredytów, występują sprzyjające uwarunkowania polityczno-społeczne i występuje niewielki w skali ogólnokrajowej stopień utrudnień biurokratycznych. Powoduje to, że w tym zakresie rola władz lokalnych staje się znacznie ograniczona, a dominują działania władz rządowych na szczeblu ogólnokrajowym i międzynarodowym (np. porozumienia i umowy międzynarodowe). Obniżanie kosztów transportu oraz miniaturyzacja produkcji powodują, że opłacalna staje się częsta zmiana miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, co dodatkowo komplikuje działania władz lokalnych.

Globalizacji towarzyszą także powiązane ze sobą, często sprzeczne zjawiska oraz oczekiwania. Z jednej strony mamy do czynienia z umiędzynarodowieniem gospodarki oraz globalizacją rynków, a z drugiej – z pojawianiem się lokalnych sieci przedsiębiorstw zgrupowanych wokół dużych inwestycji odgrywających rolę „lokomotyw rozwoju lokalnego”¹⁶³. Inicjatywom integracji międzynarodowej towarzyszy powszechnie akceptowane umocnienie decyzyjno-wykonawczej roli władz lokalnych. Równoległe z narastającą współzależnością gospodarek i zanikaniem granic, wyrażającymi się w ekspansji handlu międzynarodowego i upodobnieniu się wzorów konsumpcji, występuje wzrost sentymentu lokalnego, przejawiający

¹⁶¹ T. Koczyński, *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, Warszawa 2010, s. 20–25.

¹⁶² A. Noworól, *Zmiany systemu planowania rozwoju lokalnego i regionalnego jako przykład usprawnienia usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 1, s. 45–48.

¹⁶³ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze samorządowe mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa 2001, s. 9.

się w docenieniu tradycji i promocji produktów lokalnych¹⁶⁴. Powoduje to, że współcześnie władze lokalne działają w szczególnie trudnych warunkach, co stawia przed nimi nowe wyzwania, związane z uwrażliwieniem na oczekiwania klientów (interesariuszy) oraz ze zwiększeniem elastyczności działania przez stosowanie usprawnień w różnych obszarach działalności, w tym w systemach zarządzania i strukturach organizacyjnych. Badane w ramach niniejszego opracowania usprawnienie polegające na wdrożeniu zarządzania procesowego w urzędach gmin, wpisuje się w kontekst opisanych wyzwań.

W skali europejskiej należy wspomnieć o kierunkach polityki tworzonej na szczeblu międzynarodowym przez Unię Europejską, która w sposób bezpośredni kształtuje najważniejsze elementy polityki gospodarczo-społecznej krajów członkowskich oraz wpływa na politykę innych państw przez rozbudowaną sieć powiązań gospodarczych. Zgodnie z przyjętą w roku 2000 Strategią Lizbońską, działania podejmowane przez kraje unijne mają doprowadzić do przekształcenia gospodarki unijnej w najbardziej konkurencyjną i innowacyjną gospodarkę świata, co powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera wspieranie nauki oraz rozwoju najnowszych technologii jako potencjalnych obszarów przewagi konkurencyjnej Europy nad Ameryką Północną oraz gospodarkami azjatyckimi¹⁶⁵.

Dodatkowo, pojawia się postulat pomocy unijnej dla państw oraz regionów UE najbardziej zacofanych gospodarczo, co powoduje powstanie nowych wyzwań oraz szans rozwojowych dla Polski zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Wskazuje to na wciąż dużą rolę władz lokalnych w stymulowaniu rozwoju lokalnego, ponieważ na tym poziomie powstają strategie rozwoju, strategie inwestycyjne oraz strategie związane ze wspieraniem przedsiębiorczości, a także tworzone są budżety lokalne kształtujące dynamikę i kierunki zmian lokalnych. Poza tym, działania władz lokalnych wywierają bezpośredni wpływ na wielkość oraz kierunki wykorzystania pomocy unijnej, co w perspektywie wyrównywania poziomów konkurencyjności regionów w skali globalnej ma bardzo duże znaczenie¹⁶⁶. Również i w tym kontekście uwidacznia się kluczowa rola trafnego odczytywania potrzeb lokalnych i oczekiwań sektora społeczno-gospodarczego w celu zwiększenia efektywności podejmowanych przez władze działań na rzecz pozyskiwania oraz wykorzystywania środków unijnych. Należy jednak dodać, że działania wspomagane funduszami z UE w skali regionalnej muszą być wspierane komplementarnymi działaniami w skali ogólnokrajowej, gdyż często istnienie ponadregionalnej infrastruktury technicznej warunkuje rozwój lokalny. Aktualny staje się zatem postulat koordy-

¹⁶⁴ W. Sengenberger, *Local Development and International Economic Competition*, "International Labour Review" 1993, Vol. 132, No. 3, s. 313–329.

¹⁶⁵ A. Konarzewska, *Członkostwo w Unii Europejskiej – Korzyści dla Polski*, „Raport” 2008, nr 1, s. 30.

¹⁶⁶ *Polska na tle wszystkich państw Unii Europejskiej – wykorzystanie funduszy europejskich na lata 2007–2013* [online], http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Polska_na_tle_140211.pdf/ [dostęp: 13.08.2011].

nacji działań szczebla rządowego oraz lokalnego dla usprawnienia i przyspieszenia rozwoju w skali krajowej oraz lokalnej¹⁶⁷.

Jak wynika z powyższych rozważań, rozwój lokalny jest procesem warunkowanym przez działania władz zarówno szczebla ogólnokrajowego, jak i lokalnego. Rozpatrując różne perspektywy i uwarunkowania tego rozwoju, dominującą rolę będziemy zamiennie przypisywać tym szczeblom. Np. wspomniane uwarunkowania makroekonomiczne pozostają w obszarze oddziaływań rządu, natomiast dynamika i kierunki usprawnień związanych z wykorzystaniem środków unijnych w dużej mierze powiązane są z działalnością i aktywnością władz lokalnych. Ważnym aspektem rozwoju lokalnego, który wskazuje na zwiększenie roli władz lokalnych w zarządzaniu rozwojem lokalnym, jest stymulowanie powstawania lokalnych sieci współpracy pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na terenie np. danej gminy lub grupy gmin¹⁶⁸. Sieci takie tworzone mogą być wokół jednego głównego inwestora, który stymuluje powstanie wielu mniejszych firm, zapewniających temu inwestorowi wsparcie *outsourcingowe* w obszarach takich, jak produkcja części i podzespołów, usługi poligraficzne, szkoleniowe, rekrutacyjne itp. W tym przypadku działania władz lokalnych koncentrują się przede wszystkim na zdobyciu inwestora strategicznego. Podejście takie obecnie jest z powodzeniem wykorzystywane przez niektóre gminy w Polsce, co potwierdza jego skuteczność.

Biorąc pod uwagę opisane uwarunkowania, warto zwrócić uwagę na zjawisko tzw. integracji pośredniej, czyli dążenia firm do lokalizowania się w pobliżu siebie ze względu na działanie na tym samym rynku. Integracja pośrednia jest zjawiskiem, które korzystnie wpływa na zarządzanie rozwojem lokalnym z perspektywy władz lokalnych, gdyż uwzględnia wspomniane zmiany uwarunkowań rozwojowych, wynikające z globalizacji. Pojawiają się wtedy powiązania konkurencyjne, ponieważ w sąsiedztwie i w pobliżu tego samego rynku zbytu lokalizują się firmy współzawodniczące o ten rynek. Mogą to być powiązania komplementarne, gdy firmy skupiają się w pobliżu rynku, na który dostarczają różne, ale uzupełniające się produkty zaspakajające splatający się popyt albo wspomagające się, gdy firmy o odmiennych profilach skupiają się koło siebie, gdyż dostarczają różne, nie konkurujące ze sobą produkty na ten sam rynek¹⁶⁹.

W związku z tymi zależnościami, w miarę rozwoju gminy jej dalszy wzrost staje się coraz łatwiejszy, gdyż istnienie określonej grupy przedsiębiorstw na jej terenie może mieć wpływ na korzystne decyzje lokalizacyjne kolejnych podmiotów konkurencyjnych¹⁷⁰. Dzieje się tak w przypadku lokalizacji dużego przedsiębiorstwa spełniającego

¹⁶⁷ A. Kowalewski, *Problem z ładem przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 2–3.

¹⁶⁸ K. Łobos, *Organizacja sieciowa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 97–105.

¹⁶⁹ K. Kuciński, *Przestrzenne powiązania firm*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, Warszawa 2001, s. 22–28.

¹⁷⁰ T. Zimmerer, N. Scarborough, *Essentials of Entrepreneurship and Small Business Management*, New Jersey 1998, s. 346.

rolę „lokalnej lokomotywy rozwoju”. W pobliżu powstają często firmy-kooperanci, których decyzje lokalizacyjne w dużej mierze zdeterminowane zostały przez decyzje owych lokomotyw, co ułatwia władzom lokalnym działania prorozwojowe¹⁷¹. Proces taki przyczynia się także do budowania, ważnej z punktu widzenia konkurencyjności, spójności gospodarki lokalnej¹⁷². Wysokie wymagania firmy wiodącej, decydującej o typie produktów i stosowanych technologiach, narzuca firmom współpracującym wysokie wymagania jakościowe i pośrednio przyczynia się do budowania środowiska innowacyjnego, co wpływa na poprawę konkurencyjności. Dodatkowo, ten kierunek działań wpisuje się w uwarunkowania lokalizacyjne współczesnych korporacji dotyczące innowacyjności gospodarki lokalnej, elastyczności, wiedzy i doświadczenia lokalnego rynku pracy, dostępu do informacji, bliskości centrów rozwojowych oraz ośrodków naukowych, a także możliwości obniżenia kosztów¹⁷³.

Pomimo tego, że globalizacja wpływa na przenikanie się rynków i ich ujednolicenie, firmy często poszukują nisz, w których procesy konkurencji globalnej są mniej widoczne. Identyfikacja, rozwijanie oraz promowanie specyficznych dla danego regionu nisz o wysokiej efektywności jest skutecznym działaniem władz lokalnych na rzecz stymulowania rozwoju w dobie globalizacji¹⁷⁴. W takich niszach firmy znajdują następujące elementy sprzyjające ich rozwojowi:

- wysoki poziom wyposażenia w nowoczesne czynniki produkcji, które dają relatywną przewagę wywołującą pozytywne efekty zewnętrzne i korzyści koncentracji przestrzennej,
- innowacyjność zarówno w ujęciu technologicznym, jak i społecznym,
- istnienie rozwiniętych sieci partnerskich i powiązań pomiędzy konkurującymi przedsiębiorstwami,
- wysoki poziom specjalizacji rynku pracy połączony z jego elastycznością,
- relatywnie homogeniczny charakter regionów, które cechuje bogata sieć instytucji o względnie przewidywalnych zachowaniach i wysokim poziomie gotowości reagowania na nowe wyzwania,
- istnienie lokalnych liderów, którzy potrafią skupić wokół siebie regionalne przedsiębiorstwa i doprowadzić do konsensusu wszystkich ważnych sił wokół wspólnej strategii¹⁷⁵.

Z drugiej strony, opisana prawidłowość prowadzi może do wzrostu konkurencji w regionie, co może skutecznie zniechęcać nowe firmy poszukujące lokalizacji swojej działalności. Z pomocą w takim przypadku przychodzi precyzyjna polityka wspierania przedsiębiorczości, dzięki której buduje się strukturę gospodarczą regio-

¹⁷¹ I. Fierla, K. Kuciński, op. cit., s. 173.

¹⁷² E. Hoover, *Lokalizacja działalności gospodarczej*, Warszawa 1962, s. 14.

¹⁷³ E. Hoover, op. cit., s. 19–21.

¹⁷⁴ R. Domański, *Socioeconomic Transformations in Central and Eastern Europe from the Perspective of Regional Science*, w: *Regional Science: Perspective for the Future*, red. M. Chatterji, New York 1996, s. 269.

¹⁷⁵ K. Kuciński, *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, Warszawa 2001, s. 182.

nu, zwracając uwagę na element komplementarności produkowanych w regionie dóbr i usług, jednocześnie unikając barier rozwojowych w przyszłości.

Ważnym przejawem globalizacji jest wzrost tempa zmian społecznych, gospodarczych oraz kulturowych, a także pojawienie się trudności z ich przewidywaniem i w konsekwencji z szybkim i elastycznym dostosowaniem się do skutków tych zmian. Pojawiły się więc nowe wymagania stawiane sposobom i systemom zarządzania w administracji lokalnej. W związku z nieprzewidywalnością zmian utrudniony stał się proces wieloletniego planowania strategicznego i pojawiły się nowe postulaty dotyczące optymalizacji bieżących zasobów w celu wykorzystywania pojawiających się szans rozwojowych oraz unikania aktualnych zagrożeń¹⁷⁶. Pojawił się postulat związany z koniecznością adaptacji i wykorzystania metod i technik zarządzania, których skuteczność sprawdzona została w praktyce działania przedsiębiorstw prywatnych w zarządzaniu publicznym¹⁷⁷. Postulat ten wymaga od władz i lokalnych liderów wiedzy teoretycznej i specyficznych umiejętności praktycznych związanych z wdrażaniem tych metod¹⁷⁸. W wyniku ich implementacji oczekuje się zwiększenia efektywności i skuteczności działania wskutek lepszego zagospodarowania zasobów finansowych i rzeczowych, a także zwiększenia efektywności i kreatywności czynnika ludzkiego. Ważne jest otwarcie na potrzeby otoczenia wewnętrznego¹⁷⁹ oraz zewnętrznego. Dokładne rozpoznanie i zaspokojenie potrzeb klientów zewnętrznych oraz wewnętrznych umożliwia trafne wyznaczenie kierunków działań poziomu strategicznego, taktycznego oraz operacyjnego, np. urzędu gminy. Podejście takie zwiększa skuteczność działań, elastyczność oraz szybkość reakcji na pojawiające się bodźce.

Opisane procesy zachodzące w otoczeniu wymagają zmian w tradycyjnych, zwykle mało wydajnych strukturach organizacyjnych. Poszukuje się nowych, bardziej elastycznych struktur umożliwiających bieżące uwzględnianie potrzeb klientów w aspekcie zewnętrznym oraz wewnętrznym¹⁸⁰.

¹⁷⁶ R. Krupski, *Formułowanie strategii w ujęciu szkoły zasobowej*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 2, s. 14–22; R. Krupski, *Szkoła zasobowa – znikające cele*, w: *Innowacje w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz instytucjami sektora publicznego. Teoria i praktyka*, red. H. Bieniok i T. Kraśnicka, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach”, Katowice 2010, s. 66–76; R. Krupski, T. Gospodarek, *Teoretyczne podstawy i rola szkoły zasobowej zarządzania strategicznego*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Odnowa przedsiębiorstw jako konsekwencja kryzysu – czego się nauczyliśmy?*, red. J. Skalik, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 128, Wrocław 2010, s. 218–224.

¹⁷⁷ Postulat ten omówiony został szerzej w podrozdz. 2.4, w ramach koncepcji *New Public Management*.

¹⁷⁸ Jak pokazują wynik badań prowadzonych przez autora, znajomość metod i technik zarządzania w gminach jest wciąż niewielka. Zob: M. Flieger, *Próba oceny zastosowania i skuteczności metod zarządzania w gminach*, w: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie – nowe kierunki*, red. K. Zimniewicz, Poznań 2009, s. 173–182.

¹⁷⁹ G. Broniewska, *TQM – identyfikacja powiązań i pomiar jakości klienta wewnętrznego*, „Organizacja i Kierowanie” 1999, nr 3, s. 10.

¹⁸⁰ Aspekt wewnętrzny dotyczy relacji pomiędzy sąsiadującymi gniazdami łańcucha procesowego w strukturze organizacji procesowej. Szersze wyjaśnienie omawianej zależności znajduje się w dalszych rozdziałach opracowania.

Towarzyszą temu zmiany w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, które dotyczą zachowania spójności metod i technik stosowanych w organizacji ze strukturą organizacyjną, strategią organizacji oraz z charakterem zasobów ludzkich (umiejętnościami, wiedzą, doświadczeniem, postawami)¹⁸¹. Ważne staje się świadome kształtowanie spójnej kultury organizacyjnej zarówno na poziomie artefaktów, jak i norm, wartości oraz założeń kulturowych¹⁸². Jednolita kultura staje się podstawą kształtowania spójnego systemu zarządzania. Rośnie wykorzystanie specjalistycznych systemów informatycznych w celu lepszej koordynacji przepływu informacji wewnątrz struktur organizacyjnych oraz w obszarze komunikacji z jej klientami zewnętrznymi. Wdrażane są projekty tzw. e-administracji, które inicjowane są zarówno na szczeblu lokalnym, jak i na szczeblu rządowym oraz międzynarodowym (np. inicjatywa e-Europe)¹⁸³.

Dynamika zmian globalizacyjnych wymaga również zastosowania usprawnień zarządzania na poziomie fundamentalnym, jakim są współczesne koncepcje zarządzania. Koncepcje te są warunkiem wprowadzania zmian w funkcjonowaniu administracji lokalnej w sposób świadomy, usystematyzowany i ukierunkowany, co zapobiega przypadkowym i nieefektywnym działaniom¹⁸⁴. Szczególnie aktualne w dobie globalizacji wydaje się wykorzystanie koncepcji organizacji uczącej się, która każdej organizacji pozwala wykorzystywać zasoby wiedzy znajdujące się na różnych jej poziomach oraz modyfikować zachowania dzięki zgromadzonym doświadczeniom¹⁸⁵. Podejmowanie projektów o charakterze ponadgminnym oraz idea kooperencji wymuszają korzystanie z założeń koncepcji organizacji wirtualnej, w której uczestnicy i kreatorzy wartości dodanej dobierani są według posiadanych kluczowych kompetencji. Powodem powoływania tych organizacji jest realizacja określonego projektu, po czym organizacje te rozpadają się. Integratorem takiej organizacji może być np. gmina, zwiększając w ten sposób efektywność zasobów zaangażowanych w realizację projektu¹⁸⁶. Również zmiany wewnątrz urzędu gminy związane z nową filozofią podejścia do zasobów ludzkich jako indywidualnych, wewnętrznie zmotywowanych i samokontrolujących się jednostek oraz usprawnienia związane ze zmianą tradycyjnych struktur organizacyjnych w kierunku struktur procesowych wymagają zastosowania założeń koncepcji organizacji fraktalnej, przyjmującej, że

¹⁸¹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2000, s. 22–24.

¹⁸² J. Niemczyk, *Organizacja ucząca się*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 83–84.

¹⁸³ W. Marciński, *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 nie mit, lecz szansa dla Polski*, w: *Spółczesność wiedzy, mit, czy szansa dla Polski*, materiały konferencyjne [online], <http://www.egov.edu.pl/> [dostęp: 05.07.2011].

¹⁸⁴ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 66; B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 72.

¹⁸⁵ J. Niemczyk, *Organizacja ucząca się*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 76–75.

¹⁸⁶ K. Zimmewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2009, s. 89–93.

samodzielne jednostki dążą do realizacji zinternalizowanych celów, poruszając się w wyznaczonych przez te cele tunelach nawigowania (tunelach wartości dodanych)¹⁸⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe wyzwania stojące przed administracją publiczną, będące wynikiem globalizacji, należy podkreślić konieczność zmiany roli państwa, od którego wymagane są działania zachęcające i ułatwiające wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań i usprawnień na poziomie lokalnym. Aktualny staje się postulat popularyzacji najskuteczniejszych rozwiązań wśród jednostek szczebla samorządowego oraz pomocy w ich akomodacji do warunków istniejących w poszczególnych regionach kraju. Takiej polityce sprzyja tworzenie platform *benchmarkingowych*, do których – na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa – przystępować mogą jednostki samorządu publicznego¹⁸⁸. Istotne staje się wypracowanie spójnego systemu mierników działań podejmowanych przez lokalne władze oraz świadczonych usług publicznych, co pozwala na zobiektywizowanie ocen i porównywanie osiągniętych rezultatów¹⁸⁹. Takie działania skutkują nie tylko optymalizacją funkcjonowania poszczególnych gmin oraz doskonaleniem w procesie przystosowywania się do zmieniających się warunków wewnętrznych, zewnętrznych i do zmiennych oczekiwań klientów, ale również pozwalają na stworzenie systemu ciągłego doskonalenia w administracji publicznej zarówno na szczeblu rządowym, jak i lokalnym¹⁹⁰. Zgodnie z założeniami koncepcji systemowej – tworzenie i doskonalenie takiego systemu polega na analizie zmian i usprawnień jego poszczególnych elementów w aspekcie poprawy efektywności i skuteczności działania całego systemu. Takie podejście pozwala uniknąć działań nieefektywnych i niespójnych systemowo, które wprowadzane w sposób przypadkowy prowadzić mogą do pogorszenia działania systemu jako całości. Powyższa prawidłowość jest jednocześnie przykładem zastosowania założeń koncepcji systemowej w zarządzaniu publicznym¹⁹¹.

Podsumowanie

Działanie administracji państwowej wymaga obecnie wprowadzenia wielu zmian i usprawnień. Tradycyjny model biurokratyczny stworzony został w warunkach stabilnego rozwoju państw dobrobytu okresu drugiej połowy XX w., jednak już pod koniec tego okresu okazało się, że rozbudowane hierarchicznie organizacje nastawione na świadczenie usług jednorodnemu społeczeństwu nie były w stanie

¹⁸⁷ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, op. cit., s. 26–27.

¹⁸⁸ *Indeks – klucz do dobrej gminy*, Fundacja Instytut Studiów Strategicznych [online], http://www.indeksgmin.org.pl/downloads/Deklaracja_kolor.pdf/ [dostęp: 30.07.2011].

¹⁸⁹ A. Radwan, *Warunki sprawnego świadczenia usług publicznych. Tendencje rozwoju sektora usługowego w Polsce*, w: *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008, s. 48–55.

¹⁹⁰ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 96–97.

¹⁹¹ R. Krupski, *Systemowa koncepcja organizacji i zarządzania*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 11–25.

sprostać coraz bardziej zróżnicowanym oraz zmiennym potrzebom społeczeństw okresu postindustrialnego. Powstały zatem koncepcje usprawnień i zmian, wyrażające się w modelu nowego zarządzania publicznego (NPM), którego postulaty dotyczyły upodobnienia mechanizmów działania organizacji publicznych do przedsiębiorstw sektora prywatnego. Miało temu służyć wprowadzenie mechanizmów konkurencji do sektora publicznego oraz przyjęcie potrzeb klientów i konieczność ich skutecznego zaspokojenia za dominujący wyznacznik działań władz gminy.

Uzupełnieniem paradygmatu NPM było stworzenie modelu dobrego rządzenia (ang. – *Good Governance* – GG), wskazującego na pewne słabości modelu NPM. W ramach nowego paradygmatu zaproponowano powrót do kategorii obywatela/konsumenta, który artykułując swoje potrzeby, zachowywał prawo do politycznego wpływu na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Podkreślona została konieczność wypracowania mechanizmów aktywnej partycypacji obywateli w życiu publicznym, co pozostawało warunkiem stworzenia społeczeństwa obywatelskiego. W świetle przywołanych modeli paradygmat zrównoważonego rozwoju (ang. – *Sustainable Development*) jawi się jako ten, który swoimi założeniami wyznacza kierunki działań władz publicznych, ponieważ potrzeby społeczności powinny być zaspokajane w taki sposób, aby nie umniejszać szans przyszłych pokoleń. Model ten zakłada odpowiednio i świadomie ukształtowane relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko (nie tylko przyrodnicze, ale także sztuczne – wytworzone przez człowieka) oraz zdrowiem człowieka. Można więc przyjąć, że modele NPM, GG oraz SD są względem siebie komplementarne i wzajemnie się uzupełniają, tworząc spójny zestaw zaleceń i kierunków działania współczesnej administracji publicznej.

Aktualnie dokonującym się przemianom lokalnym nieodłącznie towarzyszy aspekt rozwoju, który przyjmując charakter procesowy, obejmuje zarówno obszar zmian gospodarczych, społecznych i kulturowych, jak również przemiany wewnętrzne, związane z systemem zarządzania, wykorzystywanymi koncepcjami oraz stosowanymi metodami i technikami zarządzania, przekształceniem struktur organizacyjnych w elastyczne i sprawnie dopasowujące się mechanizmy, które wykorzystują istotę podejścia systemowego. Coraz większą rolę zaczynają odgrywać kwestie zarządzania wiedzą oraz spójności odpowiedniej polityki zarządzania zasobami ludzkimi, które w połączeniu z wyżej wspomnianymi zmianami, mają doprowadzić do ukształtowania się nowej kultury organizacji publicznych oraz wykształcenia w nich mechanizmów charakterystycznych dla organizacji uczących się.

Powyższe przemiany wymagają aktywnego zaangażowania władz lokalnych, które odgrywają rolę inicjującą w zakresie przeprowadzania reform oraz odpowiedzialne są za poszukiwanie oraz skuteczne wdrażanie efektywnych rozwiązań zarządczych. W celu skutecznego pełnienia funkcji, władzom lokalnym stawiane

są nowe wymagania związane z umiejętnościami prowadzenia negocjacji społecznych oraz tworzenia koalicji dla realizacji formułowanych celów. Coraz bardziej aktualny staje się postulat kooperencji. Nowe władze publiczne muszą również posiadać profesjonalną wiedzę zarządczą, która niezbędna jest dla efektywnego i skutecznego wykorzystania dostępnych instrumentów zarządzania.

Wymienione obszary koniecznych reform i usprawnień w dużej mierze uwarunkowane są gwałtownością oraz nieprzewidywalnością zmian w otoczeniu współczesnych organizacji. Zmiany te wynikają z postępującego procesu globalizacji, który obejmuje swoim zakresem obszar gospodarczy, społeczny, kulturowy oraz polityczny. Powstawanie organizacji międzynarodowych oraz zbliżanie się gospodarek państw powoduje, że nasilają się procesy konkurencji, obejmujące również gminy, które zmuszone są do walki o coraz bardziej mobilny kapitał i lokalizacje nowych przedsięwzięć gospodarczych. Powstające organizacje międzynarodowe powodują, że z jednej strony maleje rola władz lokalnych, które pozostają w roli biorycy regulacji narzucanych krajom członkowskim. Poza tym, lokalizacja działalności gospodarczej podyktowana jest nowymi uwarunkowaniami – mniejszą rolę odgrywają zasoby lokalne, natomiast coraz bardziej istotny staje się dostęp do informacji, możliwości ich wykorzystania oraz zasoby wiedzy, kreatywności i elastyczności lokalnych rynków pracy, które pozwalają na stworzenie podstaw wdrożenia koncepcji organizacji uczącej się. Dodatkowo, nowoczesne technologie informatyczne prowadzą do powstania współczesnych koncepcji organizacji wirtualnych, w których problem lokalizacji działalności gospodarczej odgrywa marginalne znaczenie.

Z drugiej jednak strony, sektor produkcyjny wciąż odgrywa dużą rolę i stąd władze lokalne mogą podejmować aktywne działania w celu stymulowania rozwoju gospodarczego na danym terenie, np. przez stosowanie odpowiedniego zestawu instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Wiele działań władz lokalnych wymaga ponadgminnej współpracy, angażującej różne podmioty do realizacji formułowanych celów. Stąd rola władz lokalnych jako integratora takich działań może mieć kluczowe znaczenie dla powodzenia realizowanych przedsięwzięć.

Ważnym aspektem działania współczesnej administracji lokalnej jest jej zdolność do wykorzystania środków pomocowych zarówno pozostających w dyspozycji Unii Europejskiej, jak również innych organizacji i funduszy międzynarodowych. Sprawne działanie władz lokalnych pozwala na wyrównanie szans rozwojowych gmin pozostających w trudnej sytuacji oraz umożliwia skuteczne konkurowanie z innymi państwami. Aktualny stał się postulat prowadzenia przemysłanej polityki rozwojowej w aspekcie tworzenia nisz, które dzięki panującym w nich warunkom sprzyjającym rozwojowi i kooperacji, przyciągają kolejne inwestycje na dany teren.

Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed władzami lokalnymi, będące wynikiem globalizacji, podkreślić należy konieczność zmiany roli państwa, od którego

oczekiwane są działania zachęcające i ułatwiające wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań i usprawnień na poziomie lokalnym. Ważna jest popularyzacja najskuteczniejszych rozwiązań wśród jednostek szczebla samorządowego oraz pomocy w ich akomodacji do warunków lokalnych. Takiej polityce sprzyja tworzenie platform *benchmarkingowych*, istotne staje się wypracowanie spójnego systemu mierników działań podejmowanych przez władze lokalne oraz świadczonych usług publicznych, co pozwala na zobiektywizowanie i porównywanie osiąganych rezultatów oraz wzrost efektywności wprowadzanych rozwiązań.

3. Identyfikacja obszarów funkcjonowania gmin oraz determinanty ich rozwoju

3.1. Gmina jako podmiot samorządu terytorialnego

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, która rozumiana jest jako wspólnota samorządowa tworzona przez mieszkańców gminy z mocy prawa i która posiada określone terytorium. Zgodnie z Konstytucją RP, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek – powiatów i województw¹⁹². Świadczy to o znacznej roli gminy w sprawnej realizacji idei samorządności w Polsce. Gmina jest również naturalnym związkiem ludzi, który często powstaje samorzutnie, z pominięciem regulacji prawnych¹⁹³. W tym ujęciu gmina w naturalny sposób konstytuuje oczekiwaną przez społeczność lokalną formę zrzeszenia się w celu wspólnego, samoistnego zarządzania sprawami lokalnymi, wynikającymi ze wspólnego współżycia¹⁹⁴.

Korzenie powstania gmin sięgają Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w wyniku której przyjęto ustawę powołującą wolne, samorządne i niezależne wobec państwa gminy. Ustawa ta wprowadziła również zasadę oddzielenia organów uchwałodawczych od wykonawczych oraz podział na zadania własne gmin oraz zadania zlecane przez administrację rządową¹⁹⁵.

W Polsce, po odzyskaniu niepodległości, wprowadzono trójszczeblowy podział samorządu, w którym na najniższym poziomie znalazły się gminy. Do podstawowych obszarów ich odpowiedzialności należały: gospodarka mieszkaniowa, komunalna, opieka społeczna i zdrowotna, budowa i utrzymanie dróg, organizacja komunikacji, ochrona przeciwpożarowa i zapewnienie porządku. Gminy mogły być również właścicielami przedsiębiorstw świadczących usługi komunalne. Na te cele

¹⁹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁹³ B. Jałowiecki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002, s. 320.

¹⁹⁴ J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004, s. 15–18.

¹⁹⁵ J. Adamiak, W. Kosiedowski, J.A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń 2001, s. 47–48.

gminy uzyskiwały dochody z podatków własnych, opłat lokalnych oraz z udziału w podatkach państwowych.

Po drugiej wojnie światowej, w roku 1950, samorząd terytorialny został zlikwidowany, a w jego miejsce powołano rady narodowe, które miały za zadanie reprezentowanie interesów społeczności lokalnej oraz przejęcie funkcji administracji państwowej w terenie. Członkowie rad narodowych wybierani byli z uwzględnieniem ich przynależności partyjnej, a mieszkańcy nie mieli możliwości ich demokratycznego wyboru. Poza tym, rady narodowe nie posiadały osobowości prawnej oraz własnego majątku, którym mogłyby zarządzać¹⁹⁶.

Organy samorządu terytorialnego na szczeblu gminy zostały ponownie wprowadzone przez ustawy ustrojowe z 8 marca 1990 r.¹⁹⁷ Zgodnie z ich zapisami gminy uzyskały osobowość prawną, prawo do posiadania majątku oraz własny budżet. Dodatkowo, gminy zostały zobowiązane do realizacji zadań własnych i zleconych. Ogólnie przez zadania własne gminy rozumie się zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Wykaz zadań własnych zawarty w ustawie obejmuje w szczególności takie obszary, jak:

- planowanie przestrzenne i ochrona środowiska,
- infrastruktura społeczna i techniczna,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny¹⁹⁸.

Gminy odgrywają również ważną rolę w realizacji zadań z punktu widzenia centralnej administracji rządowej, ponieważ wykonują zadania zlecone przez rząd. Takie zlecenie może mieć miejsce w wyniku zapisów ustawowych lub na podstawie porozumień między rządem a gminami. Zwykle w takim przypadku wskazuje się źródła finansowania związane z realizacją tych zadań.

W Polsce jest obecnie 2478 gmin, z czego 306 to gminy miejskie, 586 to gminy miejsko-wiejskie (tj. takie, w których skład wchodzi miasta i wsie) oraz 1586 gmin wiejskich. Polskie gminy są silnie zróżnicowane pod względem powierzchni, liczby ludności, poziomu rozwoju¹⁹⁹ oraz charakteru²⁰⁰.

3.1.1. Istota i pojęcie usług publicznych

Usługi publiczne są częścią systemu usług świadczonych w danym państwie. Ich istota zależy od tego, jak postrzegane są przez władze danego kraju oraz społeczeń-

¹⁹⁶ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. z 1954 r., nr 43, poz. 191).

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁹⁸ Szczegółowy wykaz zadań własnych gminy znajduje się w: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁹⁹ Mierzonego dochodami budżetowymi na mieszkańca.

²⁰⁰ J. Pasieczny, *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Warszawa 2008, s. 167–227.

stwo. W przypadku krajów o nastawieniu liberalnym, miejsce usług publicznych jest ograniczone, ponieważ motywacja ich świadczenia jest także ograniczona. Przyjmuje się, że usługi publiczne należy ograniczyć do działań podstawowych, niezbędnych z punktu widzenia podstaw funkcjonowania społeczeństwa. W państwach opiekuńczych motywacja oraz stosunek do usług publicznych jest odmienny, charakteryzuje się chęcią zaoferowania społeczeństwu możliwie dużej oferty usług, które wpływają na poprawę komfortu ich życia²⁰¹.

Należy jednak podkreślić, że w każdym przypadku motywacja świadczenia usług publicznych polega na koncentracji podmiotu świadczącego te usługi na interesie usługobiorcy, wykraczając tym samym poza interes organizacji²⁰². Jest to jedna z podstawowych różnic pomiędzy organizacjami sektora biznesowego oraz publicznego, mająca wpływ na specyfikę zarządzania nimi. W zarządzaniu procesowym organizacją główną rolę odgrywają perspektywa klienta i pojęcie wartości dodanej, wyznaczające kierunek przebiegu procesów oraz działań, podejmowanych przez poszczególnych uczestników tego procesu (gniazda procesowe). W przypadku organizacji publicznych wartość dodana (efekty wynikające ze specyfiki motywacji świadczenia tych usług) może być większa, ponieważ organizacje publiczne nie są ograniczone przez kryterium zysku, gdyż decydujący jest interes publiczny. Powoduje to większe możliwości i całkowicie inną perspektywę kreowania wartości będących wyjściami procesów niż w przypadku organizacji biznesowych. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że nie oznacza to przyzwolenia na porzucenie przez organizacje publiczne kryterium efektywności i skuteczności podejmowanych działań. Wręcz przeciwnie, organizacje publiczne rozporządzając środkami publicznymi, zobligowane są do zdecydowanie większej dbałości o efektywność podejmowanych działań niż organizacje prywatne.

Dalsze różnice wskazujące na istotę świadczenia usług publicznych, wynikają z definicji pojęcia motywacji świadczenia tych usług. J. Perry wskazuje na cztery cechy tej motywacji:

- 1) zainteresowanie procesami podejmowania decyzji w sprawach publicznych,
- 2) zaangażowanie w wypełnianie obowiązków obywatelskich,
- 3) wrażliwość społeczna,
- 4) zdolność do poświęcania się²⁰³.

²⁰¹ M. Grewiński, *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state*, w: *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, red. K. Głębička, Radom 2007, s. 2–5.

²⁰² W. Vendenabeele, A. Hondeghem, *Values and Motivation in Public Administration. Public Service Motivation in an International Comparative Perspective*, Conference on Ethics and integrity of governance papers, Lueven 2006, s. 4–5.

²⁰³ J. Perry, *Measuring Public Sector Motivation: an Assessment of Construct Reliability and Validity*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 1996, Vol. 6, s. 5–23, za: B. Koźuch, A. Koźuch, *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008, s. 38.

Każdy z wymienionych punktów wskazuje na istotę świadczenia usług publicznych oraz na specyfikę funkcjonowania organizacji publicznych. Duże zainteresowanie procesami podejmowania decyzji w państwie oznacza nacisk na rozwój sektora publicznego oraz usprawnianie mechanizmów jego funkcjonowania. Jest to zatem element pozostający pod dużym wpływem organów szczebla centralnego, z którego płyną impulsy sprzyjające (lub nie) modernizacji, restrukturyzacji oraz usprawnianiu zarządzania organizacjami publicznymi. Zaangażowanie w wypełnianie obowiązków obywatelskich należy rozumieć jako rolę, jaką przypisuje się działaniu organizacji publicznych w społeczeństwie. Rola państwa (organizacji publicznych) może być postrzegana jako dominująca w kreowaniu społeczeństwa dobrobytu albo jako pomocnicza, koncentrująca się na działalności dla społeczności lokalnych²⁰⁴. Wrażliwość społeczna dotyczy zakresu wartości dominujących w działalności organów publicznych, natomiast zdolność do poświęcania się dotyczy stawiania interesu publicznego ponad własny, tak w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, jak i organizacji z tego sektora.

Wspomniane cechy motywacji świadczenia usług publicznych stanowią jedną z podstawowych płaszczyzn, na których rysują się różnice w zarządzaniu organizacjami sektora biznesowego oraz publicznego. Co ciekawe, cechy te można analizować w perspektywie funkcjonowania organizacji prywatnych, z tym jednak zastrzeżeniem, że każda z nich rozumiana jest inaczej, w specyficzny dla tego sektora sposób, np. z perspektywy działań w ramach CSR²⁰⁵.

Pojęcie usług publicznych nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w literaturze przedmiotu²⁰⁶. Za B. Koźuch można przyjąć, że są to te usługi, które służą osiągnięciu celów wyższych, niezbędnych do funkcjonowania danej społeczności²⁰⁷. Usługi publiczne z zasady służą interesowi publicznemu, co powoduje, że w organizacjach publicznych wytwarzany jest bardzo specyficzny produkt, odmienny od rezultatów działania podmiotów sektora biznesowego. Ważny jest jednak nie tylko rodzaj produktu, ale także jego waga dla funkcjonowania wspólnoty. Jeżeli przyjmiemy, że usługi publiczne stanowią o funkcjonowaniu społeczności lokalnych, to waga dostarczania tych produktów oraz konieczność ich optymalizacji jest zwykle nieporównywalnie większa w stosunku do sektora prywatnego²⁰⁸. Stąd, powstaje konieczność poprawnego odczytania oczekiwań (potrzeb) społeczności lokalnych

²⁰⁴ B. Koźuch, A. Koźuch, *Zarządzanie usługami...*, op. cit., s. 38–39.

²⁰⁵ Ang.: *Corporate Social Responsibility* – społeczna odpowiedzialność biznesu.

²⁰⁶ B. Ziębicki, *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 6, Bochnia 2007, s. 1–3; M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne*, Warszawa – Kraków 2001.

²⁰⁷ B. Koźuch, A. Koźuch, *Zarządzanie usługami...*, op. cit., s. 28.

²⁰⁸ Należy jednak podkreślić, że również w sektorze prywatnym mogą zachodzić wspomniane zależności związane z dużym znaczeniem danego produktu, np. w przypadku monopolu prywatnych wytwarzających produkt o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa – lokalnego lub nawet globalnego.

w stosunku do usług publicznych, tak aby produkt końcowy mógł być właściwie do nich dopasowany. Dodatkowo, konieczne jest podejmowanie wszelkich usprawnień organizacyjnych służących zwiększeniu skuteczności zaspokajania tych potrzeb. Należy pamiętać, że niepowodzenie organizacji prywatnych skutkuje brakiem wypracowanego zysku, natomiast nieskuteczne funkcjonowanie organizacji publicznych może doprowadzić do problemów w funkcjonowaniu całej społeczności.

Definiując usługi publiczne, należy również wskazać, że ich świadczenie odbywa się na rynku, na którym konsumenci nie rywalizują ze sobą oraz pojawia się zjawisko niemożności wykluczenia (tzw. usługi klasyczne, wywołane przyczynami naturalnymi)²⁰⁹. Brak rywalizacji powoduje, że ograniczeniu ulegać mogą typowe dla organizacji prywatnych impulsy prorozwojowe oraz proinnowacyjne. Z kolei niemożność wykluczenia sprawia, że rynek odbiorców organizacji publicznych jest niejako narzucony, stąd brak możliwości wyboru klientów docelowych, tak jak ma to miejsce w sektorze prywatnym. Nie oznacza to jednak, że organizacje publiczne nie powinny wykonywać typowych działań rynkowych, polegających na segmentacji oraz rozpoznaniu potrzeb klientów. Wręcz przeciwnie, jak wspomniano wcześniej, waga usług publicznych wymaga tego typu działań. Różnica polega jedynie na braku możliwości decydowania w kluczowej kwestii – wyboru rynku.

Usługi publiczne mogą być klasyfikowane na podstawie wielu różnych kryteriów. Poniżej podany został zarys najważniejszych podziałów usług, pozwalający wyróżnić usługi publiczne i lepiej zrozumieć ich istotę, a także zarządzanie organizacjami świadczącymi te usługi. Klasyfikacje pozwalają także wyodrębnić podstawowe obszary działania gmin, które następnie mogą być optymalizowane przez wdrożenie zarządzania procesowego. S. Flejtarski, A. Panasiuk, J. Perenc i G. Rosa zaproponowali podział usług na usługi gospodarcze oraz niegospodarcze²¹⁰. Do pierwszej grupy zaliczyć można usługi związane z szeroko rozumianą produkcją, kształtowanie zasobów ludzkich, a także zaspokajanie ich potrzeb duchowych i psychofizycznych oraz warunków bytowych. Usługi pozagospodarcze to ogólnie rozumiany aparat władzy i administracji, obronność, sądownictwo oraz usługi wyznaniowe.

Inne kryteria podziału usług obejmują²¹¹:

- przeznaczenie danej usługi – wyróżniamy usługi produkcyjne, konsumpcyjne i ogólnospołeczne,

²⁰⁹ M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 32–35; Występują również usługi mieszane, wywołane przyczynami społecznymi, które mogą być również wytwarzane przez jednostki z sektora prywatnego. W ich przypadku możliwe jest częściowe wykluczenie z konsumpcji. Dodatkowo, wraz ze wzrostem dochodów społeczności użyteczność tych dóbr maleje. Por. B. Koźuch, A. Koźuch, *Zarządzanie usługami...*, op. cit., s. 31–32.

²¹⁰ S. Flejtarski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, Warszawa 2005, s. 45.

²¹¹ M. Daszkowska, *Usługi, produkcja, rynek i marketing*, Warszawa 1998, s. 27–31, za: B. Koźuch, A. Koźuch, *Zarządzanie usługami...*, op. cit., s. 33–35.

- rodzaj wyniku pracy – usługi renowacyjne, dystrybucyjne, rekreacyjne, oświatowo-kulturalne i organizacyjne,
- rodzaj wykonywanej pracy – usługi związane z oddziaływaniem na inne podmioty, polegające na udostępnianiu maszyn i urządzeń lub pomieszczeń, zaspokajające potrzeby fizyczne i psychiczne człowieka oraz związane z wytwarzaniem na zamówienie wyrobów z materiałów własnych zakładów usługowych,
- odpłatność – usługi rynkowe (odpłatne) i pozarynkowe (nieodpłatne lub odpłatne częściowo),
- formę prawną – usługi świadczone przez podmioty prywatne, przez przedsiębiorstwa publiczne oraz organizacje samorządowe i stowarzyszenia²¹².

Według B. Kożuch najbardziej ogólna klasyfikacja usług publicznych, mająca szczególne znaczenie dla zrozumienia istoty organizacji publicznych i zarządzania nimi, obejmuje podział na²¹³:

1) świadczenie usług dla obywateli, np. bezpieczeństwo publiczne, ochrona środowiska naturalnego,

2) dostarczanie użyteczności gospodarstwom domowym w zakresie sfer najważniejszych z punktu widzenia państwa i jego obywateli wtedy, gdy nie czynią tego organizacje prywatne,

3) świadczenie usług tworzących warunki właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów – biznesowego, społecznego i publicznego.

Szczegółowy podział usług publicznych przedstawiony został przez W. Wańkowicz²¹⁴. Zdaniem autora wyróżniamy usługi administracyjne, związane z wydawaniem dokumentów, pozwoleń, administrowaniem danymi; usługi o charakterze społecznym, związane z ochroną zdrowia, oświatą i wychowaniem oraz edukacją, kulturą i kulturą fizyczną, pomocą i opieką społeczną, mieszkalnictwem oraz bezpieczeństwem publicznym; usługi techniczne, związane z transportem (zapewnieniem właściwej infrastruktury), gospodarką wodną, odpadami i utrzymaniem czystości, cementarnictwem, zaopatrzeniem w energię oraz utrzymaniem zieleni²¹⁵.

3.1.2. Usługi publiczne świadczone przez gminę

Jak już wspomniano, usługi publiczne obejmują dobra, z korzystania z których nikogo nie można wykluczyć. Od tych dóbr wymaga się odpowiedniej jakości, niezależnie od liczby osób, które z nich korzystają. Profesjonalizacja zarządzania

²¹² Szczegółowa analiza wymienionych usług przedstawiona została przez B. Kożuch, A. Kożuch w: *Zarządzanie usługami publicznymi*, op. cit., s. 33–34.

²¹³ B. Kożuch, A. Kożuch, *Zarządzanie usługami...*, op. cit., s. 35.

²¹⁴ W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Kraków 2004, s. 61–66, za: B. Kożuch, A. Kożuch, *Zarządzanie usługami...*, op. cit., s. 35–37.

²¹⁵ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy* [online], http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_aiug.pdf/ [dostęp: 11.10.2011].

tymi usługami jest procesem polegającym na stosowaniu, przez osoby kompetentne, odpowiednich narzędzi służących ciągłemu zwiększeniu efektywności i skuteczności ich świadczenia. Zatem, aby określić możliwości działania gminy w zakresie optymalizacji zarządzania usługami (w tym przez wdrożenie zarządzania procesowego), konieczne jest wskazanie usług publicznych, które świadczone są przez gminy.

Katalog tych usług określa ustawa o samorządzie gminnym, wg której gmina zobowiązana jest do wykonywania zadań w takich obszarach, jak²¹⁶:

1) obszar ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,

2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz eksploatacji urządzeń sanitarnych wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,

3a) działalności w zakresie telekomunikacji,

4) lokalnego transportu zbiorowego,

5) ochrony zdrowia,

6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,

6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,

7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,

8) edukacji publicznej,

9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,

10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,

11) targowisk i hal targowych,

12) zieleni gminnej i zadrzewień,

13) cmentarzy gminnych,

14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,

15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,

17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,

²¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

18) promocji gminy,

19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Konstytucyjny warunek sprawności realizacji wymienionych zadań wymaga od gmin zastosowania perspektywy klienta w celu umożliwienia dokładnego rozpoznania potrzeb szczegółowych, leżących u podstaw wykonywanych działań (świadczonych usług). Takie rozpoznanie pozwala gminie określić pożądaną wartość dodaną, która ma być wynikiem procesów wytwórczych i ułatwiać poprawne ustalenie tuneli nawigowania dla całych procesów oraz dla poszczególnych gniazd (rys. 12, podrozdz. 4.2). Naturalną konsekwencją takiego postępowania jest poprawa jakości świadczonych usług oraz wzrost zadowolenia grup docelowych, do których kierowane są poszczególne działania.

W celu określenia jakości efektów wymienionych działań gminy w zakresie świadczenia usług publicznych, można zastosować kryteria zaproponowane przez R. Johnstona oraz G. Clarka²¹⁷. Kryteria te mogą być także stosowane w gminach jako dodatkowe mierniki oceny jakościowej procesów. Należą do nich: dostępność usług, estetyka, dbałość o klienta i uprzejmość, osiągalność i dostępność, troskliwość i opiekuńczość, schludność i czystość, wygoda, zaangażowanie, komunikacja i porozumiewanie się, kompetencje, grzeczność i stosowność zachowania, elastyczność w działaniu, przyjazność, funkcjonalność, rzetelność i prawość, niezawodność i solidność, wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom klientów oraz bezpieczeństwo. R. Batko dodatkowo wymienia elementy percepcji klienta, wynikające z jego poprzednich doświadczeń z organizacją oraz poziomem emocji, niekoniecznie związanych z aktualnie świadczoną usługą²¹⁸. Uwaga ta jest zbieżna z koncepcją marketingu wewnętrznego jako jednego z kluczowych aspektów oceny procesów oraz produktów przez klientów.

3.2. Autonomia finansowa gmin

W świetle odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych podstawą prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy jest budżet uchwalany na okres roku kalendarzowego, zwany rokiem budżetowym. Definicja budżetu wynika z aktów prawnych, które określają jego cechy konstytutywne. Aktami tymi są Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., ustawy regulujące ustrój poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o finansach publicznych i ustawa o do-

²¹⁷ R. Johnston, G. Clark, *Service Operations Management: Improving Service Delivery*, Oxford 2005.

²¹⁸ R. Batko, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Kraków, s. 94–99.

chodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002²¹⁹. Przepisy tych ustaw kształtują pozycję budżetu jako podstawowego planu finansowego w zakresie samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego w sposób jawny, uchwalonego w formie uchwały budżetowej na okres roku kalendarzowego. Obejmuje on zestawienie planowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a ponadto – przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych²²⁰. Jest to legalna definicja budżetu jednostki samorządu terytorialnego²²¹.

Budżet gminy jest ważnym instrumentem stanowiącym o jej pozycji, samodzielności i względnej swobodzie decyzyjnej. Dzięki odpowiedniej strukturze dochodów gmina może wpływać na przyspieszenie rozwoju lokalnego, np. zachęcać do prowadzenia działalności gospodarczej na swoim terenie (np. przez ulgi i zwolnienia podatkowe) lub rozwój ten hamować – zniechęcać firmy np. przez podwyższone stawki podatku od nieruchomości, co podnosi koszty prowadzonej działalności gospodarczej, zmniejszając jej opłacalność. Po stronie wydatków budżetu gminy widoczna jest struktura zadań i priorytetów gminy na dany rok budżetowy. Zadania te również w różnym stopniu mogą wpływać na rozwój, ponieważ muszą być skoncentrowane z jednej strony na zaspokajaniu potrzeb bieżących, a z drugiej – na finansowaniu projektów długookresowych. Plan długookresowy odzwierciedla rozwój działalności w czasie w stosunku do przewidywanych dostępnych środków finansowych. Dopasowanie budżetów rocznych do planów długoterminowych pozwala na konsekwentne wprowadzanie w życie założeń planów długookresowych, co zapobiega marnotrawieniu środków na wydatki niezgodne z ogólnie przyjętą koncepcją rozwoju gminy. Zależność tę ilustruje rysunek 9.

Gminy mogą realizować nałożone na nie zadania dzięki zagwarantowaniu im określonych źródeł dochodów budżetowych. Należą do nich przede wszystkim dochody z podatków i opłat. Dużą część tych dochodów stanowią podatki lokalne i opłaty, do których należą: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn²²². W odróżnieniu od udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych,

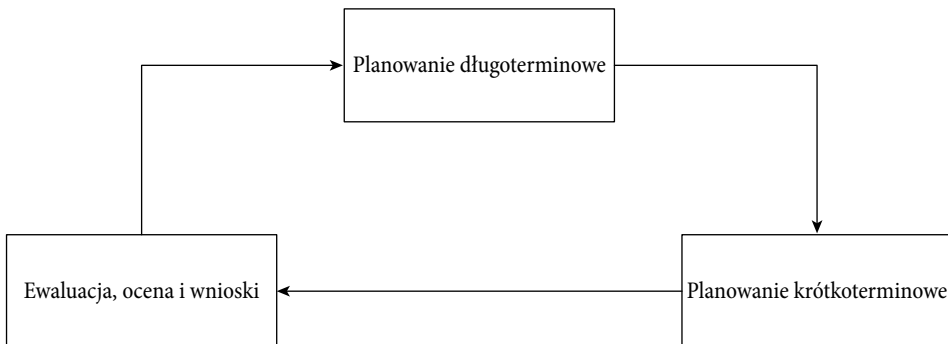
²¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.); ustawa z dnia 14 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.); ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 (Dz. U. nr 150, poz. 983 z późn. zm.); ustawa z dnia 16 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

²²⁰ Art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²²¹ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 17.

²²² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003, nr 203, poz. 1966).

wysokość podatków i opłat lokalnych może być dość swobodnie kształtowana przez radę gminy. Minister Finansów ogłasza jedynie ich maksymalną stawkę. Gminy mogą obniżyć górną stawkę, a także mogą określić warunki ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków. Obniżenie maksymalnej stawki podatku dotyczy w równym stopniu wszystkich jego płatników, podczas gdy wprowadzenie ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatku dotyczyć może wybranych płatników, jest więc bardziej skutecznym narzędziem prowadzenia polityki rozwoju niż pierwsze z wymienionych rozwiązań. Skuteczność tego narzędzia wynika z uzależnienia możliwości przyznania dotacji każdemu z płatników (osób fizycznych, prawnych i innych podmiotów działających na terenie gminy) od spełnienia określonych warunków. Gminy mogą w ten sposób realizować określone cele społeczne, a przedsiębiorstwa mają szansę obniżyć koszty działalności. Szczególne znaczenie w dochodach gminy ma udział podatku od nieruchomości, gdyż podatek ten jest szczególnie skutecznym instrumentem regulującym działania lokalnych podmiotów gospodarczych. Jak wskazują badania Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, udział dochodów z tego źródła w skali ogólnopolskiej wzrasta²²³.



Rys. 9. Cykl poprawy efektywności

Źródło: opracowanie na podstawie: Lewcock T., *Handbook for Performance Management*, Sunnyvale, California 1998, s. 100–107.

Dochodami gminy są również udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Dotyczy to udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Od 1 stycznia 2004 r. udziały te wynoszą 39,34% w podatku dochodowym od osób fizycznych i 6,71% w podatku od osób prawnych. To źródło dochodów również odgrywa dużą rolę w strukturze dochodów gmin, szczególnie tych, których wpływy z podatków lokalnych są niewielkie np. wskutek niskiego poziomu rozwoju gospodarczego.

²²³ W. Dziemianowicz, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000, s. 47.

Do dochodów z opłat lokalnych zalicza się opłaty skarbowe, targowe, miejscowe, administracyjne, eksploatacyjne, za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, adiacencką oraz inne opłaty, kary i grzywny. Zwykle ich udział w dochodach gmin jest stosunkowo niski, z wyjątkiem gmin o specyficznej charakterystyce, np. w gminach przygranicznych, gdzie dużą popularnością cieszy się handel targowy, opłata z tego tytułu może stanowić znaczny dochód budżetu samorządu lokalnego.

Innym źródłem finansowania realizacji zadań gmin są dotacje celowe i subwencje ogólne. W przypadku dotacji celowych nie istnieje możliwość swobodnego dysponowania środkami, ponieważ gminy otrzymują większą część dotacji na realizowanie zadań z zakresu administracji rządowej i innych przewidzianych dla gmin celów bieżących. W przypadku subwencji ogólnej, gminy formalnie posiadają swobodę w dysponowaniu środkami, jednak duży udział w tej kategorii ma część oświatowa, która służy pokryciu wydatków związanych z utrzymaniem szkół podstawowych²²⁴. Od roku 1999 miasta na prawach powiatu oraz powiaty, wraz z przejęciem zadań drogowych, otrzymują część drogową subwencji ogólnej, jednak kwoty otrzymywane z budżetu państwa są często zbyt małe w stosunku do potrzeb gmin. Stąd, środki pozyskane w ramach dotacji celowych i subwencji ogólnej pozwalają zwykle jedynie na częściowe sfinansowanie podstawowych wydatków własnych, dlatego wielkość wsparcia przez gminę własnego rozwoju zależy przede wszystkim od skali wzrostu dochodów własnych.

Istotnym źródłem dochodów gmin mogą być dochody z majątku, powstające w wyniku gospodarowania mieniem lokalnym lub w wyniku jego sprzedaży. Dotyczy to przede wszystkim gmin, które położone są w atrakcyjnych lokalizacjach bądź dużych miast, w których sprzedaż lub dzierżawa nieruchomości, gruntów i lokali w budynkach mogą stanowić źródło dużych dochodów. Taka sytuacja sprzyja również prowadzeniu aktywnej polityki prorozwojowej na etapie tworzenia i realizacji polityki zarządzania majątkiem gminy zarówno w aspekcie rozwoju społecznego, jak i gospodarczego²²⁵.

Współcześnie cennym uzupełnieniem dochodów budżetowych gmin są środki zagraniczne, pozyskiwane w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. Dotyczą one zwykle projektów inwestycyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych oraz projektów społecznych finansowanych z Funduszu Spójności. Dochody te muszą być wydatkowane zgodnie z założonymi celami, a proces ich zdobywania i dokumentowania sposobu realizacji przedsięwzięcia jest zwykle dość skomplikowany. Jednak należy podkreślić, że dochody gmin z tego źródła mogą być znaczne, a sprawność działania władz lokalnych w zakresie wykorzystania pomocy

²²⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 40.

²²⁵ H. Stępień, *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Włocławek 2006, s. 56.

unijnej może być istotnym elementem wpływającym na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy.

Do innych dochodów gmin zaliczamy dochody jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, spadki, zapisy, darowizny, odszkodowania, kwoty z poręczeń i gwarancji i inne. Należy też pamiętać o możliwości zaciągania przez gminy zobowiązań w ramach zewnętrznych źródeł finansowania, takich jak kredyty, emisja obligacji oraz o możliwości korzystania z coraz bardziej popularnego rozwiązania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego²²⁶. Powyższe możliwości potwierdzają dużą samodzielność gminy jako podmiotu samorządu terytorialnego.

Omawiając politykę zarządzania finansami, wskazującą na znaczenie gminy jako samodzielnego podmiotu, należy również wspomnieć o możliwości kreowania aktywnej polityki rozwojowej przez właściwe sterowanie wydatkami budżetowymi. Ważny tutaj jest podział wydatków gminy ze względu na możliwości dokonywania w nich zmian. Wydatki te dzielimy na: obowiązkowe, czyli ściśle określone przepisami prawa, np. zasiłki, dodatki mieszkaniowe itp., na takie świadczenia obowiązkowe, których wysokość gmina reguluje sama, a więc ma pewną swobodę decyzyjną, np. wydatki na obowiązkowe zadania własne gminy oraz na nieobowiązkowe, które mogą być w całości regulowane przez gminę. Dwie ostatnie grupy odgrywają największą rolę w aktywnym wsparciu rozwoju lokalnego przez gminę.

Jedną z najważniejszych decyzji podejmowanych przez gminę jest podział wydatków na inwestycyjne i bieżące. Dla kształtowania rozwoju duże znaczenie ma zwiększanie udziału wydatków inwestycyjnych w całości wydatków budżetowych, zanim gmina sięgnie po kredyt lub obligacje²²⁷. Nawet jeżeli początkowo taka polityka jest trudna, to konsekwentne jej stosowanie owocuje reformami wydatków bieżących i oszczędnościami w wydatkach nie przynoszących zysków. Stosując instrumenty wydatkowe, gmina powinna zwracać uwagę na sposób wydatkowania środków. Jeżeli powierza wykonanie zadań swoim jednostkom organizacyjnym, a nie zleca ich innym firmom, oddziaływanie na rozwój lokalnej przedsiębiorczości jest negatywne. Ważne jest również, czy gmina preferuje miejscowe firmy w ten sposób, że nie zaprasza do przetargów firm z zewnątrz oraz to, czy stosuje zasadę równych szans. Zasada ta sprzyja obniżeniu ceny, poprawie jakości usług oraz chroni przed monopolizacją rynku – jest więc korzystna dla firm lokalnych, zewnętrznych oraz konsumentów. Ważne jest również finansowanie przez gminę wykonywania zadań, a nie jednostek je wykonujących, przez co sprzyja efektywności wykorzystania środków.

²²⁶ K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 15.

²²⁷ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze samorządowe mogą wspierać przedsiębiorczość?*, Warszawa 2001, s. 39.

Jak pokazują wyniki prowadzonych przez autora badań, do najczęściej spotykanych kierunków inwestowania środków w gminach zalicza się: gospodarkę komunalną, rolnictwo, administrację samorządową, transport, turystykę, wypoczynek oraz bezpieczeństwo publiczne²²⁸. Gminy realizują również zadania z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, kultury i sztuki oraz opieki społecznej. Szczególne znaczenie dla rozwoju każdego regionu ma inwestowanie w transport oraz infrastrukturę, gdyż dziedziny te pozwalają na stworzenie podstaw dla dalszego rozwoju. Gminy realizując zadania inwestycyjne, udzielają dotacji przedsiębiorstwom realizującym przede wszystkim zadania z zakresu: gospodarki komunalnej, transportu, łączności oraz gospodarki mieszkaniowej i niematerialnych usług komunalnych. Głównymi dysponentami tych środków w gminach są jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, jednak gminy udzielają również dotacji przedsiębiorstwom. Niektóre gminy posiadają udziały w spółkach, zazwyczaj powołanych do wypełnienia zadań komunalnych, z zakresu gospodarki mieszkaniowej oraz finansów. Działania te mają niebagatelny wpływ na rozwój, ponieważ gmina realizując swe zadania, występuje jako partner i organizator przedsięwzięć gospodarczych wielu podmiotów zewnętrznych. Otwartość na współpracę w zakresie realizowania inwestycji z tymi podmiotami aktywizuje ich działalność i znacząco ją wspomaga. Taki sposób działania gminy zbliżony jest do założeń koncepcji przedsiębiorstwa wirtualnego²²⁹. W ten sposób zadania publiczne, a ściślej rzecz ujmując, sposób ich wykonania, a także kierunek tych działań, mogą mieć pozytywny wpływ na przyspieszenie tempa rozwoju gminy.

Analiza oddziaływania finansowych instrumentów na rozwój wykazuje, że gmina może prowadzić aktywną gospodarkę finansową, sprzyjającą rozwojowi za pomocą odpowiednio skonstruowanego budżetu, który jest podstawowym instrumentem służącym temu celowi. Gmina ma możliwości kształtowania otoczenia tak, by sprostać wymaganiom mieszkańców oraz lokalnych przedsiębiorców i w ten sposób może pozytywnie oddziaływać na własny rozwój. Służy temu również odpowiednia struktura dochodów i wydatków gminy, które powinny być rozpatrywane zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Gmina powinna dokonywać ciągłej oceny i korekty realizacji budżetu w razie takiej potrzeby. Kształt budżetu i sposób jego realizacji ma duże znaczenie dla wspierania przedsiębiorczości – niezależnie od ilości środków, którymi dysponuje gmina.

Gmina może zastosować szereg instrumentów o charakterze dochodowym, które mają duże znaczenie dla wspierania przedsiębiorczości, ponieważ bezpośrednio wpływają na wynik finansowy lokalnych firm. Fakt ten wpływa na dużą skuteczność tych instrumentów i pozwala gminie aktywnie oddziaływać na

²²⁸ M. Flieger, *Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Poznań 2009, nr 1, s. 147–168.

²²⁹ K. Perechuda, *Organizacja wirtualna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości, koncepcje, modele, metody*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000, s. 48–49.

rozwój gospodarczy. Z drugiej strony, zastosowanie tych instrumentów skutkuje zmniejszeniem dochodów gminy, które mogłyby zostać przeznaczone na inwestycje służące wspieraniu przedsiębiorczości. Konieczne jest więc zachowanie równowagi pomiędzy intensywnością stosowania instrumentów dochodowych a poziomem dochodów gminy. Ponadto, szereg instrumentów wydatkowych pozwala gminie kształtować otoczenie zgodnie z oczekiwaniami przedsiębiorców. Najważniejszym z nich są inwestycje infrastrukturalne. Dobrze zaplanowany i sprawnie przeprowadzony proces inwestycyjny w gminie może trwale wpłynąć na wzrost jej konkurencyjności.

Ważną rolę w wydatkach gminy odgrywają wydatki na sferę socjalną i inwestycje w infrastrukturę społeczną. Choć pozornie wydają się one związane przede wszystkim z potrzebami obywateli, mają wiele wspólnego z działalnością gospodarczą i rozwojem gospodarczym. Brak tych nakładów może znacznie utrudnić rozwój gospodarczy. Jest to związane z faktem, że przedsiębiorcy potrzebują elementów otoczenia (dóbr, usług), których sami nie są w stanie wyprodukować z uwagi na wysokie koszty, przepisy prawa lub względy praktyczne. Do elementów takich zaliczymy np.: wykwalifikowaną siłę roboczą, zapewnienie dobrego stanu zdrowia i bezpieczeństwa, dostępu do kultury i rozrywki, co ma wpływ na utrzymanie wysoko wykwalifikowanej kadry. Inwestycje te nie przynoszą bezpośrednich korzyści finansowych, są jednak niezbędne dla rozwoju gminy. Przy dokonywaniu tego rodzaju wydatków gmina kieruje się kryterium jakości i zakresu świadczonych usług, a nie wyłącznie kryterium opłacalności finansowej inwestycji. Miarą tych inwestycji może być ich efektywność ekonomiczna, czyli mniejszy koszt wykonania tych samych usług lub większy zakres usług świadczonych za te same środki.

3.3. Narzędzia oddziaływania gmin

Badając możliwości usprawnienia zarządzania gminą w celu przyspieszenia jej rozwoju, należy poddać analizie instrumenty, które gmina ma do dyspozycji w procesie wywierania wpływu zarówno na rozwój gospodarczy, jak i społeczny. Jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach pracy, oba te obszary przenikają się wzajemnie, co powoduje, że zastosowanie tradycyjnego kryterium podziału na instrumenty społecznego i gospodarczego oddziaływania gminy jest utrudnione. Wynika to z faktu, że instrumenty wspierające rozwój gospodarczy gminy wywierają również wpływ na obszar społeczny, przyczyniając się do poprawy poziomu życia obywateli oraz do wzrostu możliwości rozbudowy infrastruktury społecznej finansowanej ze zwiększających się dochodów budżetowych gminy. Również działania wspierające rozwój społeczny mogą w efekcie skutkować wzrostem jakości rynku pracy na terenie gminy, co bezpośrednio wpływa na rozwój gospodarczy.

Przytoczone przykłady pokazują systemowy charakter podejmowanych przez gminę decyzji w obszarze stymulowania rozwoju²³⁰.

Z tych powodów warto podzielić instrumenty oddziaływania gmin ze względu na ich charakter – na instrumenty finansowe oraz niefinansowe. Prowadzone przez autora w latach 1999–2003 badania nad znaczeniem poszczególnych instrumentów w procesie wspierania rozwoju lokalnego, pozwoliły na ich uszeregowanie wg stopnia skuteczności²³¹. Tabela 2 przedstawia finansowe instrumenty wspierania rozwoju lokalnego, poczynając od najsukuteczniejszych²³².

Tabela 2. Finansowe instrumenty wspierania rozwoju lokalnego przez gminy według stopnia ich skuteczności

Lp.	Nazwa instrumentu
1.	Ulgi i zwolnienia w podatkach od nieruchomości
2.	Uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą
3.	Stawki podatków od nieruchomości niższe od maksymalnych
4.	Stawki podatków od środków transportowych niższe od maksymalnych
5.	Inwestycje drogowe
6.	Ulgi i zwolnienia w podatkach od środków transportowych
7.	Budowa kanalizacji
8.	Współpraca gospodarcza gminy z podmiotami lokalnymi przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych
9.	Budowa oczyszczalni ścieków
10.	Inwestycje oświatowe
11.	Ulgi i zwolnienia w podatku rolnym
12.	Stawki podatku rolnego niższe od maksymalnych
13.	Ulgi i zwolnienia w podatku leśnym
14.	Stawki podatku leśnego niższe od maksymalnych

Źródło: badania własne.

W tabeli 3 przedstawiono instrumenty niefinansowe, które również uszeregowane zostały wg poziomu ich skuteczności w stymulowaniu rozwoju lokalnego²³³.

²³⁰ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1996, s. 78–81.

²³¹ Przedstawione instrumenty ocenione zostały przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą na terenie badanych gmin.

²³² Szerzej wyniki badań przedstawione zostały w: M. Flieger, *Ocena gminnych instrumentów...*, op. cit., s. 157–158.

²³³ Ibidem.

Tabela 3. Niefinansowe instrumenty wspierania rozwoju lokalnego przez gminy według stopnia ich skuteczności

Lp.	Nazwa instrumentu
1.	Stabilność polityki podatkowej gminy
2.	Otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne
3.	Ułatwiony dostęp do infrastruktury technicznej
4.	Możliwość udziału lokalnych przedsiębiorców w wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy
5.	Stworzenie w gminie szybkich ścieżek realizacji dla projektów inwestycyjnych
6.	Opracowany przez gminę program pomocy dla małych firm
7.	Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych
8.	Stabilna polityka czynszowa gminy
9.	Ceny usług komunalnych na poziomie zapewniającym samofinansowanie rozwoju
10.	Sprzedaż majątku gminnego w postaci gruntów
11.	Program wspierania promocji lokalnych produktów
12.	Opracowany wieloletni plan inwestycyjny
13.	Promocja gminy
14.	Oddawanie przez gminę gruntów w użytkowanie wieczyste
15.	Opracowana strategia rozwoju i strategia rozwoju gospodarczego gminy
16.	Nabywanie przez gminę gruntów w celu ich scalania, zbrojenia i podziału
17.	Gminne bazy danych dotyczące nieruchomości
18.	Zakup przez gminę usług od lokalnych firm
19.	Sprawny system gminny gromadzenia i zarządzania informacjami pomocnymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem
20.	Wyodrębniona jednostka ds. obsługi inwestorów zewnętrznych
21.	Opracowana strategia zarządzania mieniem gminy
22.	Gminny fundusz gwarancyjny
23.	Sprzedaż majątku gminnego w postaci budynków
24.	Wyodrębniona jednostka ds. promocji przedsiębiorczości
25.	Wnoszenie przez gminę mienia do spółek
26.	Aktywny udział gminy w szkoleniach dla przedsiębiorców oraz bezrobotnych
27.	Istnienie na terenie gminy parków technologicznych
28.	Istnienie na terenie gminy agencji rozwoju lokalnego
29.	Istnienie na terenie gminy ośrodków doradczo-szkoleniowych
30.	Zaangażowanie gminy w przedsięwzięcia typu <i>venture-capital</i>
31.	Istnienie na terenie gminy inkubatorów przedsiębiorczości
32.	Organizowanie przez gminę konkursów na najlepszy produkt, firmę i przedsiębiorstwo
33.	Organizowanie przez gminę wycieczek zagranicznych dla przedsiębiorców lokalnych

Źródło: badania własne.

Zestawienie instrumentów oddziaływania gmin przedstawione w tabelach 2 i 3 wskazuje jednoznacznie na duże możliwości gmin w stymulowaniu rozwoju lokalnego zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym. Należy jednak zaznaczyć, że przedstawione instrumenty nie stanowią zbioru zamkniętego, a złożoność realiów działania gmin w analizowanym obszarze powoduje powstawanie nowych instrumentów, odpowiadających bieżącym potrzebom grupy docelowej.

Z perspektywy problematyki niniejszego opracowania powyższe stwierdzenie ma kluczowe znaczenie, ponieważ wskazuje na konieczność wypracowania sprawnego systemu zarządzania pozwalającego na efektywne stosowanie w praktyce przedstawionych instrumentów. Gminy oddziałując na rozwój lokalny, zmuszone są do stosowania spójnego zestawu narzędzi, które zgodnie z podejściem systemowym powinny być względem siebie komplementarne. Przykładowo, zastosowanie ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości musi być wsparte zapewnieniem odpowiednich nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, gdzie przedsiębiorstwa mogą lokalizować swoją działalność gospodarczą. Zbudowanie takiego spójnego systemu instrumentów wymaga sprawnego rozpoznania potrzeb klientów gminy, któremu sprzyja podejście procesowe²³⁴.

Omawiając możliwości oddziaływania gmin na rozwój lokalny, należy również wymienić spotykany w literaturze podział na narzędzia oddziaływania, które pozwalają gminie na bezpośrednie lub pośrednie wywieranie wpływu na rozwój²³⁵. Do narzędzi oddziaływania bezpośredniego zaliczamy: uchwały i rozporządzenia, decyzje administracyjne dotyczące użytkowania nieruchomości, nakazy i zakazy wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego, umowy i porozumienia w ramach administracji zleconej, koncesje, dzierżawy nieruchomości i urządzeń publicznych, działania dotyczące przedsiębiorstw komunalnych (np. likwidacja lub tworzenie), system dotacji i subwencji budżetowych, dofinansowanie tworzenia miejsc pracy, sprzedaż mienia komunalnego. Do narzędzi oddziaływania pośredniego należą: stawki opłat lokalnych, umowy i zlecenia, porozumienia, doradztwo i obsługa informacyjna przedsiębiorstw, stawki podatków lokalnych, zwolnienia i ulgi podatkowe oraz gwarancje kredytowe²³⁶.

Jak już wspomniano, instrumenty wspierające rozwój gospodarczy wywierają również wpływ na rozwój społeczny gminy. Należy jednak zaznaczyć, że dla rozwoju społecznego gminy szczególnie ważna jest struktura jej wydatków inwestycyjnych. Typowe kategorie tych wydatków przedstawione zostały w tabeli 4.

²³⁴ Problem perspektywy klienta w zarządzaniu procesowym został omówiony szerzej w kolejnych rozdziałach opracowania.

²³⁵ L. Patrzałek, *Narzędzia oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 42.

²³⁶ J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004, s. 123–124.

Tabela 4. Typowe kategorie wydatków inwestycyjnych na przykładzie Gminy Wronki

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki inwestycyjne ogółem (w tys. PLN)	4187	5679	5375	5242	3927
W tym dotacje na inwestycje	1605	726	962	1042	2537
Wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca (w PLN)					
Z kwoty ogółem:					
rolnictwo	194	59	266	87	84
transport	256	1740	1819	2079	1269
gospodarka komunalna	3,076	2,855	1,931	1,995	1,107
gospodarka mieszkaniowa	1612	2545	1216	1097	953
oświata i wychowanie	9293	11968	10354	12359	12894
kultura i sztuka	801	836	1,748	1,645	1,166
ochrona zdrowia	355	250	250	308	273
opieka społeczna	1670	2793	3180	3632	3196
kultura fizyczna i sport	73	429	805	159	117
administracja samorządowa	2279	2611	2556	2746	2654

Źródło: badania własne.

Nakłady inwestycyjne gminy na rozwój sieci i połączeń transportowych, gospodarkę mieszkaniową, oświatę i wychowanie, kulturę i sztukę, ochronę zdrowia, opiekę społeczną oraz kulturę fizyczną i sport stanowią kategorie bezpośrednio wpływające na jakość życia na terenie danej gminy, co wprost przekłada się na jej rozwój społeczny, a pośrednio, zgodnie ze wspomnianym wcześniej mechanizmem, również na rozwój gospodarczy.

3.4. Determinanty działalności gmin

Analizując istotę gminy jako podmiotu samorządu terytorialnego, niezbędna okazuje się być – dla pełnego zrozumienia – analiza uwarunkowań działalności współczesnych gmin. Zanim jednak analizie poddane zostaną poszczególne czynniki wpływające na działalność gmin, należy zastosować podejście systemowe w celu przedstawienia uwarunkowań działania gmin wynikających z tej perspektywy.

3.4.1. Gmina jako system

Perspektywa systemowa zapoczątkowana została wraz z powstaniem ogólnej teorii systemów L. van Bertalanffy'ego, rozwiniętej i skonceptualizowanej przez K. Boul-

dinga w postaci uporządkowanej hierarchii systemów²³⁷. Zgodnie z tą teorią system to układ o wzajemnie powiązanych częściach, a każdą z tych części pojmuje się jako oddziałującą na inne i zależną od całości²³⁸. Analizując podsystemy, należy rozpatrywać ich istotę w perspektywie ich funkcjonowania w całym systemie, a suboptymalizacja lokalna może doprowadzić również do pogorszenia sprawności działania systemu jako całości, jeżeli nie przyjmie się perspektywy całościowej w dokonywanych w systemie zmianach²³⁹.

W teorii systemowej każda organizacja jest systemem otwartym, który składa się z wejść, przekształceń i wyjść. Do wejść systemu zalicza się zwykle zasilenia materialne oraz niematerialne (np. wiedza, informacja, doświadczenie), które po przekształceniu wewnątrz systemu tworzą produkt końcowy (wartość dodaną). Mechanizmy, które działają we wnętrzu systemu są w przypadku organizacji złożone i często występują trudności z ich identyfikacją oraz optymalizacją. W tym świetle podejście procesowe jest próbą uporządkowania, uproszczenia i zwiększenia skuteczności działań wewnątrzsystemowych. W praktyce powszechnie wykorzystywany jest mechanizm sprzężeń zwrotnych, które stanowią relacje pomiędzy elementami systemu oraz systemem i otoczeniem. Podobny mechanizm funkcjonuje wewnątrz wydzielonych procesów pomiędzy poszczególnymi gniazdami, które dokonują optymalizacji swoich działań na podstawie sprzężeń zwrotnych otrzymywanych od kolejnych gniazd-klientów²⁴⁰.

Gmina jest systemem mieszanym, który zawiera elementy o różnym charakterze: materialnym, niematerialnym oraz relacyjnym. To właśnie dominacja relacji społecznych powoduje, że gminy (oraz inne organizacje) są systemami specyficznymi, w analizie których wykorzystywane są narzędzia pochodzące z wielu różnych obszarów. Gmina musi być postrzegana jako wyodrębniony z otoczenia system społeczno-techniczny o charakterze otwartym, który wchodzi w różnego rodzaju relacje z otoczeniem. Tego typu system kieruje się przyjętymi założeniami i celami, których realizacja monitorowana jest za pomocą określonego systemu mierników, pozwalających na ocenę skuteczności działania całego systemu – ważny jest zatem stosunek wejść do wyjść. Należy tutaj podkreślić, że jednym z głównych zadań zarządzania procesowego jest optymalizacja tego stosunku dzięki zwiększeniu efektywności działania systemu: zwiększenie efektów w stosunku do nakładów lub minimalizacja nakładów w stosunku do założonych wyników. Dominuje jednak pierwsze podejście.

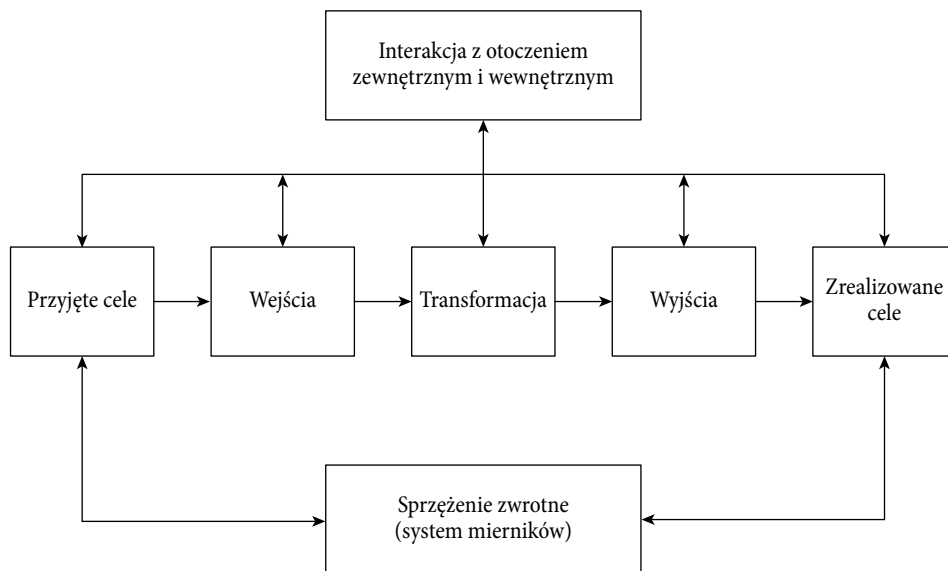
²³⁷ K.E. Boulding, *General systems theory. The skeleton of science*, "Management Science" 1952, No. 2, s. 197.

²³⁸ M.J. Hatch, op. cit., s. 49–51.

²³⁹ R. Krupski, *Systemowa koncepcja organizacji i zarządzania*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 12–13.

²⁴⁰ Mechanizm ten został poddany szczegółowej analizie w kolejnych rozdziałach pracy.

Punktem wyjścia w klasycznym ujęciu gminy jako systemu są jej cele, które wynikają z przepisów prawa oraz z obszaru zarządzania strategicznego gminą, czyli misji, wizji oraz strategii gminy. Ich realizacja wymaga dostarczenia stosownych wejść systemu w postaci: regulacji prawnych, potrzeb interesariuszy, zasobów finansowych i rzeczowych, ludzkich, a także niematerialnych – wiedzy, doświadczenia, motywacji oraz informacji. Wejścia te podlegają następnie transformacji pod wpływem mechanizmu świadczenia usług publicznych wspartego procesami zarządczymi (w tym zarządzaniem strategicznym, zarządzaniem zasobami ludzkimi, strukturami organizacyjnymi, zarządzaniem informacjami itd.). Wynikiem procesów transformacji są wyjścia systemu w postaci stosownych usług oraz decyzji administracyjnych, które powinny odpowiadać przyjętym na początku celom. Do koordynacji założonych celów oraz wyjść systemu używany jest wspomniany wcześniej system sprzężeń zwrotnych, wsparty systemem mierników. Opisany model przedstawiony został na rysunku 10.



Rys. 10. Model systemu otwartego gminy

Źródło: opracowanie na podstawie modelu J.F. Nowaka, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Poznań 2006, s. 68.

Jak pokazuje rysunek 10, gmina jako system otwarty pozostaje w ciągłej interakcji z otoczeniem, co oznacza wywieranie ciągłego wpływu przez otoczenie na wszystkie elementy modelu. Przyjęte przez gminę cele wynikają głównie z oddziaływania otoczenia prawnego oraz społeczno-gospodarczego gminy, a zmieniające się potrzeby powodują także modyfikacje tego elementu modelu. Wejścia systemu są również determinowane możliwościami oraz charakterem pozyskiwanych zasobów,

np. w postaci zasobów ludzkich, technologicznych lub informacyjnych. System transformacji także poddawany jest kontroli i ocenie społeczności lokalnych²⁴¹ oraz ich organów nadzorczych. Gminy zatem preferują społecznie akceptowany oraz wskazywany przez organy nadzorcze kształt systemu produkcyjnego, ulegając wpływom otoczenia w tym zakresie. Także otoczenie wewnętrzne, czyli pracownicy gminy mają wpływ na jakość i sprawność działania systemu transformacji. Wyjścia systemu determinowane są potrzebami interesariuszy oraz przepisami prawa. Dodatkowo, ważna jest bieżąca ocena jakości świadczonych przez gminę usług, która determinuje ich postać dzięki wykorzystaniu mechanizmów sprzężenia zwrotnego. Ostatnim elementem modelu są zrealizowane cele, które oceniane są przez klientów gminy oraz organy nadzorcze i stosownie modyfikowane.

Należy podkreślić, że poszczególne elementy systemu otwartego gminy wywierają wpływ zarówno na otoczenie zewnętrzne, jak i wewnętrzne gminy (rys. 10). Przyjęte i realizowane cele determinują wyjścia systemu, które określają jakość oraz zakres dostępnych usług publicznych oferowanych przez gminę. Ma to bezpośredni wpływ na poziom życia obywateli oraz warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo, wejścia systemu mogą wykorzystywać zasoby zewnętrzne i w ten sposób pobudzać rozwój gospodarczy. Innowacyjny system transformacji preferujący nowe technologie, zarządzanie wiedzą oraz nowoczesne struktury organizacyjne, koncepcje, metody i techniki zarządzania, kształtuje wysokiej jakości otoczenie wewnętrzne gminy. Przekłada się to także na usprawnienie mechanizmów interakcji gminy z otoczeniem zewnętrznym, co ma bezpośredni wpływ na rozwój gminy.

Opisany model systemu otwartego gminy oraz analizowane mechanizmy wzajemnej interakcji jej otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego z poszczególnymi elementami tego modelu wskazują na dużą rolę gminy w kształtowaniu otoczenia na każdym etapie jej działalności (przez każdy element systemu). W tym sensie gmina kontroluje swoje otoczenie, co jest mechanizmem, który może sprzyjać jej rozwojowi. Z drugiej strony, otoczenie gminy ma bezpośredni wpływ na wszystkie obszary jej funkcjonowania. Gmina może zatem świadomie kształtować te elementy otoczenia, które w postaci interakcji zwrotnej wywierają wpływ na poszczególne elementy modelu przedstawionego na rysunku 10.

Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego są podsystemami systemu administracji publicznej, który ma charakter polityczny, a relacje w całym systemie są w dużej mierze sformalizowane, określone przepisami prawa²⁴². Powoduje

²⁴¹ M. Flieger, *Marketing procesów w organizacji procesowej*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 9, s. 38–42.

²⁴² D.H. Rosenbloom, R.S. Kravchuk, *Public Administration. Understanding Management*, “Politics, and Law in the Public Sector”, New York 2002, s. 29; A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, “The Report of the National Performance Review”, Washington 1993, s. 1.

to, że cały system jest mniej elastyczny w porównaniu z organizacjami sektora biznesowego, gdzie dominują relacje umowne, pozwalające na zachowanie dużej swobody w kreowaniu relacji pomiędzy elementami systemu. Gminy obejmują także mieszkańców danego terenu wraz z układem kontrolno-kierowniczym, którym jest rada gminy wraz z organem wykonawczym – wójtem (burmistrzem lub prezydentem). Zadania organu wykonawczego realizowane są przez urząd gminy, którego struktura organizacyjna oraz zasady działania ustalone są regulaminem uchwalanym przez radę gminy na wniosek organu wykonawczego.

Wymienione organy w systemach samorządowych wybierane są w wyborach bezpośrednich, co powoduje, że w dużej mierze o sprawności działania całego systemu decyduje ogół mieszkańców przez wskazanie osób, które stanowią i zarządzają tym systemem. Takie rozwiązanie, wychodzące naprzeciw postulatom demokratycznym, niesie ze sobą ryzyko nie zawsze optymalnego wyboru osób sprawujących władzę w gminie. Pojawiają się głosy dotyczące profesjonalizacji zarządzania gminami, np. przez powoływanie dyrektorów zarządzających, posiadających odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie, którzy współpracowaliby z wybranymi liderami lokalnymi. Obecnie rolę takich dyrektorów zarządzających w dużej mierze odgrywiają sekretarze gmin, którzy często przejmują funkcje zarządcze od formalnie wybranych organów wykonawczych²⁴³.

Na działanie gmin duży wpływ ma również fakt, że w odróżnieniu od organizacji gospodarczych są to organizacje nienastawione na przynoszenie zysku finansowego²⁴⁴. Należy podkreślić, że fakt ten nie zwalnia gmin z konieczności maksymalizacji efektywności i skuteczności podejmowanych działań, ponieważ środki publiczne, z których finansowane są owe działania mogą być przeznaczone na różne cele, a efektywność ich wydatkowania sprzyja możliwości realizacji większej liczby zadań. Przekłada się to w bezpośredni sposób na jakość i poziom życia mieszkańców gminy, a także na możliwości stymulowania rozwoju. Stąd, to kryterium efektywności, rzadziej zyskowności, jest dominującym w przypadku podejmowania decyzji o wyborze i sposobie realizacji działań wynikających z przepisów prawa²⁴⁵ oraz z potrzeb społeczno-gospodarczych.

Badając uwarunkowania działalności gmin, należy również wspomnieć o infrastrukturze administracyjnej, która odpowiedzialna jest za realizację wymienionych wcześniej zadań. Zadania te realizowane są przez pracowników urzędu gminy oraz szereg jednostek organizacyjnych, do których zaliczyć należy gospodarstwa po-

²⁴³ Prawidłowość ta wynika z wyników badań prowadzonych przez autora w wielu polskich gminach. Często sekretarze gmin to osoby pełniące swoje funkcje od wielu lat, pozostające na stanowisku pomimo upływających kadencji oraz zmieniających się organów wykonawczych. W praktyce, osoby te przejmują funkcje zarządcze w gminach, pozostawiając organom wykonawczym funkcje reprezentacyjne.

²⁴⁴ K. Rogoziński, *Istota usług publicznych*, w: *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008, s. 18–19.

²⁴⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591).

mocnicze, zakłady budżetowe, jednostki budżetowe i spółki komunalne. Dużą rolę w tym obszarze odgrywa możliwość kontraktowania realizacji zadań zewnętrznym podmiotom, np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedstawiona struktura podmiotowa gminy wskazuje na prawidłowość dotyczącą częstej realizacji poszczególnych zadań procesowych przez kilka odrębnych podmiotów, co skutkuje koniecznością koordynowania procesów przebiegających nie tylko wewnątrz jednej organizacji, jak często ma to miejsce w organizacjach prywatnych. Wymagane są działania międzyorganizacyjne zmierzające do wspólnego opisu, mapowania, optymalizacji i zarządzania procesami w gminie²⁴⁶.

Ważnym aspektem działania gminy jako systemu otwartego są jej związki z otoczeniem. Płaszczynna ta odgrywa bardzo duże znaczenie ze względu na wspomniane w rozdziale drugim opracowania mechanizmy globalizacyjne oraz obserwowane współcześnie rozmycie granic organizacji jako skutek uczestniczenia w działaniach organizacji sieciowych²⁴⁷ oraz wirtualnych²⁴⁸. Gmina dokonuje bieżącej wymiany informacji, produktów i usług z innymi organizacjami oraz wchodzi z nimi we współpracę w ramach np. stosowania *outsourcingu* lub zawierania porozumień międzygminnych. Można zatem stwierdzić, że gmina pozostaje w stałym kontakcie z otoczeniem, które często warunkuje skuteczność jej działań. Dotyczy to nie tylko otoczenia zewnętrznego, ale również wewnętrznego, czyli pracowników urzędu gminy oraz pracowników innych podmiotów wchodzących w skład gminy.

Należy również zwrócić uwagę na bardzo istotny z punktu widzenia tematu niniejszej pracy aspekt działania gminy, jakim jest jej struktura wewnętrzna. Tradycyjny układ owej struktury jest hierarchiczny i wysoce sformalizowany oraz osadzony w podziale na współpracujące ze sobą wydziały funkcjonalne²⁴⁹. Powoduje to zwykle brak elastyczności działania oraz nieefektywną realizację wykonywanych zadań. Stąd pojawiają się alternatywne sposoby organizacji struktury urzędu gminy i innych jednostek gminnych, które mogą zastąpić lub zmodyfikować podejście tradycyjne. Jedną z takich propozycji jest wdrożenie zarządzania procesowego²⁵⁰.

3.4.2. Czynniki wpływające na funkcjonowanie gmin

Analizując uwarunkowania funkcjonowania gmin, należy przytoczyć obecny w literaturze przedmiotu podział na: uwarunkowania uniwersalne – niezależne od gminy; specyficzne – częściowo zależne od gminy oraz w pełni lub w dużej mierze

²⁴⁶ A. Bitkowska, op. cit., s. 91–93.

²⁴⁷ A. Frąckiewicz-Wronka, *Relacje sieciowe i ich wykorzystanie w zarządzaniu publiczną ochroną zdrowia*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 4, s. 84–97.

²⁴⁸ K. Perechuda, *Organizacja wirtualna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 48–49.

²⁴⁹ W. Kieżun, op. cit., s. 35.

²⁵⁰ Problem ten został poddany szczegółowej analizie w dalszej części opracowania.

zależne od gminy²⁵¹. Ich charakter oraz wpływ na działania gminy zostały krótko omówione poniżej.

Do uwarunkowań uniwersalnych zaliczamy czynniki prawno-polityczne, ekonomiczne, techniczne oraz społeczne. Czynniki prawno-polityczne determinowane są z jednej strony założeniami ustrojowymi kraju, a z drugiej – interesami, naciskami oraz porozumieniami politycznymi. W Polsce dużą rolę odgrywają zapisy przyjętej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, określające podstawowe założenia funkcjonowania gmin w Polsce²⁵². Zapisy te mają jednak charakter ogólny i kwestie obowiązków, uprawnień oraz zasad finansowania gmin określone są na poziomie danego kraju. Prawidłowość ta wskazuje na znaczną rolę nastawienia władz centralnych do idei samorządności w wywieraniu wpływu na funkcjonowanie gmin oraz we wspieraniu rozwoju lokalnego. Wsparcie decentralizacji państwa sprzyja autonomii działania gmin, które mają większe możliwości kreowania i realizowania własnej polityki na szczeblu lokalnym.

Dużą rolę odgrywa również upolitycznienie samorządów, które przejawia się walką pomiędzy partiami politycznymi na szczeblu lokalnym. Nastawienie do siebie współzrządzących partii może skutkować polityką współpracy oraz twórczych rozwiązań, bądź walką prowadzącą do stagnacji lub regresu rozwojowego gminy. W tym miejscu powraca wspomniana już kwestia profesjonalizacji zarządzania w gminach i odpolitycznienia struktur samorządowych, która jest jednak trudna do zrealizowania w praktyce²⁵³.

Czynniki ekonomiczne o charakterze uniwersalnym dotyczą procesów zachodzących w gospodarce krajowej, które mają bezpośredni wpływ na dochody i wydatki gmin. Do czynników tych zaliczamy: poziom PKB, poziom i strukturę inwestycji krajowych, bezrobocie, poziom zadłużenia ludności, politykę pieniężną oraz fiskalną. Powyższe czynniki jednoznacznie wskazują, że stan gospodarki krajowej przekłada się na dochody i możliwości inwestycyjne gmin. Gminy uczestniczą w dochodach podatkowych budżetu centralnego oraz same czerpią dochody z podatków lokalnych. Wahania koniunktury gospodarczej (krajowej i światowej) mają więc bezpośredni wpływ na zwiększanie lub ograniczanie możliwości działania gmin²⁵⁴.

Kolejną grupę czynników uniwersalnych tworzą uwarunkowania techniczne, do których zaliczyć należy postęp techniczny i technologiczny oraz rozwój technologii w nowych branżach gospodarki, np. w branży informatycznej. Nowe technologie powodują, że zmieniają się oczekiwania lokalizacyjne przedsiębiorców, którym

²⁵¹ J. Pasieczny, op. cit., s. 108.

²⁵² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

²⁵³ Uchwała III Krajowej Konwencji Platformy Obywatelskiej RP z 21 maja 2006 r. o dalszej reformie systemu wyborczego w samorządzie terytorialnym [online], www.platforma.org/.../uchwa_a_o_dalszej_reformie_systemu_wyborczego_w_samorzadzcie_terytorialnym.doc [dostęp: 31.08.2011].

²⁵⁴ J. Szreder, *Rozwój przestrzeni jako jeden z czynników sukcesu gminy*, w: *Sukces organizacji. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne*, „Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” nr 2, Gdańsk 2007, s. 2.

gminy muszą sprostać w celu przyciągnięcia nowych inwestycji na swój teren²⁵⁵. Rosną wymagania dotyczące nie tylko tradycyjnej infrastruktury technicznej, ale również zaplecza w postaci sieci odpowiednich firm kooperujących. Zmusza to gminy do prowadzenia przemyślanej polityki branżowej, powodującej kreowanie sieci komplementarnie uzupełniających się firm na danym terenie. Dodatkowo, ważne są wzrastające oczekiwania związane z zasobami ludzkimi gminy, które muszą umożliwiać firmom tworzenie podstaw organizacji uczącej się²⁵⁶. Rozwój technologii informatycznych powoduje, że przed gminami otwierają się nowe możliwości związane z ich wykorzystaniem w systemach zarządzania. Przykładem jest możliwość osiągnięcia pełnej dojrzałości procesowej organizacji przez zastosowanie systemów informatycznych służących identyfikacji, opisowi, modelowaniu, optymalizacji oraz bieżącemu zarządzaniu procesami w gminie²⁵⁷.

Ostatnią grupę czynników uniwersalnych tworzą uwarunkowania społeczno-kulturowe, do których przede wszystkim zaliczyć należy kwestie związane z szeroko rozumianą świadomością społeczną, prowadzącą do powstania społeczeństwa obywatelskiego. Gotowość do angażowania się społeczeństwa w sprawy lokalne pomaga gminom identyfikować najważniejsze potrzeby społeczno-gospodarcze i skutecznie je zaspokajać. Powoduje to optymalizację wykorzystania zasobów lokalnych oraz wzrost zadowolenia społecznego²⁵⁸. Dodatkowo, realizacja działań ze wsparciem społeczności lokalnej jest ułatwiona, co usprawnia proces zarządzania gminą. Ważnym czynnikiem społecznym warunkującym działania gmin jest wzrastająca mobilność społeczeństwa. Stwarza ona nowe szanse dla gmin nie posiadających odpowiedniej bazy zasobów ludzkich, ale z drugiej strony – utrudnia budowanie na tej podstawie trwałej przewagi konkurencyjnej. Mobilność sprawia, że gminy muszą równolegle podejmować działania w kierunku stworzenia odpowiedniej bazy zasobów ludzkich oraz zapewniać możliwości atrakcyjnego zatrudnienia dla tej bazy na terenie gminy. W przeciwnym razie wykształceni i mobilni pracownicy zmieniają miejsce zamieszkania, bądź wykorzystują oferty pracy w gminach sąsiednich. Należy dodać, że w obecnych warunkach związanych z otwarciem rynków pracy w innych krajach, działania te powinny być intensyfikowane, gdyż polskie gminy konkurują ze swoimi odpowiednikami za granicą, a warunki i możliwości oferowane mieszkańcom w krajach rozwiniętych są często znacznie korzystniejsze od krajowych²⁵⁹. Powoduje to, że przed gminami stoją duże wyzwania związane z działaniami w tym zakresie.

²⁵⁵ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa 2006, s. 35–37.

²⁵⁶ D.A. Garvin, *Building a Learning Organization*, "Harvard Business Review on Knowledge Management" 1998, Vol. 28, s. 19–29.

²⁵⁷ A. Bitkowska, op. cit., s. 131–132.

²⁵⁸ J. Bachtler, R. Downes, *Regional Policy in the Transition Countries: A Comparative Assessment*, "European Planning Studies" 1999, No. 7, s. 19.

²⁵⁹ J. Salt, J. Clarke, P. Wanner, *International Labour Migration*, Strasbourg 2005; S. Castles, M. Miller, *The Age of Migration*, London–New York 2008.

Wśród czynników o charakterze kulturowym wymienić należy takie elementy, jak: styl życia społeczeństwa, sposób spędzania wolnego czasu oraz ogólnonarodowe zwyczaje i cechy. Determinują one działania gminy w kwestiach związanych z inwestycjami ukierunkowanymi na tworzenie infrastruktury kulturalno-oświatowej.

Do specyficznych uwarunkowań działalności gminy należy zaliczyć: lokalne czynniki społeczno-kulturowe, środowisko naturalne, czynniki lokalizacyjne oraz czynniki gospodarcze. Decydują one o indywidualnym charakterze danej gminy i mogą być częściowo przez nią kształtowane. Często działania związane z realizacją polityki oddziaływania i kształtowania tych czynników są długotrwałe i wymagają konsekwentnej realizacji polityki przyjętej w różnych kadencjach.

Do czynników społeczno-kulturowych zaliczamy przede wszystkim mieszkańców danej gminy. Należy ich rozpatrywać w tradycyjnym ujęciu demograficznym, a więc: w podziale na grupy wiekowe i zawodowe, jak również w ujęciu wykształcenia, kwalifikacji, wiedzy oraz gotowości do uczenia się. Wydaje się, że drugi aspekt może być ważnym czynnikiem lokalizacyjnym dla przedsiębiorstw w dobie gospodarki opartej na wiedzy, w której przewaga konkurencyjna przedsiębiorstw budowana jest przy wykorzystaniu czynników niematerialnych²⁶⁰. Dodatkowo, ważną rolę odgrywa czynnik kulturowy, jakim jest system wartości mieszkańców gminy, np. pracowitość, uczciwość, solidność, lojalność itp. Ważny jest też poziom przedsiębiorczości mieszkańców, który ma duży wpływ na podejmowanie własnych inicjatyw gospodarczych.

Kolejnym czynnikiem specyficznym jest środowisko naturalne, przez które rozumiemy przede wszystkim położenie danej gminy: ukształtowanie terenu, ilość lasów, jezior, rzek oraz poziom zanieczyszczenia. Czynnikiem ten jest jednym z kluczowych aspektów warunkujących działalność gminy, ponieważ może przesądzić o jej profilu, co z kolei wiąże się z koniecznością przyjęcia określonych strategii i planów działań rozwojowych w gminie²⁶¹. Przykładowo, gmina posiadająca duże walory turystyczne, powinna w naturalny sposób wykorzystać ten czynnik środowiskowy i budować swój potencjał wokół posiadanych zasobów. Oczywiście nie wyklucza to również innych działań komplementarnych związanych z rozwojem gminy, ale kierunek turystyczny powinien być dominujący. Dodatkowo warto podkreślić, że posiadane zasoby mogą utrudnić lub uniemożliwić rozwój gminy w innym kierunku, np. zasoby turystyczne będące pod ochroną mogą skutecznie uniemożliwić działania związane z budową infrastruktury przemysłowej na danym terenie, a duży poziom zanieczyszczenia środowiska może z kolei utrudnić aktywność turystyczną na terenie gminy. Wskazuje to na duże znaczenie takich warunków dla działań gminy.

²⁶⁰ W. Welfe, *Gospodarka oparta na wiedzy*, Warszawa 2007, s. 55–60.

²⁶¹ J. Pasieczny, op. cit., s. 167–227.

Ważnym uwarunkowaniem specyficznym są czynniki lokalizacyjne gmin, do których należy zaliczyć przede wszystkim położenie danej gminy, np. w pobliżu dużych ośrodków miejskich lub w atrakcyjnych turystycznie lokalizacjach oraz ilość i jakość połączeń komunikacyjnych. Oba te czynniki mają duży wpływ zarówno na działania gminy związane z rozwojem gospodarczym, jak i społecznym. Położenie gminy w pobliżu dużych ośrodków miejskich powoduje, że działania rozwojowe są znacznie ułatwione. Przedsiębiorstwa chętnie lokalizują swoją działalność na obrzeżach dużych miast, a mieszkańcy tych miast chętnie przeprowadzają się na mniej zaludnione obszary podmiejskie. Mechanizm ten sprzyja zatem gminom korzystnie położonym i jednocześnie wymaga intensywnych działań od gmin, które pozostają w dużej odległości od ośrodków miejskich oraz węzłów komunikacyjnych. Jednak, jak już wspomniano, gminy te mogą posiadać inne atuty sprzyjające rozwojowi.

Ostatnim czynnikiem specyficznym są uwarunkowania gospodarcze, do których zaliczamy potencjał gospodarczy i tradycyjne gałęzie przemysłu występujące na danym terenie²⁶². Specjalizacja gminy może wynikać z istniejących zasobów, np. naturalnych, infrastruktury technicznej lub odpowiednio wykwalifikowanej kadry i może być wspierana przez gminę, w przypadku gdy dominujące gałęzie przemysłu bądź usług są perspektywiczne. W przypadku gdy są to gałęzie schyłkowe, gmina stoi przed koniecznością dokonania znacznych zmian oraz intensyfikacji działań zmierzających do przyciągnięcia na dany teren podmiotów z branż perspektywicznych.

Do ostatniej grupy uwarunkowań działalności gmin należą czynniki pozostające pod ich całkowitą kontrolą. Należą do nich cele gminy związane ze strategią rozwoju gospodarczego i społecznego²⁶³, służbą zdrowia, bezpieczeństwem i edukacją, kulturą i rekreacją, pomocą społeczną, ochroną środowiska oraz infrastrukturą komunalną i transportową. Nie wdając się w szczegółową analizę wymienionych czynników, należy zaznaczyć, że gmina dysponuje względną swobodą w procesie tworzenia i realizacji strategii w powyższych obszarach, a jej zapisy wywierają bezpośredni wpływ na podejmowane przez gminę działania na poziomie taktycznym, operacyjnym oraz wykonawczym.

Wspólnota gminna tworzona jest przez mieszkańców, którzy są z jednej strony najważniejszą władzą w gminie (siła przejawiająca się w możliwości oddawania głosów w wyborach samorządowych oraz w referendach lokalnych), a z drugiej – są głównymi klientami gminy. Kluczowe dla gminy realizującej politykę świadczenia usług publicznych jest rozpoznanie oraz uwzględnianie opinii mieszkańców w możliwie wielu obszarach. Takie podejście skutkuje trafniejszym wyborem formy i rodzaju świadczonych usług, co przekłada się na większe zadowolenie społeczne, a także lepszą efektywność i skuteczność działań gminy. Partycypacja społeczna

²⁶² M. Holzer, K. Callahan, *Government at work*, Thousand Oaks, London, New Delhi 1998, s. 1–31.

²⁶³ M. Ziółkowski, *Strategia rozwoju jako podstawa procesu zarządzania miastem*, w: *Strategia rozwoju Warszawy do 2010 roku*, red. A. Zalewski, M. Ziółkowski, Warszawa 1998, s. 11.

na etapie planowania i realizacji podejmowanych działań powinna być powiązana z angażowaniem społeczności lokalnej w proces realizacji tworzonych wspólnie strategii, głównie przez bieżącą ocenę podejmowanych działań i wykorzystywanie mechanizmu sprzężeń zwrotnych w ich dostosowaniu do przyjętych wcześniej założeń lub ich modyfikacji²⁶⁴. W tym ujęciu mieszkańcy gminy są kluczowym czynnikiem warunkującym jej działalność. Należy jednak zaznaczyć, że aby gmina mogła wykorzystać w swym funkcjonowaniu zaangażowanie mieszkańców, konieczne jest wypracowanie mechanizmów pozwalających na ich aktywne włączenie w proces zarządzania. Służą temu regularne spotkania z mieszkańcami oraz odpowiedni system zarządzania, w którym punktem wyjścia dla określenia rodzaju i sposobu realizacji procesów są potrzeby i oczekiwania społeczne.

Drugą ważną grupą klientów gminy determinującą jej działania są podmioty gospodarcze, których opinie również muszą być na bieżąco uwzględniane w podejmowanych przez gminy działaniach. Dotyczy to zarówno podmiotów prowadzących działalność na terenie danej gminy, jak i tych, które poszukują lokalizacji dla nowych przedsięwzięć gospodarczych²⁶⁵. W tym aspekcie ważne jest podejmowanie przez gminy działań wspierających przedsiębiorczość na danym terenie przez zastosowanie szeregu instrumentów. Dobór tych narzędzi oraz ich bieżąca implementacja wymaga rozpoznania potrzeb lokalizacyjnych oraz rozwojowych danej grupy podmiotów, a także ich zaangażowania w ocenę procesów wdrożeniowych. Duże znaczenie ma bieżący kontakt z grupą docelową w celu zdobycia informacji zwrotnej dotyczącej skuteczności podejmowanych działań. Mechanizm ten pozwala gminie monitorować skuteczność oraz dokonywać bieżącej modyfikacji prowadzonych działań.

Ostatnią grupą klientów gminy determinującą jej działania są organizacje pozarządowe (ang. – *Non Governmental Organization* – NGOs) oraz turyści i osoby tymczasowo korzystające z usług świadczonych przez gminę. NGOs zwykle oczekują otrzymania wsparcia finansowego lub organizacyjnego ze strony gminy²⁶⁶. Taka współpraca może korzystnie wpłynąć na wizerunek gminy i stworzyć pożądany odbiór społeczny jej działań. Należy pamiętać o wspomnianym wcześniej upolitycznieniu działalności gmin i związanej z tym konieczności pozyskiwania wsparcia ze strony wyborców. Z tej perspektywy powyższy aspekt działania gmin może mieć duże znaczenie. Turyści i osoby czasowo odwiedzające gminę mogą stanowić cenną bazę rozwojową dla firm sektora turystycznego, stąd od gmin zwykle oczekuje się działań związanych z rozbudową odpowiedniej infrastruktury, promocją zasobów gminy oraz sprawną obsługą administracyjną.

²⁶⁴ *Partycypacja społeczna w praktyce* [online], http://fundacjaedukacji.kei.pl/konsultatywa/wp-content/uploads/2010/03/Broszura_Konsultatywa1.pdf [dostęp: 19.10.2011].

²⁶⁵ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw*, Poznań 2003, s. 26.

²⁶⁶ J. Przewłacka, *W liczbach: współpraca gmin z NGOs* [online], <http://osektorze.ngo.pl/wiadomosc/620674.html> [dostęp: 20.10.2011].

Podsumowanie

Rozważania przedstawione w niniejszym rozdziale jednoznacznie wskazują, że gminy są względnie samodzielnymi podmiotami sektora publicznego w Polsce i odgrywają dużą rolę w realizacji zadań własnych i zleconych oraz w procesie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego²⁶⁷. Wzrastająca rola gmin powoduje, że rosną również stawiane przed nimi wymagania, dotyczące przede wszystkim trafności oraz skuteczności podejmowanych działań. Gminy świadczą szereg usług publicznych, które muszą wychodzić naprzeciw zmiennym oczekiwaniom mieszkańców, podmiotów gospodarczych oraz innych organizacji, np. NGOs. Nie bez znaczenia jest również aspekt efektywności wykorzystywanych publicznych środków finansowych i innych zasobów pozostających do dyspozycji gmin. Powoduje to, że gminy zmuszone są do poszukiwania takich sposobów działania, które pozwolą sprostać tym wyzwaniom. Tradycyjne funkcjonowanie i koncentracja na wykonywaniu prostych czynności administracyjnych bez uwzględnienia współczesnych wyzwań jest skutecznie weryfikowane przez głosy niezadowolenia najważniejszych klientów gminy: mieszkańców oraz podmioty gospodarcze. Skutkuje to zwykle w krótkim czasie stagnacją bądź regresem rozwoju gminy, powodując wymianę jej władz w kolejnych wyborach samorządowych i konieczność podejmowania działań naprawczych przez nową ekipę rządzącą. Mechanizm ten powoduje, że współcześnie gminy stoją przed koniecznością podejmowania działań zmierzających do profesjonalizacji zarządzania, z uwzględnieniem impulsów płynących z otoczenia.

Gminy mają duże możliwości oddziaływania i stymulowania rozwoju lokalnego dzięki posiadanym dochodom własnym oraz instrumentom, które pozostają do ich dyspozycji. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości oraz odpowiednio ukształtowana polityka dochodów i wydatków budżetowych muszą być stosowane komplementarnie w celu odpowiedzi na rozpoznane wcześniej potrzeby podmiotów, do których kierowane są działania gminy. Ponieważ istnieje wiele instrumentów wspierania rozwoju, a ich skuteczność jest zróżnicowana, konieczne jest określenie pewnego zestawu działań, które gmina powinna realizować w praktyce. Takie podejście wymuszają ograniczone zasoby, którymi dysponuje gmina.

Wnioski płynące z analizy systemowej pozwalają na postrzeganie gminy jako systemu otwartego, będącego podsystemem większego systemu administracji państwowej. System ten pozostaje w ciągłej interakcji z otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym, a oddziaływania pomiędzy gminą i otoczeniem mają charakter dwustronny. Oddziaływania te powodują, że wykorzystywany jest mechanizm sprzężeń zwrotnych, umożliwiając modyfikowanie przyjmowanych celów, tworzących wejścia systemu, dzięki bieżącej analizie wyjść. W ten sposób gmina może

²⁶⁷ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 190–217.

maksymalizować skuteczność swych działań, efektywność wykorzystywanych zasobów oraz satysfakcję klientów.

Działalność gmin warunkowana jest wieloma czynnikami, na które gmina ma zróżnicowany wpływ. Ważna jest umiejętność właściwego rozpoznania tych czynników i oceny możliwości modelowania otoczenia gminy tak, aby sprzyjało ono realizacji założonych celów organizacyjnych. Czynniki pozostające poza kontrolą gminy w naturalny sposób wyznaczają ramy jej działalności. Natomiast czynniki, które pozostają pod częściową lub całkowitą kontrolą gminy, powinny być na bieżąco monitorowane lub – jeżeli zachodzi taka potrzeba – poddane ingerencji gminy w celu zmiany niesprzyjających uwarunkowań. Wymaga to od gminy sprawnego i bieżącego monitorowania otoczenia w celu planowania ewentualnych działań korygujących.

Ważnym czynnikiem warunkującym działalność gminy są jej klienci, którzy dostarczają impulsów płynących z otoczenia zewnętrznego (mieszkańcy, organizacje gospodarcze, NGOs, osoby odwiedzające gminę) oraz wewnętrznego (lokalni pracownicy). Impulsy te pozwalają na modyfikowanie wejść oraz obszaru transformacji systemu w celu zmiany jego wyjść i maksymalizacji końcowej wartości dodanej. W ten sposób przez mechanizm sprzężeń zwrotnych system gminny na bieżąco kontroluje i poprawia skuteczność oraz efektywność podejmowanych działań, co sprzyja wzrostowi satysfakcji klientów. Jednak, aby powyższy proces mógł nastąpić, konieczne jest wdrożenie systemu zarządzania nastawionego na odbieranie sygnałów z otoczenia gminy, w celu odpowiedniego modelowania struktury systemu i podejmowanych w nim działań. Wyzwaniu temu wychodzi naprzeciw zarządzanie procesowe, które pozwala na elastyczną budowę struktury procesów (ich ilości oraz przebiegu) w celu wytworzenia pożądanej wartości dodanej.

4. Podejście procesowe w urzędach gmin

4.1. Istota orientacji na procesy

Obecnie w urzędach gmin często dostrzega się wyraźne podziały pomiędzy poszczególnymi obszarami (działami, komórkami, pracownikami) struktury organizacyjnej, wynikające głównie z tradycyjnego modelu funkcjonowania administracji publicznej, a także z pogłębiającej się specjalizacji²⁶⁸. Jest to zjawisko cechujące tzw. organizacje funkcjonalne, działające w oparciu o struktury tradycyjne. Taka atomizacja utrudnia proces koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha produkcyjnego, zwiększa czas wytworzenia produktów oraz wpływa na zwiększenie kosztów²⁶⁹. Jednak największy problem takich struktur stanowi brak elastyczności działania, która jest niezbędna do skutecznej walki konkurencyjnej we współczesnych warunkach funkcjonowania administracji samorządowej. Turbulentna natura otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego współczesnych gmin powoduje, że zmiany pojawiają się w sposób dynamiczny i nieoczekiwany, co wymaga od organizacji podejmowania szybkich i trafnych decyzji oraz umiejętności naturalnego dostosowania się do nowych wyzwań²⁷⁰. Ważna jest koncentracja nie tylko na statycznym ujęciu struktury organizacyjnej, występująca często w organizacjach tradycyjnych, ale również na ujęciu dynamicznym²⁷¹. Chodzi o optymalizację powiązań i mechanizmów współpracy pomiędzy wykonawcami działań składających się na proces prowadzący do wytworzenia wartości dodanej. Brak nacisku na perspektywę dynamiczną w organizacjach tradycyjnych prowadzi do spadku efektywności²⁷² prowadzonych działań i może skutkować pogorszeniem ich pozycji konkurencyjnej²⁷³.

²⁶⁸ A. Noworól, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej. Modele struktur* [online], http://149.156.173.214/pliki/dydaktyczne/noworol/5_STRUKTURY.pdf [dostęp: 05.11.2011].

²⁶⁹ Prawidłowość ta dotyczy w urzędach gmin głównie procesu świadczenia usług.

²⁷⁰ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, op. cit., s. 7–8.

²⁷¹ S. Nowosielski, *Procesy gospodarcze w organizacjach*, w: *Procesy i projekty logistyczne*, red. S. Nowosielski, Wrocław 2008, s. 40.

²⁷² K. Perechuda, A. Srzednicki, W. Cieśliński, *Zarządzanie procesem jako instrument doskonalenia efektywności przedsiębiorstwa*, w: *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej się Europie*, red. W. Wawak, t. 3, Kraków 2000, s. 220.

²⁷³ M. Pietrzykowski, *Obszary konkurencyjności lokalnej*, w: *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, red. M. Gorynia, E. Łązniewska, Warszawa 2009, s. 220.

Biorąc pod uwagę ograniczenia urzędów o strukturach funkcjonalnych, zaproponowano podejście ukierunkowane na procesy. Nowy paradygmat zakłada poziome spojrzenie na organizację, która stanowi zbiór wzajemnie przenikających się procesów. Proces natomiast definiowany jest jako zbiór czynności wymagający zasilenia na wejściu i skutkujący wartością dla klienta na wyjściu²⁷⁴. Stosuje się tutaj podejście systemowe, zakładające całościowe spojrzenie na organizację i na zmiany zachodzące w poszczególnych ogniwach (gniatach) procesowych. Dzięki takiej perspektywie następuje poprawa efektywności procesu projektowania oraz zarządzania organizacją, co sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb lokalnych i budowaniu przewagi konkurencyjnej gmin²⁷⁵.

Podejście procesowe wywodzi się z koncepcji doskonalenia procesów BPR (ang. – *Business Process Reengineering*) polegającej na fundamentalnym przemysłeniu i radykalnym przeprojektowaniu procesów w firmie, prowadzącym do znacznej poprawy działania organizacji wg przyjętych miar, takich jak: koszty, jakość, szybkość, czas²⁷⁶. Koncepcja ta zakłada radykalne zmiany, polegające na porzuceniu struktur funkcjonalnych na korzyść procesowych²⁷⁷. 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 do niewielkiej poprawy efektywności działania organizacji, a jego wdrożenie może okazać się utrudnione²⁷⁸.

Propozycją odejścia od tak radykalnych zmian na rzecz ewolucyjnego podejścia do poprawy procesów jest koncepcja BPO (ang. – *Business Process Orientation*) przedstawiona przez I. Detero oraz T. McCabe, mówiąca o konieczności złagodzenia rewolucyjnych założeń BPR²⁷⁹. Autorzy postrzegają podejście horyzontalne jako alternatywę dla organizacji funkcjonalnej. Ważną rolę przypisują możliwości rozwiązania problemów lokalnych suboptymalizacji, które w ujęciu systemowym, szczególnie w organizacji funkcjonalnej, mogą prowadzić do obniżenia efektywności działania całego systemu. Wspomniani autorzy wskazują, że horyzontalne ujęcie procesowe pozwala minimalizować ryzyko błędnych suboptymalizacji lokalnych dzięki dominującej perspektywie klienta oraz wychodzeniu poza poszczególne

²⁷⁴ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996, s. 45–49.

²⁷⁵ A.G. Rummler, A.P. Branche, *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000, s. 36; A.G. Rummler, *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać »białymi plamami« w strukturze organizacyjnej?*, Warszawa 2000, s. 84.

²⁷⁶ M. Hammer, J. Champy, op. cit., s. 47.

²⁷⁷ B. Nogalski, P. Grajewski, *Koncepcja reengineeringu jako czynnik rozwoju przedsiębiorstwa*, w: *Modelowa charakterystyka centrów strategiczno-decyzyjnych w spółce o charakterze publicznym*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” nr 955, Wrocław 2005, s. 19–28.

²⁷⁸ T. Kasprzak, *Organizacja zorientowana na procesy biznesu – modelowanie referencyjne*, w: *Model referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, red. T. Kasprzak, Warszawa 2005, s. 26.

²⁷⁹ I. Detero, T. McCabe, *How to Stay Flexible and Elude Fads*, za: T. Kasprzak, op. cit., s. 27.

funkcje organizacji w procesie analizy. W koncepcji tej struktura funkcjonalna współlistnieje z procesową, dzięki czemu organizacja wykorzystuje zalety obu podejść jednocześnie²⁸⁰. Rozwiązanie to stosowane jest również obecnie w wielu organizacjach, co wskazuje na jego dużą skuteczność²⁸¹.

Rolą zarządzania procesami w urzędach gmin jest przede wszystkim wspomnianie wyżej zwiększenie sprawności działania całości przez poprawę funkcjonowania takich obszarów jak:

- działania wykonywane przez pracowników – w aspekcie zasadności wykonywania poszczególnych działań oraz optymalizacji działań niezbędnych do wytworzenia wartości dodanej dla klienta wewnętrznego (kolejnego gniazda procesowego) oraz zewnętrznego,
- struktura organizacyjna – struktura ulega spłaszczeniu oraz uproszczeniu, co skutkuje ograniczeniem kosztów działalności, skróceniem czasu oraz trajektorii przebiegów komunikacyjnych i zwiększeniem elastyczności działania. Ułatwiony staje się opis struktury w ujęciu przestrzennym oraz dynamicznym²⁸²,
- procesy decyzyjne – decyzje podejmowane są zwykle w miejscu powstawania problemów organizacyjnych; ograniczona jest liczba szczebli decyzyjnych,
- kontrola i odpowiedzialność – dzięki przypisaniu poszczególnym jednostkom odpowiedzialności za poszczególne elementy procesu. Dominuje zjawisko samokontroli oraz kontroli klientów wewnętrznych w ramach podejścia marketingowego wewnątrz procesu²⁸³,
- aspekt administracyjny – zdefiniowanie dokumentacji organizacyjnej oraz jej przepływów, dzięki czemu eliminuje się zbędną formalizację, nie służącą tworzeniu wartości dodanej dla klienta,
- perspektywa klienta – jest dominująca dla pracowników organizacji. Dotyczy ona zarówno ujęcia klienta wewnętrznego (kolejnego gniazda) oraz zewnętrznego. W ten sposób tworzy się swoiste tunele nawigowania (wartości dodanych) dla pracowników, co dodatkowo sprzyja samokontroli²⁸⁴.

²⁸⁰ O ewolucyjnej rekonstrukcji procesów biznesu pisał również T. Davenport, *Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology*, Boston, MA, 1993.

²⁸¹ W ujęciu historycznym można wskazać na istnienie *reengineeringu* radykalnego oraz łagodnego. Patrz: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 100–103.

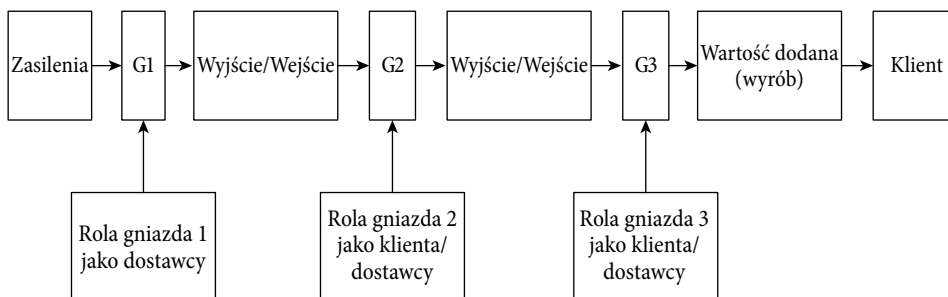
²⁸² K. Łobos, *Organizacja przedsiębiorstwa wspierająca efektywność ekonomiczną*, Wrocław 2007; A. Potocki, *Zarys metodyki przestrzennego organizowania przedsiębiorstwa*, red. A. Potocki, Warszawa 2007.

²⁸³ Pogłębiona analiza podejścia marketingowego wewnątrz procesu przedstawiona została w dalszej części rozprawy.

²⁸⁴ K. Perechuda, *Organizacja fraktalna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, op. cit., s. 26. Aspekt perspektywy klienta oraz wartości dodanej pozwalający na tworzenie tuneli nawigowania sprzyja wdrożeniu w organizacji procesowej koncepcji organizacji fraktalnej – lub – ujmując tę prawidłowość odwrotnie – wdrożenie koncepcji organizacji fraktalnej sprzyja wprowadzeniu zarządzania procesowego w organizacji. Pogłębiona analiza komplementarności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania z zarządzaniem procesowym przedstawiona została w rozdz. 5 opracowania.

4.2. Procesy i ich klasyfikacja

Pod pojęciem procesu rozumieć należy zbiór czynności przebiegających równolegle, warunkowo lub sekwencyjnie, prowadzących do zmiany zasobów przedsiębiorstwa na wejściu w efekty końcowe w postaci produktu lub usługi²⁸⁵. W tym ujęciu proces jawi się jako swoisty łańcuch wartości cząstkowych prowadzący do wytworzenia wartości końcowej dla klienta na wyjściu²⁸⁶. Proces rozpoczyna się pozyskiwaniem zasileń materialnych oraz niematerialnych (wiedzy, informacji), które następnie przetwarzane są przez poszczególne gniazda procesowe, przy czym wyjście jednego gniazda tworzy wejście kolejnego gniazda w procesie. Aktualnie staje się tutaj pojęcie tzw. klienta wewnętrznego oraz podejścia marketingowego wewnątrz procesu. Mechanizm współpracy wykorzystujący te relacje pokazuje rysunek 11.



Rys. 11. Klient wewnętrzny oraz podejście marketingowe wewnątrz procesu

Źródło: opracowanie własne.

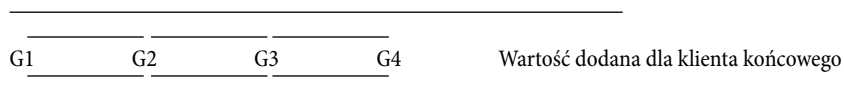
Jak wynika z rysunku 11, klientem wewnętrznym jest każde kolejne gniazdo w procesie. Każde gniazdo pełni również rolę dostawcy wartości dodanej (półproduktu), która zarazem tworzy wejście kolejnego gniazda-klienta. Dzięki istnieniu takich relacji w organizacji procesowej możliwe jest zastosowanie wewnątrz procesu zasad klasycznego marketingu²⁸⁷. Podejście marketingowe wewnątrz procesu polega na tym, że gniazdo będące dostawcą wartości dodanej, prowadzi swoje badania

²⁸⁵ W. Cieśliński, *Zarządzanie procesami*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Prechuda, op. cit., s. 88; K. Opolski, *Doskonalenie jakości w bankach*, Warszawa 2002, s. 112–118; S. Wrycza, *Informatyka ekonomiczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010, s. 448. Pojęcie procesu definiują też: M. Romanowska, M. Trocki, *Podejście procesowe w zarządzaniu*, t. 1, Warszawa 2004, s. 64; K. Lisiecka, *Zarządzanie procesami w strategii TQM*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 851, Wrocław 2000, s. 423.

²⁸⁶ M.E. Porter, *Strategia konkurencji: metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa 1996, s. 50.

²⁸⁷ P. Kotler, *Marketing od A do Z*, Warszawa 2004; D. Castenow, *Nowy marketing w praktyce*, Warszawa 1996; L. Garbarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, Warszawa 2001; P. Kolter, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing. Podręcznik Europejski*, Warszawa 2002; R. Kozłowski, *Wykorzystanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu projektami*, Łódź 2010, s. 41.

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 gniazda²⁸⁸. 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 rozpoznane zostały przez poszczególne gniazda w wyniku prowadzonych badań marketingowych. Tunelem makro nazywamy tunel wyznaczony w naturalny sposób na podstawie oczekiwań klienta końcowego. Koncepcję tuneli mikro i makro pokazuje rysunek 12.



Rys. 12. Tunele mikro i makro w organizacji procesowej

Źródło: opracowanie własne.

Suma tuneli mikro nie tworzy wprost tunelu makro, jednak musi się w tym tunelu zawierać. Jest to istotne ze względu na prawidłowe nawigowanie gniazd procesowych w tunelach mikro, które powinno być perspektywicznie nastawione na kreowanie wartości dodanej makro. Dzięki efektowi synergii, który zachodzi wewnątrz procesu, suma tuneli mikro i wartości dodanych, które przemieszczają się w tych tunelach, jest wartością większą niż ich prosta suma arytmetyczna. Tunele makro oraz końcowe wartości dodane tworzone są wewnątrz procesu wg wzoru:

- 1) $\sum \text{Tuneli mikro} < \text{Tunel makro}$ ²⁸⁹
- 2) $\sum \text{Wartości dodanych mikro (z poszczególnych gniazd)} < \text{Wartość dodana makro (końcowa)}$ ²⁹⁰.

Należy podkreślić, że warunkiem wystąpienia prawidłowości opisanej drugim wzorem jest pojawienie się prawidłowości zdefiniowanej wzorem pierwszym. Jeżeli tunele mikro (poszczególnych gniazd) nie wpisują się w pożądany tunel makro, wartość dodana dla klienta końcowego może nie osiągnąć oczekiwanej wartości końcowej. Wtedy działania podejmowane przez poszczególne gniazda mogą prowadzić do wytworzenia produktu nie odpowiadającego wymogom klienta końcowego. Powodem takiej niezgodności może być np. złe rozpoznanie zapotrzebowania rynkowego przez służby marketingowe organizacji²⁹¹.

Dla procesowego zorganizowania urzędu gminy szczególnie ważne jest jednoczesne zastosowanie obu perspektyw przedstawionych na rysunku 12, gdyż szczególnie utrata perspektywy makro (klienta końcowego) może skutkować ob-

²⁸⁸ P. Rowland, C. Armistead, *Managing Business Processes. BPR and Beyond*, New York 1996, s. 76.

²⁸⁹ Tunele mikro muszą się zawierać w tunelu makro ze względu na właściwe nawigowanie.

²⁹⁰ Dzięki efektowi synergii.

²⁹¹ J. Czernska, *Doskonalenie strumienia wartości*, Warszawa 2009.

nizieniem wartości dodanej dla klienta końcowego i w efekcie – spadkiem zadowolenia interesariuszy²⁹². Utrata perspektywy mikro także może skutkować spadkiem efektywności funkcjonowania poszczególnych gniazd, co może doprowadzić do obniżenia efektywności działania całego urzędu. Warto zwrócić uwagę na fakt, że utrata obu perspektyw może być niezauważalna dla urzędu – nawet w dłuższej perspektywie czasowej²⁹³.

Procesy, o których była mowa, można dzielić ze względu na różne kryteria. Jeżeli pod uwagę bierze się istotę procesów i ich rolę w wytworzeniu końcowej wartości dodanej dla klienta, to procesy dzielimy na podstawowe, czyli te, które są bezpośrednio związane z wytworzeniem produktu końcowego oraz pomocnicze, które warunkują sprawną realizację procesów podstawowych. Wynikiem procesów pomocniczych jest często produkt kierowany na rynek wewnętrzny organizacji, chociaż niewykluczona jest także produkcja na rynek zewnętrzny. J. Brillman w sposób wyraźny dzieli procesy na centralne, czyli wytwarzające wartość dodaną dla klienta oraz pomocnicze, warunkujące wykonywanie procesów centralnych²⁹⁴. Należy jednak podkreślić, że choć powyższy podział jest podstawowy z punktu widzenia projektowania oraz działania organizacji procesowej, to jest on zwykle nieostry i w praktyce często występują problemy z wyraźnym zakwalifikowaniem procesów do danej grupy. Kryterium podziału, które należy stosować w każdym przypadku polega na przyjęciu perspektywy klienta, która pozwala na stwierdzenie, czy dany proces przyczynia się do wytworzenia wartości dodanej i może zostać zaklasyfikowany jako główny²⁹⁵.

Innym podziałem, nawiązującym do kryterium wytwarzania wartości dodanej, jest podział na procesy tworzące wartość, za którą klient jest w stanie zapłacić oraz te, które nie tworzą wartości, ale warunkują realizację procesów głównych²⁹⁶. Podział ten jest z natury pokrewny z przedstawionym wcześniej.

Do wartości dodanej nawiązuje też podział zaproponowany przez W. Kreuza, wg którego wyróżnić można procesy kluczowe, procesy o działaniu dźwigni, procesy oportunistyczne oraz wspomagające²⁹⁷. W każdej z wymienionych grup należy położyć nacisk na inny czynnik, zapewniający sukces organizacji, przez co ten sposób klasyfikacji wydaje się być szczególnie wszechstronny.

²⁹² *Metody zarządzania procesami w świetle studiów i badań empirycznych*, red. J. Czekaj, Kraków 2009, s. 78; P. Grajewski, *Sprawność przebiegu procesów w działaniu współczesnej organizacji jako warunek kreowania wartości dodanej*, w: *Konkurencyjność i innowacyjność współczesnych organizacji*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra 2007, s. 70–76.

²⁹³ Jeżeli tunel mikro jednego tylko gniazda nie zawiera się w tunelu makro, to poziom efektywności i skuteczności całej organizacji jest zawsze mniejszy od optymalnego.

²⁹⁴ J. Brillman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002, s. 286–289.

²⁹⁵ C.B. Adair, B.A. Murray, *Radykalna reorganizacja firmy*, Warszawa 2002, s. 121.

²⁹⁶ S. Nowosielski, *Procesy gospodarcze*, op. cit., s. 48.

²⁹⁷ W. Kreuz, *Transforming the Enterprise*, w: M. Nippa, A. Picot, *Prozessmanagement und Reengineering*, Frankfurt–New York 1996, s. 99–101.

Kolejny podział procesów dotyczy kryterium stanowisk, na których procesy te zachodzą. W tym przypadku wyróżniamy procesy kierownicze o charakterze koncepcyjnym oraz wykonawcze, związane z realizacją poleceń. Podobne rozróżnienie dotyczy wyodrębnienia procesów strategicznych, które mają wpływ na sytuację całej organizacji i jej przewagę konkurencyjną oraz niestrategicznych, dotyczących bieżącego funkcjonowania²⁹⁸.

Ważnym typem klasyfikacji procesów jest ten przedstawiony przez P. Grajewskiego, który wyróżnił procesy podstawowe, kluczowe, pomocnicze oraz zabezpieczające²⁹⁹. Zgodnie z tą klasyfikacją, do procesów podstawowych zaliczamy rozwój zasobów ludzkich, zarządzanie finansami, zaopatrzenie, planowanie i proces produkcji (świadczenia usług). Procesy kluczowe to rozwój produktu, marketing i obsługa klienta oraz strategia i zarządzanie. Do procesów pomocniczych zaliczamy remonty, inwestycje oraz zarządzanie środkami trwałymi, natomiast grupę procesów zabezpieczających tworzą zabezpieczenie jakości oraz *controlling* operacyjny. Powyższy podział wydaje się cenny ze względu na uwzględnienie w nim kryterium sukcesu rynkowego przedsiębiorstwa i perspektywy klientów oraz z powodu relatywnie dużej liczby procesów przydzielonych do poszczególnych grup³⁰⁰.

I. Durlik natomiast wyróżnił procesy wewnątrzfunkcyjne oraz międzyfunkcyjne³⁰¹. Pierwsze z nich zawierają się w ramach jednej funkcji, np. w sprzedaży lub w jednej komórce organizacyjnej, natomiast procesy międzyfunkcyjne przebiegają przez różne komórki organizacyjne. Podział ten ujmuje zarządzanie procesowe w typowy sposób – jako element wspomagający funkcjonowanie organizacji o strukturze tradycyjnej, czyli funkcjonalnej³⁰².

Kolejny sposób dywersyfikacji procesów uwzględnia działanie organizacji na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Za I. Durlikiem wyróżniamy megaprocesy, które na poziomie strategicznym służą zadowoleniu klientów i innych interesariuszy organizacji; na poziomie taktycznym megaprocesy zostają zoperacjonalizowane na procesy główne, które podlegają optymalizacji; subprocesy

²⁹⁸ S. Cyfert, *Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Poznań 2006.

²⁹⁹ P. Grajewski, *System organizacyjny jako element kształtujący wartość przedsiębiorstwa*, w: *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Wrocław 2003, s. 131.

³⁰⁰ P. Grajewski omawiając czynniki wpływające na zakres zmian w kierunku procesów, wyróżnił również procesy inteligentne i nieinteligentne. Procesy inteligentne wg autora to takie, które mają wkomponowany w ich strukturę system wykorzystywania własnej wiedzy na podstawie informacji o otoczeniu w celu optymalizacji operacji procesowych, a procesy nieinteligentne są sterowane przez inne stanowiska organizacyjne. Patrz: P. Grajewski, *Uwarunkowania implementacji procesów do organizacji*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Wrocław 2009, s. 382–383.

³⁰¹ I. Durlik, *Reengineering i technologia informatyczna w restrukturyzacji procesów gospodarczych*, Warszawa 2002, s. 61.

³⁰² Szczegółowa analiza projektowania organizacji procesowej przedstawiona została w dalszej części pracy.

i operacje, które projektowane są na poziomie operacyjnym i ukierunkowane na najbardziej efektywne wykorzystanie zasobów organizacji³⁰³.

Inny podział procesów – przedstawiony przez R. Kaplana oraz D. Nortona – za kryterium klasyfikacji przyjmuje miejsce procesów w łańcuchu wartości. Zgodnie z tym podziałem wyróżniamy procesy innowacyjne, w których badane są potrzeby klienta oraz projektuje się wyrób końcowy; procesy operacyjne, służące wytworzeniu produktu i dostarczeniu go klientowi oraz procesy obsługi posprzedażowej, realizowane po dostarczeniu wyrobu do klienta³⁰⁴. Podział ten jest przydatny ze względu na jego spójność z powszechnie spotykanym sposobem funkcjonowania przedsiębiorstw, w których dominuje podział na trzy podstawowe obszary działania: obszar przedprodukcyjny, produkcyjny i sprzedażowo-serwisowy. Takie ujęcie jest zwykle łatwe do zrozumienia dla kadry zarządzającej, co ułatwia analizę i optymalizację procesów z wykorzystaniem przytoczonego podziału³⁰⁵. Można je również zastosować w procesie świadczenia usług przez urzędy gmin.

G.G. Jaros oraz E. Dostal wyróżnili procesy wewnętrzne, odnoszące się do organizacji i zarządzania środowiskiem wewnętrznym, w szczególności pracownikami, infrastrukturą, wyposażeniem, środkami finansowymi, otoczeniem prawnym oraz zewnętrzne – niezbędne do zapewnienia możliwości świadczenia usług dla środowiska zewnętrznego³⁰⁶.

4.3. Miary procesów

Tradycyjnie pojęcie wartości dodanej definiowane jest przez pryzmat produktu końcowego³⁰⁷. Uważa się bowiem, że im bardziej produkt końcowy odpowiada potrzebom klientów organizacji, a nawet potrzeby te wyprzedza, tym większa jest wartość dodana, jaką reprezentuje. Zatem, konsekwentnie stosując tę perspektywę do oceny procesów biznesowych, przyjmuje się, że procesy efektywne to takie, które zapewniają wytworzenie produktu o odpowiednio wysokiej wartości dodanej dla klienta³⁰⁸.

Koncentrując się zatem na produkcie końcowym, zwykle wymienia się standardowe atrybuty procesów, które służą do oceny ich zdolności w zakresie dostarcza-

³⁰³ I. Durlik, op. cit., s. 61.

³⁰⁴ R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie?*, Warszawa 2002, s. 99.

³⁰⁵ W. Cieśliński, op. cit., s. 46–47.

³⁰⁶ G.G. Jaros, E. Dostal, *A Teleonic Management Framework for Organizations*, "Systematic Practise and Action Research" 1999, Vol. 12, No. 2, s. 205.

³⁰⁷ G.B. Stewart, *The Quest for Value: A Guide for Senior Managers*, New York 1991; G.D. Burkette, T.P. Hedley, *The Truth about Economic Value Added*, "CPA Journal" 1997, Vol. 67, No. 7, s. 46–49; J. De Villiers, *The distortions of Economic Value Added*, "Journal of Economics and Business" 1997, Vol. 49, No. 3, s. 285–300.

³⁰⁸ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 79–81.

nia produktów o cechach pożądanym przez klientów. Atrybuty te przedstawione zostały w tabeli 5.

Tabela 5. Klasyczne atrybuty procesów biznesowych

Lp.	Atrybut	Definicja
1.	Czas trwania procesu	Średni czas wykonywania danego procesu składającego się ze wszystkich operacji
2.	Elastyczność procesów	Zdolność procesu do jego całkowitej zmiany, doskonalenia, przestawienia kolejności wykonywanych czynności, łączenia operacji, dostosowania do wymogów klienta
3.	Jakość procesu	Miara przebiegu procesu wyrażająca się oceną poziomu satysfakcji klientów z konsumowanych przez nich efektów procesów
4.	Koszt procesu	Wszystkie koszty cząstkowe związane z wykonywaniem czynności składowych procesu
5.	Terminowość realizacji procesu	Zgodność terminu wykonania z planem
6.	Znaczenie dla organizacji	Generowane przez proces przychody dla organizacji
7.	Znaczenie dla klienta	Poziom satysfakcji klientów z efektu procesu

Źródło: opracowanie na podstawie: A. Bitkowska, *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2009, s. 66; S. Nowosielski, *Procesy i projekty logistyczne*, Wrocław 2008, s. 51.

Analizując atrybuty zawarte w tabeli 5, można łatwo dostrzec charakterystyczne ujęcie efektywności procesów w aspekcie oferowanego produktu końcowego. Perspektywa ta jest szczególnie widoczna w sposobie definiowania jakości procesów oraz znaczenia dla klienta, gdzie występują bezpośrednie odwołania do efektów procesów, czyli produktów końcowych. Następnie takie ujęcie atrybutów procesów przekłada się na tworzenie miar, służących określeniu ich efektywności, ponieważ atrybuty są głównymi punktami odniesienia, brany pod uwagę przy ocenie procesów³⁰⁹.

Jak zatem widać, w literaturze przedmiotu powszechnie przyjmuje się, że klient organizacji procesowej ocenia ją tylko z perspektywy efektu końcowego. Wydaje się jednak, że dla klienta organizacji procesowej dodatkowym elementem decydującym o zakupie danego dobra, może być sposób jego wytworzenia (architektura procesu). Klient może posiadać wiedzę dotyczącą architektury procesu ze źródeł niezależnych (pośrednich), np. media lub opinie innych klientów oraz bezpośrednich – w przypadku osobistego kontaktu z procesami danego przedsiębiorstwa. Jeżeli posiadane informacje dotyczące struktury procesów w organizacji lub osobiste doświadczenia klienta są niesatysfakcjonujące, może okazać się, że nawet gdy produkt końcowy reprezentuje wysoką wartość dodaną dla klienta, zrezygnuje on z kupna, kierując się brakiem akceptacji procesów wytwórczych.

³⁰⁹ T. Bela, *Koszty i zyski wdrożeń systemów*, „Manager” 2000, nr 5, s. 11–14; P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 79–80.

Brak akceptacji, o którym wspomniano, może wynikać z różnych przesłanek. W przypadku zastosowania *x-engineeringu* klient może nie akceptować praktyk stosowanych w działalności firmy zewnętrznej, np. technik zarządzania, wyzysku, nieetycznych sposobów redukcji kosztów³¹⁰. Takie same zarzuty mogą dotyczyć organizacji także w przypadku, gdy nie korzysta z usług firm zewnętrznych i sama stosuje praktyki społecznie nieakceptowane, wywołujące kontrowersje, a także nieetyczne. Podobny mechanizm może się uwidocznić w przypadku zastosowania *outsourcingu* w łańcuchu procesowym³¹¹.

Należy zatem zadbać o odbiór całości działań organizacji (architektury procesu) zarówno przez klientów, jak i przez całą społeczność. Wynika to z faktu, że proces mimo efektywności, musi także „sprzedać się” wewnątrz i na zewnątrz firmy. Tylko produkt kumulujący w sobie dużą wartość dodaną dla klienta oraz ogólnie akceptowaną (bądź pożądaną) architekturę procesów, może prowadzić do osiągnięcia trwałej przewagi konkurencyjnej organizacji procesowej. Należy zatem przyjąć, że architektura procesów może stanowić ważny atrybut, w efekcie przekładający się na system miar procesów stosowanych w urzędzie gminy.

Marketing procesów to ogół działań, podejmowanych przez organizację w celu „sprzedania procesu” klientowi³¹². Nie ma tu jednak zastosowania powszechna zasada marketingu, polegająca na pytaniu klienta o opinię dotyczącą pożądanego kształtu procesu – o architekturze procesu bowiem decyduje głównie generowanie wartości dodanej w postaci produktu końcowego. Zatem, organizacja (urząd gminy) staje przed problemem, w jaki sposób „sprzedać proces”, który w pewnym sensie został jej narzucony przez samego klienta w postaci jego wymagań w stosunku do produktu (usługi).

W celu dokonania właściwej oceny procesów w organizacji niezbędne jest odpowiednie zrozumienie i zdefiniowanie pojęcia „wartości dodanej”. Wąskie rozumienie terminu ogranicza się do postrzegania wartości dodanej jedynie z perspektywy produktu końcowego. W praktyce konieczne jest jednak ujęcie szersze, odnoszące się do wartości dodanej, którą dla klienta jest również sposób wytwarzania produktu (np. sposób ekologiczny). Dopiero suma wartości dodanych: produktu i procesu jako takiego (jego architektura) stanowi o ostatecznym zadowoleniu klienta.

Zadowolenie klienta = wartość dodana produktu + wartość dodana (akceptacja) procesu

Do podstawowych mierników procesów zaliczamy:

- mierniki zasileń – dotyczą wejść przekształcanych w danym procesie,

³¹⁰ J. Champy, *X-engineering przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003, s. 50.

³¹¹ M. Trocki, *Outsourcing: metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, Warszawa 2001, s. 13.

³¹² Pojęcie marketingu procesów zaproponował oraz poddał analizie autor pracy w artykule: M. Flieger, *Marketing procesów w organizacji procesowej*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 9, s. 38–42.

- mierniki zasobów – dotyczą zużycia zasobów w trakcie realizacji procesu i obejmują czas, energię oraz koszty ponoszone w trakcie przekształcania wejść procesu w wyjścia,
- mierniki rezultatów – dotyczą wyjść procesów w aspekcie wartości dodanej³¹³.

Szczegółowy zestaw mierników procesów w podziale na obszary działania organizacji przedstawił T. Bela, wyodrębniając szereg mierzalnych elementów procesu wraz ze spodziewanymi korzyściami w odniesieniu do takich obszarów, jak: sprzedaż i marketing, zaopatrzenie, projektowanie produktu wraz z badaniami i rozwojem, produkcja, logistyka i dystrybucja oraz finanse i administracja³¹⁴. K. Bros oraz B. Nogalski przedstawili mierniki materialne i niematerialne z podziałem na poziomy zarządzania oraz obszary działalności przedsiębiorstwa³¹⁵. Podział ten jest szczególnie przydatny w konstruowaniu systemu mierników efektywności procesów w ujęciu ilościowym oraz jakościowym, ponieważ zwraca uwagę na oba te aspekty efektywności podejmowanych w organizacji działań. Według I. Aitkena kryteria oceny procesów biznesowych podzielić można na podażowe oraz popytowe³¹⁶. Do pierwszej grupy zaliczamy efektywność kosztową oraz wydajność, a do drugiej – jakość oraz wartość dodaną. Zaletą tzw. busoli wartości jest wprowadzenie przez autora kryterium wartości dodanej do oceny procesów w organizacji, co pozwala na rozszerzenie perspektywy postrzegania efektywności procesów z ograniczonej do wnętrza organizacji na dodawanie wartości w ramach łańcuchów dostaw oraz współpracy z klientami zewnętrznymi.

Zdaniem T. Kasprzaka miarą procesów jest ich skuteczność, rozumiana jako stopień realizacji celów oraz efektywność, określana przez porównanie nakładów i efektów w wymiarze finansowym. Skuteczność procesów określana jest procentowo, natomiast efektywność może przyjąć postać kosztowej oraz operacyjnej w ujęciu wewnętrznym i zewnętrznym i wyrażana jest kwotowo³¹⁷.

Pomiar procesów jest jednym z kluczowych obszarów zarządzania organizacją procesową. Jest on podstawą projektowania oraz doskonalenia zarówno organizacji, procesów, jak i poszczególnych gniazd procesowych. System mierników stosowany w organizacji powinien odpowiadać jej profilowi działania oraz wynikać z celów poszczególnych procesów³¹⁸. Według A.G. Rummlera oraz A.P. Blanche budowa

³¹³ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 80–81; G. Gruchman, *Mierzyć, aby doskonalić*, „CXO. Magazyn Kadry Zarządzającej” 2002, nr 4, s. 20.

³¹⁴ T. Bela, *Koszty i zyski wdrożeń systemów*, „Manager” 2000, nr 5, s. 11–14.

³¹⁵ K. Bros, B. Nogalski, *Wartość dodana jako niematerialna determinant produktywności*, w: *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Kraków 2000, s. 102.

³¹⁶ T. Kasprzak, *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, red. T. Kasprzak, *Studia Informatyki Gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 60–61.

³¹⁷ T. Kasprzak, *Organizacja zorientowana na procesy biznesu – modelowanie referencyjne*, w: *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, red. T. Kasprzak, „Studia Informatyki Gospodarczej”, Warszawa 2005, s. 66–67; J. Niemczyk, *Wyróżniki, budowa i zachowania strategiczne układów outsourcingowych*, Wrocław 2006.

³¹⁸ A. Sheer, *ARIS – Business Process Modeling*, Berlin 1999.

takiego systemu powinna obejmować poziom całej organizacji, procesów oraz poszczególnych stanowisk pracy (gniazd procesowych). Dla efektywności działania organizacji ważne jest jednakowe ukierunkowanie tych poziomów w jednym systemie pomiarowym. Budowa takiego systemu powinna rozpoczynać się od określenia powiązań pomiędzy wynikami organizacji, procesami oraz stanowiskami pracy w ramach operacjonalizacji celów strategicznych wynikających z rozpoznanych potrzeb klientów firmy. Następnie należy dokonać identyfikacji kluczowych kryteriów opisujących każdy z zakładanych wyników działania organizacji. Kryteria te powinny również być spójne z oczekiwaniami klientów wewnętrznych (wewnątrz procesu) oraz zewnętrznych organizacji. Następnie każdemu z kryteriów przypisuje się poszczególne miary pozwalające na opisanie kryteriów. Miary te mogą mieć charakter ilościowy, jakościowy lub wartościowy. Ostatnim działaniem jest sformułowanie standardów dla każdej z miar wraz z zakresami tolerancji potencjalnych odchylen³¹⁹.

4.4. Struktura organizacji procesowej

4.4.1. Projektowanie struktury procesowej

Podstawą projektowania organizacji procesowej jest nadrzędna zasada przyjęcia perspektywy klienta zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej (poszczególnych gniazd procesowych), jak i zewnętrznej (klientów końcowych). Oczekiwania klientów końcowych wyznaczają główny tunel, który determinuje kryteria oceny działań podejmowanych przez urzędy w obszarze projektowania procesów (rys. 12, podrozdz. 4.2). Perspektywę tę uzupełnia szereg mikrotuneli, które tworzone są w obszarze działań wewnętrznych urzędu w relacji pomiędzy poszczególnymi gniazdami procesowymi (relacja dostawca–klient – rys. 11, podrozdz. 4.2). Stąd, głównym warunkiem poprawnego zaprojektowania urzędu procesowego jest przyjęcie perspektywy klienta jako wszechobecnej we wszystkich obszarach funkcjonowania organizacji.

W związku z tym, przydatnym narzędziem w projektowaniu jest model SIPOC³²⁰. Model ten zbieżny jest ze wspomnianym typowym układem łańcucha wartości w organizacji, który zorientowany jest na klienta. Zgodnie z tą zasadą projektowanie rozpoczyna się od określenia potrzeb klientów procesu i produktu końcowego, którego realizacja jest zadaniem wykonawców – gniazd procesowych³²¹. Produkt końcowy determinuje kształt procesu, którego zaprojektowanie jest kolejnym etapem działań. Następny etap to zaprojektowanie wejść procesu oraz sieci dostawców.

³¹⁹ A.G. Rummler, A.P. Blanche, op. cit., s. 181.

³²⁰ Z ang.: *Suppliers, Inputs, Process, Outputs, Customers* – dostawcy, wejścia, procesy, wyjścia, klienci. Patrz: P. Grajewski, *Organizacja Procesowa*, op. cit., s. 122.

³²¹ A. Maciaszczyk, Z. Celmerowski, *Zarządzanie procesami, materiały szkoleniowe*, Gdańsk 2005.

Innym sposobem projektowania organizacji procesowej jest program zaproponowany przez J. Pepparda oraz R. Rowlanda³²². W opinii tych autorów pierwszymi krokami powinny być identyfikacja procesów podstawowych w organizacji oraz analiza wyników uzyskiwanych przy ich realizacji. Kolejny etap to zastosowanie *benchmarkingu* procesów oraz metod heurystycznych służących do wygenerowania nowych rozwiązań w obszarze realizowanych procesów. Następnie projektuje się proces przy uwzględnieniu dostępnych zasobów ludzkich, technicznych, finansowych, technologicznych oraz informacyjnych. Ostatnim etapem jest ocena zaproponowanych rozwiązań przez wdrożenie próbną (symulację).

Szczegółową procedurę wyodrębniania procesów w organizacji przedstawił W. Cieśliński. Według autora składa się ona z następujących etapów³²³:

1. Opracowanie map oddziaływań i relacji międzyobiektowych.
2. Nazwanie procesów.
3. Ocena procesów z uwagi na generowanie wartości dodanej oraz wkład w realizację strategii przedsiębiorstwa (procesy krytyczne).
4. Opis wybranych procesów.
5. Zmapowanie procesów.
6. Analiza efektywności organizacyjnej procesów.
7. Ponowne zmapowanie procesów.

Inną sekwencję działań prowadzących do zaprojektowania organizacji procesowej przedstawił P. Grajewski, wyszczególniając takie działania, jak³²⁴:

1. Określenie celu funkcjonowania organizacji.
2. Identyfikacja procesów w obszarze megaprocessów wyróżnionych wg kryterium klienta³²⁵.
3. Projektowanie przebiegu procesów referencyjnych – stworzenie map procesów.
4. Opracowanie miar procesów i zasad wewnętrznych relacji rynkowych.
5. Opracowanie informatycznego systemu wsparcia działania organizacji.

W obu przytoczonych procedurach ważną rolę odgrywa etap tworzenia map relacji oraz map procesów. Mapy relacji dotyczą poziomu całej organizacji i przedstawiają relacje dostawca–klient pomiędzy poszczególnymi funkcjami organizacyjnymi. Ich podstawowym zadaniem jest: identyfikacja zachodzących w organizacji procesów pozwalająca na ich lepsze zrozumienie; stworzenie podstaw analizy organizacyjnej umożliwiającej identyfikację zakłóceń przebiegu procesów (np.

³²² J. Peppard, R. Rowland, *Reengineering*, Warszawa 1997, s. 243–245, za: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 124–125.

³²³ W. Cieśliński, *Zarządzanie procesami*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 92.

³²⁴ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 137–139.

³²⁵ Według autora w organizacji występują dwa megaprocesy podstawowe: pierwszy ukierunkowany jest na tworzenie wartości dodanej dla klienta zewnętrznego, a drugi powstaje w celu realizacji działań służących zaspokojeniu potrzeb klientów wewnętrznych. Dekompozycja tych megaprocesów wyznacza granice procesów w organizacji.

rozmieszczenia gniazd procesowych, przepływów zasileń); zmiana perspektywy relacji wewnątrzorganizacyjnych z hierarchicznych na wynikające z roli pracownika w realizowanym procesie; stworzenie możliwości optymalizacji konfiguracji procesu oraz przepływów wewnątrzprocesowych dzięki opracowaniu i analizie rozwiązań alternatywnych³²⁶.

Mapy procesów przedstawiają kształt procesu w postaci gniazd procesowych i ich relacji dostawca–klient oraz zasileń na każdym etapie procesu. Są one tworzone na płaszczyźnie operacyjnej i prezentują poszczególne fazy przebiegu konkretnych procesów (operacje wewnątrz gniazd procesowych). Mapy procesów są z reguły bardzo szczegółowe i zawierają opisy poszczególnych działań oraz procedury i instrukcje wykonania³²⁷. Stopień szczegółowości informacji zawartych w mapie procesów uzależniony jest od zdolności twórców map do identyfikacji przyszłych warunków, w jakich realizowany będzie proces. Identyfikacja taka jest szczególnie trudnym zadaniem w przypadku projektowania organizacji procesowej na podstawie relacji zachodzących w reorganizowanej organizacji funkcjonalnej, gdyż wiąże się to z przyjęciem całkowicie nowej perspektywy działania organizacji w przyszłości³²⁸. Taka sytuacja zwykle ma miejsce w przypadku urzędów gmin, które działają w tradycyjnym układzie funkcjonalnym.

Należy jednak zaznaczyć, że mapy procesów w organizacji procesowej nie służą jedynie do projektowania nowej organizacji. Są one także podstawą analizy i optymalizacji przebiegu procesu w bieżącym zarządzaniu organizacją procesową, ponieważ zmiany zachodzące w otoczeniu organizacji, a w szczególności zmieniające się preferencje klientów organizacji, wymuszają ciągle dostosowanie tworzonej wartości dodanej do tych potrzeb. Mapy procesów stanowią zatem nieodłączne narzędzie analityczne i projektowe zarządzania operacyjnego organizacją procesową³²⁹. Wspomnianej ewolucji procesów dodatkowo towarzyszy ich przechodzenie przez poszczególne fazy (tworzenie, przystosowanie, dojrzałość i załamanie³³⁰), co powoduje, że prace projektowo-analityczne w organizacji projektowej przyjmują postać ciągłą.

Zidentyfikowane oraz zoptymalizowane procesy organizacyjne mogą być następnie standaryzowane w celu ujednoczenia zachowań oraz operacji wewnątrzprocesowych³³¹. Poza tym, standaryzacja procesów w urzędach gmin może wpłynąć

³²⁶ Szczegółową analizę modelowania procesów gospodarczych w organizacjach przedstawił S. Nowosielski, wskazując na kluczową rolę tego obszaru zarządzania procesami w identyfikacji, definiowaniu, strukturalizowaniu, projektowaniu, integrowaniu oraz usprawnianiu procesów organizacyjnych. Patrz: S. Nowosielski, *Modelowanie procesów gospodarczych w literaturze i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 52, Wrocław 2009, s. 183–197.

³²⁷ *Procesy i projekty logistyczne*, red. S. Nowosielski, Wrocław 2008, s. 83.

³²⁸ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 130.

³²⁹ K. Lisiecka, *Kreowanie jakości. Uwarunkowania, strategie, techniki*, Katowice 2002, s. 243.

³³⁰ C.B. Adair, B.A. Murray, *Radykalna reorganizacja firmy*, Warszawa 2002, s. 37.

³³¹ M. Trocki, *Standaryzacja procesów a zarządzanie procesowe*, w: *Podjęcie procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Warszawa 2004, s. 64.

na ułatwienie i przyspieszenie procesu wdrożeniowego. Poziom standaryzacji zależy głównie od warunków, w jakich funkcjonuje organizacja, a wszystkie urzędy gmin wykonują podobne zadania, wynikające z ustawy i działają w otoczeniu mniej burzliwym niż organizacje sektora prywatnego. Wydaje się zatem, że istnieją przesłanki, które wskazują, że standaryzacja procesów w urzędach jest możliwa³³². Zdaniem W. Hilla, R. Fehlbauma oraz P. Urlicha wyróżniamy pięć poziomów standaryzacji, poczynając od braku regulacji dla organizacji działającej w wysoce zmiennym i nieprzewidywalnym otoczeniu do szczegółowych regulacji dla organizacji wymagającej jednolitych form działania i zatrudniającej nisko wykwalifikowanych pracowników³³³. Podział ten jest szczególnie cenny ze względu na możliwość dokonania oceny pożądanego poziomu standaryzacji dla organizacji wdrażającej zarządzanie procesowe. W praktyce bowiem „niedoformalizowanie” oraz „przeformalizowanie” procesów może skutkować zdecydowanym spadkiem efektywności organizacji. Konieczne jest zatem określenie optymalnego poziomu, wynikającego z uwarunkowań funkcjonowania organizacji (zmienności otoczenia, charakteru zasobów ludzkich, cech produktu, stylu zarządzania)³³⁴.

4.4.2. Struktury procesowe i hybrydowe

Struktura organizacyjna organizacji procesowej w swej podstawowej formie ma za zadanie stworzyć alternatywę dla przestarzałej i mało elastycznej struktury funkcjonalnej. Problem ten, jak również problem wdrażania struktur procesowych (omówiony w kolejnym punkcie pracy) dotyczy zarówno organizacji sektora biznesowego, jak i urzędów gmin. W organizacji procesowej, wg M. Hammera i J. Champy, to procesy a nie funkcje stanowią podstawę struktury organizacyjnej³³⁵. Zdaniem autorów organizacja procesowa ma dwa wymiary: horyzontalny – skupiający wykonywanie zadań w ramach gniazd procesowych oraz pionowy – tworzony przez działania w obszarze kreowania wiedzy niezbędnej do wykonywania poszczególnych operacji procesowych³³⁶.

Koncepcja struktury procesowej została następnie rozwinięta przez R.L. Manganelli oraz M.M. Klein³³⁷. Autorzy ci zwracają uwagę na konieczność usuwania

³³² Problem standaryzacji procesów urzędów gmin poruszony został także w Zakończeniu pracy.

³³³ W. Hill, R. Fehlbaum, P. Ulrich, *Organisationslehre I*, Bern 1974, s. 269; za: M. Trocki, Standaryzacja procesów a zarządzanie procesowe, w: *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Warszawa 2004, s. 65.

³³⁴ B. Gaweł, *Metody eksploracji procesów do wspomagania procesów decyzyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Kraków 2007.

³³⁵ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, op. cit., s. 122.

³³⁶ M. Hammer, *Reinżynieria i jej następstwa*, Warszawa 1999, s. 95.

³³⁷ R.L. Manganelli, M.M. Klein, *Reengineering – metoda usprawniania organizacji*, Warszawa 1998, s. 260.

granic wewnątrzorganizacyjnych dzielących wewnętrznie poszczególne procesy, sugerując zgrupowanie zespołów procesowych w jednej komórce organizacyjnej z jednym kierownikiem odpowiedzialnym za realizację danego procesu. Takie ujęcie poddaje w wątpliwość zasadność wprowadzania struktury procesowej, istniejącej równoległe z organizacją funkcjonalną, zwanej strukturą macierzową. Choć autorzy nie uznają takiego rozwiązania za niemożliwe, wskazują na jego liczne ograniczenia, wynikające z przeniesienia wszystkich wad organizacji funkcjonalnej na nowe struktury. Konieczność pokonywania granic organizacyjnych utrudnia komunikację, koordynację i synchronizację działań realizatorów procesów. Należy zaznaczyć, że to właśnie z takimi rozwiązaniami mamy zwykle do czynienia w przypadku urzędów gmin, które wdrożyły zarządzanie procesowe w praktyce.

Powyższa propozycja struktury organizacyjnej znalazła swoje rozwinięcie w pracach U.R. Müllera i P. Rupperta, którzy wskazali, że zachowanie przejrzystej struktury organizacyjnej pomaga stworzyć swoisty szkielet organizacyjny, na bazie którego należy opisać swobodnie przebiegające procesy³³⁸. Rezygnacja z owego szkieletu może doprowadzić do chaosu spowodowanego procesami swobodnie zmieniającymi się (dostosowującymi) w czasie i przestrzeni organizacyjnej. Z drugiej strony, struktura stanowiąca podstawę opisu procesów, nie może być zbyt restrykcyjna, gdyż zbyt ścisła kontrola może skutkować ograniczeniem elastyczności działania organizacji procesowej, co autorzy uważają za duże zagrożenie, którego należy unikać, projektując organizację procesową. Kontrola organizacyjna wg autorów powinna przyjmować formę wsparcia rozwoju pracowników. Podobne stanowisko prezentują H.J. Schmelzer oraz W. Sesselman, proponując nałożenie na zachowane funkcje przedsiębiorstwa wyodrębnionych procesów gospodarczych i utrzymanie obu struktur funkcjonujących jednocześnie³³⁹.

Podobną propozycję struktury procesowej, łączącej strukturę funkcjonalną z przechodzącymi przez nią procesami, zaproponował P.A. Steinbuch³⁴⁰. W koncepcji tej procesy przechodzą poziomo przez wyodrębnione funkcjonalnie działy organizacyjne, w których jednocześnie znajdują się gniazda produkcyjne. Autor zakłada stałość procesów organizacyjnych oraz dopuszcza podwójne podporządkowanie pracowników tak, jak ma to miejsce w klasycznej strukturze macierzowej. Wydaje się, że koncepcja ta jest próbą modyfikacji działania nieefektywnej struktury funkcjonalnej przy wykorzystaniu podejścia procesowego. Mamy tu więc do czynienia z klasyczną hybrydą strukturalną³⁴¹. Podobną koncepcję działania orga-

³³⁸ U.R. Müller, P. Rupper, *Process Reengineering*, Wrocław 2000, s. 182–183.

³³⁹ H.J. Schmelzer, W. Sesselman, *Geschäftsprozessmanagement in der Praxis*, Wien 2003, s. 47.

³⁴⁰ P.A. Steinbuch, *Moderne Organization für Praxis und Studium. Prozesorganization – Business Reengineering Beispiel*, Ludwigshafen 1997, s. 289–291.

³⁴¹ A. Pietrowicz, *Procesowa struktura organizacji*, „Przegląd Organizacyjny” 2001, nr 6, s. 10.

nizacji procesowej, w której procesy przebiegają w obrębie więzi funkcjonalnych, proponują K.P. McCormack oraz W.C. Johnson³⁴².

Odnosząc się do możliwości wystąpienia chaosu organizacyjnego w przypadku wdrożenia w organizacji wyłącznie struktury procesowej, K. Obłój stwierdza, że taka forma działania organizacji jest znacznie bardziej wymagająca od członków organizacji niż struktura funkcjonalna³⁴³. Dotyczy to zarówno kierowników, którzy muszą posiadać umiejętności doboru, wspierania, motywowania i koordynacji pracowników gniazd wykonawczych. Dodatkowo, pracownicy muszą charakteryzować się umiejętnościami organizacyjnymi związanymi z samodzielną organizacją pracy w celu wytworzenia wartości dodanej zgodnej z oczekiwaniami klientów zewnętrznych i wewnętrznych oraz ze zdolnością i gotowością do samokontroli. Ch. Malorny uzupełnia powyższe stwierdzenia zaleceniem korzystania, nawet w dłuższej perspektywie czasowej, z form mieszanych w dochodzeniu do czystej struktury procesowej. Autor wskazuje, że struktury macierzowe, pomimo że zawierają w sobie struktury funkcjonalne, w dużym stopniu wykorzystują zalety struktur procesowych i dają organizacji czas na przystosowanie się do nowej filozofii funkcjonowania³⁴⁴. Z działaniem takim zgadzają się A.G. Rummler oraz A.P. Brache, stwierdzając, że organizacja zmierzająca do struktury procesowej, nie musi jednorazowo wprowadzać wszystkich elementów zarządzania procesowego³⁴⁵. J.M. Juran dodaje, że najpierw powinno się wyodrębnić procesy w ramach jednego obszaru funkcjonalnego, a dopiero w dalszej kolejności procesy międzyfunkcyjne³⁴⁶.

Zwolennikiem odrzucenia założeń struktury funkcjonalnej w organizacji procesowej jest K. Perechuda, który wskazuje na konieczność eliminacji sztucznych podziałów wewnątrzorganizacyjnych uwzględniających poszczególne funkcje³⁴⁷. Autor zauważa również konieczność zastąpienia kierowników funkcjonalnych przez właścicieli procesów, którzy przejmują odpowiedzialność za efektywną i spójną realizację całego procesu. Ważne jest także przyjęcie wspomnianej wcześniej wszechobecnej perspektywy klienta w ujęciu wewnętrznym oraz zewnętrznym.

Podsumowanie istoty typowej struktury procesowej wraz z ujęciem modelowym³⁴⁸ przedstawił P. Grajewski, proponując jej opis na podstawie następujących cech³⁴⁹:

³⁴² K.P. McCormack, W.C. Johnson, *Business Process Orientation*, London 2001, s. 53.

³⁴³ K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa 1999, s. 334–335.

³⁴⁴ Ch. Malorny, *TQM umsetzen*, Stuttgart 1999, s. 505.

³⁴⁵ A.G. Rummler, A.P. Brache, op. cit., s. 214.

³⁴⁶ J.M. Juran, *Juran on Leadership for Quality*, London 1989.

³⁴⁷ K. Perechuda, *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wrocław 1999, s. 41.

³⁴⁸ Model struktury procesowej w ujęciu wspomnianego autora opiera się na dwóch megaprocach: podstawowym i pomocniczym. Ujęcie graficzne wraz z opisem znajduje się w: P. Grajewski, *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, Toruń 2003, s. 210.

³⁴⁹ Opracowanie na podstawie: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 152–153.

- konfiguracja – dwa szczeble hierarchiczne: wspomagająco-kontrolny oraz wykonawczy,
- centralizacja – znaczna decentralizacja władzy i uprawnień decyzyjnych wynikająca z perspektywy dostawca/klienta i konieczności podejmowania decyzji w gniazdach produkcyjnych (procesowych),
- specjalizacja – wielowymiarowość oparta na złożoności wykonywanych działań i miejscu w procesie, a nie na podobieństwie wykonywanych funkcji; ceni się zdolność uczenia się nowych umiejętności, niezbędnych do wykonania zadań procesowych,
- formalizacja – przejawia się opisem działań w mapie procesów, mapie relacji oraz strukturze organizacyjnej; ma ona charakter wskazówek, umożliwiających elastyczność działania i twórczego podejmowania decyzji,
- standaryzacja – dotyczy tych obszarów działania organizacji, które niezbędne są do zagwarantowania pracownikom swobody i sprawności działania.

Należy zaznaczyć, że P. Grajewski wskazuje również na liczne niedogodności związane z jednoczesnym funkcjonowaniem w organizacji struktur tradycyjnych oraz procesowych. Wynika to ze skomplikowanych zależności o charakterze macierzowym, wielokrotności podporządkowania oraz trudności z wprowadzeniem tak ważnych w przypadku organizacji procesowej relacji rynkowych.

4.4.3. Wdrażanie rozwiązań procesowych

W. Grudzewski oraz I. Hejduk wyodrębnili pięć etapów wdrażania organizacji procesowej³⁵⁰. Zdaniem autorów proces ten rozpoczyna się od przygotowania organizacji oraz zasobów ludzkich do procesu wdrożeniowego. Następnie dokonuje się identyfikacji procesów oraz podejmuje działania, zmierzające do uświadomienia pracownikom nowej wizji funkcjonowania organizacji. W dalszej kolejności następuje projektowanie techniczne oraz społeczne nowej organizacji i jej transformacja. Kluczowe znaczenie w ramach ostatniego etapu ma osiągnięcie strategicznego porozumienia wśród kadry zarządzającej, ponieważ impulsy wdrożeniowe muszą pochodzić z najwyższych szczebli organizacyjnych.

Podobnie duże znaczenie działaniom strategicznym przypisuje podejście zaproponowane przez U.R. Müllera oraz P. Rupperta, w którym wdrażanie organizacji procesowej rozpoczyna się od przyjęcia planów rozwojowych na szczeblu strategicznym³⁵¹. Działania podejmowane przez najwyższy szczebel kierowniczy prowadzą do identyfikacji oraz ukształtowania procesów i ich optymalizacji. Równoległe podejmowane są działania zmierzające do zmiany kwalifikacji zasobów ludzkich

³⁵⁰ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa 2004, s. 63–64.

³⁵¹ U.R. Müller, P. Ruppert, op. cit., s. 73.

przez ciągle szkolenie i doskonalenie zawodowe³⁵². W efekcie podejmowanych działań dochodzi do uformowania nowej struktury organizacyjnej i kierowniczej. Warto zaznaczyć, że w opinii G.A. Rummlera i A.P. Brache wdrożenie zarządzania procesowego rozpoczyna powtarzający się proces usprawniania organizacji, który składa się z fazy planowania podnoszenia efektywności, zdefiniowania projektu optymalizacyjnego, analizy i projektowania procesów, wdrożenia oraz zarządzania procesami³⁵³.

Ewolucyjną propozycję transformacji organizacji funkcjonalnej, składającą się z trzech stadiów, zaproponował J. Brillman³⁵⁴. Stadium pierwsze polega na przyjęciu perspektywy procesów ukierunkowanych na wartość dodaną dla klienta w działaniach organizacji funkcjonalnej. Pracownicy poszczególnych działów otrzymują zadania, wynikające z ich roli w przebiegu procesu. Stadium drugie jest naturalną konsekwencją działań podejmowanych wcześniej i prowadzi do ustanowienia struktury macierzowej, w ramach której struktura procesowa nałożona jest na funkcjonalną. W tym stadium funkcjonują zatem zarówno pionowe, jak i poziome kierunki zarządzania. Trzecie stadium sprowadza się do przypisania pracowników do poszczególnych gniazd procesowych i rezygnacji ze struktury funkcjonalnej. Takie ewolucyjne podejście do zmiany struktury organizacji zaproponował również G. Bełz, wskazując na długotrwałość i złożoność zmian³⁵⁵.

P. Grajewski wskazuje na następujące fazy wdrażania organizacji procesowej³⁵⁶:

1. Tworzenie doraźnych zespołów zadaniowych dla obszarów, w których nie działają komórki funkcjonalne; ich celem jest rozwiązywanie problemów wspólnych oraz scalanie pracowników w skoordynowanych łańcuchach działań.

2. Powołanie zespołu ds. realizacji projektu, w którym kierownicy funkcjonalni wraz z oddelegowanymi pracownikami realizują wspólne przedsięwzięcia. Kierownicy funkcjonalni odpowiedzialni są za potencjał pracowników, a kierownicy projektu za skoordynowanie działań. Zarządzanie projektami przyczynia się do dalszego znoszenia granic między funkcjami organizacyjnymi oraz pozwala na lepsze zrozumienie wśród pracowników horyzontalnego wymiaru przebiegu procesów w organizacji.

3. Ukształtowanie się struktury macierzowej wskutek identyfikacji oraz instytucjonalizacji procesów organizacyjnych. Powołuje się zespoły ds. realizacji procesów wraz z wykonawcami poszczególnych operacji oraz właścicielami procesów. Pojawia się również pojęcie wartości dodanej i satysfakcji zarówno klientów

³⁵² G. Krzos, M. Przybyła, *Identyfikacja czynników zarządzania procesowego w przedsiębiorstwie*, w: *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, t. 1, Warszawa 2004.

³⁵³ G.A. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000, s. 155–160.

³⁵⁴ J. Brillman, *Nowoczesne Koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002, s. 290.

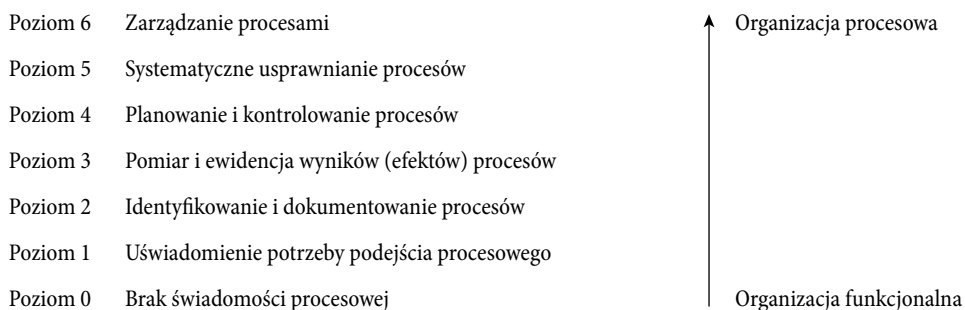
³⁵⁵ G. Bełz, *Reorientacja procesowa organizacji funkcjonalnej*, w: *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Kraków 2000, s. 83.

³⁵⁶ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 159–163.

zewewnętrznych, jak i wewnętrznych organizacji. W obszarach funkcjonalnych ulokowana zostaje odpowiedzialność za rozwijanie umiejętności wykonawców procesowych.

4. Wylimitowanie obszaru funkcjonalnego oraz oparcie działania organizacji na procesach. Szkolenie pracowników staje się odrębnym obszarem, którego klientami są kierownicy pozostałych procesów.

Inny model wdrażania organizacji procesowej proponuje S. Nowosielski, wyodrębniając jego sześć etapów³⁵⁷ (rys. 13).



Rys. 13. Model wdrażania organizacji procesowej

Źródło: opracowanie na podstawie: S. Nowosielski, *Procesy i projekty logistyczne*, Wrocław 2008, s. 76.

W przedstawionym modelu poziom zerowy charakteryzuje organizacje działające w tradycyjnej strukturze funkcjonalnej, które nie dostrzegają ograniczeń tej formuły funkcjonowania oraz nie uświadamiają sobie potrzeby poprawy efektywności organizacyjnej przez przyjęcie perspektywy procesowej. Gdy taka potrzeba zostanie uświadomiona, organizacja znajduje się na poziomie pierwszym. Poziom drugi cechuje się dostrzeżeniem i identyfikacją zachodzących procesów oraz stworzeniem map procesów dla wszystkich lub jedynie głównych procesów w organizacji. Poziom trzeci oznacza wdrożenie systemu mierników procesów oraz podjęcie działań pomiarowych, zwykle z wykorzystaniem odpowiednich systemów informatycznych. Na poziomie czwartym w organizacji występuje pionowa i pozioma płaszczyzna zarządzania, charakterystyczna dla wspomnianych struktur macierzowych, na bieżąco dokonywana jest analiza efektywności procesów, z którą związany jest system motywacyjny. Na piątym poziomie stosuje się zintegrowany system informatyczny, umożliwiający analizę oraz doskonalenie całych procesów. Władza pionowa zostaje ograniczona do czynności związanych z doskonaleniem umiejętności pracowniczych. Poziom szósty wiąże się z rezygnacją ze struktury pionowej oraz ukształtowaniem w organizacji odpowiedniej (procesowej) kultury organizacyjnej.

³⁵⁷ S. Nowosielski, *Procesy i projekty logistyczne*, op. cit., s. 76.

4.5. Poziomy dojrzałości procesowej urzędu gminy

Pełne wdrożenie zarządzania procesowego wymaga od urzędu przejścia przez poszczególne poziomy dojrzałości. Według M. Zawickiego i S. Mazura każdy z tych poziomów różni się pod względem³⁵⁸:

- zakresu identyfikacji i formalizacji procesów realizowanych w urzędzie,
- stopnia określenia stanowisk odpowiedzialnych za realizowanie procesów,
- wykorzystania wsparcia komputerowego w realizacji procesów,
- istnienia i stosowania procedur monitorowania realizowanych procesów,
- istnienia i stosowania procedur identyfikacji nowych procesów.

P. Grajewski definiuje dojrzałość procesową jako zakres, w jakim procesy są formalnie: zdefiniowane, zarządzane, elastyczne, mierzone i efektywne³⁵⁹. Zdaniem autora do głównych cech organizacji procesowo dojrzałej zaliczyć należy organizacyjną zdolność do doskonalenia produktu, identyfikację wszystkich procesów w organizacji, planowanie projektowania procesów, analizę efektywności procesów (eksperymentowanie), jasny podział ról i odpowiedzialności, monitoring stopnia zadowolenia klientów oraz jakości produktów, także w kontekście stworzonej bazy (standardów) do oceny jakości. S. Cyfert proponuje dwupłaszczyznowe podejście do doskonalenia organizacji procesowej, w wyniku którego możliwe jest osiągnięcie dojrzałości³⁶⁰. W opinii autora wyróżnić można dwa kryteria doskonalenia procesów w organizacjach: kryterium ciągłości procesu doskonalenia oraz kryterium poziomu doskonalenia procesów. Pierwsze z nich pozwala wyodrębnić ewolucyjny oraz radykalny sposób doskonalenia organizacji procesowej, przy czym oba podejścia uzupełniają się w praktyce³⁶¹. Jeżeli ciągłe doskonalenie organizacji nie przynosi efektów, należy zastosować podejście rewolucyjne³⁶². Drugie kryterium pozwala na wskazanie płaszczyzny kompleksowości zakresu zmian oraz powiązanie procesu doskonalenia ze strategią rozwoju organizacji.

Zaproponowane przez S. Cyferta kryteria i płaszczyzny doskonalenia organizacji procesowej wskazują na możliwość zróżnicowanego podejścia do zarządzania procesowego w urzędach gmin. Przytoczone kryteria w bezpośredni sposób odnoszą się do poziomów dojrzałości procesowej organizacji. Stosując je, za organizację dojrzałą należy uznać taką, która komplementarnie łączy ciągłość doskonalenia procesów ze

³⁵⁸ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, wyd. II, Kraków 2008, s. 37.

³⁵⁹ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 119; P. Grajewski, *Uwarunkowania implementacji procesów do organizacji*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 52, Wrocław 2009, s. 385–387.

³⁶⁰ S. Cyfert, *Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Poznań 2006, s. 37.

³⁶¹ S. Nowosielski, *Procesy i projekty logistyczne*, Wrocław 2008, s. 77.

³⁶² R. Brajer-Marczak, *Konsekwencje ciągłego doskonalenia procesów w organizacjach*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 52, Wrocław 2009, s. 154.

zmianami dokonywanymi skokowo, a dodatkowo kompleksowo doskonalili wszystkie procesy. Ponadto, organizacja dojrzała w takim rozumieniu oznacza włączenie doskonalenia do strategii i taktyki działania organizacji, obejmując dopasowanie specyfiki procesów do wizji rozwoju organizacji, a także uwzględniając działania zapobiegające dysfunkcjom lokalnym³⁶³.

K.P. McCormack oraz W.C. Johnson zaproponowali nieco odmienne od przedstawionych pojęcie dojrzałości procesowej. Autorzy przyjmują, że osiągnięcie dojrzałości oznacza stopniową zmianę relacji pomiędzy strukturą funkcjonalną i procesową³⁶⁴. Celem osiągnięcia dojrzałości jest zatem osiągnięcie równowagi pomiędzy tymi dwoma wymiarami funkcjonowania organizacji³⁶⁵ (równowaga hybrydowa). W fazie pierwszej jedynie niektóre procesy przekraczają funkcje organizacji hierarchicznej. Faza druga polega na określeniu i udokumentowaniu procesów przebiegających pomiędzy funkcjami. W fazie trzeciej wyznacza się właścicieli procesów oraz struktury procesowe wewnątrz organizacji. Istnieją zespoły koordynacyjne procesów, mające do dyspozycji przyjęty zestaw mierników. Dodatkowo, w fazie tej procesy ukierunkowane zostają na realizację strategii organizacji. W fazie czwartej struktura organizacyjna bazuje na procesach, które są wewnętrznie zintegrowane. Stosowane są również modele referencyjne, dotyczące wnętrza organizacji oraz procesów w łańcuchach dostaw. Podobną koncepcję osiągnięcia dojrzałości procesowej organizacji proponuje W. Cieśliński, wskazując, że dynamika zmian przebiega od organizacji zorientowanej na funkcje (wejścia) do organizacji zorientowanej na zdarzenia (wyjścia procesu)³⁶⁶. Między wejściem a wyjściem procesu transformacji występują zmiany, przechodzące od fazy identyfikacji, przez opis do fazy pomiaru procesów. Organizacja przechodzi zatem od fazy nieustrukturalizowanych procesów, przez fazę słabo ustrukturalizowaną do fazy ustrukturalizowanej – tożsamej z organizacją dojrzałą³⁶⁷.

Jak wynika z przytoczonych rozważań, dojrzałość procesowa organizacji osiągnięta jest dzięki jej przechodzeniu przez poszczególne poziomy, zwane poziomami dojrzałości procesowej. Jedną z najbardziej znanych propozycji, która wyodrębniła oraz definiuje te poziomy jest podział przedstawiony przez P. Grajewskiego³⁶⁸. Zdaniem autora wyodrębnić można następujące poziomy dojrzałości procesowej³⁶⁹:

³⁶³ S. Cyfert, *Strategiczne doskonalenie...*, op. cit., s. 41.

³⁶⁴ K.P. McCormack, W.C. Johnson, *Business Process Orientation. Gaining the E-Business Competitive Advantage*, London 2001.

³⁶⁵ T. Kasprzak, *Modele referencyjne...*, op. cit., s. 36–37.

³⁶⁶ W.B. Cieśliński, *Doskonalenie procesowej orientacji przedsiębiorstwa. Model platformy treningu procesowego*, Wrocław 2011, s. 62–63.

³⁶⁷ S. Cyfert, *Metody definiowania procesów w organizacji*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Zarządzanie w gospodarce opartej na wiedzy*, red. J. Skalik, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 94, Wrocław 2010, s. 75–81.

³⁶⁸ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 120–121.

³⁶⁹ W niniejszym przedstawieniu koncepcji P. Grajewskiego dokonano jedynie ogólnego opisu najbardziej charakterystycznych cech każdego z poziomów dojrzałości procesowej. Opis szczegółowy znajduje się w przytoczonej pozycji literaturowej.

1) poziom 1 – początkowy chaos; poziom ten charakteryzuje się niewielką liczbą formalnie zdefiniowanych procesów, brakiem kompleksowości usprawnień, niekonsekwencją w stosowaniu procedur oraz znacznym wpływem poszczególnych pracowników na wartość dodaną,

2) poziom 2 – praktykowana powtarzalność; na tym poziomie wprowadza się system zarządzania pozwalający na powtarzanie sprawdzonych procesów, choć podprocesy mogą być zmienne. Uwidacznia się zdobyte doświadczenie, pozwalające planować nowe procesy, a także powstają pierwsze procedury, które w połączeniu z dyscypliną pracy pozwalają na osiągnięcie powtarzalności wyrobu,

3) poziom 3 – standaryzacja; na tym poziomie odbywa się projektowanie standardów, które są podstawą wyodrębnienia procesów; za stosowanie tych zapisów odpowiedzialny jest powołany zespół; zdefiniowane zostają wszystkie procesy w organizacji,

4) poziom 4 – zarządzanie procesami; procesy i produkty są mierzone w kategoriach ilościowych; monitoruje się efektywność podejmowanych w ramach procesów działań; istnieją bazy danych zawierające informacje niezbędne do właściwej realizacji procesów; stworzone są systemy mierników procesów i struktura organizacyjna jest zmodyfikowana z uwzględnieniem przebiegu procesów,

5) poziom 5 – ciągłe doskonalenie; poprawa procesów staje się jednym z głównych celów całej organizacji; stosowany jest system sprzężeń zwrotnych i na bieżąco analizuje się efektywność poszczególnych procesów; analizie i optymalizacji podlegają gniazda nieefektywne, a nabyte doświadczenia przenoszone są pomiędzy procesami; wszyscy pracownicy organizacji aktywnie uczestniczą w ciągłym optymalizowaniu procesów.

Przytoczone ujęcia dojrzałości procesowej mogą być stosowane w każdej organizacji, niezależnie od tego, czy jest to organizacja prywatna czy publiczna. Szczególnie istotną – z perspektywy tematu niniejszego opracowania – propozycję podziału poziomów dojrzałości procesowej w odniesieniu do urzędów gmin przedstawili M. Zawicki i S. Mazur³⁷⁰. W opinii autorów, urząd gminy może przechodzić przez następujące poziomy dojrzałości procesowej:

1) poziom 1 – nie dokonano formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie,

2) poziom 2 – zidentyfikowane zostały najważniejsze procesy dla urzędu (procesy kluczowe), opisano przebieg ich realizacji; wyłoniono osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów kluczowych (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian; grupy zadań urzędu, które zidentyfikowano jako procesy kluczowe, są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji,

3) poziom 3 – zidentyfikowana została większość procesów realizowanych w urzędzie, opisano przebieg ich realizacji; wyłoniono osoby odpowiedzialne za prawidłowy

³⁷⁰ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna...*, op. cit., s. 37.

przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian; większość procesów realizowana jest zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji; urzędników przeszkolono w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą,

4) poziom 4 – zidentyfikowano procesy, których realizacja wymaga wsparcia komputerowego; procesy, które tego wymagają, realizowane są z wykorzystaniem technologii IT; istnieje system monitoringu realizacji procesów w postaci określonych:

- mierników i celów realizacji wszystkich procesów,
- procedur przeglądów dokonywanych przez ich właścicieli,
- procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów,
- procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów).

Procesy są monitorowane zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników,

5) poziom 5 – istnieją mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów w przypadku:

- zmiany zadań realizowanych przez urząd,
- potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii,
- wystąpienia innych czynników zewnętrznych.

Stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:

- audyty procesów,
- systematyczna samoocena,
- ocena i analiza osiągniętych wyników,
- porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (*benchmarking* procesów).

Podsumowując rozważania, należy przyjąć, że modelowy urząd gminy znajdujący się na ostatnim poziomie dojrzałości procesowej, charakteryzować się powinien następującymi cechami:

- zidentyfikowana i opisana została większość procesów realizowanych w urzędzie,
- wyłoniono osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów,
- urzędników przeszkolono w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą,
- wszystkie procesy, które tego wymagają, realizowane są z wykorzystaniem systemów wsparcia IT,
- procesy są monitorowane,
- stosowane są mechanizmy doskonalenia realizowanych procesów oraz ustanawiania nowych.

Przedstawiona propozycja opisująca poziomy dojrzałości procesowej urzędu gminy, charakteryzuje się dużymi walorami praktycznymi, ponieważ na jej podstawie możliwe jest zbudowanie kwestionariuszy diagnostycznych, pozwalających na zdiagnozowanie poziomu, na którym znajduje się badany urząd oraz określenie działań warunkujących przejście na kolejny poziom dojrzałości.

Jak wynika z przytoczonego opisu, osiągnięcie dojrzałości procesowej przyjmuje charakter ewolucyjny, co jest szczególnie uzasadnione, biorąc pod uwagę skalę zmian zachodzących w organizacji podczas takiego procesu. Jednym z głównych powodów podejścia ewolucyjnego jest czynnik ludzki, który w przypadku zbyt szybkiego wprowadzania zmian mógłby przesądzić o niepowodzeniu transformacji organizacji³⁷¹. Wynika to z faktu, że zasoby ludzkie zwykle postrzegają organizację w kategoriach podziałów i mechanizmów wynikających ze struktur tradycyjnych, dlatego zmiana sposobu myślenia i działania na procesowe wymaga czasu, a także wielu właściwie dobranych szkoleń i warsztatów³⁷². Problemem jest w tym przypadku nie tylko szczebel wykonawczy. Również działania zarządcze związane z identyfikacją, opomiarowaniem i wdrożeniem procesów organizacyjnych mają kompleksowy charakter, co powoduje, że ich jednorazowe (skokowe) wprowadzenie, może sprawić wiele trudności zarówno na etapie przygotowania zmian, jak i ich wdrożenia³⁷³.

4.6. Zarządzanie procesami urzędu gminy według normy ISO 9001:2008

Zarządzanie procesami w urzędach gmin jest praktyką, która w wielu przypadkach inicjowana jest przez decyzję dotyczącą wdrażania systemu zarządzania jakością. W związku z tym, należy poddać analizie wymogi stawiane gminom w tym obszarze w celu zrozumienia istoty ich procesowego funkcjonowania na podstawie przepisów, regulacji i założeń norm ISO.

Działanie zgodnie z normą ISO 9001:2008 umożliwia wprowadzenie międzynarodowych standardów w zakresie czterech głównych obszarów zarządzania organizacją, które zostały przedstawione w tabeli 6.

Tabela 6. Główne obszary i założenia systemu ISO 9001:2008

Lp.	System zarządzania jakością ISO 9001:2008		Przykłady praktyk stosowanych w urzędach gmin w celu realizacji wymogów stawianych przez normę
	obszar	założenia	
1.	Zaangażowanie kierownictwa	ustanowienie polityki i celów jakości; przeprowadzanie przeglądów istniejących procedur; zapewnienie dostępności niezbędnych zasobów; uświadamianie pracownikom ważności spełnienia wymogów klienta oraz przepisów prawnych	bezpośrednie zaangażowanie i stymulowanie zmian przez najwyższe kierownictwo; nadanie wysokiej rangi zmianom widoczne w codziennych relacjach z pracownikami; bezpośrednie zaangażowanie dyrekcji w tworzenie misji i wizji urzędu oraz propagowanie opracowanych treści; systematyczne przeglądy postępów w realizacji założonych działań na podstawie przyjętych procedur

³⁷¹ E. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie: identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Warszawa 2010, s. 112.

³⁷² Z. Sapijaska, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, s. 131.

³⁷³ K. Lewin, *Field Theory in Social Science*, New York 1951.

Lp.	System zarządzania jakością ISO 9001:2008		Przykłady praktyk stosowanych w urzędach gmin w celu realizacji wymogów stawianych przez normę
	obszar	założenia	
2.	Zarządzanie zasobami	posiadanie przez pracowników odpowiednich kompetencji wynikających z wykształcenia, wykszolenia i doświadczenia; określenie niezbędnych kompetencji, które muszą posiadać pracownicy na stanowiskach pracy, mających wpływ na jakość	kierownictwo określa i zapewnia zasoby we wszystkich obszarach niezbędne do wdrożenia i doskonalenia SZJ. Niezbędne zasoby identyfikuje się w procesie planowania budżetowego. Podstawami identyfikacji niezbędnych zasobów są: właściwe wypełnianie zadań nałożonych na urząd, zadowolenie i dobro klienta, zapewnienie wykonywania usług o najwyższym poziomie jakości, wykorzystanie kart kompetencji i doboru merytorycznego szkoleń, indywidualne ścieżki rozwoju, zarządzanie talentami. Do planowania budżetowego stosuje się procedurę zatwierdzoną przez Radę Gminy oraz ustawę o finansach publicznych.
3.	Realizacja wyrobu	utrzymanie infrastruktury; określenie celów jakości; określenie procedur i zasobów niezbędnych przy produkcji wyrobu/realizacji usługi; określenie działań, które umożliwiają nadzór nad powstawaniem wyrobu/realizacją usługi; posiadanie umiejętności badania potrzeb klienta; ustanowienie procesu weryfikującego możliwości produkcyjne organizacji; ustanowienie nadzoru nad zakupywanymi materiałami i surowcami	główne kierunki działania urzędu wynikają z dokumentów programowych gminy, takich jak: Strategia Rozwoju Społeczno-gospodarczego Gminy, Wieloletni Program Inwestycyjny, Program gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gminy, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta i gminy, Program ochrony środowiska, Plan gospodarki odpadami, Lokalny Program Rewitalizacji, Budżet gminy. Identyfikuje się potrzeby klienta, dokonuje przeglądów dotyczących realizowanych usług, nadzoruje przyjęte działania, dokonuje zabezpieczenia wyrobu i walidacji procesów.
4.	Pomiar, analiza, doskonalenie	wykonywanie badań zadowolenia klienta; przeprowadzanie audytów wewnętrznych; monitorowanie procesów i wyrobów; nadzorowanie wyrobów niezgodnych; działania korygujące system zarządzania jakością; działania zapobiegawcze związane z nadzorowaniem systemu zarządzania jakością	udzielanie interesariuszom pełnej informacji o zadaniach i kompetencjach poszczególnych pionów; przyjmowanie i rejestrowanie wszelkiej korespondencji; możliwość uzyskania wzorów wniosków z pełnym opisem potrzebnych dokumentów i załączników do załatwienia sprawy; dostępność aktów prawnych przez możliwość skorzystania z programu prawniczego „LEX” oraz posiadanych przez urząd zbiorów Dzienników Ustaw i Monitorów Polskich; dostęp do archiwalnych i obowiązujących aktów własnych stanowiących prawo miejscowe i nie tylko; skrzynka uwag, audyty wewnętrzne i zewnętrzne, pomiar procesów głównych, nadzór nad wyrobami niezgodnymi, analiza danych, działania korygujące i zapobiegawcze

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 6, w czterech głównych obszarach założeń normy ISO 9001:2008 znajdują się elementy, które odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu organizacji procesowej i mogą być podstawą budowy nowej struktury oraz mechanizmów jej działania. W obszarze pierwszym najważniejsze elementy sprzyjające budowie organizacji procesowej to przeprowadzanie przeglądów oraz uświadomienie pracownikom ważności spełnienia wymogów klienta. Działania te powodują, że

kierownictwo na bieżąco koryguje procesy zachodzące w organizacji i w ten sposób sprawuje nadzór nad prawidłowym poruszaniem się pracowników (poszczególnych gniazd procesowych) w tunelach nawigowania³⁷⁴. Kierownictwo dokonuje również oceny, która dotyczy realizowania w ramach całego procesu wartości dodanej, pożądanej przez klienta ostatecznego i w przypadku wyjścia procesu poza tunel makro – dokonuje odpowiednich korekt z perspektywy, która może być trudno zauważalna przez poszczególne gniazda³⁷⁵. Drugi ważny zapis tego obszaru dotyczy świadomości wartości dodanej dla klienta. Jak już wspomniano, świadomość ta odgrywa kluczową rolę, ponieważ jest wyznacznikiem tuneli nawigowania w skali mikro i makro. Norma nie precyzuje, o którą z perspektyw chodzi, należy jednak przyjąć, że obie płaszczyzny muszą komplementarnie współistnieć i wzajemnie się uzupełniać.

W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi należy zwrócić uwagę na zapis dotyczący kształtowania odpowiednich kompetencji pracowników oraz ich właściwego doboru. Norma wyznacza w tym zakresie perspektywę dopasowania zasobów ludzkich do warunków działania organizacji procesowej. Chodzi o to, że w działaniu w tunelach nawigowania, które charakteryzują się dużą swobodą decyzyjną oraz ograniczoną kontrolą zewnętrzną, ważną rolę odgrywa umiejętność podejmowania właściwych decyzji w perspektywie wartości dodanej oraz samokontroli podejmowanych działań. W związku z tym, praca w organizacji procesowej wymaga od pracowników dużej samodzielności, elastyczności oraz zdolności do podejmowania ryzyka³⁷⁶. W praktyce może to oznaczać konieczność intensywnych szkoleń lub w skrajnych przypadkach wymianę pracowników, którzy nie potrafią się wpisać w nowe realia funkcjonowania organizacji³⁷⁷.

Obszar dotyczący realizacji wyrobu/świadczenia usługi wpisuje się w założenia organizacji procesowej w kontekście wypracowania umiejętności właściwego rozpoznawania potrzeb klientów organizacji. Konsekwencją tego założenia jest konieczność przyjęcia perspektywy klienta w urzędzie gminy, co nierzadko jest całkowicie nowym podejściem, nieznanym urzędnikom działającym w strukturach formalnych. Dodatkowo, w celu rozpoznania potrzeb urzędy zmuszone są do podjęcia działań marketingowych, związanych z badaniem rynku w taki sposób,

³⁷⁴ B. Nogalski, P. Grajewski, *Zarządzanie procesami*, w: *Leksykon zarządzania*, Warszawa 2004; B. Nogalski, P. Grajewski, *Reorientacja procesowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, w: *Zarządzanie restrukturyzacją przedsiębiorstw w procesie globalizacji gospodarki*, red. R. Borowiecki, A. Jaki, Warszawa–Kraków 2005.

³⁷⁵ Poszczególne gniazda procesowe mogą tracić perspektywę końcowej wartości dodanej, funkcjonując w tunelach mikro. Wtedy ich głównym punktem odniesienia są kolejne gniazda procesowe, odgrywające rolę odbiorców. Badanie wartości dodanej niezbędnej do usatysfakcjonowania klienta wewnętrznego może utrudnić utrzymanie perspektywy klienta zewnętrznego. Stąd, istotne są działania korygujące naczelnego kierownictwa (lub właścicieli procesów) przewidziane w normie.

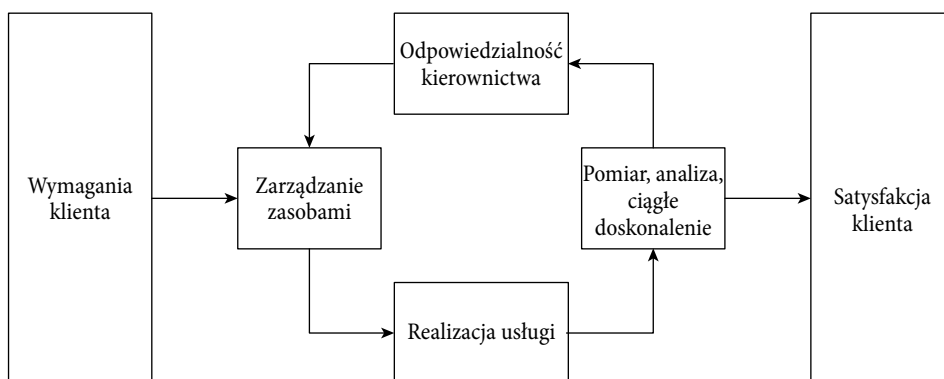
³⁷⁶ S. Nowosielski, *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Wrocław 2009.

³⁷⁷ M. Czerna, R. Rutka, *Metoda diagnozowania zdolności przedsiębiorstwa do uczenia się*, w: *Metody diagnozy przedsiębiorstwa*, Katowice 1998.

w jaki dzieje się to w organizacjach biznesowych. Często związane jest to z utworzeniem stanowisk ds. marketingu, które wspomagają sprawne funkcjonowanie organizacji procesowej. Należy jednak zaznaczyć, że norma ogranicza pojmowanie potrzeb klientów do perspektywy zewnętrznej klienta końcowego, nie wspominając o perspektywie mikro wewnątrz procesów.

W perspektywie tworzenia podstaw funkcjonowania organizacji procesowej szczególne znaczenie ma obszar ostatni (tab. 6). Zgodnie z jego zapisami, organizacja zmuszona jest do systematycznego badania zadowolenia klienta, co pozwala na bieżące modyfikowanie działań, podejmowanych w gniazdach procesowych oraz zmianę przebiegu całych procesów. Służą temu również przeprowadzane audyty wewnętrzne, pozwalające na dokonywanie niezbędnych korekt³⁷⁸. Najważniejszym zapisem jest jednak konieczność monitorowania procesów i wyrobów. Aby organizacja mogła ten warunek spełnić, konieczne jest dokonanie identyfikacji oraz optymalizacji procesów. Niestety, norma nie nakazuje podjęcia takich działań w stosunku do wszystkich procesów w organizacji, co pozwala na uzyskanie certyfikatu organizacjom, które wyodrębniły jedynie procesy podstawowe. Należy zatem podkreślić, że zapisy normy stanowią podstawę do wprowadzenia zarządzania procesowego w urzędach gmin, jednak nie gwarantują osiągnięcia przez urzędy pełnej dojrzałości procesowej³⁷⁹. Dlatego dalsze doskonalenie procesów, wykraczające poza nakazy związane z otrzymaniem certyfikatu jakości, uzależnione jest od wiedzy i determinacji osób decyzyjnych w urzędzie.

Zarządzanie obszarami wskazanymi w tabeli 6 przyjmuje charakter procesu ciągłego. Jego istotę pokazuje rysunek 14.



Rys. 14. Podejście procesowe wg norm ISO

Źródło: opracowanie własne.

³⁷⁸ S. Cyfert, K. Krzakiewicz, *Dojrzałość procesowa organizacji*, w: *Konkurencyjność i innowacyjność współczesnych organizacji*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra 2007, s. 225–233.

³⁷⁹ Pogłębiona analiza poziomów dojrzałości procesowej urzędu gminy przedstawiona została w poprzednim podrozdziale.

Jak pokazuje rysunek 14, podejście procesowe wg norm ISO dotyczy tzw. procesu realizacji poszczególnych funkcji (działań) w organizacji przy dominującej perspektywie potrzeb klienta. Działania te zgodne są z zasadami przedstawionymi w tabeli 6, a zarządzanie tymi obszarami ma charakter powtarzalny. Jak widać, ujęcie to dotyczy mniej zoperacjonalizowanej płaszczyzny działania organizacji niż rzeczywiste zarządzanie procesowe, które przenika wewnątrz obszarów pokazanych na rysunku 14. Tworzy jednak podstawy do cyklicznego wprowadzania w organizacji działań uzupełniających się, stanowiących podstawę do wdrożenia i skutecznego zarządzania organizacją procesową.

Odnosząc się do zapisów normy, bezpośrednio mówiących o podejściu procesowym, warto zaznaczyć, że norma zaleca wprost przyjęcie tego podejścia. Dotyczy to etapu opracowywania, wdrażania i doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością w celu zwiększenia zadowolenia klienta dzięki spełnieniu jego wymagań³⁸⁰. W ten sposób norma łączy podejście procesowe z możliwością koordynacji działań urzędu w perspektywie oczekiwanej wartości dodanej, której dostarczenie skutkuje zadowoleniem klienta i pozytywną oceną jakości wyrobu (usługi). Sam proces definiowany jest jako zbiór wzajemnie powiązanych lub oddziałujących na siebie działań, które przekształcają wejścia w wyjścia³⁸¹. Takie podejście stwarza podstawy wprowadzenia w organizacji systemu mierników procesów, ponieważ zestawienie wejść i wyjść procesu pozwala na monitorowanie jego efektywności oraz dokonywanie bieżących udoskonaleń. Należy jednak pamiętać, że wszystkie działania w tym obszarze muszą być zgodne z nadrzędną zasadą dostarczania wartości dodanej oczekiwanej przez klienta.

Dodatkowo, pkt 7.1 normy (związany z realizacją wyrobu) definiuje wyrób jako wynik procesu. W przypadku usług świadczonych przez urząd norma stwierdza, że usługa jest wynikiem przynajmniej jednego działania nieodzownie związanego ze współpracą dostawcy i klienta³⁸². W ten sposób norma nakazuje organizacji identyfikację lub zaplanowanie procesów niezbędnych do realizacji wyrobu. Nie ma jednak zapisów mówiących o osiągnięciu dojrzałości procesowej, gdyż zapisy normy dotyczące doskonalenia procesów wspominają jedynie o ich bieżącej korekcie wskutek działań kontrolnych i monitoringu – z uwzględnieniem potrzeb klienta³⁸³. Chodzi zatem o bycie elastycznym w celu koniecznej modyfikacji procesów, z tym że zmiany te mogą być dokonywane przez organizację pomimo faktu, że pozostaje ona ciągle na tym samym, niskim poziomie dojrzałości procesowej. Oznacza to, że

³⁸⁰ PN-EN ISO 9001:2009, *Systemy zarządzania jakością – Wymagania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2009.

³⁸¹ PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2009.

³⁸² Ibidem, s. 33.

³⁸³ M. Błoński, K. Kondracki, *Zarządzanie na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 64.

doskonalenie procesów nie jest jednoznaczne z przechodzeniem danego podmiotu na kolejne poziomy dojrzałości procesowej³⁸⁴.

Warto również podkreślić zapisy mówiące o komunikacji z klientem. Wspomniane wcześniej tunele nawigowania wymagają ciągłego dostarczania całej organizacji oraz poszczególnym gniazdom procesowym informacji dotyczących oczekiwań odbiorców oraz tzw. *feedbacku* (ang. – informacji zwrotnej) związanego z dostarczonym produktem (półproduktem). Spełnienie tego wymogu jest jednym z podstawowych warunków efektywnego i skutecznego funkcjonowania struktur procesowych³⁸⁵. Omawiane normy ISO nakładają na organizację obowiązek utrzymywania bieżącego kontaktu z otoczeniem, stwarzając tym samym podstawy dwukierunkowego przepływu informacji.

Kwestie związane z podejściem procesowym pojawiają się także w przepisach normy mówiących o procesie wdrożenia systemu zarządzania jakością (SZJ). Zgodnie z typową procedurą wdrażania SZJ, na pewnym etapie pojawia się konieczność stworzenia map procesów urzędów oraz wyznaczenie właścicieli procesów³⁸⁶. Wyniki tych działań są następnie uzupełniane opisem procesów, procedur i instrukcji postępowania oraz badaniem potrzeb klientów. Warto jednak zaznaczyć, że wg standardów ISO procesy oraz działania podejmowane wewnątrz gniazd procesowych są mocno sformalizowane, co nie sprzyja swobodnemu kształtowaniu tuneli nawigowania oraz wykorzystaniu potencjału tkwiącego w pracownikach. Ważne jest więc określenie optymalnego poziomu formalizacji organizacji, który nie spowoduje ograniczenia kreatywności i innowacyjności pracowników oraz elastyczności procesów, która jest niezbędna z punktu widzenia dostosowania współczesnych organizacji do szybko zmieniających się oczekiwań klientów.

Przedstawiona analiza zapisów normy ISO 9001:2008 jednoznacznie pokazuje, że norma stwarza podstawy do wdrożenia organizacji procesowej, odnosząc się do kilku kluczowych z perspektywy organizacji procesowej mechanizmów: opisu procesów, przyjęcia mierników, perspektywy klienta, doskonalenia procesów oraz bieżącego monitoringu. Problemem jednak wydaje się być ogólny charakter tych zapisów, który umożliwia spełnienie wymogów normy dzięki podjęciu jedynie podstawowych działań, związanych z identyfikacją i doskonaleniem procesów podstawowych. Jak pokazano w poprzednich punktach niniejszego rozdziału oraz w zaproponowanym w rozdziale szóstym modelu, stworzenie organizacji procesowej wymaga podjęcia szeregu działań szczegółowych, które pozwalają na ukierunkowany rozwój organizacji dzięki przechodzeniu przez tzw. poziomy dojrzałości

³⁸⁴ Analiza poziomów dojrzałości procesowej organizacji przedstawiona została w podrozdz. 4.5 opracowania.

³⁸⁵ J. Czekaj, *Metody zarządzania informacją*, Kraków 2001.

³⁸⁶ A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 191–199.

procesowej – aż do momentu osiągnięcia poziomu ostatniego. Analizowana norma nie posiada takich zapisów, co stwarza niebezpieczeństwo mylnego postrzegania procesowej struktury urzędu przez władze gminy³⁸⁷.

Podsumowanie

Oprócz wspomnianych zjawisk związanych z globalizacją i zmiennością otoczenia wewnętrznego oraz zewnętrznego współczesnych organizacji, istotnym czynnikiem wpływającym na ich funkcjonowanie jest intensyfikacja procesów konkurencyjnych w sektorze publicznym oraz stale rosnąca presja związana z koniecznością zaspokajania potrzeb różnych interesariuszy gmin. Postmodernistyczny konsument dodatkowo charakteryzuje się zmiennością preferencji, co również utrudnia utrzymanie wysokiego poziomu skuteczności i zadowolenia z realizowanych usług³⁸⁸. Wszystkie te zjawiska powodują, że konieczne jest poszukiwanie takich sposobów zarządzania urzędem, aby w każdym aspekcie działania uwzględniać perspektywę wartości dodanej dla klienta. Perspektywa ta powoduje, że organizacja zwiększa swoją efektywność przez eliminowanie działań, stanowiących ośrodki kosztowe i nie przynoszących żadnej wartości dodanej oraz dzięki optymalizacji działań przynoszących taką wartość. W ten sposób, w procesach realizowanych przez urząd pozostają tylko te działania, które są maksymalnie efektywne i najbardziej pożądane przez odbiorców usług świadczonych przez urząd gminy. Przyjmuje się, że taka filozofia działania powinna zagwarantować urzędowi wysoki poziom zadowolenia klientów.

Opisany mechanizm jest podstawą zmian strukturalno-zarządczych, zachodzących we współczesnych urzędach, polegających przynajmniej na częściowej rezygnacji ze struktur funkcjonalnych na rzecz nowych rozwiązań uwzględniających perspektywę klienta jako dominującą w organizacji. Zarządzanie procesami powoduje eliminowanie ograniczeń wynikających z rozwiązań funkcjonalnych na rzecz swoistego „odchudzenia urzędu” z działań zbędnych³⁸⁹. Procesy rozumiane jako spójne ciągi działań, zawierają jedynie te operacje, które są niezbędne dla wytworzenia produktu końcowego. Dodatkowo, dzięki mechanizmowi tuneli nawigowania w ujęciu mikro i makro, operacje wykonywane w poszczególnych

³⁸⁷ Zachodzi niebezpieczeństwo polegające na tym, że w przypadku, gdy władze gminy nie posiadają wystarczająco szerokiej wiedzy specjalistycznej dotyczącej osiągnięcia dojrzałości procesowej przez urząd gminy, mogą przyjąć, że wdrożenie założeń normy ISO 9001:2008 jest równoznaczne z pełnym wdrożeniem struktury procesowej. Może to spowodować zaniechanie prowadzenia działań zmierzających do faktycznego wdrożenia takiej struktury zgodnie z procedurą osiągnięcia dojrzałości.

³⁸⁸ Ł. Sułkowski, *Zmiana kultury konsumpcyjnej – wyzwanie dla zarządzania*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, red. J. Skalik, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, Wrocław 2007, s. 393–398.

³⁸⁹ U. Müller, *Szczupłe organizacje*, Warszawa 2000.

gniazdach są na bieżąco optymalizowane, a gniazda niewydolne ulegają natychmiastowej restrukturyzacji bądź eliminacji. Sprzyja to wykształceniu się mechanizmu samokontroli gniazd produkcyjnych, co wpływa na stopniowe podnoszenie efektywności działania urzędu przez ograniczenie wysiłków i nakładów związanych z kontrolą zewnętrzną.

W organizacji zawsze zachodzą procesy, niezależnie od tego, czy są uświadomione, czy też nie. Dotyczy to również urzędów gmin. Procesy te można dzielić ze względu na różne kryteria. Jednym z dominujących i najważniejszych podziałów jest podział na megaprocesy: podstawowe – bezpośrednio związane z wytworzeniem wartości dodanej dla klienta oraz pomocnicze, których zadaniem jest wsparcie procesów podstawowych. Identyfikacja oraz optymalizacja tych procesów stanowią jedne z podstawowych działań w dochodzeniu organizacji do struktury procesowej. Procesy mogą być optymalizowane z użyciem różnych mierników, często z wykorzystaniem zaawansowanych systemów informatycznych, wspomagających proces bieżącej analizy i optymalizacji. W literaturze przedmiotu występują różne modele osiągnięcia dojrzałości procesowej organizacji. Ich cechą wspólną jest ewolucyjne wprowadzanie zmian, zwykle wykorzystujące strukturę macierzową jako stadium przejściowe pomiędzy strukturą funkcjonalną a procesową.

Wdrożenie zarządzania procesowego odbywa się w drodze przechodzenia urzędów przez poszczególne etapy, zwane poziomami dojrzałości procesowej. Jedynie urzędy znajdujące się na ostatnim poziomie dojrzałości nazwać można organizacjami procesowymi. W literaturze przedmiotu występuje kilka koncepcji poziomów dojrzałości. W tym aspekcie mylne dla urzędów gmin mogą być zapisy normy ISO 9001:2008, które nakazują podjęcie działań zmierzających jedynie do opisu i optymalizacji procesów głównych w urzędach. Takie ujęcie powoduje, że władze gminy mogą zaniechać dalszych działań związanych z usprawnianiem funkcjonowania urzędów dzięki przechodzeniu przez kolejne poziomy dojrzałości procesowej.

Należy również podkreślić znaczenie czynnika ludzkiego 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 obawy i opór przed zmianą. Mechanizm ten wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na przygotowanie kierowników oraz pracowników wykonawczych do wdrożenia organizacji procesowej przez przekonanie ich o pozytywnym wpływie zmian oraz identyfikację ewentualnych zagrożeń. Często bowiem problemy wynikające z niezrozumienia zmian lub obawy, powodują, że proces wdrożeniowy jest utrudniony, a końcowe korzyści ograniczone.

5. Wspomaganie zarządzania procesowego przez wybrane nowoczesne koncepcje zarządzania

Celem niniejszego rozdziału było wskazanie możliwości wykorzystania wybranych współczesnych koncepcji zarządzania w zarządzaniu procesowym urzędem gminy oraz wskazanie praktycznych przykładów takiego wdrożenia w wybranych urzędach gmin, które na podstawie badań empirycznych uznane zostały za urzędy procesowe³⁹⁰. Po krótkim przedstawieniu istoty wybranych koncepcji³⁹¹, w każdym z punktów wskazano możliwości aplikacyjne w urzędach gmin wraz z konkretnym przykładem.

5.1. Koncepcja organizacji sieciowej

Funkcjonowanie współczesnych organizacji, w tym sektora publicznego, charakteryzuje się koniecznością częstego podejmowania działań w ramach sieci międzyorganizacyjnych. Organizacja sieciowa jest zbiorem więcej niż dwóch samodzielnych organizacji, które kooperują ze sobą dla osiągnięcia określonego celu³⁹². W ten sposób każda z organizacji będąca częścią sieci realizuje pewne grupy zadań, które tradycyjnie wykonywane były przez jedną organizację³⁹³. Organizacja sieciowa w ujęciu procesowym polega na podziale gniazd procesowych pomiędzy różne organizacje, realizujące ten proces³⁹⁴.

³⁹⁰ Zgodnie z metodyką przedstawioną w podrozdz. 7.1 opracowania.

³⁹¹ Celem autora nie jest dogłębna analiza definicji opisywanych koncepcji zarządzania. Przegląd literatury przedstawiony w przypisach pozwala na odesłanie czytelnika do źródeł, w których koncepcje te szczegółowo przeanalizowano.

³⁹² *Zarządzanie sieciami współdziałania w procesie budowy innowacyjnej organizacji regionu*, red. M. Nowicka-Skowron, Częstochowa 2009; A. Piekarczyk, K. Zimniewicz, *Myslenie sieciowe w teorii i praktyce*, Warszawa 2010.

³⁹³ K. Łobos, *Organizacja sieciowa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, op. cit., s. 97.

³⁹⁴ *Nowoczesne zarządzanie. Koncepcje i instrumenty*, red. M. Trocki, S. Gregorczyk, Warszawa 2006, s. 190; B. Mięka, *Organizacje oparte na wiedzy*, Kraków 2006, s. 75–82; C. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 1999, s. 273.

Współpraca sieciowa charakteryzuje się tym, że decyzje podejmowane przez organizacje uczestniczące w sieci mają często charakter kolektywny, choć w ramach wykonywanych operacji poszczególni uczestnicy mogą podejmować decyzje autonomicznie, poruszając się w tunelach nawigowania, wyznaczonych przez wartości dodane, które stanowią wyjścia z tych operacji (obsługiwanych gniazd procesowych). Dlatego optymalizacja procesu wymaga od uczestniczących w nim organizacji uwzględniania wartości dodanych na poziomie mikro – pomiędzy poszczególnymi gniazdami procesowymi, oraz makro – w ramach realizowanej końcowej wartości dodanej (produktu końcowego). Wymaga to nie tylko stałej współpracy wszystkich uczestników sieci, ale również bieżącego i sprawnego systemu przepływu informacji pomiędzy gniazdami, a także pomiędzy organizacją sprawującą rolę właściciela procesu i poszczególnymi uczestnikami sieci. Stąd przyjmuje się, że po to, aby organizacja sieciowa sprawnie realizowała cały proces, konieczne jest wypracowanie stosownych mechanizmów współpracy i koordynacji, co zwykle wymaga przyjęcia dłuższego horyzontu współpracy³⁹⁵.

Mechanizm koordynacji działań organizacji sieciowej wymaga istnienia tzw. brokera, którym zwykle jest organizacja centralna o uznanej reputacji³⁹⁶. W przypadku zadań realizowanych przez gminę, może ona pełnić taką funkcję, gdyż dysponuje szeroką bazą informacyjną oraz zapleczem administracyjno-infrastrukturalnym, koniecznym do prowadzenia działań koordynujących. Urząd gminy przejmuje wtedy na siebie zadania związane z opisem oraz optymalizacją procesu, a następnie z wyborem potencjalnych realizatorów operacji procesowych i z nawiązaniem kontaktów kooperacyjnych, czyli wyborem organizacji, które zostaną zaproszone do współpracy w ramach sieci³⁹⁷. W dalszej kolejności urząd gminy dokonuje uszczegółowienia standardów współpracy, choć zgodnie z założeniami organizacji procesowej, działania poszczególnych wykonawców cechują się znaczną autonomią. Konieczne jest jednak wskazanie głównego celu działań procesowych oraz powiązań międzyorganizacyjnych pomiędzy realizatorami poszczególnych operacji procesowych w celu umożliwienia właściwego wytyczenia tuneli nawigacyjnych przez uczestników sieci. Urząd gminy jako broker może wykonywać określone działania procesowe lub pełnić jedynie funkcję koordynatora³⁹⁸.

Należy zwrócić uwagę, że aby proces mógł być efektywnie realizowany w sieci międzyorganizacyjnej, konieczne jest znoszenie (zacieranie) granic pomiędzy poszczególnymi organizacjami, szczególnie w kontekście przepływu i dostępu do informacji. Aby poszczególne gniazda procesowe mogły efektywnie wykonywać

³⁹⁵ M. Ebers, *The Formation of Inter-organizational Networks*, Oxford 2001.

³⁹⁶ A. Saxenian, *Regional Advantage*, Cambridge 1994, s. 24.

³⁹⁷ G.B. Herrigel, *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*, New York 1995, s. 101.

³⁹⁸ R.E. Miles, Ch.C. Snow, *Organizations: New Concepts for New Forms*, "California Management Review" 1986, No. 3, s. 65.

swoje zadania, konieczne jest ciągłe badanie potrzeb kolejnych gniazd procesu, które pełnią rolę odbiorcy-klienta³⁹⁹. W tym celu niezbędne jest uzyskiwanie ciągłego *feedbacku* ze strony sąsiadujących gniazd, które w przypadku sieci znajdują się w innych organizacjach⁴⁰⁰.

Dzięki podejściu sieciowemu gmina może realizować procesy, które nie mogłyby być realizowane samodzielnie, ze względu na ograniczone zasoby. Urząd może zatem świadczyć usługi kompleksowo, dla szerszego grona interesariuszy. Dodatkowo, dzięki wykorzystaniu specjalizacji partnerów procesowych, zwiększa się efektywność i skuteczność procesów, a także rośnie wartość dodana dla klienta końcowego. Fakt ten wpływa bezpośrednio na zadowolenie i satysfakcję klientów urzędu gminy. Specjalizacja partnerów sieciowych powoduje także bardziej efektywne wykorzystanie zasobów zaangażowanych w realizację procesu, co ma duże znaczenie z perspektywy analizy wskaźnikowej efektywności procesu i podejmowania działań, zmierzających do jego optymalizacji. W przypadku procesów realizowanych wraz z innymi urzędami gmin, unika się powielania wydatków, które w tym przypadku zostają podzielone pomiędzy współpracujące urzędy⁴⁰¹.

Należy również zaznaczyć, że możliwość podziału poszczególnych operacji procesowych między różnych uczestników sieci pozwala na zwiększenie elastyczności działania, co w przypadku urzędu gminy ma duże znaczenie. Urząd gminy tradycyjnie jest jednostką mało elastyczną, ponieważ jego układ funkcjonalny powoduje skostnienie struktur hierarchicznych oraz relacji wewnątrz- i międzyorganizacyjnych⁴⁰². Dodatkowo, ograniczone zasoby mogą utrudniać realizację zmieniających się potrzeb klientów. Zatem, możliwość wyjścia z procesami poza strukturę urzędu daje gminie nowe możliwości w zakresie realizacji innowacyjnych wartości dodanych oraz zaangażowania się w przedsięwzięcia o charakterze ponadlokalnym. Ponadto, w przypadku nieefektywności działania poszczególnych uczestników sieci (gniazd procesowych), możliwe jest ich wykluczenie i zastąpienie innymi, co zwiększa elastyczność działań optymalizacyjnych.

Urzędy gminy są organizacjami, które często w ramach realizacji procesów zmuszone są do korzystania z wyspecjalizowanej wiedzy oraz z zasobów jednostek zewnętrznych. Fakt ten czyni koniecznym tworzenie sieci procesowych wraz z zapleczem podmiotów zewnętrznych. Jest to zjawisko, które stanowi szansę dla urzędów na lepsze i bardziej efektywne realizowanie świadczonych usług dzięki wykorzystaniu efektu synergii pomiędzy wykonawcami poszczególnych operacji

³⁹⁹ Problematyka roli gniazd procesowych w ujęciu odbiorcy i klienta została poddana szczegółowej analizie w poprzednim rozdziale opracowania.

⁴⁰⁰ M. Romanowska, *Kształtowanie wartości firmy w oparciu o kapitał intelektualny*, w: *Systemy informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Warszawa 2001, s. 26.

⁴⁰¹ H. Hakansson, L. Snehota, *Business Networks*, London 1995; F.J. Contractor, P. Lorange, *Cooperative Strategies in International Business*, Lexington 1995, s. 14–18.

⁴⁰² Obszar ten poddano analizie w rozdz. 2 pracy.

procesowych⁴⁰³. Nawiązana zostaje współpraca pomiędzy dostawcami oraz klientami urzędu gminy, którzy również mogą stawać się uczestnikami procesów. Sprzyja to lepszemu zrozumieniu potrzeb odbiorców usług⁴⁰⁴. Ważny jest także aspekt uczenia się w sieci i budowania baz danych sprzyjających ciągłemu zwiększaniu efektywności działania.

Zastosowanie koncepcji sieci organizacyjnych w Gminie Śrem⁴⁰⁵

Przykładem praktycznego zastosowania omawianej koncepcji jest proces o nazwie „Proces inwestycyjny”, realizowany w Gminie Śrem. Kartę tego procesu przedstawiono w tabeli 7.

W tabeli 7 zaprezentowano zidentyfikowany oraz zoptymalizowany proces organizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i remontowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań termomodernizacyjnych. Zaprojektowany przebieg procesu uwzględnia współdziałanie w ramach sieci organizacyjnych, co pozwala urzędowi gminy na zwiększenie efektywności przebiegu tego procesu oraz skuteczności realizacji działań inwestycyjnych.

Wykorzystanie omawianej koncepcji uwidacznia się w obszarach: wejść/wyjść, analizy procesu, przebiegu procesu oraz realizacji procesu (tab. 7). W obszarze wejść działania procesowe wyodrębnione w ramach stałej współpracy sieciowej z podmiotami zewnętrznymi dotyczą:

- ustalania studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – wyspecjalizowana firma analityczno-doradcza,
- wieloletniego planu inwestycyjnego – jego elementy poddawane są bieżącej analizie przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne.

W obszarze wyjść działania sieciowe obejmują:

- uzasadnienie ekonomiczno-techniczne procesu głównego – wykonywane przez specjalistyczną firmę doradcą wspólnie z wyłonionym wykonawcą robót,
- harmonogramy szczegółowe robót – wykonywane przez wyłonionych wykonawców robót.

W obszarze analizy procesu działania sieciowe obejmują:

- szczegółowe działania analityczne dotyczące np. możliwości uzbrojenia terenu w infrastrukturę techniczną – dokonywane przez wyspecjalizowaną firmę.

W obszarze realizacji procesu działania sieciowe dotyczą:

- opracowania projektu technicznego planowanych robót – wyspecjalizowane biuro architektoniczne,

⁴⁰³ Z. Antczak, S. Gałwa, *Dynamiczna firma usługowa*, Warszawa 2000.

⁴⁰⁴ J. Champy, *X-reengineering przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003, s. 50.

⁴⁰⁵ Gmina miejsko-wiejska, składa się z 32 sołectw, oddalona od Poznania o ok. 40 km i zamieszkała przez ponad 40 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzą 4262 podmioty. Wiodącymi działami gospodarki są usługi (34%) oraz handel (29%). Gmina zajmuje 17. miejsce wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 602 gmin z terenu całego kraju).

Tabela 7. Karta procesu „Proces inwestycyjny” w Gminie Śrem

Właściciel: Koordynator Zespołu Techniczno-inwestycyjnego

Cel: Inwestowanie w sposób uporządkowany i ekonomiczny

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
<p>Organizacja procesów przedsięwzięć inwestycyjnych i remontowo-modernizacyjnych – w tym termomodernizacyjnych</p>	<p>Wejście:</p> <ul style="list-style-type: none"> – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Śrem, szczególnie w zakresie ustalania kierunków rozwoju gminy i wyposażenia nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej – ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków – ustawa – Prawo wodne z przyjętą koncepcją wodociągownia i kanalizownia – Prawo budowlane regulujące proces projektowania oraz wykonania i użytkowania – Wieloletni Plan Inwestycyjny; <p>Wyjście z częścią opisową i uzasadnienie ekonomiczno-techniczne przygotowuje proces główny – Wieloletni program inwestycyjny</p> <ul style="list-style-type: none"> – harmonogramy szczegółowe dla realizacji poszczególnych przedsięwzięć w układzie 2-letnim 	<p>Proces obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • analizę: <ul style="list-style-type: none"> – charakterystykę inwestycji, – wartość inwestycji, – miejsce lokalizacji, – datę realizacji, – dotychczasowe zagospodarowanie i uzbrojenie terenów w infrastrukturę techniczną, • budżet gminy: <ul style="list-style-type: none"> – wnioski przedsięwzięć zgłaszane przez mieszkańców w zakresie inwestycji. <p>Analizę przeprowadza się w ramach procesu głównego:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) każdorazowo po zmianie programów i planów studiów i ich zmianach, 2) przed projektem budżetu do 15.VIII, zestawienia przychodów i wydatków. <ul style="list-style-type: none"> • realizację: <ul style="list-style-type: none"> Realizacja procesu inwestycyjnego odbywa się na podstawie WPI i w oparciu o zatwierdzone harmonogramy rzeczowo-finansowe. <p>Realizacja procesu inwestycyjnego jest etapowa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) określenie przedmiotu(ów) i miejsca usytuowania inwestycji – uzyskanie warunków zabudowy i określenie środków finansowania, 2) opracowanie projektu technicznego, pozwolenia na budowę i realizacja, 3) zakończenie realizacji inwestycji odbiór i przekazanie do użytkowania, 4) opracowanie dokumentów z rozliczenia inwestycji. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Z procesem organizacji kadru przestrzennego. 2. Z procesem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. 3. Z procesem organizacji usług komunalnych. 4. Z procesem usług społecznych. 5. Z procesem gospodarki finansowej. 6. Z procesem gospodarowania majątkiem trwałym. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) wskaźnik wzrostu długości sieci kanalizacji sanitarnej 2) wskaźnik wzrostu obiektów poddanych termomodernizacji

Źródło: wyniki własnych badań empirycznych.

- odbioru technicznego wykonywanych robót – uprawniona organizacja kontrolno-nadzorcza.

Przedstawione działania mają charakter współpracy długoterminowej w ramach wydzielonych operacji procesowych, za które odpowiadają podmioty zewnętrzne tworzące sieć organizacyjną. Jest to przykład budowy sieci na podstawie kryterium możliwości przekazania wyspecjalizowanych działań podmiotom posiadającym kluczowe czynniki sukcesu w poszczególnych obszarach. W ten sposób Gmina Śrem wykorzystuje współpracę sieciową do zwiększenia efektywności całego procesu inwestycyjnego oraz do maksymalizacji skuteczności podejmowanych działań szczegółowych. W efekcie wzrasta zadowolenie interesariuszy gminy, co potwierdzają przeprowadzane przez gminę bieżące badania opinii odbiorców usług świadczonych przez urząd.

5.2. Koncepcja organizacji fraktalnej

Fraktalem określa się samodzielnie działającą jednostkę organizacji, posiadającą określone cele, do których zmierza. Dodatkowo, wydajność fraktala można określić ze względu na indywidualny i względnie autonomiczny charakter tych jednostek⁴⁰⁶. Działalność fraktali charakteryzuje się przede wszystkim dużą swobodą decyzyjną, co powoduje, że ograniczona jest bieżąca kontrola. Stwarza się także możliwości zachowań kreatywnych i innowacyjnych fraktali realizujących postawione cele. Fraktale mogą funkcjonować w długim czasie względnie niezależnie, co dodatkowo wpływa na umiejętności podejmowania przez nie samodzielnych decyzji oraz na gotowość do ponoszenia odpowiedzialności za wykonywane działania, zmierzające do realizacji określonych celów⁴⁰⁷.

Bardzo ważną cechą fraktali – z punktu widzenia organizacji procesowej – jest samonawigowanie, nakierowane na tworzenie wartości dodanej dla klienta⁴⁰⁸. Jak wspomniano w poprzednim rozdziale pracy, gniazda procesowe funkcjonują w oparciu o prognozowaną wartość dodaną w ujęciu mikro oraz makro⁴⁰⁹. W ten sposób, odczytując tę wartość, podejmują decyzję dotyczącą działań, które są ko-

⁴⁰⁶ K. Perechuda, *Organizacja fraktalna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, op. cit., s. 26–27.

⁴⁰⁷ P. Banaszyk, R. Fimińska-Banaszyk, *Konsekwencje e-organizacji dla teorii organizacji i zarządzania*, w: *Współczesne tendencje w zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”, red. K. Zimmewicz, Poznań 2003, s. 11–26; A. Binsztok, *Koncepcja organizacji wirtualnej oraz organizacji fraktalnej jako odpowiedź na turbulencję otoczenia gospodarczego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 1044, Wrocław 2004; H.J. Warnecke, *Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne*, Warszawa 1999; K. Falconer, *Techniques in Fractal Geometry*, New York 1997; P. Hoverstadt, *The fraktal organization*, New York 2008.

⁴⁰⁸ P. Nestorowicz, *Organizacja na krawędzi chaosu*, Kraków 2001.

⁴⁰⁹ Problem ten został przeanalizowany w rozdz. 4, podrozdz. 4.2 opracowania.

nieczne do osiągnięcia wartości dodanej pożądanej przez kolejne gniazda procesowe (perspektywa mikro) oraz przez klienta ostatecznego (perspektywa makro). Bieżące odczytywanie potrzeb w ujęciu mikro i makro skutkuje odpowiednią rekonfiguracją procesu wtedy, gdy potrzeby te się zmieniają. Optymalizacja procesu odbywa się wówczas w sposób naturalny, ponieważ jego przebieg jest korygowany przez same fraktale lub przez właścicieli procesu, którzy dostrzegają taką potrzebę dla podniesienia skuteczności całego procesu. Należy także podkreślić, że wartość dodana generowana przez proces, składający się z gniazd procesowych, postrzeganych jako samonawigujące się fraktale, nie jest prostą sumą wartości dodanych wytwarzanych przez poszczególne gniazda, ponieważ zachodzi tu efekt synergii wartości mikro.

Fraktalem w organizacji może być pracownik lub grupa pracowników⁴¹⁰. Zgodnie z rysunkiem 11 (podrozdz. 4.2) każdy fraktal jest zarówno dostawcą, jak i nabywcą, stąd wewnątrz procesu mamy do czynienia z relacjami rynkowymi, a fraktale muszą prowadzić bieżące badania marketingowe, aby poznać potrzeby swoich odbiorców i dostosować się do nich. Aby jednak takie działania przyniosły skutek, konieczne jest prawidłowe zaprojektowanie sieci procesów wewnątrzorganizacyjnych. Prawidłowa sieć powoduje, że fraktale zostają rozmieszczone strategicznie w odpowiednich miejscach (gniazdach), w ramach określonych procesów. Jeżeli taka konfiguracja strategiczna jest błędna, działania fraktali również są nieskuteczne. Wynika to z faktu, że cały proces i ostateczna wartość dodana wyznacza tunel makro (rys. 12, podrozdz. 4.2), w który w naturalny sposób wpisują się tunele nawigowania mikro, wyznaczone przez fraktale. Błędy popełnione na poziomie makro muszą zatem, na skutek działania opisanego mechanizmu, przenieść się na poziom mikro.

Ponieważ w organizacji fraktalnej, która z założenia posiada strukturę procesową, występują relacje rynkowe pomiędzy gniazdami procesowymi, eliminuje się gniazda oraz działania nieefektywne. Wynika to z faktu, że klienci wewnętrzni (inne gniazda) dokonują weryfikacji działań gniazd poprzednich (dostawców), co powoduje, że w przypadku ich nieskuteczności wymuszają działania restrukturyzujące. Gdy restrukturyzacja nie przynosi skutków, możliwa jest wymiana gniazda-dostawcy na inne, np. w ramach *outsourcingu*.

Przytoczona charakterystyka organizacji fraktalnej jest ściśle związana ze strukturą procesową. W związku z tym koncepcja ta może i powinna znaleźć zastosowanie w każdej organizacji procesowej, także w urzędzie gminy. Urzędy, które wdrażają struktury procesowe muszą od początkowego poziomu dojrzałości procesowej przyjmować perspektywę fraktalną ze względu na wzrost jej znaczenia wraz z przechodzeniem urzędu przez poszczególne poziomy dojrzałości. Jest to związane przede wszystkim z koniecznością dostosowania funkcjonowania zasobów ludzkich urzędu do zasad funkcjonowania organizacji procesowej. W urzędach działających

⁴¹⁰ B. Mikula, *Organizacje oparte na wiedzy*, Kraków 2006, s. 89–91.

w strukturach tradycyjnych nie występuje zjawisko autonomii oraz samonawigowania. Ograniczona jest również świadomość wartości dodanej w skali makro i mikro. Nie występują relacje rynkowe pomiędzy pracownikami urzędu i nie istnieje konieczność prowadzenia badań marketingowych wewnątrz procesu⁴¹¹. W związku z tym konieczne są bieżące szkolenia pracowników wykonawczych oraz szczebli kierowniczych, powodujące, że pracownicy urzędu zostaną przystosowani do funkcjonowania w nowej rzeczywistości. W szczególnych wypadkach konieczna może być wymiana pracowników, którzy nie potrafią przystosować się do zasad organizacji fraktalnej.

Biorąc to wszystko pod uwagę, należy podkreślić, że założenia koncepcji fraktalnej nie tylko mogą być wdrożone w urzędach gmin, ale są wręcz niezbędne do sprawnej implementacji oraz funkcjonowania urzędu procesowego. Koncepcja ta powinna być traktowana jako komplementarne uzupełnienie założeń zarządzania procesowego. Oba podejścia wzmacniają się synergicznie. Nie ma przy tym znaczenia, czy urząd gminy posiada strukturę procesową w klasycznej postaci, czy też strukturę hybrydową łączącą struktury klasyczne oraz procesowe⁴¹². W przypadku struktury hybrydowej koncepcja fraktalna (podobnie jak struktura procesowa) współistnieje i uzupełnia mechanizmy i procedury charakterystyczne dla organizacji funkcjonalnej.

*Zastosowanie koncepcji fraktalnej w Gminie Tarnowo Podgórne*⁴¹³

Praktycznym przykładem zastosowania koncepcji fraktalnej w urzędzie gminy działającym procesowo jest funkcjonowanie Gminy Tarnowo Podgórne. Sposób wykorzystania tej koncepcji omówiony zostanie na przykładzie procesu „Proces gospodarki finansowej: wymiar, pobór i egzekucja podatków lokalnych”. Proces przedstawiono w tabeli 8.

Proces przedstawiony w tabeli 8 oparty jest o działania czterech zespołów pracowników, stanowiących gniazda procesowe. Zespoły te ujęte są w karcie procesu w kolumnie opisującej przebieg procesu. Są one następujące:

- gniazdo 1 – zespół analizy stanu bieżącego, odpowiedzialny za: bieżącą aktualizację bazy podatkowej wraz ze szczegółowym wskazaniem rodzaju zaległości podatkowych pojawiających się przy określonych podatnikach; wyznaczanie terminów czynności egzekucyjnych w odniesieniu do podatników ze stwierdzonymi zaległościami oraz za dotrzymywanie obowiązków sprawozdawczych podatników,

⁴¹¹ W. Mikułowski, A. Jezierska, *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej mając mniej?*, Warszawa 2009, s. 32.

⁴¹² Więcej na temat struktur hybrydowych: *Metody organizacji i zarządzania*, red. J. Czekaj, Kraków 2007, s. 182–183; A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa 1995, s. 158; A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością...*, op. cit., s. 89; A. Stabryła, *Zarządzanie rozwojem firmy*, Kraków 1996, s. 67.

⁴¹³ Gmina wiejska w powiecie poznańskim, składa się z 16 sołectw, zamieszkała przez ponad 17 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzą 2624 podmioty. Gmina zajmuje 6. miejsce wśród gmin wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 1571 gmin z terenu całego kraju).

- gniazdo 2 – na podstawie danych otrzymanych z gniazda 1 dokonuje: zmian ewidencyjnych w dokumentacji urzędu gminy; wymiaru obciążeń podatkowych wraz z koniecznymi korektami; stosownych czynności księgowych związanych z wpływającymi daninami; formalnych (dokumentacyjnych) oraz terenowych czynności egzekucyjnych stanowiących podstawę działania gniazda 3,
- gniazdo 3 – na podstawie danych otrzymanych z gniazda 2 dokonuje monitoringu: skuteczności i stopnia realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; zasadności i powodów odwołań od decyzji wydanych przez gniazdo 2,
- gniazdo 4 – na podstawie wyników działań monitoringowych prowadzonych przez gniazdo 3 oraz bieżącej obserwacji dokonuje nowelizacji prowadzonych działań przez: reorganizację współpracy z pionami w zakresie przekazywania informacji będących podstawą zmian ewidencyjnych; nowelizację sposobu dokonywania korekt wymiaru obciążeń z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Tabela 8. Karta procesu „Proces gospodarki finansowej: wymiar, pobór i egzekucja podatków lokalnych” Gminy Tarnowo Podgórne

Właściciel : Skarbnik Gminy

Cel: zapewnienie środków finansowych dla realizacji zadań urzędu gminy

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
Wymiar, pobór i egzekucja lokalnych podatków	<p>Wejścia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ustawa o podatkach i opłatach lokalnych – ustawa o finansach publicznych – ustawa Ordynacja podatkowa – ustawa o postępowaniu w sprawach publicznych – informacje na temat podatników <p>Wyjścia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wpływ środków do gminy 	<p>1) analiza stanu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – aktualność bazy podatkowej – rodzaj zaległości – terminowość czynności egzekucyjnych – sprawozdawczość podmiotów zewnętrznych <p>2) realizacja planu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nanoszenie zmian ewidencyjnych – dokonanie wymiaru podatkowego i jego korekt – dokonywanie czynności księgowych – dokonywanie czynności egzekucyjnych <p>3) monitorowanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat – skuteczność egzekucji – odwołania od decyzji <p>4) nowelizacja programu działań:</p> <ul style="list-style-type: none"> – współpraca z pionami w zakresie przekazywania informacji będących podstawą zmian ewidencyjnych – sposób dokonywania korekt wymiaru 	<ul style="list-style-type: none"> – proces organizacji ładu przestrzennego – proces ochrony środowiska i gospodarki wodnej – proces organizacji usług społecznych – proces organizacji usług komunalnych, proces organizacji porządku i bezpieczeństwa publicznego – informacje o nieruchomościach, zmianach umów 	<ul style="list-style-type: none"> – stopień wykonania budżetu

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań empirycznych.

Opisane gniazda procesowe funkcjonują zgodnie z przedstawionymi wcześniej zasadami, składającymi się na koncepcję organizacji fraktalnej. Dzięki znajomości oczekiwań wejściowych gniazd-klientów oraz działań, które dokonywane są w tych gniazdach, gniazda-dostawcy ustalają tunele nawigowania, determinujące wartość dodaną, będącą wynikiem ich pracy. Dzięki ciągłej wymianie informacji, wspartej wdrożonymi systemami informatycznymi, pomiędzy gniazdami dochodzi do bieżącego korygowania działań poszczególnych gniazd pod kątem zmieniających się oczekiwań gniazd-odbiorców. Dodatkowo, skarbnik gminy pełniący funkcję właściciela procesu, prowadzi działania monitoringowe całości procesu oraz dokonuje optymalizacji z punktu widzenia pożądaných efektów końcowych realizacji tego procesu. Skarbnik szerzy także wśród gniazd procesowych świadomość końcowej wartości dodanej tak, aby mogły one wpisać swoje tunele mikro w tunel makro wyznaczony przez tę pożądaną wartość.

Gniazda analizowanego procesu posiadają dużą autonomię działania dzięki jasno określonym celom, które mają realizować. W ten sposób ograniczona została konieczność bieżącej kontroli pracowników przez właściciela procesu. Dodatkowo, dzięki większej autonomii pracownicy zachęceni są do podejmowania działań proinnowacyjnych, przez co proces stał się bardziej elastyczny. Skróceniu uległy także przebiegi komunikacyjne, ponieważ gniazda komunikują się ze sobą bezpośrednio i w ten sposób rozwiązują większość pojawiających się problemów. W efekcie, dzięki wykorzystaniu założeń koncepcji fraktalnej w omawianym procesie, zwiększyła się skuteczność poboru należności z podatków oraz opłat lokalnych, skróceniu uległ czas dokonywania poborów, zwiększyła się skuteczność prowadzonych egzekucji oraz zmniejszeniu uległa liczba odwołań od decyzji urzędu, dotyczących zobowiązań podatników względem gminy.

Oprócz wymienionych korzyści należy także wspomnieć o aspekcie wewnętrznym zastosowania koncepcji fraktalnej. Badania prowadzone w Gminie Tarnowo Podgórne przez władze gminy wykazały znaczny wzrost poziomu motywacji pracowników, którzy dzięki samokontroli uzyskali możliwość samorealizacji w ramach działań wykonywanych wewnątrz procesu. Lepsze jest także zrozumienie działań wykonywanych w innych gniazdach oraz w powiązanych procesach, co sprzyja większej efektywności podejmowanych działań oraz identyfikacji pracowników z urzędem.

5.3. Koncepcja organizacji wirtualnej

Organizacja wirtualna ma za zadanie przetwarzać rozproszone zasoby wiedzy w wartość dodaną dla klienta⁴¹⁴. Zasoby te znajdują się w różnych organizacjach,

⁴¹⁴ K. Perechuda, *Organizacja wirtualna*, Wrocław 1997, s. 7.

które na czas wykonania projektu łączą się dzięki sieci kontraktów w celu wytworzenia i dostarczenia produktu do zleceniodawcy⁴¹⁵. Sieć kontraktów stanowi równocześnie istotę powiązań pomiędzy uczestnikami takiej organizacji, regulując jej strukturę organizacyjną oraz określając rolę, jaką poszczególne jednostki pełnią w tej strukturze⁴¹⁶. W ten sposób, współdziałające w ramach organizacji procesowej, organizacje-uczestnicy synchronizują w czasie rzeczywistym tzw. kluczowe czynniki sukcesu, które są jednocześnie jednym z kryteriów ich doboru⁴¹⁷. Kluczowe czynniki sukcesu to przewagi konkurencyjne, które w swoich wyspecjalizowanych obszarach posiadają uczestnicy organizacji wirtualnej⁴¹⁸. Dzięki temu oni również posiadają potencjały sukcesu, ponieważ jeżeli organizacja wirtualna składa się z organizacji najlepszych w branży, to wykreowana dzięki efektowi synergii wartość dla klienta powinna być optymalna⁴¹⁹. Dodatkowo, produkt wytwarzany jest w sposób najbardziej efektywny z możliwych, gdyż każdy uczestnik charakteryzuje się mikroefektywnością w swoim obszarze funkcjonowania⁴²⁰.

Organizacja wirtualna charakteryzuje się dużą elastycznością działania, ponieważ o jej strukturze decyduje pożądana przez klienta wartość dodana⁴²¹. Organizacja zwana integratorem⁴²² identyfikuje działania niezbędne do wytworzenia danej wartości, a następnie poszukuje firm z kluczowymi czynnikami sukcesu, które zostają zaproszone do współtworzenia danego projektu. Zatem, w zależności od rodzaju wykonywanego projektu struktura takiego przedsiębiorstwa ulega zmianom – konfiguracja organizacji-uczestników może być inna w każdym projekcie⁴²³. Dodatkowo, uczestnicy organizacji wirtualnej posiadają dużą autonomię działania. Wykorzystuje się tunele nawigowania, które wyznaczone są przez klientów we-

⁴¹⁵ M. Warner, M. Witzel, *Zarządzanie organizacją wirtualną*, Kraków 2005, s. 183.

⁴¹⁶ J. van Aken, L. Hop, G.J.J. Post, *The Virtual Organization: a special mode of strong interorganizational cooperation*, w: *Managing Strategically in an Interconnected World*, red. M.A. Hitt, J.E. Ricart, D. Nixon, Chicester 1998, s. 112–115; W. Anthony, P. Perrew, M. Kacmar, *Human Resource Management. A Strategic Approach*, Forth Worth 1999, s. 693.

⁴¹⁷ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, op. cit., s. 47–49.

⁴¹⁸ M. Brzozowski, *Istota organizacji wirtualnej*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 2, s. 7–11.

⁴¹⁹ A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Koncepcja organizacji wirtualnej jako formy współpracy między przedsiębiorstwami i jej praktyczne implikacje w polskich przedsiębiorstwach*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 3, s. 89.

⁴²⁰ R. Hale, P. Whitlam, *Towards the Virtual Organization*, London 1997, s. 3.

⁴²¹ J.A. Byrne, *The virtual corporation*, Business Week, 08.02.1993, s. 98–103; W.H. Dawidow, M.S. Malone, *The virtual corporation, Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21st Century*, New York 1993; J. Niemczyk, K. Olejczyk, *Organizacja wirtualna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu. Ku superelastycznej organizacji*, red. R. Krupski, Warszawa 2005, s. 126–131.

⁴²² Integratorem zostaje organizacja posiadająca tzw. metakompetencję, wynikająca np. z dostępu do informacji, rynku, technologii lub kluczowych zasobów.

⁴²³ S. Cyfert, *Wirtualna organizacja przedsiębiorstwa*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu*, red. J. Skalik, Wrocław 1998, s. 803. Jeżeli działanie danej organizacji wirtualnej przynosi pożądaną efekt, a zlecenie ma charakter powtarzalny, organizacja wirtualna może funkcjonować w dłuższym czasie.

wewnętrznych oraz zewnętrznych⁴²⁴. Rolą integratora jest koordynacja, monitoring oraz nawigowanie uczestników organizacji wirtualnej. Po zakończeniu projektu integrator rozlicza się ze zleceniodawcą oraz z poszczególnymi uczestnikami. Należy także zaznaczyć, że przepływy komunikacyjne pomiędzy uczestnikami organizacji wirtualnej odbywają się z wykorzystaniem najnowszych technologii informatycznych, ponieważ organizacje-uczestnicy często znajdują się w różnych miejscach⁴²⁵.

Oprócz wspomnianych zalet organizacja wirtualna stoi również przed pewnymi problemami, które muszą zostać rozwiązane przez integratora oraz uczestników. Należą do nich: trudności w kreowaniu jednolitej kultury organizacyjnej i stąd potencjalne problemy komunikacyjne oraz percepcyjne⁴²⁶; trudności nadzoru i kontroli uczestników, często działających w innych krajach lub częściach świata; problemy wynikające z różnych stylów i metod zarządzania⁴²⁷; problemy z określeniem rynku, na którym funkcjonuje dana organizacja wirtualna⁴²⁸ i uczestnicy oraz problemy z działalnością konkurencyjną uczestników w innych, równoległych projektach⁴²⁹. Pomimo wymienionych trudności związanych z funkcjonowaniem organizacji wirtualnych, taka forma realizacji projektów pozostaje atrakcyjna ze względu na liczne zalety, związane przede wszystkim z elastycznością oraz efektywnością.

Koncepcja organizacji wirtualnej dostarcza urzędom gmin nowych perspektyw realizacji procesów z wykorzystaniem organizacji zewnętrznych, dobieranych na zasadzie posiadanych kluczowych kompetencji. W tym przypadku zatem, urząd występuje jako integrator, a pożądaną wartością dodaną jest produkt/usługa, która jest wyjściem danego procesu. Proces budowy organizacji wirtualnej przez urząd gminy jest następujący:

- 1) identyfikacja procesu,
- 2) opis i optymalizacja procesu,
- 3) analiza i opis poświadczonych wartości dodanych wykonywanych przez poszczególne gniazda procesowe⁴³⁰,
- 4) identyfikacja firm-uczestników oraz zaproszenie ich do współpracy,
- 5) negocjacje kontraktów pomiędzy uczestnikami,

⁴²⁴ E. Niedzielska, *Wirtualne organizacje gospodarcze*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w teorii i praktyce*, red. M. Przybyła, Wrocław 1997, s. 754.

⁴²⁵ D.J. Skyrme, *The realities of virtuality, Organizational Virtualness*, Proceedings of the VoNet – Workshop, April 27–28, 1998, s. 25–26; M. Najda-Janoszka, *Organizacja wirtualna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009; A. Sankowska, *Organizacja wirtualna. Koncepcja i jej wpływ na innowacyjność*, Warszawa 2009; M. Brzozowski, *Organizacja wirtualna*, Warszawa 2010.

⁴²⁶ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 1998.

⁴²⁷ N. Venkatraman, J.C. Henderson, *Real strategies for virtual organizing*, "Sloan Management Review" 1998, Vol. 40, No. 1, s. 33–48.

⁴²⁸ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Przedsiębiorstwo wirtualne*, Warszawa 2002.

⁴²⁹ Z. Olesiński, *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, Warszawa 2010.

⁴³⁰ J. Żukowska, *Funkcja monitoringu w organizacji wirtualnej*, Katowice 2009.

6) rozpoczęcie współpracy – koordynacja, monitoring oraz nawigowanie uczestników,

7) rozliczenie procesu jednorazowego lub bieżące rozliczanie procesu o charakterze długoterminowym.

Opisana procedura umożliwia urzędom wykorzystanie rozproszonych zasobów rynkowych do realizacji procesów urzędu gminy⁴³¹. Dzięki zaangażowaniu wyspecjalizowanych firm zewnętrznych urząd zwiększa efektywność procesu, co uwidacznia się w zastosowanym systemie mierników. Dodatkowo, urząd nie musi utrzymywać zbędnych zasobów, które w tym przypadku zostają zidentyfikowane oraz dostarczone przez wyspecjalizowane firmy posiadające kluczowe czynniki sukcesu. Koncepcja ta jest zatem atrakcyjną alternatywą oraz komplementarnym uzupełnieniem sposobu realizacji procesów w urzędach gmin.

Zastosowanie koncepcji organizacji wirtualnej w Gminie Nowy Tomyśl⁴³²

Urząd Gminy w Nowym Tomyślu jest organizacją, w której władze urzędu rozumieją istotę organizacji wirtualnej i starają się wykorzystywać mechanizmy tej koncepcji do optymalizacji przebiegu oraz wzrostu efektywności procesów realizowanych w ramach wdrożonego zarządzania procesowego. Zastosowanie tej koncepcji przedstawione zostanie na przykładzie procesu zarządzania informacją i promocją. Kartę tego procesu przedstawia tabela 9.

Tabela 9 przedstawia kartę procesu, który składa się z sieci dwóch równoległe przebiegających podprocesów: podprocesu zarządzania informacją oraz podprocesu promocji gospodarczej. Każdy z podprocesów składa się z trzech gniazd produkcyjnych, związanych z:

- gniazdo 1 – analizą stanu i sytuacji bieżącej gminy odpowiednio: w obszarze badania opinii klientów zewnętrznych oraz działań promocyjnych i potencjalnych uczestników tych działań (firm-uczestników organizacji wirtualnej),
- gniazdo 2 – opracowaniem programu działań związanego z optymalizacją realizacji podprocesów pod kątem ich przebiegu, mikrowartości dodanych wymaganych od poszczególnych gniazd oraz pod kątem doboru potencjalnych uczestników. W tym obszarze dokonuje się również analizy połączeń dynamicznych pomiędzy uczestnikami przedsiębiorstwa wirtualnego w aspekcie potencjalnych propozycji kontraktowych,

⁴³¹ A. Mowshowitz, *The Switching principle in Virtual Organization*; "Electronic Journal of Organizational Virtualness" 1999, Vol. 1, No. 1 [online], www.virtual.organization.net [dostęp: 07.12.2011]; A. Mowshowitz, *Virtual Organization. Association for Computing Machinery*, Communications of the ACM 1997, Vol. 40, No. 9, s. 30–37.

⁴³² Gmina miejsko-wiejska, składa się z 18 sołectw, oddalona od Poznania o ok. 50 km i zamieszkała przez ponad 24 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzi 2665 podmiotów. Gmina zajmuje 59. miejsce wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 602 gmin z terenu całego kraju).

- gniazdo 3 – realizacją podprocesów – w tym przypadku dokonywane są działania związane z wdrożeniem ustaleń opracowanych w gniazdach nr 2, czyli praktyczna realizacja założeń związanych ze stworzeniem organizacji wirtualnej.

Tabela 9. Karta procesu „Proces informacji i promocji” Urzędu Gminy w Nowym Tomyślu

Właściciel: Inspektor Zespołu Informacji i Promocji

Cel: organizacja systemu komunikowania się urzędu gminy z jej z otoczeniem

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
Zarządzanie informacją	<p>Wejścia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dane do przetworzenia znajdujące się w organizacji <p>Wyjścia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dane przetworzone w informację do publicznego dostępu 	<p>Analiza stanu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – badanie opinii klientów zewnętrznych organizacji, o poziomie dostępu do informacji publicznej – IV kwartał <p>Program działań:</p> <ul style="list-style-type: none"> – doskonalenie zasad udostępniania informacji i komunikowania się organizacji z jej otoczeniem <p>Realizacja programu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – organizacja przepływu informacji wewnątrz organizacji – organizacja wypływu informacji na zewnątrz organizacji – organizacja innych metod komunikowania się organizacji z otoczeniem – gromadzenie informacji o gminie 	Właściciele wszystkich procesów głównych i wspomagających na bieżąco generują informację o swoich procesach do upublicznienia	Poziom niezadowolenia klientów zewnętrznych z dostępu do informacji
Promocja gospodarca	<p>Wejścia:</p> <p>Dostępna oferta oraz dane do nowych ofert inwestycyjnych gminy</p> <p>Wyjścia</p> <p>Wypromowanie oferty inwestycyjnej gminy</p>	<p>Analiza stanu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zakres działań promocyjnych na dany rok – źródła pozyskiwania kontaktów biznesowych <p>Program działań:</p> <ul style="list-style-type: none"> – doskonalenie programu promocji gospodarczej gminy <p>Realizacja programu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – opracowywanie materiałów promocyjnych zawierających prezentację oferty inwestycyjnej – nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z wyspecjalizowanymi jednostkami – inicjowanie kontaktów z przedsiębiorcami – organizacja uczestnictwa w branżowych formach prezentacji oferty inwestycyjnej 	<p>Dostarczanie danych z procesów głównych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – organizacji ładu przestrzennego oraz wspomagających: – gospodarowania majątkiem trwałym – proces inwestycyjny – proces gospodarki finansowej 	Liczba wykorzystanych form prezentacji oferty inwestycyjnej

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań empirycznych.

Jak pokazuje opisany przykład, koncepcja wirtualna w analizowanym urzędzie gminy stosowana jest na różnych poziomach zarządzania procesem. Świadczy to o jej przydatności w zarządzaniu procesowym oraz uniwersalności zastosowania. W podprocesie zarządzania informacją koncepcja ta stosowana jest w wewnętrznej konfiguracji gniazda 3 – gniazdo to można zatem nazwać organizacją wirtualną. Składa się ono z sieci organizacji-uczestników, które zostały dobrane przez urząd pod względem posiadanych kluczowych kompetencji. Dotyczy to np.: mediów lokalnych, agencji promocyjno-reklamowych, organizacji sektora IT oraz osób indywidualnych (np. dziennikarzy). Gniazdo 3 – integrator – oprócz aktywnego uczestnictwa w realizacji swoich zadań zajmuje się koordynacją, monitoringiem oraz nawigowaniem działań z obszaru realizacji programu zarządzania informacją.

Również podproces promocji gospodarczej aktywnie wykorzystuje gniazdo 3 do tworzenia organizacji wirtualnej w obszarze realizacji programu promocji stworzonego oraz zoptymalizowanego w gniazdach 1 i 2. W tym przypadku współpraca obejmuje uczestników w postaci: agencji promocyjno-marketingowych, organizacji poligraficznych, firm cateringowych, firm obsługujących uczestnictwo gminy w targach i innych wydarzeniach promocyjnych, organizacji porządkowych oraz mediów. Gniazdo 3 pełni rolę integratora, a organizacja wirtualna powstaje na poziomie lokalnym (stanowi gniazdo 3).

Przykład ten pokazuje możliwości optymalizacji procesów dzięki wykorzystaniu koncepcji organizacji wirtualnej na poziomie organizacji funkcjonowania poszczególnych gniazd procesowych. Jednak koncepcja ta wykorzystywana jest w Gminie Nowy Tomyśl także na płaszczyźnie współpracy pomiędzy właścicielem analizowanego procesu i właścicielami procesów powiązanych (patrz: tab. 9, kol. „powiązania z procesami”). Osoby te postrzegane są jako uczestnicy organizacji wirtualnej, której zasobem wejściowym są dane z poszczególnych procesów, a produktem wyjściowym – informacje, które mają bezpośrednie zastosowanie w omawianym procesie informacji i promocji. Koncepcja organizacji wirtualnej dostarcza zatem nowych możliwości organizacyjnych na poziomie całego procesu, jak i jego poszczególnych części.

5.4. Koncepcja organizacji uczącej się

We współczesnej rzeczywistości funkcjonowania organizacji, w tym także urzędów gmin, coraz większego znaczenia nabierają zasoby wiedzy⁴³³. Pozwalają one na budowanie względnie trwałych przewag konkurencyjnych, ponieważ zasoby te są niewidoczne dla konkurentów i stąd trudne do skopiowania. Uczenie się organizacji jest procesem prowadzącym do modyfikacji zachowań jednostek w wyniku

⁴³³ S. Galata, *Strategiczne zarządzanie organizacjami*, Warszawa 2004, s. 55.

nabywanych przez nie doświadczeń. Aby mógł zachodzić proces uczenia, konieczne jest posiadanie pamięci, która umożliwi przechowywanie wiedzy płynącej z tych doświadczeń⁴³⁴.

W przypadku organizacji proces uczenia polega na możliwości doskonalenia działań dzięki gromadzeniu wiedzy przez pracowników, którzy w miarę nabywanych doświadczeń coraz lepiej rozumieją zasady funkcjonowania organizacji, jej cele oraz coraz lepiej dostosowują się do wymagań związanych ze stosowanymi metodami zarządzania⁴³⁵. W miarę wzrostu doświadczenia pracowników ułatwiony staje się proces identyfikacji oraz eliminowania błędów, przez co wzrasta jakość zarządzania oraz jakość produktów/usług oferowanych przez organizację.

Organizacja ucząca się musi posiadać określone cechy, jeżeli chce wykorzystać zalety płynące z procesu nabywania wiedzy. Zdaniem D. Urlicha do podstawowych wartości takich organizacji należy zaliczyć wspólną kulturę organizacyjną i tożsamość firmy; dobór pracowników pod kątem zaufania, oddania oraz odpowiedzialności; wykorzystywanie relacji rynkowych w mechanizmach funkcjonowania organizacji (pracownik jako dostawca/klient – patrz: rys. 11, podrozdz. 4.2); elastyczność działania oraz zdolność do wyciągania ogólnych wniosków z nabywanych doświadczeń i ich rozpowszechnianie wśród pracowników⁴³⁶. P. Senge uzależnił powstanie organizacji uczącej się od zastosowania w niej zasad myślenia systemowego, jako cechy takiej organizacji wyróżniając: mistrzostwo osobiste, otwarte na świat modele myślowe, wspólną wizję przyszłości (tożsamość) oraz zespołowe uczenie się⁴³⁷. P. Nestorowicz uzależnia powstanie organizacji uczącej się od zbudowania takich jej fundamentów, jak: specyficzna kultura organizacyjna, otwarty system informacyjny, konstruktywna konfrontacja oraz procesy uczenia się⁴³⁸.

Istotę organizacji uczącej się dobrze obrazuje metoda diagnozowania zdolności organizacji do uczenia się, opracowana przez M. Czerską oraz R. Rutkę⁴³⁹. W opinii autorów, organizacja ucząca się to taka, która cechuje się:

- w obszarze organizacyjnych uwarunkowań kreatywności – preferowaniem przez pracowników interesów organizacji, ocenianiem za efekty, decentralizacją oraz przepisami formalnymi racjonalizującymi procesy,

⁴³⁴ J. Niemczyk, *Organizacja ucząca się*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, op. cit., s. 76.

⁴³⁵ Np. coraz sprawniej wyznaczają tunele nawigowania wynikające z wytwarzanych wartości dodanych i poruszają się w ich granicach. D. Tapscott, *Gospodarka cyfrowa*, Warszawa 1998, s. 251.

⁴³⁶ D. Ulrich, *Tworzenie organizacji wokół umiejętności*, w: *Organizacja przyszłości*, red. F. Hesselbein, R. Beckhard, Warszawa 1998, s. 218–222.

⁴³⁷ P. Nestorowicz, *Organizacja oparta na wiedzy. Koncepcja oraz warunki zastosowania w polskich przedsiębiorstwach* [praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu 1998]; *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, red. M. Morawski, G. Kobyłko, Warszawa 2006, s. 118.

⁴³⁸ P.M. Senge, *Piąta dyscyplina*, Warszawa 1998, s. 25.

⁴³⁹ M. Flieger, *Diagnoza poziomu zarządzania w instytucji sektora publicznego na przykładzie Izby Celnej w Poznaniu*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Odnowa przedsiębiorstw – czego nauczyły nas kryzysy?*, red. J. Skalik, Wrocław 2010, s. 521–531.

- w obszarze komunikacyjnych uwarunkowań kreatywności – niezawodnym przepływem informacji, racjonalnie rozmieszczonymi uprawnieniami decyzyjnymi, kompletnością informacji, partnerstwem w komunikowaniu się, regularnym zespołowym rozwiązywaniem problemów,
- w obszarze motywacji do zmian – motywacją o charakterze zespołowym, merytorycznym doborem szkoleń, zindywidualizowanym nagradzaniem oraz nagradzaniem twórczej niepokorności,
- w obszarze psychospołecznego klimatu zmian – partycypacją, preferowaniem aktywności, docenianiem odkrywczosci, preferowaniem wykorzystywania okazji odniesienia sukcesu, postrzeganiem zmian jako szansy oraz ułatwianiem osiągania wspólnych celów przez przełożonego⁴⁴⁰.

Jak wspomniano wcześniej, współczesne organizacje, w tym także urzędy gmin, mogą czerpać wiele korzyści, płynących z zastosowania założeń koncepcji organizacji uczącej się. W urzędach działających procesowo jest to szczególnie ważne ze względu na dużą niezależność gniazd procesowych, które muszą samodzielnie ustalać dolne i górne ograniczenia tuneli nawigowania w celu realizacji wartości dodanych oczekiwanych przez kolejne gniazdo-klienta. W wewnątrzorganizacyjnych relacjach rynkowych szczególnie ważna jest umiejętność modyfikowania zachowań (działań) zgodnie z otrzymywanym w wyniku bieżących badań *feedbackiem*⁴⁴¹. W ten sposób eliminowane są wcześniejsze błędy, możliwe staje się ich unikanie w innych procesach dzięki istnieniu bazy wiedzy, a także następuje lepsze dostosowanie pracowników do oczekiwań odbiorców wewnątrz procesu. Ten sam mechanizm ma zastosowanie w stosunku do klientów końcowych urzędu (interesariuszy), których oczekiwania wyznaczają tunele makro⁴⁴².

Zastosowanie omawianej koncepcji w urzędach gmin nie jest ograniczone specyfiką ich funkcjonowania. Zgodnie z przedstawioną wyżej metodologią diagnozowania zdolności organizacji do uczenia się wg M. Czernskiej oraz R. Rutki, trudno jest wskazać na jakiegokolwiek ograniczenia możliwości aplikacyjnych przedstawionych tam zaleceń w urzędach. Pewne trudności może sprawiać ponowna analiza oraz dostosowanie rozbudowanego zwykle obszaru formalnego funkcjonowania urzędów gmin, tak aby obowiązujące regulacje służyły głównie racjonalizacji procesów. Należy zaznaczyć, że dopasowanie działania urzędu gminy do wymienionych w przytaczanej metodologii obszarów jest warunkiem skutecznego wdrożenia oraz funkcjonowania zarządzania procesowego. Urząd działający procesowo wyróżnia się takimi samymi cechami, jakie opisują organizację uczącą się. Należy zatem przyjąć, że sprawnie działająca organizacja procesowa jest tożsama z organizacją uczącą się.

⁴⁴⁰ M. Czernska, R. Rutka, *Metoda diagnozowania zdolności przedsiębiorstwa do uczenia się*, w: *Metody diagnozowania przedsiębiorstwa*, Katowice 1998.

⁴⁴¹ B. Mikuła, *Organizacje oparte na wiedzy*, Kraków 2006, s. 44.

⁴⁴² Analiza tuneli nawigowania w ujęciu mikro i makro przedstawiona została w rozdz. 4 pracy.

Zastosowanie koncepcji organizacji uczącej się w Gminie Grodzisk Wielkopolski⁴⁴³

Przykładem zastosowania omawianej koncepcji jest proces organizacji pracy realizowany w Urzędzie Gminy w Grodzisku Wielkopolskim. Karta analizowanego procesu przedstawiona została w tabeli 10.

Tabela 10. Karta procesu „Proces organizacji pracy” Urzędu Gminy w Grodzisku Wielkopolskim

Właściciel: Sekretarz Gminy

Cel: zapewnienie organizacji właściwych zasobów ludzkich i rzeczowych dla realizacji zadań

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
<ul style="list-style-type: none"> - organizacja obsługi klienta wewnętrznego i zewnętrznego - organizacja obsługi gminy - organizacja pozyskiwania i właściwego wykorzystania zasobów ludzkich i rzeczowych 	<p>Wejścia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ustawa o samorządach gminnych i następne ustawy szczególne. 2. Mapa procesów. 3. Istniejące zasoby osobowe i rzeczowe. 4. Regulamin organizacyjny 5. Karty stanowisk pracy. 6. Oceny pracowników. 7. Zgłaszane potrzeby/nowe zadania, potrzeby osobowe i rzeczowe. 8. Skargi klientów. 9. Wyniki kontroli procesu. 10. Wyniki audytów procesu. 11. Założenia budżetowe. 12. Wyniki badania klienta wewnętrznego i zewnętrznego. <p>Wyjścia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan zatrudnienia. 2. Plan Szkoleń. 3. Plan zakupów i remontów. 	<p>Analiza:</p> <p>Celem analizy jest ocena poprawności funkcjonowania organizacji pod względem organizacyjnym. Wynikiem analizy jest przygotowanie programu działań niezbędnych do przeprowadzenia w organizacji.</p> <p>Analizę przeprowadza się raz w roku, w terminie do końca sierpnia.</p> <p>Zatwierdzenie analizy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) przez Burmistrza w terminie do 15 listopada każdego roku przy przedstawianiu projektu budżetu dla Urzędu Miasta 2) Radni – na komisjach – na sesji rady 3) zatwierdzenie przez Sekretarza planów zatrudnienia, szkoleń, zakupów i remontów, w ciągu miesiąca od dnia przyjęcia budżetu przez Radę Miasta <p>Realizacja procesu:</p> <p>Obejmuje wykonywanie zatwierdzonych planów.</p> <p>Monitorowanie procesu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na bieżąco w formie kontroli wewnętrznych - na bieżąco przez adnotacje w przyjętych planach o realizacji - w lipcu – w rozliczeniu z wykonania budżetu za I półrocze 	<p>Proces powiązany jest ze wszystkimi procesami głównymi i pomocniczymi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - stopień realizacji planów zatrudnienia, szkoleń, zakupów i remontów - statystyka nieobecności - skala fluktuacji kadr - skala wynagrodzeń - koszty szkoleń i dokształcania - opinie klientów wewnętrznych i zewnętrznych dotyczące realizowanych wartości dodanych

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań empirycznych.

⁴⁴³ Gmina miejsko-wiejska, składa się z 17 sołectw, oddalona od Poznania o ok. 60 km i zamieszkała przez ponad 19 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzi 1805 podmiotów. Gmina zajmuje 35. miejsce wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 602 gmin z terenu całego kraju).

Jak pokazuje tabela 10, w obszarze „zakres procesu” znajdują się m.in. kwestie związane z organizacją obsługi klientów wewnętrznych i zewnętrznych urzędu oraz z organizacją wykorzystania zasobów ludzkich i rzeczowych. W analizowanym urzędzie gminy przyjmuje się, że bieżące działania gniazd procesowych organizowane są samodzielnie przez pracowników z wykorzystaniem mechanizmu badań potrzeb klientów-odbiorców. Aby system ten działał skutecznie, w urzędzie prowadzi się działania zmierzające do umocnienia tożsamości urzędu oraz poczucia przynależności pracowników. Dodatkowo, system motywacyjny ocenia za efekty pracy, przy czym przepisy formalne są racjonalne, a struktury procesowe zdecentralizowane. Pracownicy mają pełen dostęp do informacji i traktują się wzajemnie jako partnerzy w procesie komunikowania – informacje nie są wykorzystywane jako element budowania przewagi konkurencyjnej nad współpracownikami. Pracownicy są motywowani zespołowo (w gniazdach procesowych), ale wynagradzanie ma charakter zindywidualizowany, co sprzyja efektywności pracy poszczególnych członków grupy. W gminie stosowany jest partycypacyjny styl zarządzania, włączając najwyższy jego stopień – partycypację decyzyjną. Zmiana postrzegana jest przez pracowników jako szansa na sukces, a właściciele procesów mają za zadanie ułatwianie i pomoc w realizacji zadań gniazdom procesowym.

W wejściach analizowanego procesu znajdują się m.in. takie elementy, jak: wynik oceny pracowników, nowe potrzeby (zadania), skargi klientów, wyniki kontroli i audytów, oraz wyniki badań klientów wewnętrznych i zewnętrznych. Obszary te dostarczają kluczowych informacji pozwalających właścicielowi procesu oraz pracownikom na dokonanie modyfikacji działań wykonywanych w poszczególnych gniazdach procesowych. Występuje tu konieczność dokonania stosownego dopasowania i reorganizacji na podstawie doświadczeń z poprzednich (analizowanych) okresów, na podstawie badań klientów. Dodatkowo, przyjęty system mierników tego procesu stanowi jednocześnie wejście kolejnego procesu oceny organizacji pracy urzędu. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że proces ten powiązany jest ze wszystkimi procesami realizowanymi w badanym urzędzie, co wskazuje na wagę zastosowanych rozwiązań systemowych. Umożliwiają one spójne i elastyczne dokonywanie zmian we wszystkich procesach na podstawie badań klientów oraz informacji zwrotnych, bez konieczności szczegółowego ustalania i modyfikacji procedur wykonawczych przez kierowników (zwykle ma to miejsce w organizacjach tradycyjnych, nie stosujących koncepcji organizacji uczącej się).

Działanie analizowanego urzędu jest zatem modelowym przykładem organizacji procesowej o charakterze organizacji uczącej się. Realizacja założeń tej koncepcji jest uważana przez władze i pracowników Urzędu Gminy Grodzisk Wielkopolski jako warunek sprawnego rozwijania oraz bieżącego funkcjonowania organizacji procesowej⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Chodzi o aspekt osiągania kolejnych poziomów dojrzałości procesowej oraz o aspekt bieżącej realizacji usług przez urząd gminy.

5.5. Zarządzanie wiedzą

Wiedza jest współcześnie uważana za jeden z podstawowych elementów pozwalających na skuteczne wypracowanie przewag konkurencyjnych⁴⁴⁵. Jest ona warunkiem poszukiwania i skutecznego wdrażania, np. zmian strukturalnych, innowacji w obszarze zarządzania organizacją, innowacji technologicznych oraz jakościowych itp., a zatem stanowi podstawę wszystkich działań, które pozwalają organizacji na doskonalenie jej funkcjonowania i rozwój⁴⁴⁶. Wiedza definiowana jest jako doświadczenie będące wynikiem refleksji⁴⁴⁷. Ma ona charakter jakościowy, a jej cechami charakterystycznymi są szybka dezaktualizacja, brak możliwości przechowywania i transferowania, wieloznaczeniowość interpretacyjna oraz możliwość tworzenia z wykorzystaniem procedur i metod⁴⁴⁸.

Podstawą powstawania wiedzy w organizacji są dane oraz informacje, które przekazywane są pracownikom w początkowej fazie wdrażania do pracy oraz na bieżąco przez stosowane metody zarządzania, np. zarządzanie przez partycypację, delegowanie uprawnień, zarządzanie przez cele⁴⁴⁹. W ten sposób pracownicy otrzymują wejścia, które są podstawą procesów indywidualnych (są doświadczeniami), które przetwarzane są przez pracowników subiektywnie i przekształcają się w wiedzę.

Zarządzanie wiedzą definiowane jest przez M. Sarvary jako proces biznesowy, dzięki któremu firmy kreują i stosują swoją wiedzę – instytucjonalną lub zbiorową⁴⁵⁰. W.R. Bukowitz definiuje zjawisko to jako proces, dzięki któremu organizacja generuje bogactwo z wykorzystaniem wiedzy i kapitału intelektualnego⁴⁵¹. Zarządzanie wiedzą występuje w kontekstach zarządzania informacją, wiedzą o procesach, miejscem pracy opartym na wiedzy, e-biznesem oraz kapitałem intelektualnym⁴⁵². Jednak w kontekście analizowanych wcześniej koncepcji organizacji sieciowej, fraktalnej oraz wirtualnej, zarządzanie wiedzą przyjmuje nowe konteksty dotyczące dyfuzji wiedzy w sieci oraz wiedzy integratora i partnerów strategicznych, którzy mają dostęp do wiedzy niejawnej organizacji⁴⁵³.

Urząd gminy, którego celem jest usprawnienie funkcjonowania przez wdrożenie zarządzania procesowego, powinien wykorzystać w praktyce wymienione kontek-

⁴⁴⁵ R. Krupski, *Horyzont planowania strategicznego w zakresie kształtowania wiedzy na tle innych zasobów niematerialnych w przedsiębiorstwach i firmach usług publicznych*, w: *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, red. T. Listwan, S.A. Witkowski, Wrocław 2010, s. 356–364.

⁴⁴⁶ R. Krupski, *Różne badania empiryczne dotyczące zasobów wiedzy. Kontekst strategiczny*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Zarządzanie w gospodarce opartej na wiedzy*, red. M. Hopej, M. Moszkowicz, J. Skalik, Wrocław 2010, s. 159–167.

⁴⁴⁷ *Strategie i modele gospodarki elektronicznej*, red. C. Olszak, E. Ziemia, Warszawa 2007, s. 25–26.

⁴⁴⁸ K. Perechuda, *Dyfuzja wiedzy w przedsiębiorstwie sieciowym*, Wrocław 2007, s. 51.

⁴⁴⁹ *Tendencje w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra 2008, s. 89.

⁴⁵⁰ B. Mięka, *W kierunku organizacji inteligentnych*, Kraków 2001, s. 59.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

⁴⁵² Z. Szyjewski, *Zarządzanie wiedzą korporacyjną*, „Pro Dialog” 2003, nr 16, s. 25, za: K. Perechuda, *Dyfuzja wiedzy...*, op. cit., s. 53.

⁴⁵³ K. Perechuda, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2005.

sty zarządzania wiedzą, ponieważ ułatwiają one wypracowanie nowego modelu funkcjonowania urzędu, opartego na samodzielności, innowacyjności, automotywacji i dużej autonomii gniazd procesowych. Stawia to przed uczestnikami gniazd procesowych urzędu nowe wyzwania, które wymagają sprawnego pozyskiwania i przetwarzania informacji, wiedzy o procesach głównych i pomocniczych, wykorzystania zaawansowanych systemów informatycznych oraz ciągłego szkolenia i rozwoju kapitału intelektualnego urzędu⁴⁵⁴. Dodatkowo, urzędy zaangażowane w przedsięwzięcia wirtualne oraz tworzące sieci organizacyjne korzystają z dyfuzji wiedzy w organizacji w celu wzbogacania własnych doświadczeń i stąd – uczenia się w sieci. Jeżeli urząd gminy pełni rolę integratora organizacji wirtualnej, to aktualne staje się posiadanie wiedzy wyróżniającej go, decydującej o wiodącej pozycji w przedsiębiorstwie wirtualnym. W przeciwnym razie urząd może utracić wiodącą pozycję integratora przedsięwzięcia sieciowego.

Powyższe nowe realia i mechanizmy funkcjonowania współczesnych urzędów gmin powodują, że proces zarządzania wiedzą powinien stanowić jeden z głównych obszarów zainteresowania zarówno władz urzędu, jak i pracowników (szczególnie w urzędach procesowych). Świadomość rozwoju pokładów wiedzy przyjmuje bowiem charakter ogólnorganizacyjny (na poziomie urzędu), jak i indywidualny (na poziomie poszczególnych pracowników). Ważnym aspektem jest odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkimi, ponieważ wiedza jako element nie podlegający transferowi, przypisana jest do poszczególnych pracowników, a fluktuacja personelu osłabia działania urzędów zmierzające do budowania i rozwoju zasobów wiedzy⁴⁵⁵. Stąd podstawą skutecznego zarządzania wiedzą w urzędach jawi się właściwy dobór pracowników oraz ich utrzymanie i rozwój, który warunkuje wzrost wiedzy organizacji. Działania te stanowią podstawę sprawnego wdrażania oraz funkcjonowania urzędu procesowego.

*Zastosowanie koncepcji zarządzania wiedzą w Gminie Murowana Goślina*⁴⁵⁶

Urząd Gminy Murowana Goślina należy do grupy urzędów, które uświadamiają sobie konieczność zarządzania wiedzą i stosują tę koncepcję w bieżącym zarządzaniu procesami. Mechanizm zarządzania obszarem wiedzy w urzędzie przedstawiony zostanie na przykładzie procesu doskonalenia jakości. Kartę analizowanego procesu przedstawia tabela 11.

⁴⁵⁴ R. Borowiecki, M. Kwieciński, *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania*, Kraków 2004, s. 260–279.

⁴⁵⁵ D. Dziuba, *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą. Podstawy ekonomiki sektora informacyjnego*, Warszawa 2000, s. 59–61.

⁴⁵⁶ Gmina miejsko-wiejska w powiecie poznańskim, składa się z 20 sołectw, oddalona od Poznania o ok. 23 km, zamieszkała przez ponad 15 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzą 1742 podmioty. Gmina zajmuje 149. miejsce wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 602 gmin z terenu całego kraju).

Tabela 11. Karta procesu „Doskonalenie jakości” Urzędu Gminy w Murowanej Goślinie**Właściciel:** Pełnomocnik ds. jakości**Cel:** nadzór nad utrzymaniem systemu i jego rozwój

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
<ul style="list-style-type: none"> - przeglądy SZJ - audyty wewnętrzne - ocena zadowolenia klienta 	<p>Wejścia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - norma ISO 9001:2000 - procedura przeprowadzania przeglądów - procedura zarządzania audytami i przeprowadzania audytów wewnętrznych - procedura działań korygująco-zapobiegawczych <p>Wyjście:</p> <ul style="list-style-type: none"> - plan doskonalenia jakości na dany rok, mierniki do procesów - sprawozdania z audytów, analizy funkcjonowania urzędu, program audytów 	<p>Opracowanie programu działań (analiza stanu)</p> <p>Analiza obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wnioski z przeglądu - propozycje zmian do SZJ - sprawozdanie z audytów - podjęte działania korygująco-zapobiegawcze <p>Analiza przeprowadzana będzie w I kwartale roku. Plan doskonalenia i mierniki zatwierdzone będą przez Burmistrza.</p> <p>Realizacja:</p> <p>Realizacja zgodnie z Regulaminem organizacyjnym i obowiązującymi procedurami.</p> <p>Monitorowanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na bieżąco: plan doskonalenia, program audytów 	<p>Proces ten powiązany jest ze wszystkimi procesami zachodzącymi w urzędzie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - wskaźnik aktywności pracowników w systemie zarządzania - stopień realizacji programu audytów wewnętrznych

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań empirycznych.

Kartę procesu przedstawioną w tabeli 11 stworzono z uwzględnieniem istoty zarządzania wiedzą w organizacji procesowej. Zdecydowany nacisk położony został na dyfuzję doświadczeń wewnętrznych (pracowników urzędu) oraz zewnętrznych (klientów) wewnątrz organizacji, pomiędzy wszystkimi procesami głównymi oraz pomocniczymi. Celem tej dyfuzji jest dostarczenie „wejść” procesu budowania indywidualnej wiedzy pracowników – uczestników procesów, tworzących gniazda procesowe.

Podstawą gromadzenia informacji są przeglądy systemu zarządzania jakością, audyty wewnętrzne oraz systematyczne badanie zadowolenia klientów urzędu. Warstwę formalną zarządzania wiedzą tworzą procedury: przeprowadzania przeglądów, zarządzania i przeprowadzania audytów oraz procedura działań korygujących. Na tej podstawie tworzone są takie dokumenty, jak: plan doskonalenia jakości oraz sprawozdania z audytów i przeglądów. Dokumenty te stanowią formalny nośnik zebranych doświadczeń.

Przebieg procesu podporządkowany jest również gromadzeniu doświadczeń dzięki analizie wspomnianych wyżej dokumentów. O wadze zarządzania wiedzą w badanym urzędzie świadczy bezpośrednio zaangażowanie burmistrza gminy w proces analizy i zatwierdzania planu doskonalenia systemu zarządzania jakością. Wykonanie planu monitorowane jest na bieżąco, co pozwala na dostarczanie aktualnych informacji zwrotnych pozwalających pracownikom na dalsze budowanie zasobów wiedzy. Ważnym aspektem omawianego procesu jest jego powiązanie ze wszystkimi procesami w organizacji. W ten sposób powstaje możliwość transferu informacji i doświadczeń płynących z obszaru zarządzania jakością do wszystkich gniazd procesowych, co wpływa na lepsze zrozumienie całego systemu procesów w organizacji oraz indywidualnej roli pracowników w procesie. Mechanizm ten pozwala też na ciągłe budowanie wiedzy indywidualnej, sprzyjającej innowacyjności, elastyczności oraz samodzielności działania.

Należy zaznaczyć, że opisane działania zmierzające do zarządzania wiedzą w Urzędzie Gminy w Murowanej Goślinie prowadzone są przez władze urzędu z pełną świadomością kreowania wiedzy organizacyjnej. Władze kładą szczególnie nacisk na pozyskiwanie wiarygodnych informacji oraz na ich transfer wewnątrz organizacji. Dodatkowo, pracownicy urzędu zostali odpowiednio dobrani⁴⁵⁷ i przeszkoleni w zakresie omawianej koncepcji, dzięki czemu występuje powszechne zrozumienie wagi budowania doświadczeń oraz korzystania z doświadczeń innych pracowników w celu poszerzania pokładów wiedzy organizacyjnej. Przykład ten pokazuje, że skuteczne zarządzanie procesami wymaga zrozumienia i zastosowania koncepcji zarządzania wiedzą zarówno przez kadrę kierowniczą urzędu, jak i przez pracowników szczebla wykonawczego⁴⁵⁸.

5.6. Benchmarking procesów

Gminy, podobnie jak przedsiębiorstwa prywatne, uczestniczą w procesie konkurencji z innymi gminami, nie tylko lokalnie, ale również globalnie⁴⁵⁹. Wywołuje to konieczność ciągłego poszukiwania przewagi konkurencyjnej, umożliwiającej przyciągnięcie na teren gminy nowych inwestycji oraz nowych mieszkańców. Nowe przedsiębiorstwa oraz nowi mieszkańcy stanowią podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, stąd uzyskanie przewag konkurencyjnych ma kluczową rolę dla

⁴⁵⁷ Władze analizowanego urzędu dobierają pracowników, kierując się między innymi ich gotowością do poszerzania wiedzy indywidualnej, co sprzyja samodzielności i innowacyjności procesowej. Ważne są również zaangażowanie i motywacja do pracy, co pozwala na ograniczenie fluktuacji, pozbawiającej urząd części wypracowanej wiedzy.

⁴⁵⁸ M. Flieger, *Próba identyfikacji i oceny skuteczności obszarów bieżącego zarządzania z perspektywy szczebla wykonawczego we współczesnych przedsiębiorstwach*, w: *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, red. T. Listwan, S.A. Witkowski, Wrocław 2010, s. 181–193.

⁴⁵⁹ Zjawisko globalizacji i jej wpływ na sytuację gmin przeanalizowano w rozdz. 2 pracy.

przyszłości każdej z gmin. Jednym ze sposobów budowy przewagi konkurencyjnej jest *benchmarking*, rozumiany jako porównywanie się z najlepszymi, którzy stanowią wzór w aspekcie jakości, efektywności lub w innych obszarach⁴⁶⁰.

Porównywanie się do najlepszych może dotyczyć różnych aspektów działania organizacji: produkcji, sprzedaży, świadczenia usług, metod zarządzania itp.⁴⁶¹ Można porównywać wewnątrz organizacji (np. procesy i ich przebieg) oraz otoczenie, np. opinie klientów organizacji wzorcowej, będącej punktem odniesienia⁴⁶². Głównym celem *benchmarkingu* jest nie tylko kopiowanie rozwiązań zastosowanych przez najlepszych konkurentów, ale także uczenie się od nich w celu doskonalenia własnych, wyróżniających daną organizację rozwiązań. W ten sposób można zdobyć przewagę przez wypracowanie unikatowych mechanizmów działania⁴⁶³.

Działania *benchmarkingowe* rozpoczynają się od wyznaczenia przedmiotu analizy, w którym dana organizacja będzie się porównywać do liderów. Następnie dokonuje się analizy wewnętrznej w celu rozpoznania sytuacji, czynników sukcesu oraz barier rozwojowych organizacji. W dalszej kolejności poszukuje się partnera stanowiącego wzorzec oraz dokonuje się analizy funkcjonowania ulepszanego obszaru w firmie wzorcowej. W przypadku zarządzania procesami analizie można poddać takie aspekty funkcjonowania firmy, jak: przebieg procesów, liczba gniazd, powiązania międzyprocesowe, sposoby osiągania dojrzałości procesowej, zastosowane rozwiązania informatyczne wspierające zarządzanie procesami, wykorzystanie koncepcji oraz metod zarządzania itp. Po uzyskaniu wyników poddaje się je analizie i wprowadza zmiany w organizacji⁴⁶⁴.

Wydaje się, że w przypadku urzędów gmin nie ma żadnych ograniczeń w aspekcie stosowania tej koncepcji. Możliwości aplikacyjne *benchmarkingu* dotyczące obszarów zarządzania procesowego mogą w szczególności dotyczyć takich kwestii, jak:

- struktura procesowa – dotyczy analizy sposobów połączenia hybrydowego struktur tradycyjnych oraz procesowych; harmonizowania koegzystencji struktury funkcjonalnej opartej na rozwiązaniach hierarchicznych oraz procesowej, przecinającej i łączącej poszczególne funkcje w gniazda procesowe,

⁴⁶⁰ R.C. Camp, *Benchmarking – The Search for Industry Best Practises That Lead to Superior Performance*, w: *Benchmarking – Theory and Practice*, red. A. Rolstadas, London 1995, s. 1; *Rozwój koncepcji i metod zarządzania*, red. J. Czekaj, M. Lisiński, Kraków 2011; W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Sustainability w biznesie czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Warszawa 2010; *Wybrane metody zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, red. B. Olszewska, Wrocław 2008; L. Pacholski, S. Trzcieliński, *Koncepcje zarządzania przedsiębiorstwem*, Poznań 2003.

⁴⁶¹ R. Kowalak, *Benchmarking jako metoda zarządzania wspomagająca controlling przedsiębiorstwa*, Wrocław 2009, s. 77–83.

⁴⁶² K. Bengt, S. Ostblom, *Benchmarking, równaj do najlepszych*, Warszawa 1995, s. 101.

⁴⁶³ M. Haffer, *Proces benchmarkingu jako metoda doskonalenia zarządzania przedsiębiorstwem*, w: *Metody i techniki diagnozowania systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, red. H. Bieniok, Katowice 1997, s. 85.

⁴⁶⁴ K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2009, s. 17–19.

- konfiguracja poszczególnych procesów dotyczących świadczenia określonych usług – dotyczy liczby oraz charakteru zadań poszczególnych gniazd procesowych wpływających na ustalane tunele nawigowania,
- proces szkoleń pracowników – dotyczy zarówno przygotowania kadry pracowniczej do wdrożenia zarządzania procesowego, jak również ciągłego szkolenia umożliwiającego doskonalenie funkcjonowania w strukturze procesowej (np. dzięki efektywnemu wykorzystywaniu relacji rynkowych wewnątrz procesu),
- zastosowanie technologii informatycznych oraz systemów klasy BPM (ang. – *Business Process Management*) – dotyczy sposobu doboru oraz implementacji systemów wspierających zarządzanie procesami,
- sposoby osiągnięcia dojrzałości procesowej – dotyczy doskonalenia i rozwoju zarządzania procesowego zgodnie z koncepcją poziomów dojrzałości procesowej urzędu gminy⁴⁶⁵,
- inne kwestie szczegółowe, np. stosowana dokumentacja procesowa.

Warunkiem skutecznego stosowania koncepcji *benchmarkingu* w urzędach gmin, w aspekcie zarządzania procesami, jest posiadanie wiedzy o tej koncepcji, odpowiednio dobrany zespół projektowy, właściwie dobrany przedmiot i podmiot analizy, zaangażowanie władz urzędu, właściwe dokumentowanie procesów oraz nastawienie na dzielenie się wiedzą. Pewne problemy mogą wynikać ze sposobu opisu procesów w porównywanych urzędach, stąd zwykle efektywność *benchmarkingu* uzależniona jest od dokładnego przebadania poszczególnych czynności w procesach oraz zrozumienia ich znaczenia i roli⁴⁶⁶. Dodatkowo, w *benchmarkingu* procesów nie chodzi wyłącznie o kopiowanie rozwiązań, ponieważ nie przynosi ono przewagi konkurencyjnej. Działania urzędu gminy muszą iść znacznie dalej, tzn. uzyskane w procesie porównania rozwiązania, powinny stanowić element, który w połączeniu synergicznym z innowacyjnością organizacji porównującej się, skutkuje wypracowaniem nowych, skuteczniejszych rozwiązań stanowiących o osiągnięciu przewagi konkurencyjnej.

*Zastosowanie koncepcji benchmarkingu w Gminie Wronki*⁴⁶⁷

Urząd Gminy we Wronkach dokonuje *benchmarkingu* wielu procesów, jednak w niniejszym opracowaniu analizie poddany zostanie *benchmarking* procesu organizacji

⁴⁶⁵ Osiągnięcie dojrzałości procesowej urzędów gmin poprzez przechodzenie przez poziomy dojrzałości zostało poddane analizie w rozdz. 4 pracy oraz w rozdz. 6 i 7.

⁴⁶⁶ J. Zabawa, R. Krawczyk, *Benchmarking procesów biznesowych w bankowości*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 1, s. 12.

⁴⁶⁷ Gmina miejsko-wiejska, składa się z 22 sołectw, oddalona od Poznania o ok. 60 km i zamieszkała przez ponad 18 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzi 1337 podmiotów. Gmina zajmuje 163. miejsce wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 602 gmin z terenu całego kraju).

Tabela 12. Karta procesu „Proces organizacji planowania strategicznego i pozyskiwania środków zewnętrznych” Urzędu Gminy Wronki

Właściciel: Koordynator Planowania Strategicznego (PS) i Pozyskiwania Środków (PŚ)

Cel: organizacja zarządzania urzędem gminy na etapie planowania

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
Organizacja planowania strategicznego	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja zadań własnych i zleconych gminy - oczekiwania mieszkańców - strategia gminy - budżet gminy - programy branżowe WPI (Wieloletni Plan Inwestycyjny) 	<p>Analiza obejmuje ocenę jakościową planowania strategicznego w UM i jednostkach podległych, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • spójności wszystkich planów i programów z dokumentem nadrzędnym – Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Wronki 2007–2013 • wzajemnych powiązań pomiędzy dokumentami programowymi • wzajemnej korelacji pomiędzy zapisami w WPI a zapisami w przyjętych programach <p>prowadzenie bazy projektów inwestycyjnych zgłaszanych do budżetu</p> <p>Termin analizy – na bieżąco, sprawozdanie – koniec marca każdego roku</p> <p>Realizacja: Proces realizowany jest przez wydział PŚ w formie tworzenia dokumentów nadrzędnych, jak strategia i nadzoru nad dokumentami programowymi niższego rzędu. Wynikiem planowania strategicznego jest WPI oraz pośrednio zapisy w budżecie gminy.</p> <p>Monitorowanie: Będzie realizowane przez analizę wzajemnych powiązań i efektów tych zapisów w WPI. Wnioski wynikające z analizy będą podstawały zakresu działań w kolejnych latach przy opracowywaniu programów oraz planowania inwestycji do WPI</p>	Wszystkie procesy	Liczba zmian w WPI wynikających z nieprawidłowego planowania
Pozyskiwanie środków zewnętrznych – krajowych i zagranicznych	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja zadań, które mogą być dofinansowane - uzyskanie dofinansowania - rozliczenie środków 	<p>Analiza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zadania wynikające z programów, strategii itp. • baza środków/możliwości dla gmin • realność połączenia zadań ze środkami/możliwościami <p>Realizacja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • określenie możliwości uzyskania środków na zadania objęte dokumentami strategicznymi, programami – cykl roczny i wieloletni • przygotowanie harmonogramu działań • złożenie wniosku • podpisanie umowy • rozliczenie zadania <p>Monitorowanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realizacja harmonogramu prac określonych dofinansowaniem • obsługa finansowa pomocy, np. spłaty rat itp. • zmiana sposobu realizacji zadań • zmiana sposobu finansowania zadania 	<ul style="list-style-type: none"> - proces organizacji ładu przestrzennego - proces ochrony środowiska i gospodarki wodnej - proces organizacji usług społecznych - proces organizacji usług komunalnych, proces organizacji porządku i bezpieczeństwa publicznego - współpraca z pionierami - merytorycznie odpowiadającymi za zadania objęte dofinansowaniem - rozliczanie pomocy 	Liczba odrzuconych wniosków ze względów formalnych

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań empirycznych.

planowania strategicznego oraz pozyskiwania środków zewnętrznych. Proces ten przedstawiony został w tabeli 12.

Benchmarking procesu przedstawionego w tabeli 12 dotyczy przede wszystkim obszaru przebiegu procesu. Na podstawie porównań z innymi urzędami gmin, które uznawane są za liderów w rozwoju gospodarczo-społecznym, Urząd Gminy we Wronkach gromadził informacje dotyczące konfiguracji analizowanego procesu, porównywał mechanizmy stosowane w urzędach wzorcowych ze stosowanymi w urzędzie i dokonywał analiz możliwości implementacji tych rozwiązań u siebie⁴⁶⁸. Należy podkreślić, że urząd nie tylko naśladuje najlepsze gminy, ale również aktywnie poszukuje możliwości wypracowania specyficznych i unikatowych rozwiązań, które mogą pozwolić na wypracowanie przewagi konkurencyjnej. Dominuje zarówno chęć dorównania konkurencji, jak i podejmowania prób jej prześcignięcia.

Do rozwiązań szczegółowych podlegających *benchmarkingowi* w podprocesie organizacji planowania strategicznego należą:

- w obszarze analizy przebiegu procesu – dokumenty nadrzędne i programowe, projekty inwestycyjne oraz sposoby badania korelacji i spójności tych dokumentów; powiązanie projektów inwestycyjnych z budżetem gminy,
- w obszarze realizacji procesu – Wieloletnie Plany Inwestycyjne i ich korelacja ze strukturą budżetu gminy,
- w obszarze monitorowania – mierniki efektów realizacji Wieloletniego Planu Inwestycyjnego; sposób wykorzystania informacji zwrotnej do modyfikacji dokumentów strategicznych.

Do rozwiązań szczegółowych porównywanych w podprocesie pozyskiwania środków zewnętrznych krajowych i zagranicznych należą:

- w obszarze analizy – powiązanie planowanych zadań ze środkami i możliwościami ich pozyskania; sposoby oceny realności pozyskania środków z zakładanych źródeł,
- w obszarze realizacji – możliwości i potencjalne źródła uzyskania środków; sposoby przygotowywania wniosków o dofinansowanie działań; rozliczanie zadań,
- w obszarze monitorowania – sposoby nadzoru nad realizacją harmonogramów prac; sposoby obsługi finansowej otrzymanej pomocy; możliwości i sposoby dokonywania zmian w realizowanych projektach.

Dodatkowo, *benchmarkingowi* podlegają takie elementy, jak stosowane mierniki służące analizie efektywności badanego procesu oraz mechanizmy współpracy pomiędzy właścicielem procesu a kierownikami wszystkich pionów w urzędzie oraz właścicielami pozostałych procesów. Konieczność prowadzenia takich badań wynika z hybrydowego charakteru struktury organizacyjnej Urzędu Gminy we Wronkach⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Gminę Wronki porównuje się m.in. z takimi gminami, jak: Tarnowo Podgórne, Śrem, Suchy Las oraz Dzierżoniów.

⁴⁶⁹ Szczegółowa analiza struktur hybrydowych przedstawiona zastała w rozdz. 4 opracowania.

Przytoczony przykład pokazuje duże możliwości aplikacyjne koncepcji *benchmarkingu* w urzędach gmin w obszarze zarządzania procesowego. Przeprowadzone wywiady z władzami badanego urzędu potwierdziły skuteczność porównań i ich wagę w doskonaleniu realizowanych procesów. Przykład dotyczy tylko jednego z wielu realizowanych w urzędzie procesów, natomiast *benchmarking* wykorzystywany jest w zdecydowanej większości z nich. Przeprowadzone badania wskazały również na brak poważnych ograniczeń możliwości stosowania tej koncepcji w urzędach gmin.

5.7. Outsourcing w zarządzaniu procesowym

W tradycyjnym ujęciu *outsourcing* definiowany jest jako przedsięwzięcie polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej organizacji realizowanych przez nie funkcji i przekazanie ich do realizacji innym podmiotom⁴⁷⁰. W ten sposób, organizacja macierzysta koncentruje się na swojej podstawowej działalności i dzięki powierzeniu wykonania zadań wyspecjalizowanym partnerom dokonuje obniżenia kosztów działania. Dodatkowo, wydzielenie działań i przekazanie ich na zewnątrz może skutkować większą elastycznością, lepszą jakością i w związku z tym – wzrostem ogólnej efektywności funkcjonowania organizacji⁴⁷¹.

Przedstawiona definicja dotyczy organizacji działających w oparciu o struktury funkcjonalne. Jej istota pozostaje jednak aktualna również w odniesieniu do organizacji procesowych. *Outsourcing* procesów polega na powierzeniu prowadzenia i obsługi całych procesów lub ich części (poszczególnych gniazd procesowych) zewnętrznemu partnerowi⁴⁷². Wydzielenie całych procesów i przekazanie ich na zewnątrz dotyczy zwykle procesów pomocniczych, takich jak: procesy księgowo-szkoleniowe, z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi lub zarządzania dokumentacją⁴⁷³. Podstawą *outsourcingu* w tym przypadku jest analiza procesów organizacyjnych, prowadząca do wniosku, że partnerzy zewnętrzni, wyspecjalizowani w realizacji danego rodzaju procesów, posiadają w tym obszarze przewagę

⁴⁷⁰ M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, Warszawa 2001, s. 13; *Koncepcje i narzędzia zarządzania strategicznego*, red. M. Romanowska, P. Wachowiak, Warszawa 2006, s. 327; *Metody zarządzania procesami w świetle studiów i badań empirycznych*, red. J. Czekaj, Kraków 2009, s. 51; W.M. Grudziński, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa 2004, s. 210; S. Cyfert, K. Krzakiewicz, *Nauka o organizacji*, Poznań 2009, s. 160; E. Tabaszewska, *Nowoczesne koncepcje zarządzania – wyniki badań*, Wrocław 2007, s. 17; M. Romanowska, M. Trocki, *Podjęcie procesowe w zarządzaniu*, Warszawa 2004, s. 65; *Podstawowe zagadnienia współczesnej logistyki*, red. R. Kozłowski, Kraków 2009, s. 53; R. Manganeli, *Reengineering. Metoda usprawniania organizacji*, Warszawa 1998, s. 208.

⁴⁷¹ M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, op. cit., s. 23–25.

⁴⁷² A. Nosowski, *Zarządzanie procesami w instytucjach finansowych*, Warszawa 2010, s. 147.

⁴⁷³ A. Bitkowska, *Outsourcing i offshoring procesów biznesowych*, w: *Nowe trendy i wyzwania w zarządzaniu*, red. E. Weiss, M. Godlewska, A. Bitkowska, Warszawa 2008.

konkurencyjną i stąd, wartość końcowa procesu przewyższa tę, która realizowana jest przez organizację macierzystą. Ważne są jednak również koszty realizacji analizowanego procesu, jednak zwykle efektywność realizacji procesu przez wyspecjalizowane firmy jest wyższa, co sprzyja decyzji o zastosowaniu omawianej koncepcji⁴⁷⁴.

W przypadku *outsourcingu* działań wewnątrzprocesowych należy podkreślić, że jest on podstawą zastosowania w organizacji procesowej relacji rynkowych. Relacje dostawca – odbiorca pomiędzy gniazdami procesowymi powodują, że w przypadku, gdy odbiorca dostarczanej wartości od gniazda – dostawcy nie otrzymuje pożądaných wejść, ma prawo do zmiany dostawcy, również z wykorzystaniem podmiotów zewnętrznych⁴⁷⁵. Może więc skorzystać z *outsourcingu* danego działania w celu otrzymania satysfakcjonującej wartości dodanej mikro⁴⁷⁶. Możliwość wyprowadzenia działań wewnątrzprocesowych na zewnątrz jest jednym z elementów warunkujących prawidłowe funkcjonowanie organizacji procesowej, ponieważ gniazda procesowe zmuszone są do ciągłej poprawy skuteczności działania tak, aby dostarczana przez nie wartość dodana dla gniazd – odbiorców była optymalna. Ważna jest świadomość możliwości likwidacji gniazda w przypadku działań nieskutecznych, która powinna działać mobilizująco.

Wykorzystanie *outsourcingu* gniazd procesowych może być również zaplanowane na etapie wdrażania zarządzania procesowego oraz na etapie doskonalenia procesów. Jeżeli efektywność, sprawność, elastyczność oraz inne elementy przemawiają za częściową realizacją procesu wraz z podmiotami zewnętrznymi, to często polityka taka przyjmowana jest już na etapie projektowym. Może się bowiem okazać, że organizacja nie posiada zasobów lub umiejętności niezbędnych do wykonania danego zadania procesowego i wtedy konieczne jest ich zlecenie na zewnątrz. Dodatkowo, jeżeli w trakcie realizacji procesów pojawiają się nowe możliwości współpracy z partnerami zewnętrznymi (np. stosującymi najnowsze technologie), podjęta może być decyzja o zastosowaniu *outsourcingu*.

Urzędy gminy stosujące zarządzanie procesowe nie różnią się w aspekcie omawianej koncepcji od przedsiębiorstw sektora prywatnego, zatem przedstawione wcześniej możliwości wykorzystania *outsourcingu* mają zastosowanie również w tym przypadku. Dotyczy to zarówno aspektu związanego z *outsourcingiem* całych procesów, jak również poszczególnych elementów (działań gniazd procesowych). Dodatkowo, ustawa o samorządzie gminnym, która określa usługi zlecone dla gmin, nie reguluje kwestii związanych z możliwością zastosowania *outsourcingu*

⁴⁷⁴ E. Skrzypek, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikowanie, pomiar, usprawnianie*, Kraków 2010.

⁴⁷⁵ G. Bartoszewicz, *Projektowanie wdrożenia modułów logistycznych zintegrowanych systemów klasy ERP: podejście procesowe*, Poznań 2007, s. 295–299.

⁴⁷⁶ Problematyka relacji rynkowych wewnątrz procesu oraz wartości dodanych mikro i makro poddana została szczegółowej analizie w rozdz. 4 pracy.

w procesie ich świadczenia. Należy zatem przyjąć, że nie ma ograniczeń prawnych dla zastosowania tej koncepcji w urzędach gmin⁴⁷⁷.

Ponieważ urzędy zajmują się głównie świadczeniem usług, zastosowanie ma tu zasada mówiąca, że te procesy usługowe, które są proste i mało zintegrowane z podstawową działalnością urzędów, najbardziej nadają się do przekazania na zewnątrz⁴⁷⁸. Przykładem mogą być procesy utrzymania czystości, ochrony, utrzymania zieleni itp. Jednak, w przypadku zarządzania procesowego w urzędach gmin, dużą rolę odgrywa możliwość realizacji części procesów, niezależnie od tego, czy są to procesy główne, czy pomocnicze, we współpracy z organizacjami zewnętrznymi. Daje to urzędowi dużą elastyczność w konfiguracji architektury procesów i możliwości doskonalenia procesów pod kątem dostarczania pożądanej wartości dodanej dla interesariuszy gminy. W ten sposób architektura procesów z wykorzystaniem koncepcji *outsourcingu* jawi się jako potencjalne pole osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, która może aktywnie przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

Zastosowanie koncepcji outsourcingu w Gminie Suchy Las⁴⁷⁹

Przykładem zastosowania *outsourcingu* w bieżącej działalności urzędu procesowego jest „proces organizacji lokalnego transportu zbiorowego, organizacji utrzymania porządku i czystości oraz współdziałania w ramach usług komunalnych z jednostkami w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, gaz, ciepło oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków”. Karta tego procesu została przedstawiona w tabeli 13.

Jak wynika z kolumny przebiegu procesu, w każdym z analizowanych procesów Urząd Gminy Suchy Las stosuje koncepcję *outsourcingu* w celu poprawy skuteczności oraz efektywności realizacji oczekiwanych wartości dodanych. W przypadku podprocesu organizacji lokalnego transportu zbiorowego *outsourcing* dotyczy następujących działań:

- w obszarze analizy – badań zapotrzebowania na usługę oraz badań jakości świadczonej usługi – działanie zlecone firmie zajmującej się badaniami rynku,
- w obszarze realizacji – usługa zostaje w całości zlecona profesjonalnej firmie transportowej.

W przypadku podprocesu organizacji utrzymania czystości i porządku:

- w zakresie realizacji usługi – wszystkie działania zlecane są wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym.

⁴⁷⁷ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984.

⁴⁷⁸ K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody...*, op. cit., s. 31.

⁴⁷⁹ Gmina wiejska w powiecie poznańskim, składa się z 5 sołectw, zamieszkała przez ponad 17 tys. mieszkańców. Na terenie gminy działalność gospodarczą prowadzi 1713 podmiotów. Gmina zajmuje 26. miejsce wśród gmin wiejskich w Polsce, na podstawie Rankingu Inwestycyjnego Programu Promocji Gmin i Regionów RP 2012 r. (spośród 1571 gmin z terenu całego kraju).

Tabela 13. Karta procesu „Organizacja lokalnego transportu zbiorowego, organizacji utrzymania porządku i czystości oraz wspóldziałania w ramach usług komunalnych z jednostkami w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, gaz, ciepło oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków” w Gminie Suchy Las

Właściciel: Przedsiębiorstwo Robót Komunalnych

Cel: zapewnienie ciągłości świadczonych usług zgodnie z istniejącymi potrzebami i możliwościami

Zakres procesu	Wejścia/wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
Organizacja lokalnego transportu zbiorowego	1) ustawa – Prawo przewozowe 2) prawo miejscowe – uchwały Rady Gminy w Suchym Lesie 3) założenia budżetowe	<p>Opracowanie programu działania (analiza stanu) Analiza obejmując: – koszty świadczonych usług – zapotrzebowanie na świadczoną usługę – kierunki rozwoju świadczonych usług – jakość świadczonych usług – wybór formy dla realizacji zadania</p> <p>Realizacja planu Realizacja zadania odbywa się na podstawie umowy z podmiotem zewnętrznym w oparciu o ustalony „rozkład jazdy”, mogący ulegać bieżącym korektom</p> <p>Monitorowanie realizacji planu Proces monitorowany jest przez analizę sprawozdań miesięcznych okresowe kontrole. Monitoring ma na celu minimalizację ponoszonych kosztów i optymalizację lokalnej sieci połączeń autobusowych</p> <p>Nowelizacja programu działania Analizy miesięczne służą opracowaniu zbiorczych zestawień rocznych. Informacje tam zawarte przedkładane są Wójtowi i właściwym Komisjom Rady – listopad każdego roku. Wnioski służą podejmowaniu decyzji o likwidacji bądź zawieszeniu nierentownych linii i kursów lub zmianie formy realizacji zadania</p>	1) Proces gospodarki finansowej	Wskaźnik interwencji w sprawie zleżo funkcjonowania komunikacji miejskiej

Zakres procesu	Wejścia/wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki
- organizacja utrzymania czystości i porządku	1) ustawa o utrzymaniu i porządku w gminach 2) prawo miejscowe – uchwały Rady Gminy 3) założenia budżetowe	Opracowanie programu działania (analiza stanu) Analiza obejmuje: - co, gdzie, kiedy i z jaką częstotliwością jest sprzątane i dekorowane, - wybór formy realizacji zadania Realizacja planu Odbyna się na podstawie zleceń i umów z podmiotami zewnętrznymi Monitorowanie realizacji planu Proces jest monitorowany w formie bieżących i okresowych inspekcji, kontroli oraz przeglądów. Dokonuje się również analizy sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zleconych do wykonania zadań Nowelizacja programu działania Bieżące analizy tworzą zbiorcze zestawienia. Informacje tam zawarte przedkłada się Wójtowi i właściwym Komisjom Rady Gminy – listopad każdego roku. Wnioski służą opracowaniu planu działania na lata następne	1) Proces gospodarki finansowej 2) Proces gospodarowania majątkiem trwałym	Wskaźnik interwencji w sprawie uprządkowania dróg i placów
- współdziałanie w ramach usług komunalnych z jednostkami w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, gaz, ciepło oraz odpady	1) ustawy branżowe 2) założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwa gazowe Gminy Suchy Las 3) plan gospodarki odpadami dla gminy 4) przyjęte programy i plany 6) założenia budżetowe	Opracowanie programu działania (analiza stanu) Analiza obejmuje: - ocenę stanu aktualnych i przewidywanych zmian zapotrzebowania w wodę, ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz potrzeb w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków - określenie przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie mediów energetycznych oraz w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi - określenie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz popieranie inicjatyw w tym zakresie - działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego gminy - działania w zakresie ograniczenia postaw monopolistycznych zakładów energetycznych Realizacja planu Odbyna się przez różne formy wspierania zadań z zakresu racjonalizacji gospodarki mediami energetycznymi oraz gospodarki odpadami komunalnymi Monitorowanie i realizacja planu Proces monitorowany jest przez analizę planowanych przedsięwzięć, zgodności ich wykonania z założeniami planu Nowelizacja programu działania Informacje z bieżących analiz przedkłada się Wójtowi – listopad każdego roku. Wnioski służą opracowaniu planu działania na lata następne	1) Proces organizacji i przestrzennego 2) Proces ochrony środowiska i gospodarki wodnej 3) Proces gospodarki finansowej 4) Proces gospodarowania majątkiem trwałym	Wskaźnik interwencji Wójta w stosunku do współdziałających jednostek w zakresie poprawy świadczonych usług

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań empirycznych.

W podprocesie współdziałania w ramach świadczenia usług komunalnych z jednostkami zewnętrznymi w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, gaz, ciepło oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków:

- w obszarze analizy – działania związane z wykonaniem specjalistycznych ekspertyz dotyczących przewidywanych zmian stanu obecnego, możliwości zastosowania rozwiązań racjonalizatorskich,
- w obszarze realizacji – zadania w całości zlecone jednostkom zewnętrznym,
- w obszarze monitoringu – działania związane z oceną bieżącej realizacji zadań zleconych i z przygotowaniem odpowiednich raportów – zlecone wyspecjalizowanemu jednostkom.

Przedstawiony proces jest złożony, ponieważ dotyczy wielu obszarów funkcjonowania gminy i świadczenia przez nią usług. Jest on również dobrym przykładem tego, w jaki sposób nawet złożone procesy mogą być racjonalizowane przez poszukiwanie możliwości ich optymalizacji we współpracy z wyspecjalizowanymi firmami zewnętrznymi. Jak zatem widać, *outsourcing* może być formą doskonalenia procesów urzędu gminy. Z drugiej strony, zastosowanie zarządzania procesowego ułatwia wydzielenie tych działań, które należy zlecić na zewnątrz, ponieważ są one opisane i umiejscowione w łańcuchu procesowym. Zatem, koncepcja *outsourcingu* oraz zarządzania procesowego są komplementarne i wzajemnie się wspomagają.

Podsumowanie

Wdrożenie zarządzania procesowego w urzędach gmin jest działaniem kompleksowym, wymagającym wykorzystania założeń współczesnych koncepcji zarządzania zarówno podczas samego procesu wdrożeniowego, jak również podczas bieżącego zarządzania organizacją procesową. Wynika to z faktu, że zarządzanie procesowe w swojej istocie zakłada szereg mechanizmów funkcjonowania organizacji, które nie są artykułowane wprost w procedurach jego wdrażania i funkcjonowania. Są one jednak formułowane w innych współczesnych koncepcjach zarządzania i stąd konieczne jest ich wykorzystanie w celu komplementarnego uzupełnienia systemu zarządzania organizacją procesową. Elementy, z których w szczególności korzysta zarządzanie procesowe przedstawione zostały – z podziałem na analizowane koncepcje – w tabeli 14.

Jak pokazuje zestawienie zaprezentowane w tabeli 14, współczesne koncepcje zarządzania wpisują się w istotę zarządzania procesowego, wspomagając jego wdrażanie oraz bieżące funkcjonowanie urzędów procesowych. Dodatkowo, wykorzystanie niektórych opisanych mechanizmów warunkuje sprawne funkcjonowanie urzędu procesowego, a ich pominięcie może spowodować spadek efektywności i skuteczności działania oraz inne dysfunkcje. Przykładowo, w urzędzie procesowym niezbędne jest wykorzystanie idei tuneli nawigowania wewnątrz procesu dla

zapewnienia samodzielności działania gniazd procesowych – zgodnie z koncepcją fraktalną. Również uczenie się w organizacji jest warunkiem doskonalenia procesów oraz przechodzenia organizacji przez kolejne poziomy dojrzałości procesowej. *Outsourcing* powoduje możliwość uzupełnienia brakujących zasobów w celu realizacji procesów niezbędnych ze względu na zaspokojenie lokalnych potrzeb.

Tabela 14. Zestawienie elementów wybranych współczesnych koncepcji zarządzania wspierających komplementarnie zarządzanie procesowe w urzędach gmin

Nazwa koncepcji	Elementy wspierające komplementarnie zarządzanie procesowe w urzędach gmin
Koncepcja organizacji sieciowej	Podział procesu między organizacje będące uczestnikami sieci; elastyczny dobór wykonawców-gniazd procesowych; nauka w sieci; realizacja procesów wymagających zasobów pozostających poza możliwościami urzędu; zwiększenie efektywności ekonomicznej i skuteczności działań procesowych; synergia potencjałów uczestników skutkująca większą wartością dodaną dla interesariuszy urzędu.
Koncepcja organizacji fraktalnej	Samodzielność działania gniazd procesowych; wykorzystanie mechanizmu samonawigowania gniazd w tunelach; możliwość zarządzania gniazdami przez tunele mikro i makro; redukcja kontroli zewnętrznej na rzecz samokontroli; świadomość realizowanych wartości dodanych (wewnątrz procesu i dla klienta końcowego); wzrost zaangażowania i zadowolenia z pracy; inicjatywa, kreatywność, elastyczność oraz zaangażowanie fraktali (gniazd).
Koncepcja organizacji wirtualnej	Możliwość realizacji procesów wspólnie z innymi organizacjami; elastyczność działania; wzrost efektywności i skuteczności dzięki wykorzystaniu KCS (kluczowych czynników sukcesu); możliwość łączenia rozproszonych zasobów w procesie; wzrost zadowolenia klientów; możliwość realizacji procesów z wykorzystaniem zasobów pozostających poza zasięgiem urzędu; brak ograniczeń terytorialnych w doborze realizatorów procesu.
Koncepcja organizacji uczącej się	Zastosowanie metod zarządzania sprzyjających uczeniu się w urzędzie – ciągłej modyfikacji zachowań na podstawie gromadzonych doświadczeń; ciągła poprawa jakości; wzrost motywacji i zaangażowania pracowników; zadowolenie z pracy; efektywny przepływ informacji pomiędzy uczestnikami procesu; elastyczność i gotowość do zmian; wsparcie innowacji, kreatywności i elastyczności działania; wzrost efektywności procesów i zadowolenia klientów urzędu.
Zarządzanie wiedzą	Ciągły rozwój potencjału ludzkiego w organizacji – usamodzielnienie pracowników, kreatywność, elastyczność, innowacyjność, samokontrola, zdolność i gotowość do ponoszenia odpowiedzialności za działania procesowe, samorealizacja, możliwość wykorzystania wiedzy w gniazdach procesowych; dyfuzja wiedzy procesowej w urzędzie.
<i>Benchmarking</i> procesów	Wykorzystanie doświadczeń innych urzędów procesowych; uczenie się od innych; budowa platform umożliwiających ciągły przepływ informacji ułatwiających konfigurację i zarządzanie procesami; wykorzystanie doświadczeń związanych z osiąganiem dojrzałości procesowej i eliminowaniem barier rozwojowych.
<i>Outsourcing</i>	Możliwość zaangażowania organizacji zewnętrznych do wykonania działań w ramach gniazda procesowego; stworzenie alternatywy dla gniazd wewnątrz urzędu – powstaje dodatkowa motywacja dla gniazd procesowych związana z koniecznością ciągłego podnoszenia jakości ich pracy*; możliwość realizacji procesów z wykorzystaniem zasobów zewnętrznych; wykorzystanie specjalizacji dla zwiększenia efektywności i skuteczności realizowanych zadań; większa wartość dodana procesów i wzrost zadowolenia klientów.

* W przeciwnym razie gniazda te mogą zostać zastąpione gniazdami umieszczonymi w organizacjach zewnętrznych.

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza prowadzi do wniosku, że urząd procesowy może i powinien wykorzystywać założenia współczesnych koncepcji zarządzania w celu sprawnego i efektywnego funkcjonowania. Są one często komplementarne i w naturalny sposób wspierają założenia zarządzania procesowego, dostarczając gotowych rozwiązań. W ten sposób możliwe jest osiągnięcie przewagi konkurencyjnej nie tylko w stosunku do urzędów gmin, które działają w strukturach tradycyjnych, ale także w stosunku do innych urzędów procesowych, nie stosujących tych koncepcji. Okazuje się bowiem, że dla pełnego wykorzystania potencjału zarządzania procesowego w urzędach gmin konieczne jest czerpanie z dorobku innych, wspomagających obszarów teorii zarządzania – współczesnych koncepcji.

6. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin

6.1. Przesłanki tworzenia modelu

Tradycyjne sposoby działania urzędów na podstawie struktur funkcjonalnych stają się niewystarczające, stąd aby optymalizować jakość świadczonych usług, urzędy zmuszone są do wdrażania rozwiązań, pozwalających na przejrzyste zobrazowanie, zrozumienie oraz usprawnienie mechanizmów działania (procesów) zachodzących w urzędzie⁴⁸⁰. Stworzenie modelu i ułatwienie procesu wdrażania struktur procesowych zwiększa możliwości usprawnień, ponieważ połączenie tych dwóch perspektyw pozwala z jednej strony zachować stabilność funkcjonowania urzędu (dzięki strukturze funkcjonalnej), a z drugiej – optymalizować procesy, które zachodzą w tej strukturze przez zastosowanie zarządzania procesowego⁴⁸¹.

Należy również podkreślić aspekt finansowy wdrażania zarządzania procesowego i stworzenia uniwersalnego modelu. Po pierwsze, zarządzanie procesowe może odgrywać istotną rolę w optymalizacji kosztów działania urzędów gmin przez eliminację procesów oraz działań zbędnych i nieefektywnych. Ma to szczególne znaczenie w obecnej sytuacji, w której oszczędności budżetowe na szczeblu centralnym bezpośrednio przenoszą się na zmniejszenie środków przekazywanych samorządom. Gminy muszą zatem poszukiwać dodatkowych możliwości minimalizacji kosztów działania i świadczenia usług, w czym bezpośrednio pomaga zarządzanie procesowe. Sprzyja temu wspomniana eliminacja nieefektywnych gniazd oraz mechanizm maksymalizacji wartości dodanej w ujęciu mikro i makro⁴⁸². Perspektywa ta jest nieobecna w ujęciu funkcjonalnym.

Po drugie, model adaptacji kryteriów osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędów sprzyja usprawnieniu procesu wdrażania zarządzania procesowego w urzędach, co z kolei bezpośrednio przekłada się na oszczędności w aspekcie finansowym, organi-

⁴⁸⁰ S. Kasiewicz, *Metody osiągnięcia elastyczności przedsiębiorstw: od zarządzania zasobowego do procesowego*, Warszawa 2009, s. 102.

⁴⁸¹ A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa 1995, s. 158; A. Nalepka, *Struktura organizacyjna*, Kraków 2001, s. 92; A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością...*, op. cit., s. 89; A. Stabryła, *Zarządzanie rozwojem firmy*, Kraków 1996, s. 67.

⁴⁸² Szczegółowa analiza wspomnianego mechanizmu przedstawiona została w rozdz. 4 pracy.

zacyjnym oraz oszczędność czasu prowadzonych prac wdrożeniowych. Model ten z założenia może być zastosowany we wszystkich urzędach gmin, co pozwala na uniknięcie czasochłonnych i kosztochłonnych, często prowadzonych we własnym zakresie przez poszczególne urzędy poszukiwań rozwiązań optymalnych⁴⁸³. Nierzadko trudności w tym zakresie mogą doprowadzić do zaniechania prac wdrożeniowych w urzędzie, co może skutecznie zablokować podjęcie kolejnych prób w przyszłości⁴⁸⁴.

Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej, rozumiany jako hipotetyczna konstrukcja, będąca uproszczonym obrazem badanego fragmentu rzeczywistości⁴⁸⁵, ma również bardzo ważny wymiar organizacyjny. Model ten może być traktowany jako:

- narzędzie rozumienia rzeczywistości – porządkuje pojęcia, wyobrażenia, osądy itp.,
- narzędzie komunikacji – usuwa nieściśłości opisu słownego, czyni strukturę bardziej zrozumiałą oraz pomaga odkrywać związki przyczynowo-skutkowe,
- narzędzie nauczania – opisuje sytuacje krytyczne i pomaga w ich rozwiązywaniu przed pojawieniem się ich w rzeczywistości,
- instrument prognozowania – pozwala przewidywać zachowanie się systemu w czasie oraz pod wpływem różnorodnych czynników,
- narzędzie realizacji eksperymentów – gdy działanie w rzeczywistości jest ryzykowne, niemożliwe lub nieefektywne⁴⁸⁶.

W aspekcie modelowania dla celów zarządzania⁴⁸⁷ celem stworzonego modelu jest:

- rekomendacja podjęcia określonej decyzji, w tym przypadku np. zmierzającej do osiągnięcia kolejnego poziomu dojrzałości procesowej urzędu gminy,
- szkolenie i doskonalenie kadr urzędu gminy w zakresie podejmowania decyzji zmierzających do pełnej dojrzałości procesowej urzędu⁴⁸⁸.

Należy wspomnieć o jeszcze jednej przesłance stworzenia omawianego modelu, bardzo ważnej z punktu widzenia praktyki zarządzania urzędami gmin. Jak nadmieniono w poprzednich rozdziałach, w urzędach gmin często występuje przeświadczenie, że opis procesów głównych jest równoznaczny z wdrożeniem zarządzania procesowego. Związane jest to zwykle z wymogami stawianymi w tym zakresie przez regulacje wdrożeniowe norm zarządzania jakością ISO, gdzie zarządzanie procesowe utożsamiane jest właśnie z opisem procesów głównych. Stąd, proponowany model ma również bardzo ważny wymiar edukacyjny i praktyczny zarazem – pozwala kadrze zarządzającej zrozumieć, że pełne wdrożenie zarządzania procesowego w urzędzie wymaga podjęcia wielu dodatkowych działań (wskazanych

⁴⁸³ M. Trocki, *Zarządzanie Projektami*, Warszawa 2003, s. 206.

⁴⁸⁴ *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, red. A. Bitkowska, W. Żyłko, Warszawa 2009, s. 115.

⁴⁸⁵ V.J. Hall, J.W. Mosevich, *Information Systems Analysis*, Scarborough 1988, s. 138.

⁴⁸⁶ A. Klar, *Komputerowe wspomaganie dydaktyki. Modele. Metody. Zastosowania*, Wrocław 1990, s. 28.

⁴⁸⁷ *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Kraków 2009, s. 184.

⁴⁸⁸ J. Kisielnicki, *Informatyczna infrastruktura zarządzania*, Warszawa 1993, s. 93.

przez model), których realizacja doprowadzi do optymalizacji zarządzania w ujęciu procesowym. Poza tym, dzięki proponowanym w modelu gotowym rozwiązaniom, zachęca do podejmowania tych działań, co może przełożyć się na jakość świadczonego w urzędach gmin usług oraz efektywność ich funkcjonowania⁴⁸⁹.

6.2. Założenia modelu

Za ogólną podstawę stworzenia modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej w niniejszej pracy przyjęto metodykę oceny dojrzałości procesowej urzędów gmin przedstawioną w Programie Rozwoju Instytucjonalnego⁴⁹⁰. W wyborze metodyki PRI kierowano się istotnymi przesłankami. Jej głównym celem jest pomoc w stworzeniu sprawnej i efektywnej administracji samorządowej, inicjującej i wspierającej działania prorozwojowe. Zwiększenie potencjału organizacyjnego organów administracji samorządowej wymaga usprawnienia struktur, wypracowania właściwych procedur działania, mechanizmów uczestnictwa społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz kompetentnych i sprawnych urzędników wszystkich szczebli. PRI wpisuje się zatem w nurt budowania nowoczesnej administracji publicznej. Ponadto, badania prowadzone przez autora w licznych urzędach gmin pokazały, że metodyka ta, choć stworzona została dla urzędów gmin i w pewnej skali jest już znana kadrze zarządzającej urzędami, zawiera zbyt ogólne zapisy, by stanowić podstawę podejmowania działań związanych z wdrażaniem zarządzania procesowego i stąd jej przydatność dla praktyków jest ograniczona. Badane osoby zarządzające urzędami gmin wskazały jednocześnie na konieczność opracowania rozwiniętego i szczegółowego modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej, który pozwoliłby wykorzystać dokonania autorów PRI w praktyce. Zatem to środowisko, do którego kierowany jest zarówno stworzony model, jak i metodyka PRI, wskazało obszar badań podjętych w rozprawie. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, szczegółowy model stworzony przez autora rozprawy jest rozbudowany i zoperacjonalizowany, pozwalając praktykom na adaptację kryteriów oceny dojrzałości procesowej, zdefiniowanych w konwencji PRI.

W ogólnej metodyce PRI przedstawione zostały kryteria, których spełnienie powoduje, że urząd gminy można zakwalifikować do jednego z 5 poziomów dojrzałości procesowej. Metodę PRI przedstawiono w tabeli 15.

⁴⁸⁹ W tym kontekście założenia norm zarządzania jakością ISO można traktować dwojako. Z jednej strony, wspominają one wprost o zarządzaniu procesowym, nakazując urzędów gmin opisywanie procesów głównych oraz ich optymalizowanie, co należy uznać za aspekt pozytywny. Z drugiej jednak strony, zawężając ujęcie procesowe do powyższych działań, dostarczają władzom urzędu mylnego przekonania, że możliwości wdrożeniowe związane z zarządzaniem procesowym zostały wyczerpane. W takiej sytuacji, urzędy gmin często nie mają szansy podjąć kolejnych działań związanych z osiągnięciem kolejnych szczebli zarządzania procesowego z uwagi na brak wiedzy.

⁴⁹⁰ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków 2009, s. 37.

Tabela 15. Poziomy dojrzałości procesowej urzędów gmin

Poziom 1	Poziom 2	Poziom 3	Poziom 4	Poziom 5
Nie dokonano formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie	<p>Kryterium 1 Zidentyfikowane zostały najważniejsze procesy dla urzędu (procesy kluczowe), opisano przebieg ich realizacji, a także sformalizowano je w postaci regulacji wewnętrznych.</p> <p>Kryterium 2 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów kluczowych (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian.</p> <p>Kryterium 3 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że grupy zadań urzędu, które zidentyfikowano jako procesy kluczowe, realizowane są zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji.</p>	<p>Kryterium 4 Zidentyfikowana została większość procesów realizowanych w urzędzie, opisano przebieg ich realizacji oraz sformalizowano je w postaci regulacji wewnętrznych.</p> <p>Kryterium 5 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że wyłoniono osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian.</p> <p>Kryterium 6 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że większość procesów realizowana jest zgodnie z formalnie przyjętym opisem ich przebiegu.</p> <p>Kryterium 7 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą.</p>	<p>Kryterium 8 Zidentyfikowano procesy, których realizacja wymaga wsparcia systemami komputerowymi.</p> <p>Kryterium 9 Procesy, które tego wymagają realizowane są z wykorzystaniem systemów komputerowych.</p> <p>Kryterium 10 Istnieje system monitoringu realizacji procesów w postaci określonych:</p> <p>a) mierników i celów realizacji wszystkich procesów, b) procedur przeglądów dokonywanych przez ich właścicieli, c) procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów, d) procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów) oraz został on zatwierdzony w postaci regulacji wewnętrznej.</p> <p>Kryterium 11 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że procesy są monitorowane zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników.</p>	<p>Kryterium 12 Istnieją mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów w przypadku:</p> <p>Podkryterium a) zmiany zadań realizowanych przez urząd Podkryterium b) potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii Podkryterium c) wystąpienia innych czynników zewnętrznych oraz zostały one przyjęte w formie regulacji wewnętrznej.</p> <p>Kryterium 13 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:</p> <p>Podkryterium a) audyty procesów Podkryterium b) systematyczna samoocena Podkryterium c) ocena i analiza osiągniętych wyników Podkryterium d) Porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (<i>benchmarking</i> procesów).</p>

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków 2009, s. 37.

Jak pokazuje tabela 15, aby urząd gminy znalazł się na piątym poziomie dojrzałości procesowej (aby mógł być uznany za urząd dojrzały procesowo), konieczne jest spełnienie 13 kryteriów podzielonych na 5 poziomów dojrzałości. Oznacza to,

że w ramach modelu zaproponowanego przez autora, opracowany został szczegółowy i uniwersalny sposób spełnienia przez urzędy gmin poszczególnych kryteriów ujętych w tabeli 15. W ten sposób, opierając się na modelu zaproponowanym przez autora, urzędy mogą kolejno spełniać kryteria i dopiero po spełnieniu wszystkich można uznać, że urząd gminy osiągnął najwyższy poziom dojrzałości procesowej.

Opracowany model podzielony został na modele cząstkowe, odpowiadające osiągnięciu kolejnych poziomów dojrzałości wymienionych w tabeli 15. Następnie wykreowano model syntetyczny, łączący modele cząstkowe. Model ten uwzględni perspektywę:

- podmiotową, czyli kto powinien podejmować dane działania,
- przedmiotową, czyli jakie działania należy podejmować w celu osiągnięcia kolejnego poziomu dojrzałości,
- dynamiczną, obejmującą proponowane regulacje w postaci procesowej dokumentacji organizacyjnej.

Model został skonstruowany logicznie/dedukcyjnie na podstawie studiów literaturowych oraz doświadczeń zagranicznych i polskich. W procesie konstruowania graficznego modelu zastosowano schemat blokowy współzależności, który obrazuje zarówno warstwę wykonawców operacji procesowych oraz ich działań, jak i warstwę regulacji prawnych z dokumentacją procesową⁴⁹¹. Zastosowana metoda prezentacji pozwoliła zatem na wszechstronne zobrazowanie procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej, niezbędne do pełnego zrozumienia i zastosowania zaproponowanego modelu w praktyce.

6.3. Statyczno-dynamiczna struktura modelu

Zaproponowany w niniejszej książce model składa się z 6 warstw:

- 1) podmiotowej – wykonawców operacji tworzących podstawę modelu,
- 2) przedmiotowej – elementów stanowiących przedmiot wykonywanych operacji,
- 3) regulacyjnej – wejść operacji zawartych w modelu w postaci uwarunkowań przepisów zewnętrznych i wewnętrznych, mających wpływ na dokonywane operacje i ich wyjścia,
- 4) dokumentacji procesowej – wyjść operacji procesowych stanowiących zapis przyjętych w operacjach przebiegów, procedur i wypracowanych mechanizmów,
- 5) decyzyjnej,
- 6) przebiegów międzyoperacyjnych.

⁴⁹¹ K. Szczepańska-Woszczyzna, *Metody i techniki TQM*, Warszawa 2009, s. 100; P. Rogala, *Systemy zarządzania jakością i środowiskiem*, Wrocław 2003, s. 50; K. Szczepańska, *Techniki menedżerskie w TQM*, Warszawa 1999, s. 87; A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami*, Warszawa 2005, s. 218; *Zintegrowane zarządzanie jakością*, red. J. Więcek, Łódź 2007, s. 79–92.

Każda z wymienionych warstw składa się z szeregu elementów, które tworzą zarówno cząstkowe modele adaptacji poszczególnych kryteriów dojrzałości procesowej, jak również model syntetyczny. Charakterystyka tych elementów została przedstawiona w podziale na wskazane warstwy.

Warstwa podmiotowa modelu:

Do władz urzędu należą: burmistrz/wójt, zastępca burmistrza/wójta, skarbnik oraz sekretarz gminy. Do władz urzędu zaliczyć należy również radę gminy, która nie stanowi organu wchodzącego w skład struktury formalnej urzędu, jednak swoimi decyzjami wywiera wpływ na procesy zachodzące w urzędzie i stąd radę należy uznać za element stanowiący najwyższy poziom władz gminy. Jej decyzjom zobowiązani są podporządkować się pozostali członkowie władz urzędu gminy. Szczególną uwagę należy zwrócić na funkcję sekretarza gminy, który jest zwykle osobą praktycznie sprawującą nadzór nad strukturą i formą funkcjonowania urzędu. Wynika to z faktu, że stanowisko sekretarza gminy nie jest funkcją polityczną i stąd osoby te obejmują i wykonują swoje obowiązki niezależnie od zmian politycznych na najwyższych szczeblach władz urzędu – burmistrza, wójta, ich zastępców oraz rady gminy. Skutkuje to ich wszechstronną wiedzą dotyczącą funkcjonowania urzędu oraz determinacją dokonywania zmian, w tym dotyczących wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie. Decyzje podejmowane przez władze urzędu mają charakter kolegalny lub indywidualny; w praktyce często występuje rodzaj partycypacji konsultacyjnej⁴⁹² pomiędzy członkami władz gminy.

Kierownictwo urzędu składa się z władz gminy oraz naczelników komórek organizacyjnych urzędu. W skład kierownictwa urzędu wchodzi zwykle kierownicy (naczelnicy) następujących komórek:

- a) administracyjno-organizacyjnej,
- b) zarządzania finansami,
- c) edukacji i usług społecznych,
- d) rolnictwa i gospodarki komunalnej,
- e) skarbu gminy,
- f) spraw obywatelskich,
- g) gospodarczo-przestrzenny,
- h) środowiska⁴⁹³.

Zespół ds. identyfikacji procesów głównych składa się z kierownictwa urzędu. Szczególnie ważne jest zaangażowanie w pracę tego zespołu burmistrza/wójta gminy, ponieważ najwyższe kierownictwo pełni tu przede wszystkim rolę motywacyjną dla innych uczestników zespołu. Rola ta jest istotna ze względu na konieczność

⁴⁹² A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa 1995, s. 125–127.

⁴⁹³ Zaproponowany podział komórek urzędu jest umowny i może się nieco różnić w poszczególnych urzędach gmin.

zaangażowania w prace zespołu jego pozostałych członków, którzy posiadają zwykle szeroką wiedzę merytoryczną, wymaganą do rozpoznania i identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie.

Zespół ds. identyfikacji procesów pomocniczych składa się z kierownictwa urzędu, podobnie jak zespół ds. identyfikacji procesów głównych.

Właściciele procesów głównych są to pracownicy urzędu gminy, którzy sprawują nadzór i odpowiadają za prawidłową realizację procesów głównych. Właścicielami procesów głównych są zwykle członkowie władz urzędu oraz naczelnicy właściwych komórek organizacyjnych, ponieważ osoby te mają największą wiedzę z zakresu danego procesu w wyniku funkcji sprawowanych w strukturze tradycyjnej (funkcjonalnej).

Właściciele procesów pomocniczych są to osoby sprawujące nadzór i odpowiedzialne za prawidłową realizację procesów pomocniczych – zwykle członkowie władz urzędu oraz naczelnicy właściwych komórek organizacyjnych, wybrani podobnie jak w przypadku procesów głównych ze względu na swoją wiedzę, doświadczenie oraz funkcję pełnioną w strukturze.

Pełnomocnik ds. jakości jest to pracownik urzędu odpowiedzialny za wdrażanie oraz utrzymanie standardów jakościowych funkcjonowania urzędu gminy. Jest to zwykle osoba, która przygotowywała urząd do wdrażania norm jakości ISO i ze względu na swoją wiedzę z tego zakresu sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przyjętych standardów i procedur. Ponieważ pełnomocnik odgrywa jedną z kluczowych ról w procesie osiągania dojrzałości procesowej urzędów gmin i zajmuje się często pracą z dokumentami, powinna to być osoba, która dobrowolnie zgłosi się do wykonywania tej funkcji i jest pracownikiem przejawiającym cechy szczególnego zaangażowania w wykonywaną pracę oraz cechy skrupulatności w działaniu⁴⁹⁴.

Audytor wewnętrzny jest to osoba przeszkolona do wykonywania przeglądów procesów i posiadająca szeroką wiedzę dotyczącą funkcjonowania urzędu. Audytorem wewnętrznym może być członek kierownictwa urzędu lub szeregowy pracownik.

Audytor zewnętrzny jest to osoba lub firma wyspecjalizowana we wdrażaniu zarządzania procesowego w urzędach gmin lub firma zewnętrzna dokonująca audytów w ramach posiadanych przez urząd certyfikatów zarządzania jakością. Firma ta zwykle wybierana jest w drodze przetargu publicznego, co umożliwia urzędowi sprecyzowanie kryteriów zapewniających wysoki poziom obsługi⁴⁹⁵.

Specjalista ds. informatyki może być osobą zatrudnioną w urzędzie lub może świadczyć usługi na zasadzie *outsourcingu*. W każdym przypadku musi to być osoba posiadająca wiedzę dotyczącą systemów klasy BPM – *Business Process Management*, ponieważ jednym z kluczowych zadań specjalisty jest wskazanie – na pewnym

⁴⁹⁴ B. Kożuszniak, *Zachowania człowieka w organizacji*, Warszawa 2002.

⁴⁹⁵ J. Łuczak, *Jakość usług certyfikacyjnych systemów zarządzania*, Poznań 2004, s. 21–24; M. Żemigala, *Jakość w systemie zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2008, s. 101.

poziomie osiągnięcia dojrzałości procesowej – możliwości zastosowania wsparcia informatycznego procesów.

Realizatorzy zadań procesowych są to pracownicy tworzący gniazda procesowe odpowiedzialne za wykonywanie zadań wewnątrz procesów. Zwykle są to szeregowi pracownicy urzędu, posiadający jednocześnie swoje miejsce w strukturze formalnej oraz wykonujący zadania procesowe.

Zespół ds. opracowania ankiet i raportów powoływany jest przez burmistrza/wójta i zwykle składa się z pracowników działu marketingu i promocji urzędu gminy. Często w skład tego zespołu powoływani są także pracownicy, którzy zatrudnieni są w innych działach, ale posiadają wykształcenie pomocne w badaniu opinii klientów urzędu, np. socjologiczne lub psychologiczne.

Warstwa przedmiotowa modelu:

Cele i zadania urzędu gminy wynikają z przepisów prawa oraz ze strategii rozwoju gminy. Stanowią podstawę usług świadczonych przez urząd gminy i stąd wpływają na konieczność realizacji określonych procesów⁴⁹⁶.

Procesy główne to te procesy realizowane przez urząd gminy, które przynoszą klientom urzędu bezpośrednią wartość. Zwykle dotyczą one działów i jednostek związanych z bezpośrednią działalnością urzędu i dostarczają usługę klientom zewnętrznym. Procesy te bezpośrednio wpływają na wartość dodaną i stąd „budują” ocenę działania urzędu w opinii interesariuszy. Na ich podstawie może być kreowana przewaga konkurencyjna gmin. Do procesów głównych zaliczamy zwykle takie procesy, jak:

- a) proces organizacji porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- b) proces organizacji spraw obywatelskich,
- c) proces organizacji zarządzania drogami,
- d) proces współpracy z partnerami zagranicznymi i organizacjami pozarządowymi,
- e) proces ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- f) proces organizacji usług społecznych,
- g) proces planowania przestrzennego,
- h) proces organizacji usług komunalnych.

Procesy pomocnicze warunkują i wspierają prawidłowy przebieg procesów głównych w urzędzie. Nie przyczyniają się bezpośrednio do tworzenia wartości dodanej dla klienta zewnętrznego, a dotyczą dostarczania zasobów i informacji do procesów głównych. Do procesów tych zaliczamy:

- a) proces informatyzacji urzędu,
- b) proces informacji i promocji,

⁴⁹⁶ Katalog podstawowych celów i zadań urzędu gminy został poddany szczegółowej analizie we wcześniejszych rozdziałach książki.

- c) proces organizacji pracy,
- d) proces gospodarki finansowej,
- e) proces gospodarowania majątkiem trwałym,
- f) proces doskonalenia jakości,
- g) proces kontroli,
- h) proces organizacji planowania strategicznego i pozyskiwania środków zewnętrznych,
- i) proces inwestycyjny,
- j) proces współpracy z partnerami zagranicznymi i organizacjami pozarządowymi,
- k) proces organizacji zamówień publicznych.

System mierników procesów głównych i pomocniczych jest zbiorem mierników wszystkich procesów głównych i pomocniczych w urzędzie gminy. Mierniki tworzone są dla poszczególnych procesów zgodnie z ich specyfiką oraz z założeniami i celami poszczególnych procesów. Zapisywane są w kartach procesów oraz w księdze jakości⁴⁹⁷.

Dokumentacja procesowa jest wynikiem operacji wykonywanych w modelu osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędu gminy. Jej zawartość merytoryczna dotyczy zwykle procedur lub odzwierciedlenia ustaleń w formie dokumentu formalnego⁴⁹⁸.

Regulacje wewnętrzne są uchwałami lub zarządzeniami władz urzędu, których celem jest nadanie statusu formalnego przyjętym procedurom lub wypracowanym mechanizmom⁴⁹⁹.

Systemy informatyczne dotyczą systemów stosowanych w modelowaniu, a także optymalizacji procesów głównych i pomocniczych oraz w bieżącym wsparciu zarządzania procesami. Programy służące modelowaniu i optymalizacji procesów to:

a) programy do tworzenia diagramów, służące wizualizacji i mapowaniu procesów,

b) narzędzia CASE (*Computer Aided System Engineering*) do modelowania procesów wtedy, gdy mają one być integrowane rozwiązaniami informatycznymi,

c) zaawansowane narzędzia do projektowania i doskonalenia procesów, pozwalające na analizy, symulacje, wyprowadzenie procesów ze strategii urzędu, automatyzację pracy urzędu oraz wszechstronną kontrolę⁵⁰⁰.

Mechanizmy doskonalenia realizacji oraz mechanizmy ustanawiania nowych procesów związane są ze zdolnością urzędu do doskonalenia procesów lub ustana-

⁴⁹⁷ Szczegółowa analiza mierników procesów przedstawiona została w rozdz. 4 pracy.

⁴⁹⁸ Dokumentacja procesowa opisana została w obszarze 4 warstwy dokumentacji procesowej modelu.

⁴⁹⁹ Analiza regulacji wewnętrznych przedstawiona została w warstwie 3 i 4 modelu.

⁵⁰⁰ A. Bitkowska, op. cit., s. 109 i 137; *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, red. T. Kasprzak, Warszawa 2005, s. 69–81.

wiania nowych w przypadku, gdy zmianie uległy zadania urzędu gminy wynikające z przepisów prawa lub strategii gminy, zmieniły się cele, które realizuje gmina lub wystąpiły inne czynniki zewnętrzne, takie jak np.: nowe potrzeby klientów urzędu gminy, pojawienie się nowych klientów oraz zalecenia audytorów wewnętrznych i zewnętrznych. W tych przypadkach urząd musi być zdolny do elastycznej i szybkiej reakcji. Konieczne działanie może zakładać jedynie optymalizację (dopasowanie) istniejącego procesu do nowych uwarunkowań lub opracowanie nowego procesu, nie realizowanego wcześniej przez urząd.

Warstwa regulacyjna modelu:

Ogólnie obowiązujące przepisy prawa, odnoszące się w szczególności do zadań gminy, z których następnie wynikają procesy realizowane w urzędzie gminy. Przepisy te determinują wyjścia procesów i w ten sposób wyznaczają minimalny zakres procesów, których realizacja w urzędach gmin jest obowiązkowa. Przepisy te dotyczą także regulacji branżowych, np. gospodarki komunalnej, ochrony środowiska itp., i stąd mogą wyznaczać standardy i uwarunkowania, którym realizowane procesy muszą sprostać. Przepisy prawa zwykle ułatwiają organizację procesów urzędu, wyznaczając ich minimalny zbiór oraz wskazując uwarunkowania ich realizacji. Jednak zbyt skomplikowane lub niewłaściwie sformułowane regulacje prawne ograniczają swobodę urzędów, wpływając na pogorszenie skuteczności ich funkcjonowania, również w układzie procesowym.

Strategia rozwoju gminy jest dokumentem wskazującym przede wszystkim cele strategiczne oraz taktyczne gminy, do których realizacji zobowiązany jest urząd gminy. Strategia, obok przepisów prawa, wyznacza zatem wyjścia procesów realizowanych w urzędzie. Dodatkowo, strategia ma znaczenie integrujące pracowników/realizatorów działań procesowych wokół wspólnej misji i wizji działania, co może mieć znaczący wpływ na efektywność podejmowanych działań wewnątrzprocesowych i całych procesów. Procesy realizowane w urzędzie muszą być spójne z zapisami strategii gminy⁵⁰¹.

Statut organizacyjny urzędu gminy wyznacza zakres działania, cele oraz sposoby ich realizacji. Wskazuje także władze gminy, które odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu zarządzania procesowego, podejmując decyzję o rozpoczęciu działań związanych z identyfikacją procesów i zatwierdzając formalnie nowy układ struktury organizacyjnej. Statut formułuje również zasady finansowania urzędu gminy, co może mieć wpływ na system stosowanych mierników procesowych, a także system kontroli wyznaczający ramy procesu kontrolnego.

Regulamin organizacyjny urzędu gminy jest dokumentem określającym przede wszystkim strukturę organizacyjną urzędu gminy, która, zanim zostanie wdrożo-

⁵⁰¹ G. Praweńska-Skrzypek, *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Warszawa 1997, s. 7–9.

ne zarządzanie procesowe, przyjmuje jedynie postać funkcjonalną. Ze struktury tej wynika zatem podział na działy (piony), których naczelnicy stają się zwykle właścicielami procesów realizowanych w urzędzie. Po wprowadzeniu zarządzania procesowego statut zostaje zmodyfikowany o strukturę procesową, uzupełniającą zwykle strukturę funkcjonalną.

Uchwały i zarządzenia urzędu gminy są regulacjami wydawanymi przez władze urzędu, określającymi kwestie szczegółowe związane z jego funkcjonowaniem. Dokumenty te dotyczą różnych obszarów i zwykle służą formalizacji przyjętych w urzędzie procedur postępowania.

Warstwa dokumentacji procesowej:

Karty przebiegu procesów głównych i pomocniczych (karty procesów) zawierają szczegółowy opis procesu, na który składają się takie elementy, jak: nazwa procesu, właściciel procesu, cel procesu, zakres procesu, wejścia/wyjścia, przebieg procesu, powiązania z innymi procesami oraz system przyjętych mierników. Karty są głównymi dokumentami odzwierciedlającymi przebieg procesu, mogą przyjmować formę jedynie tabelaryczną lub też być uzupełnione schematem graficznym przebiegu procesów.

Księga jakości zawiera opis systemu zarządzania jakością, odpowiedzialności kierownictwa urzędu, zasady zarządzania zasobami, zasady realizacji usług (w tym procesów urzędu) oraz zasady pomiaru, analizy i doskonalenia jakości. W księdze znajdują się także zapisy dotyczące liczby procesów, ich właścicieli oraz przebiegu⁵⁰².

Arkusze ocen skuteczności realizacji procesów głównych i pomocniczych są dokumentami tworzonymi w wyniku audytów wewnętrznych i zewnętrznych procesów, w których znajdują się uwagi dotyczące zgodności realizowanych procesów z założeniami przyjętymi w kartach procesów. Mają one zwykle postać tabelaryczną, pozwalającą audytorom na swobodne wyrażenie uwag dotyczących realizacji procesu.

Karty obserwacji i niezgodności powstają na podstawie arkuszy ocen skuteczności realizacji procesów i tworzone są przez audytorów. Na ich podstawie powstają dokumenty, które są bezpośrednim wskazaniem działań, które powinni podjąć właściciele procesów. Do dokumentów tych zaliczamy:

a) *wykaz działań zapobiegawczych*, które należy podjąć na podstawie poczynionych obserwacji podczas audytu. Działania te mają za zadanie zapobiegać w przyszłości potencjalnym niezgodnościom w realizacji procesów w stosunku do przyjętych założeń,

b) *zlecenie podjęcia działań korygujących*, które mają za zadanie przywrócić stan pożądany na podstawie niezgodności zaobserwowanych w trakcie realizacji procesów w stosunku do przyjętych założeń.

⁵⁰² J. Łańcucki, *Podstawy Kompleksowego Zarządzania Jakością TQM*, Poznań 2001, s. 115–117.

Wykaz działań podjętych przez właścicieli procesów głównych i pomocniczych jest to raport z działań wskazanych w wykazie działań zapobiegawczych oraz w zleceniu podjęcia działań korygujących.

Archiwum procesowe jest to zbiór historycznych dokumentów procesowych prowadzony przez pełnomocnika ds. jakości. Jego zadaniem jest przechowywanie dokumentów obrazujących przebieg zarządzania procesami w czasie, co umożliwia dokonywanie porównań historycznych i określanie trendów, np. poprawy lub spadku jakości, wydajności, czasu realizacji procesów itp. Archiwum może przyjmować formę zarówno tradycyjną, jak i elektroniczną.

Procedura przeglądów procesów głównych i pomocniczych dokonywanych przez właścicieli procesów jest to dokument w formie uchwały władz urzędu, który wskazuje zasady dokonywania przeglądów procesów przez ich właścicieli. Celem procedury jest standaryzacja terminów oraz sposobów oceny wszystkich procesów realizowanych w urzędzie, co sprzyja czytelności ocen i analiz otrzymywanych w wyniku przeglądów.

Procedura gromadzenia i analizy uwag realizatorów działań procesowych jest dokumentem w postaci uchwały władz urzędu gminy, którego zadaniem jest wskazanie sposobów zbierania uwag, które zgłaszają wykonawcy zadań procesowych oraz wskazanie sposobów dalszego postępowania ze zgromadzonymi uwagami. W ten sposób umożliwiony zostaje przepływ informacji od wykonawców do właścicieli procesów, a także zobowiązanie właścicieli do analizy zgromadzonych informacji i wyciągania z nich wniosków.

Procedura gromadzenia i analizy uwag odbiorców wyjść procesowych (interesariuszy) jest dokumentem w formie uchwały władz urzędu gminy, który określa sposób zbierania i analizowania uwag tych osób, do których skierowane są działania urzędu gminy. W ten sposób urząd uzyskuje cenne informacje dotyczące odbioru społecznego realizowanych procesów i ich wyjść (usług), co jest podstawą elastycznego dopasowywania się do oczekiwań odbiorców wyjść procesowych.

Wnioski i zalecenia z porównań benchmarkingowych są to dokumenty powstające na podstawie porównania z procesami realizowanymi w innych urzędach gmin. Są one tworzone przez właścicieli procesów na podstawie poczynionych obserwacji i następnie przedstawiane władzom urzędu gminy do akceptacji. Zaakceptowane działania wprowadzane są w życie.

Warstwa decyzyjna:

W warstwie decyzyjnej modelu zawarte są pytania w formie zamkniętej, które determinują dalszy przebieg prezentowanych modeli spełniania kryteriów dojrzałości procesowej. Pytania te znajdują się w miejscach wymagających od decydentów określenia, czy dana operacja lub dokument spełnia założone kryteria bądź wymagania, np. prawne. W zależności od odpowiedzi, która w tym przypadku może przyjąć postać potwierdzenia lub negacji, wyznaczone zostają dalsze, dwutorowe przebiegi prezentowanych modeli.

Warstwa przebiegów międzyoperacyjnych:

Dotyczy dynamicznego ujęcia występujących po sobie operacji, decyzji oraz sporządzanych dokumentów. Ujęcie dynamiczne pozwala na ukazanie opisanych wcześniej warstw modelu w ujęciu chronologicznym. Wyjścia poszczególnych operacji stają się wejściami kolejnych, co w modelu przedstawione jest w postaci strzałek. W ten sposób model tworzy jednocześnie szczegółowe procedury postępowania w procesie osiągania dojrzałości procesowej urzędów gmin – zarówno w ujęciu cząstkowym, jak i syntetycznym.

6.4. Modele cząstkowe adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin

Zgodnie z metodyką oceny poziomów dojrzałości procesowej przedstawioną w tabeli 15, przyjmuje się, że urzędy gmin, które nie dokonały żadnych działań związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego znajdują się na pierwszym poziomie dojrzałości procesowej. Każdy kolejny poziom wymaga spełnienia kryteriów, które ulegają kumulacji wraz z osiąganiem przez urzędy dojrzałości procesowej. Oznacza to, że np. aby spełniać kryteria z poziomu trzeciego, wszystkie kryteria z poziomu drugiego muszą zostać wcześniej spełnione – dopiero w takim przypadku urząd może zostać zakwalifikowany do poziomu trzeciego dojrzałości procesowej. Poniżej przedstawiono modele służące spełnianiu poszczególnych kryteriów prowadzących do osiągnięcia przez urząd gminy pełnej dojrzałości procesowej. Kolejność ich prezentacji jest zgodna z metodyką zaproponowaną w tabeli 15.

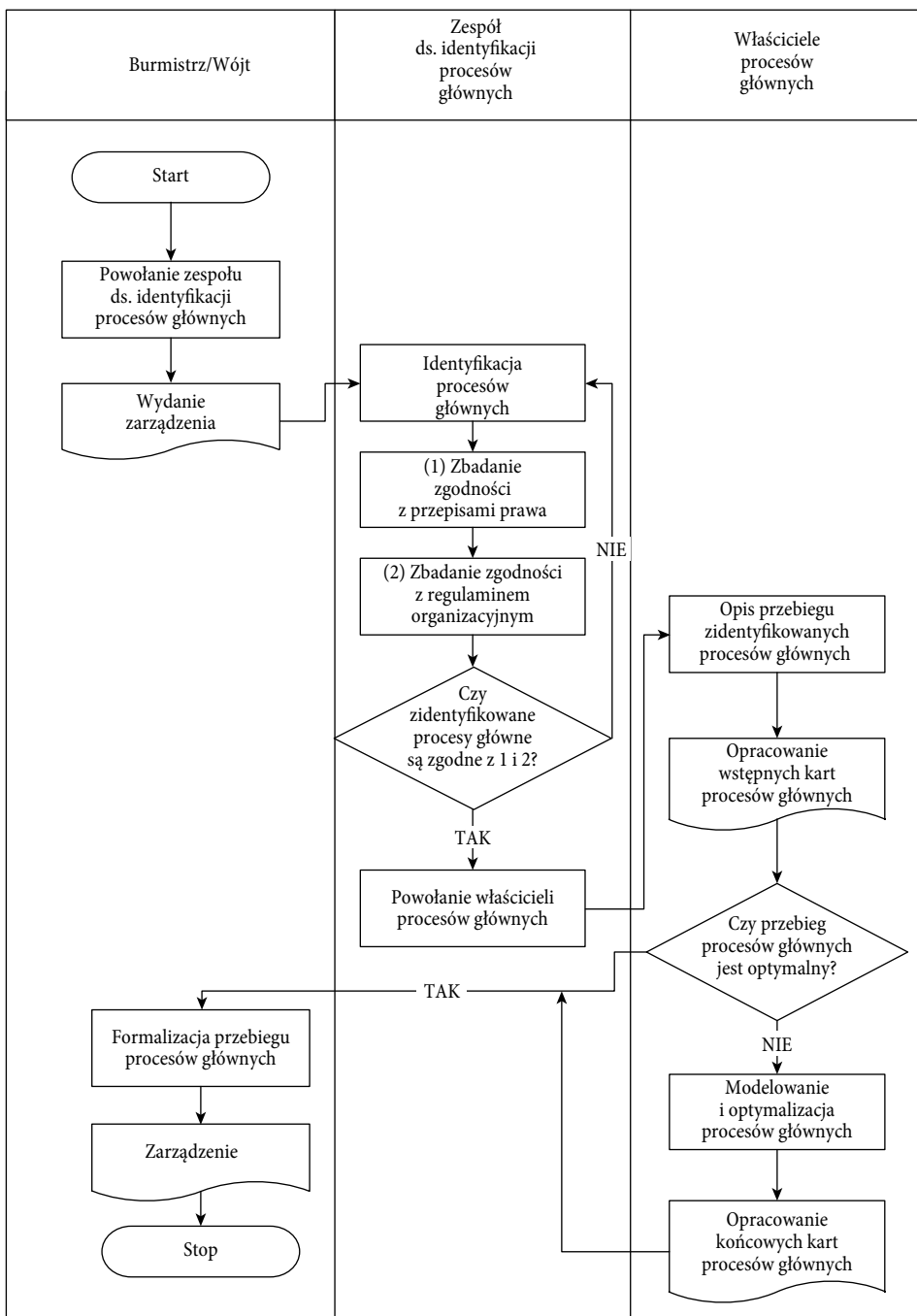
Model osiągania poziomu drugiego dojrzałości procesowej urzędu gminy (zgodnie z tab. 15)

W celu osiągnięcia drugiego poziomu dojrzałości procesowej, konieczne jest spełnienie przez urząd kryteriów nr 1, 2 i 3.

Model adaptacji kryterium 1

Kryterium 1: Zidentyfikowano najważniejsze procesy dla urzędu (procesy kluczowe), opisano przebieg ich realizacji oraz zostały one sformalizowane w formie regulacji wewnętrznych.

Model adaptacji kryterium 1 przedstawiono na schemacie 1. Spełnienie kryterium 1 rozpoczyna się od powołania zespołu ds. identyfikacji procesów głównych, który powinien składać się z kierownictwa urzędu gminy. Na tym etapie ważne jest, aby identyfikacją procesów zajmowali się członkowie władz urzędu oraz kierownicy, którzy na co dzień realizują zidentyfikowane procesy, ponieważ posiadają oni niezbędną wiedzę. Zespół ten powoływany jest przez burmistrza/wójta stosownym zarządzeniem.



Schemat 1. Model adaptacji kryterium 1

Źródło: opracowanie własne.

Po dokonaniu identyfikacji zespół ocenia zgodność realizowanych procesów z przepisami prawa oraz z wewnętrznymi obowiązującymi regulacjami zawartymi w regulaminie urzędu gminy. Jeżeli wynik analizy jest pozytywny, powołuje się właściciele procesów głównych, którymi zwykle są naczelnicy komórek organizacyjnych urzędu realizujących dane procesy w rzeczywistości. Właściciele opisują przebieg procesów z wykorzystaniem technik graficznych lub tabelarycznych i tworzą wstępne karty procesów głównych. Wzór karty procesu znajduje się w załączniku 1 do pracy. Jeżeli zidentyfikowany przebieg procesu nie jest optymalny, właściciele dokonują modelowania i optymalizacji procesów głównych oraz opracowują końcowe karty procesów, które następnie formalizowane są przez burmistrza/wójta urzędu gminy w postaci stosowanego zarządzenia.

Model adaptacji kryterium 2

Kryterium 2: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów kluczowych (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian.

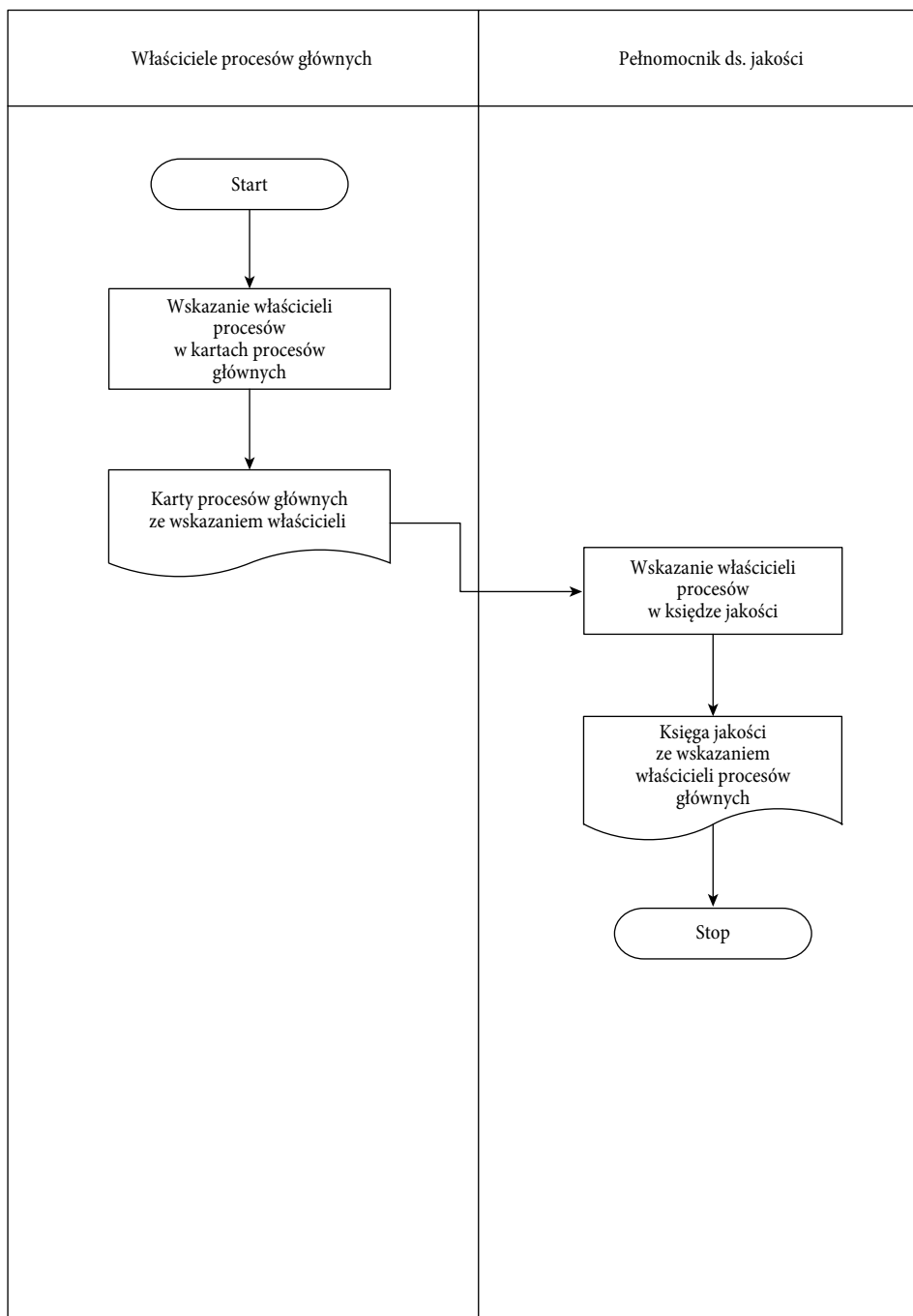
Model adaptacji kryterium 2 został przedstawiony na schemacie 2. Działanie rozpoczynające spełnienie tego kryterium polega na wskazaniu właścicieli procesów w kartach procesów. Operacji tej dokonują właściciele procesów i w jej wyniku występuje potwierdzenie przypisanej właścicielom odpowiedzialności za realizację procesów. Wynikiem tej operacji są karty procesów ze stosownymi zapisami, które następnie uwzględniane są w księdze jakości przez pełnomocnika ds. jakości. Wynikiem tego działania jest zmodyfikowana treść ksiąg jakości, z której jasno wynika przydział procesów do właścicieli.

Model adaptacji kryterium 3

Kryterium 3: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że grupy zadań urzędu, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, realizowane są zgodnie z formalnie przyjętym opisem ich przebiegu.

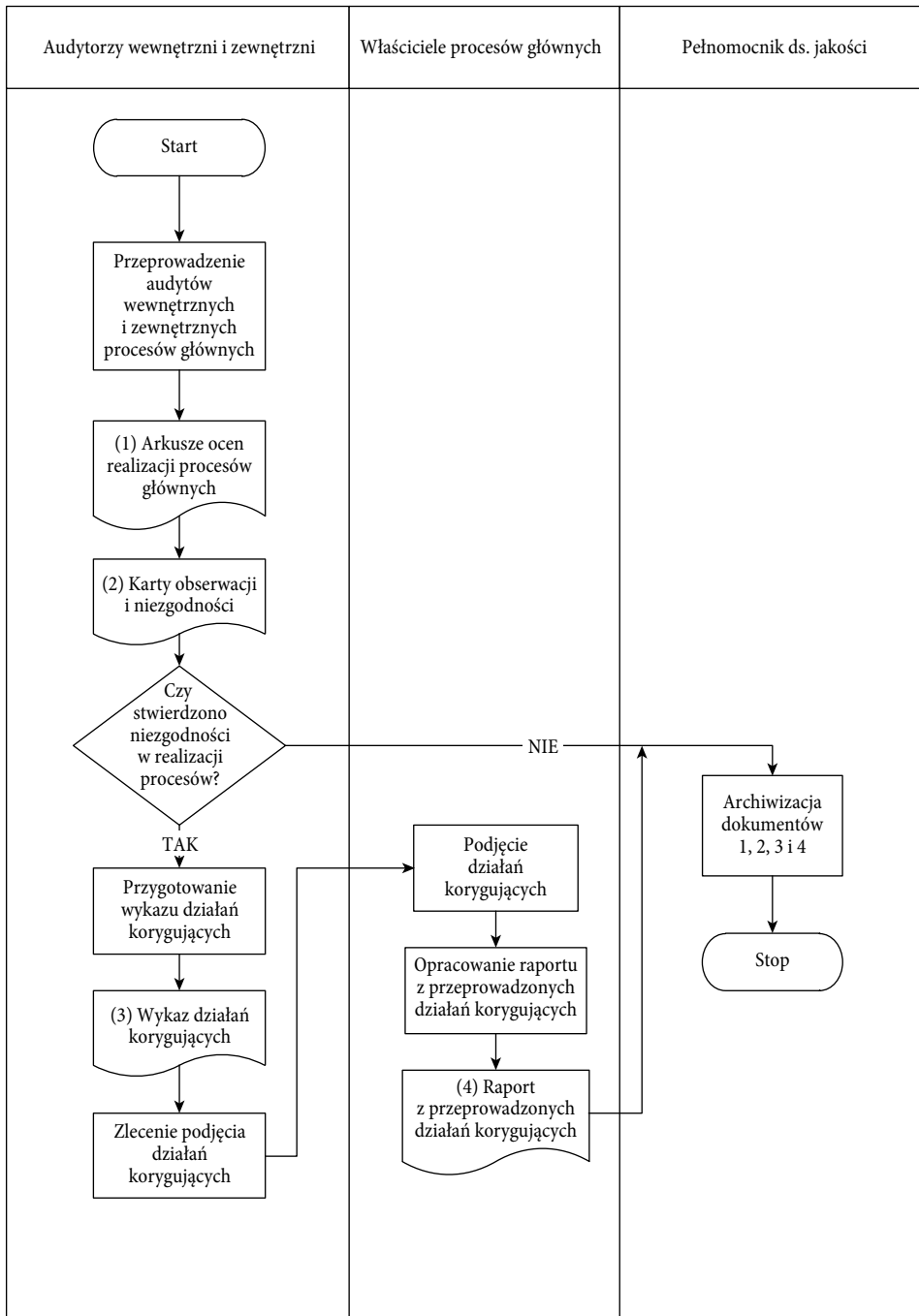
Model adaptacji kryterium 3 przedstawiony został na schemacie 3. Spełnienie tego kryterium rozpoczyna się od regularnego przeprowadzania audytów wewnętrznych i zewnętrznych procesów głównych. Do prowadzenia audytów wewnętrznych wyznaczona powinna być osoba z urzędu gminy, która po stosownym przeszkoleniu uzyskuje niezbędną wiedzę i doświadczenie. Audyty zewnętrzne przeprowadzane są zwykle przez wyspecjalizowane firmy wyłonione w ramach procedury przetargowej. W wyniku audytów powstają dwa dokumenty procesowe: arkusze ocen realizacji procesów głównych oraz karty obserwacji i niezgodności. Wzory tych dokumentów znajdują się w załącznikach nr 2 i 3 do pracy.

Jeżeli podczas audytów stwierdzono niezgodności, audytorzy przygotowują wykaz działań korygujących i zlecają ich podjęcie właścicielom procesów. Po dokonaniu wskazanych działań, właściciele sporządzają raport, który wraz z pozostałymi



Schemat 2. Model adaptacji kryterium 2

Źródło: opracowanie własne.



Schemat 3. Model adaptacji kryterium 3

Źródło: opracowanie własne.

dokumentami jest archiwizowany przez pełnomocnika ds. jakości w archiwum procesowym. Raporty właścicieli procesów stają się podstawą weryfikacji przeprowadzonych działań korygujących podczas kolejnych audytów. Audyty procesów głównych powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz w roku.

Model osiągnięcia poziomu trzeciego dojrzałości procesowej urzędu gminy (zgodnie z tab. 15)

W celu osiągnięcia trzeciego poziomu dojrzałości procesowej urzędu gminy, spełnione muszą być, oprócz kryteriów 1–3, kryteria 4, 5, 6 i 7. Ich opis znajduje się w tabeli 15. Model adaptacji tych kryteriów przedstawiono poniżej.

Model adaptacji kryterium 4

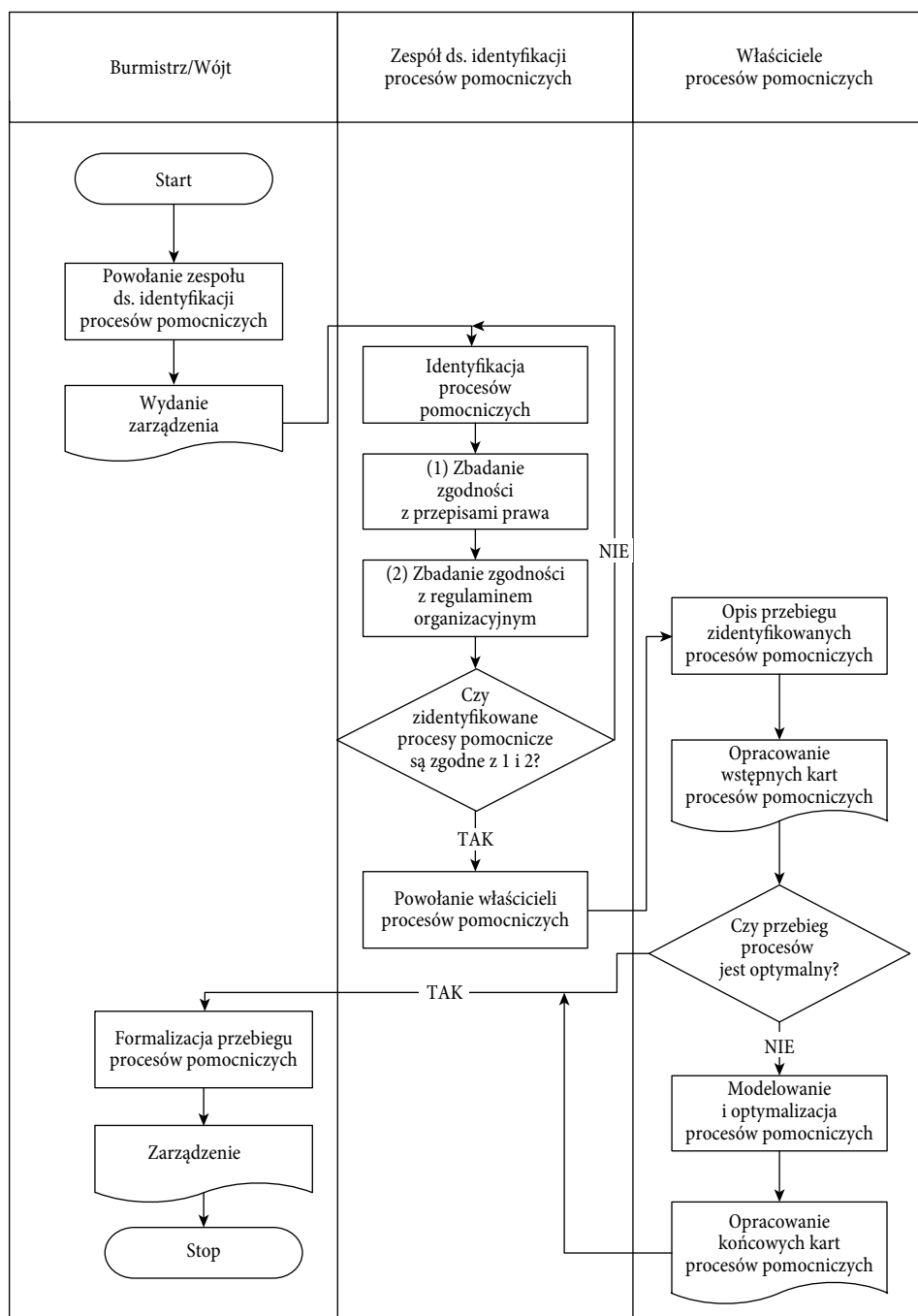
Kryterium 4: Zidentyfikowano większość procesów realizowanych w urzędzie, opisano przebieg ich realizacji oraz zostały one sformalizowane w postaci regulacji wewnętrznych.

Model adaptacji kryterium 4 przedstawiono na schemacie 4. Spełnienie kryterium 4 rozpoczyna się od powołania przez burmistrza/wójta urzędu gminy w formie zarządzenia zespołu ds. identyfikacji procesów pomocniczych. W skład zespołu powinni wchodzić członkowie kierownictwa urzędu. Po dokonaniu identyfikacji zespół ocenia, czy procesy pomocnicze są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i z regulacjami wewnętrznymi urzędu w postaci regulaminu organizacyjnego. Jeżeli tak, powoływani są właściciele procesów pomocniczych, którymi z reguły są kierownicy komórek realizujących te procesy. Nowi właściciele dokonują opisu przebiegu zidentyfikowanych procesów oraz sporządzają wstępne karty procesów. Następnie oceniają, czy przebieg procesów widoczny w kartach jest optymalny i w przypadku wystąpienia konieczności optymalizacji dokonują modelowania i usprawniania przebiegu. Po przeprowadzeniu zmian, właściciele tworzą końcowe karty procesów, które następnie są formalizowane przez wójta/burmistrza w postaci zarządzenia.

Model adaptacji kryterium 5

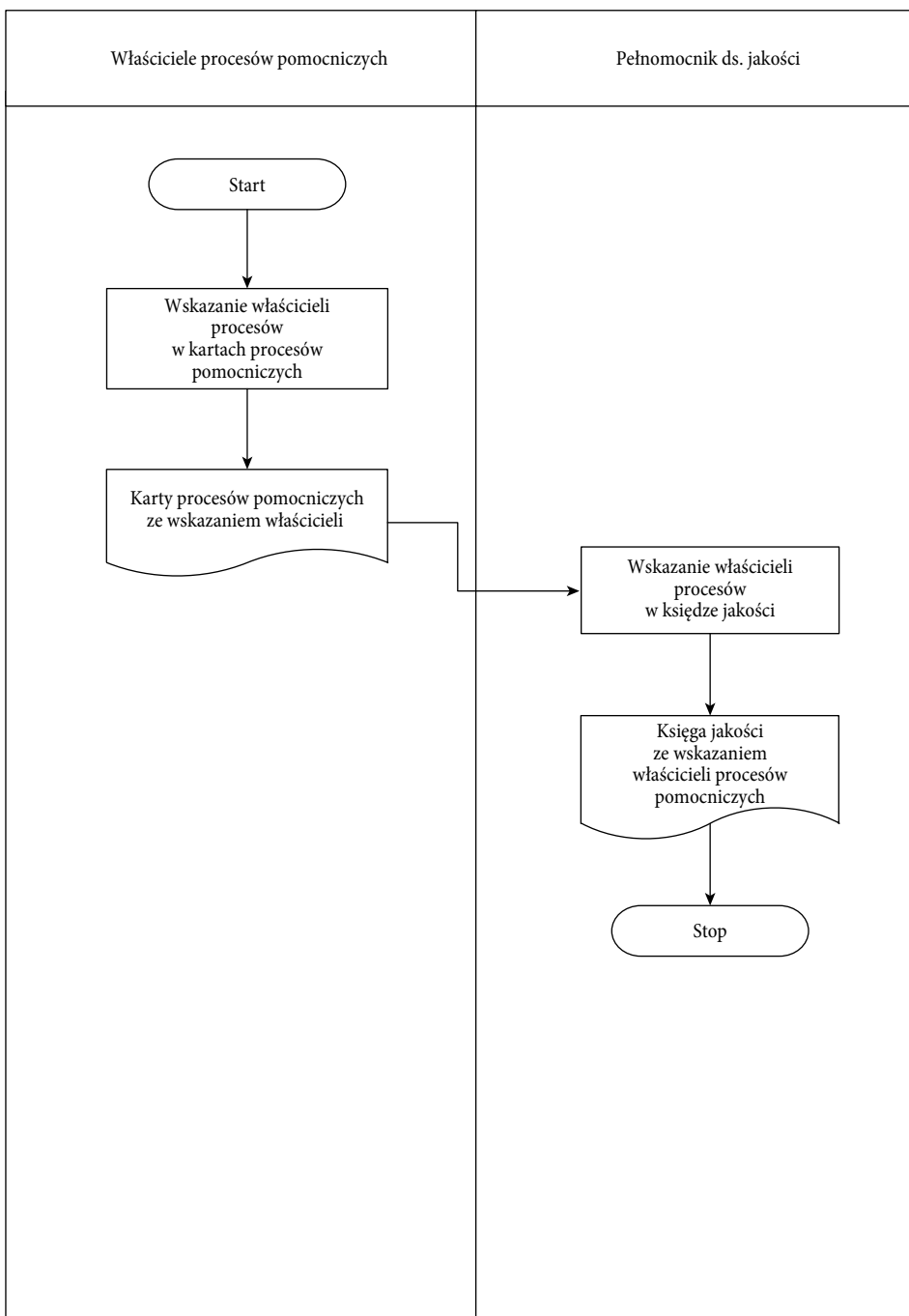
Kryterium 5: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że wyłoniono osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian.

Model adaptacji kryterium 5 przedstawiono na schemacie 5. Spełnienie tego kryterium przez urzędy gmin związane jest z umieszczeniem stosownych zapisów w dokumentacji procesowej, potwierdzających ustalenia przyjęte przy realizacji kryterium 4. Ważne jest zatem wskazanie właścicieli procesów pomocniczych w kartach procesów, a następnie w księdze jakości przez pełnomocnika ds. jakości. W ten sposób uzyskuje się przejrzystość uprawnień dotyczących zarządzania poszczególnymi procesami i odpowiedzialności za ich prawidłową realizację.



Schemat 4. Model adaptacji kryterium 4

Źródło: opracowanie własne.



Schemat 5. Model adaptacji kryterium 5

Źródło: opracowanie własne.

Model adaptacji kryterium 6

Kryterium 6: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że większość procesów realizowana jest zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji.

Model adaptacji kryterium 6 przedstawia schemat 6. Spełnienie tego kryterium rozpoczyna się od przeprowadzenia audytów wewnętrznych i zewnętrznych realizowanych procesów pomocniczych. Podmiotami uprawnionymi do przeprowadzenia tych działań są te same jednostki, które dokonują audytów procesów głównych. Audytorzy opracowują arkusze ocen realizacji procesów pomocniczych oraz karty obserwacji i niezgodności. Jeżeli podczas kontroli ujawnione zostaną nieprawidłowości, audytorzy zobowiązują właścicieli procesów pomocniczych do przeprowadzenia działań korygujących.

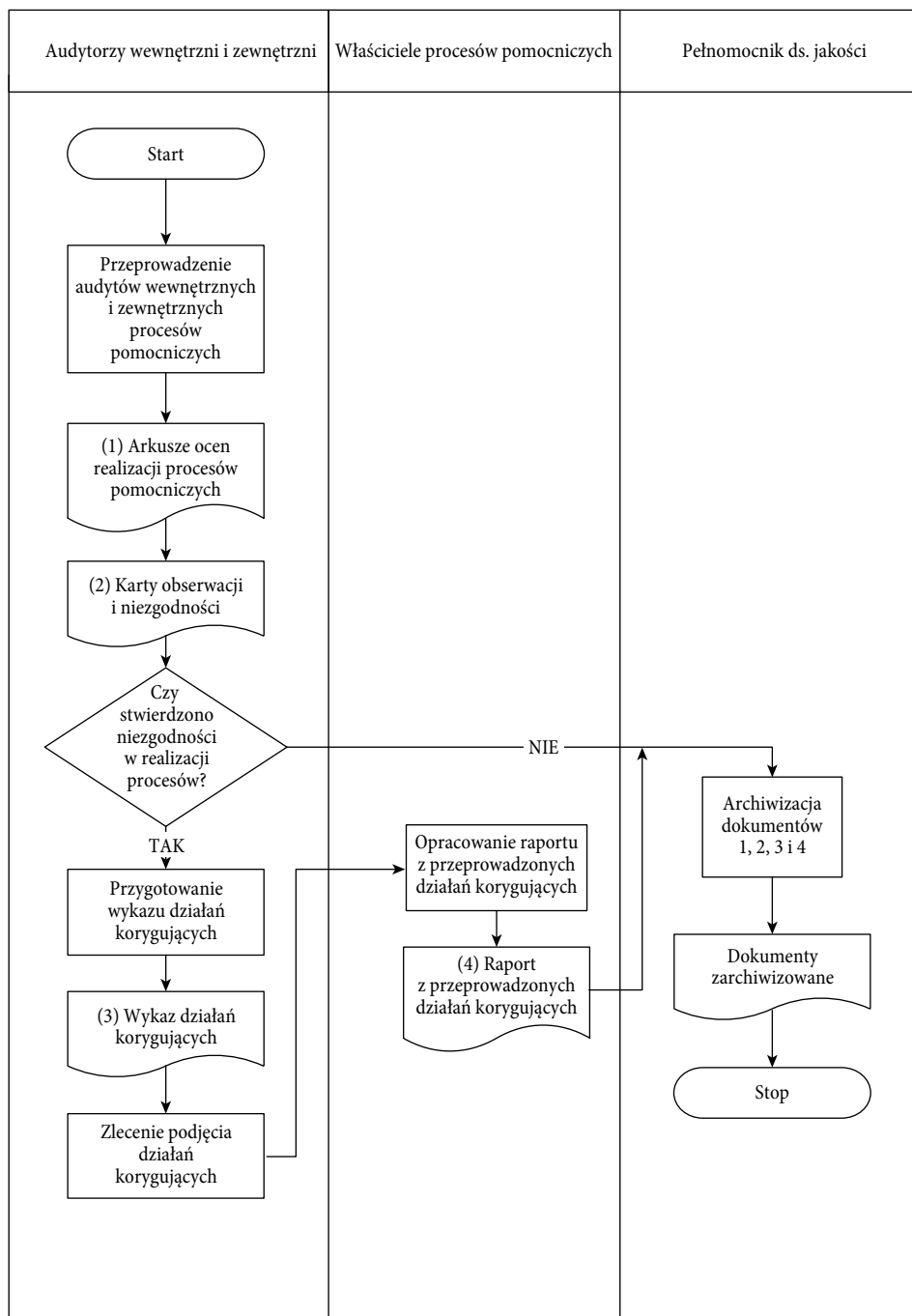
Następnie właściciele procesów pomocniczych, po przeprowadzaniu stosownych działań, sporządzają raport, który ostatecznie jest archiwizowany wraz z pozostałymi dokumentami procesowymi w archiwum procesowym przez pełnomocnika ds. jakości. Realizacja działań korygujących przez właścicieli procesów zostaje zweryfikowana podczas kolejnego audytu, który powinien być przeprowadzany nie rzadziej niż raz w roku.

Model adaptacji kryterium 7

Kryterium 7: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą.

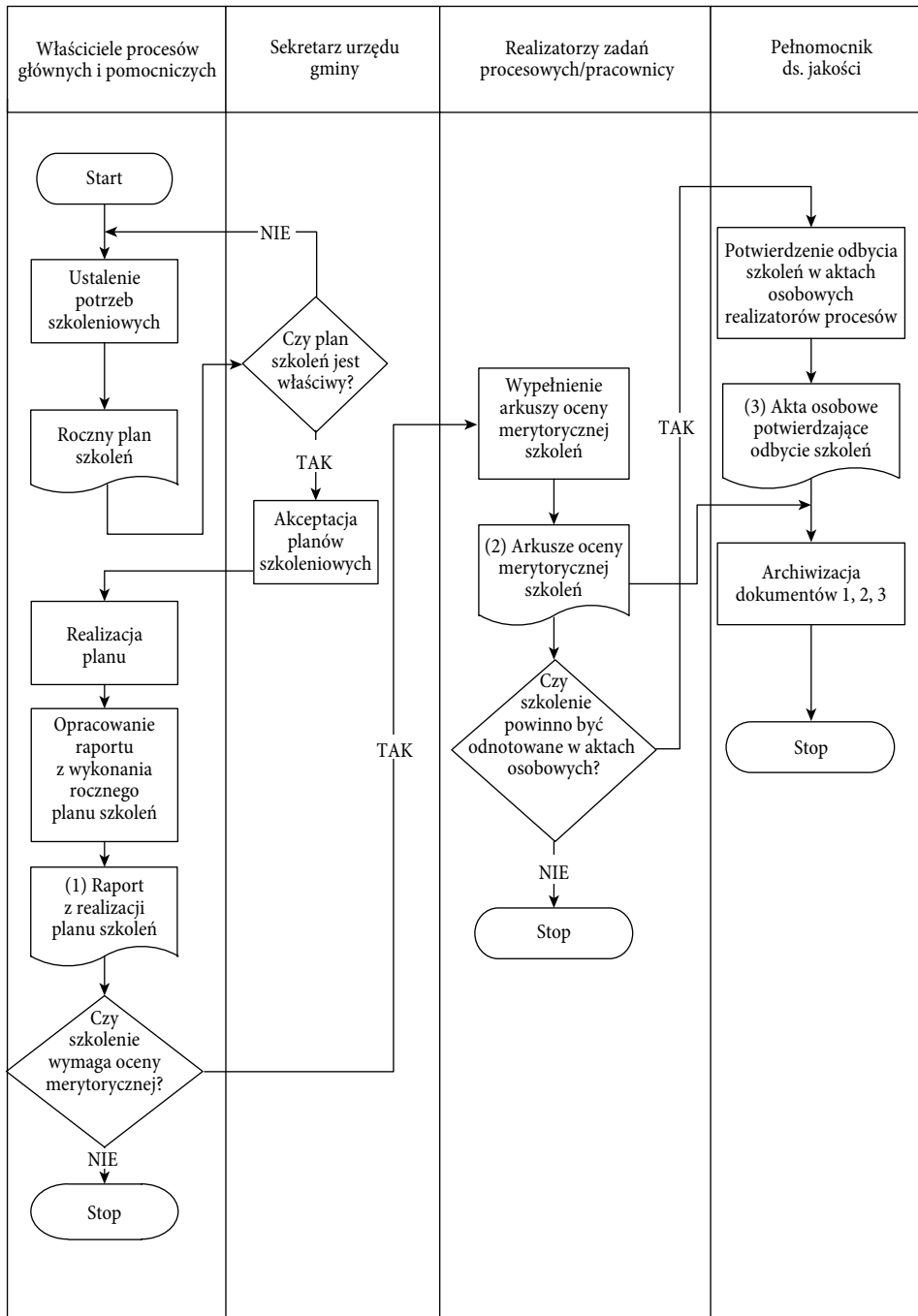
Model adaptacji kryterium 7 przedstawiono na schemacie 7. Działaniem rozpoczynającym jest ustalenie potrzeb szkoleniowych przez właścicieli procesów, którzy zarządzając procesami na co dzień, mają największą wiedzę w tym zakresie. Ważne jest również uwzględnianie opinii realizatorów procesów, którzy powinni mieć możliwość zgłaszania swoich potrzeb właścicielom procesów. W ten sposób powstają roczne plany szkoleń, które przedstawiane są przez właścicieli procesów sekretarzowi urzędu gminy w celu oceny ich zasadności. W przypadku zatwierdzenia planów przez sekretarza, właściciele przystępują do ich realizacji, po czym sporządzają raport z wykonanego planu szkoleń.

Jeżeli szkolenia wymagają oceny merytorycznej realizatorów działań operacji procesowych (np. w przypadku usług szkoleniowych świadczonych przez podmioty zewnętrzne), ocena taka dokonywana jest przez wypełnienie arkuszy ocen. Przykład arkusza oceny merytorycznej szkoleń znajduje się w załączniku nr 4 do pracy. Dodatkowo, jeżeli szkolenie wymaga odnotowania w aktach osobowych pracownika, dokonuje tego pełnomocnik ds. jakości w porozumieniu z jednostką odpowiedzialną za dokumentację osobową. Odnotowywane powinny być te szkolenia, które związane są z istotną zmianą w kwalifikacjach, kompetencjach i w poziomie wiedzy pracownika, co może mieć istotny wpływ na jego dalszą karierę zawodową. Następnie wszystkie dokumenty procesowe archiwizowane są przez pełnomocnika ds. jakości w archiwum procesowym.



Schemat 6. Model adaptacji kryterium 6

Źródło: opracowanie własne.



Schemat 7. Model adaptacji kryterium 7

Źródło: opracowanie własne.

Model osiągnięcia poziomu czwartego dojrzałości procesowej urzędu gminy (zgodnie z tab. 15)

W celu osiągnięcia czwartego poziomu dojrzałości procesowej, urzędy gmin muszą, poza wymienionymi wcześniej kryteriami, spełnić kryteria 8, 9, 10 i 11. Model adaptacji tych kryteriów przedstawiony został poniżej.

Model adaptacji kryterium 8

Kryterium 8: Zidentyfikowano procesy, których realizacja wymaga wsparcia systemami komputerowymi.

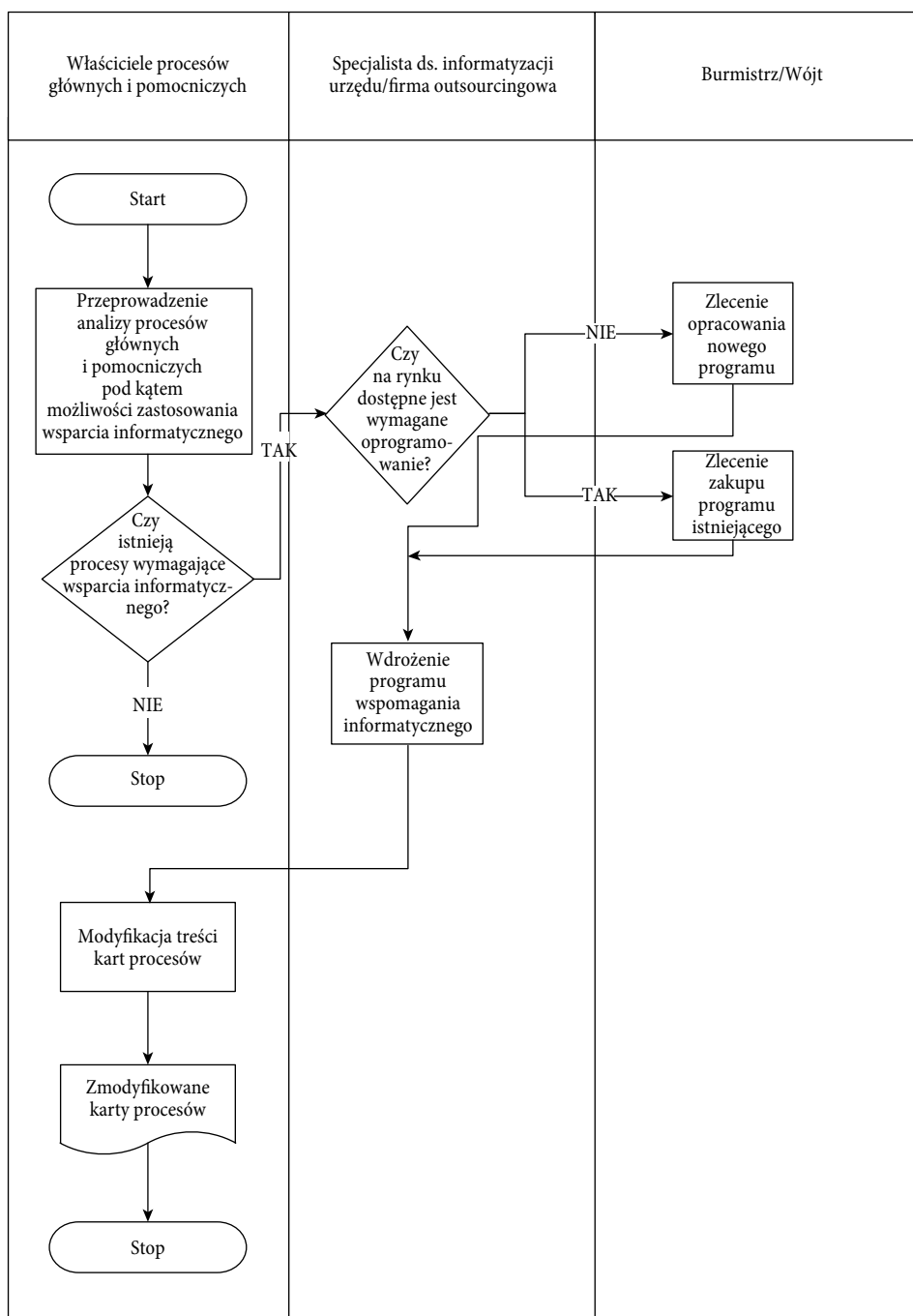
Model adaptacji kryterium 8 przedstawiono na schemacie 8. Spełnienie tego kryterium rozpoczyna się od dokonania analizy wszystkich procesów realizowanych w urzędzie pod kątem możliwości wdrożenia programów informatycznych, które wpływają na poprawę efektywności i skuteczności realizacji procesów i w efekcie – na poprawę funkcjonowania całego urzędu. Jeżeli takie procesy zostaną wyłonione, konieczne jest określenie, czy istnieje oprogramowanie, które powinno być w danym przypadku zastosowane. Odpowiedzi na to pytanie dostarcza specjalista ds. informatyzacji urzędu, który może być pracownikiem etatowym lub, częściej, wyspecjalizowanym podmiotem zewnętrznym, posiadającym wiedzę i doświadczenie związane z wdrażaniem programów informatycznych w urzędach, gdzie również wdrożono zarządzanie procesowe.

Jeżeli wymagane oprogramowanie jest dostępne na rynku, decyzję o jego zakupie i wdrożeniu podejmuje burmistrz/wójt gminy. Jeżeli wymagane oprogramowanie jest niestandardowe, burmistrz/wójt może zlecić jego opracowanie wyspecjalizowanemu podmiotowi. Po opracowaniu programu następuje jego wdrożenie oraz stosowna modyfikacja kart procesów, w których umieszcza się informacje dotyczące nowych narzędzi informatycznych stosowanych w realizacji danego procesu. Zmian treści kart procesów dokonują ich właściciele.

Model adaptacji kryterium 9

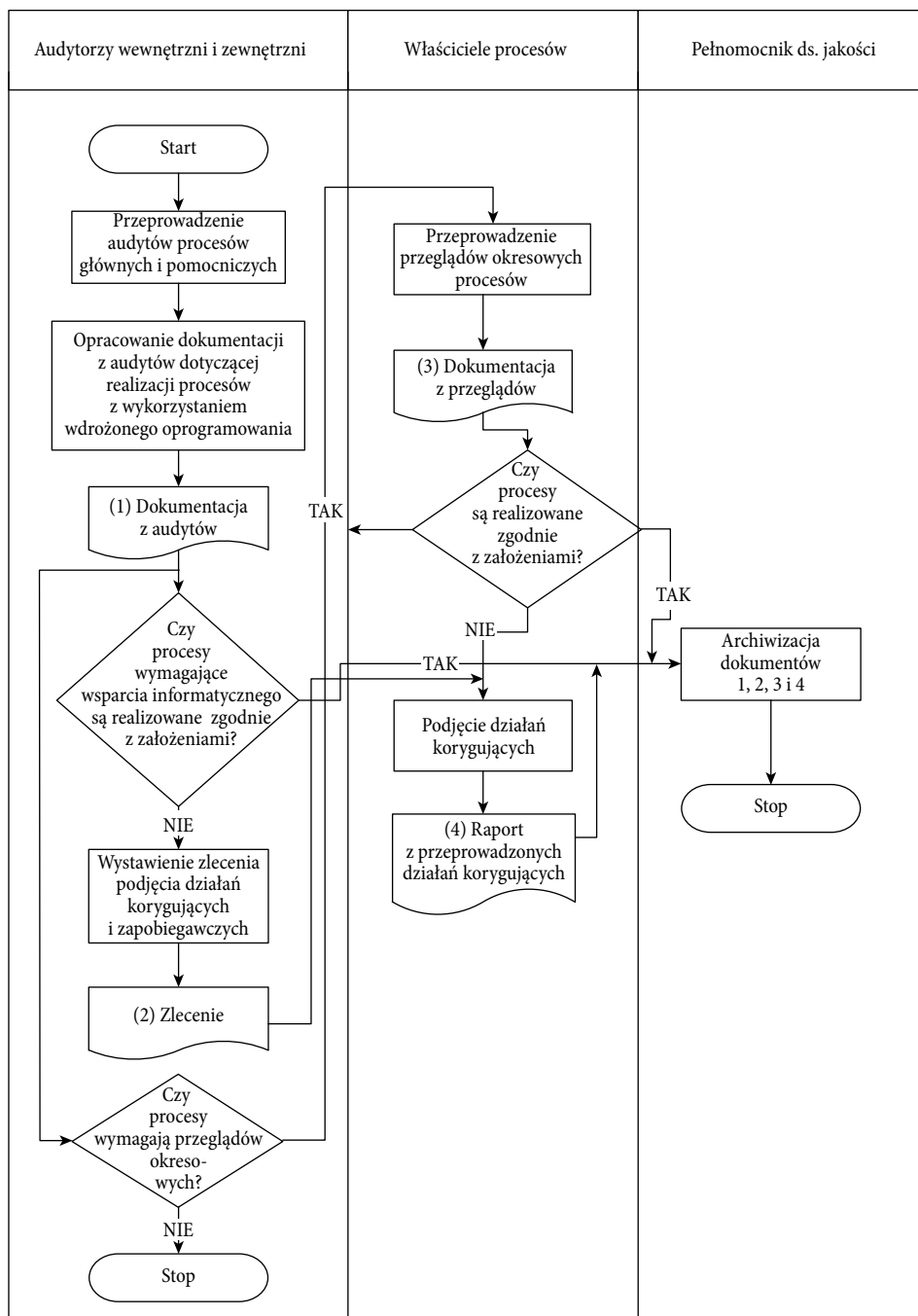
Kryterium 9: Procesy, które tego wymagają realizowane są z wykorzystaniem systemów komputerowych.

Model adaptacji kryterium 9 przedstawiono na schemacie 9. Aby spełnić to kryterium, na wstępie przeprowadzić należy audyty procesów również pod kątem właściwego wykorzystania wdrożonych w poprzednim kryterium systemów informatycznych. Na podstawie przeprowadzonych audytów określa się, czy procesy główne i pomocnicze realizowane są zgodnie z założeniami zastosowania systemów informatycznych. Audytorzy ustalają również, czy analizowane procesy wymagają szczególnych przeglądów okresowych dokonywanych przez właścicieli procesów.



Schemat 8. Model adaptacji kryterium 8

Źródło: opracowanie własne.



Schemat 9. Model adaptacji kryterium 9

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli procesy nie są realizowane zgodnie z założeniami, audytorzy zlecają podjęcie działań korygujących, które następnie wdrażane są przez właścicieli, a sporządzony raport archiwizowany jest przez pełnomocnika ds. jakości i służy jako podstawa weryfikacji działań korygujących podczas kolejnych audytów. Jeżeli procesy wymagają przeglądów okresowych prowadzonych przez właścicieli procesów, takie przeglądy są realizowane, a następnie sporządzany jest raport – zarówno z przeglądów, jak i z przeprowadzonych działań korygujących, jeżeli takie były niezbędne. Cała dokumentacja jest również archiwizowana w archiwum procesowym przez pełnomocnika ds. jakości.

Model adaptacji kryterium 10

Kryterium 10: Istnieje system monitoringu realizacji procesów w postaci określonych:

- a) mierników i celów realizacji wszystkich procesów,
- b) procedur przeglądów dokonywanych przez ich właścicieli,
- c) procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów,
- d) procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów)

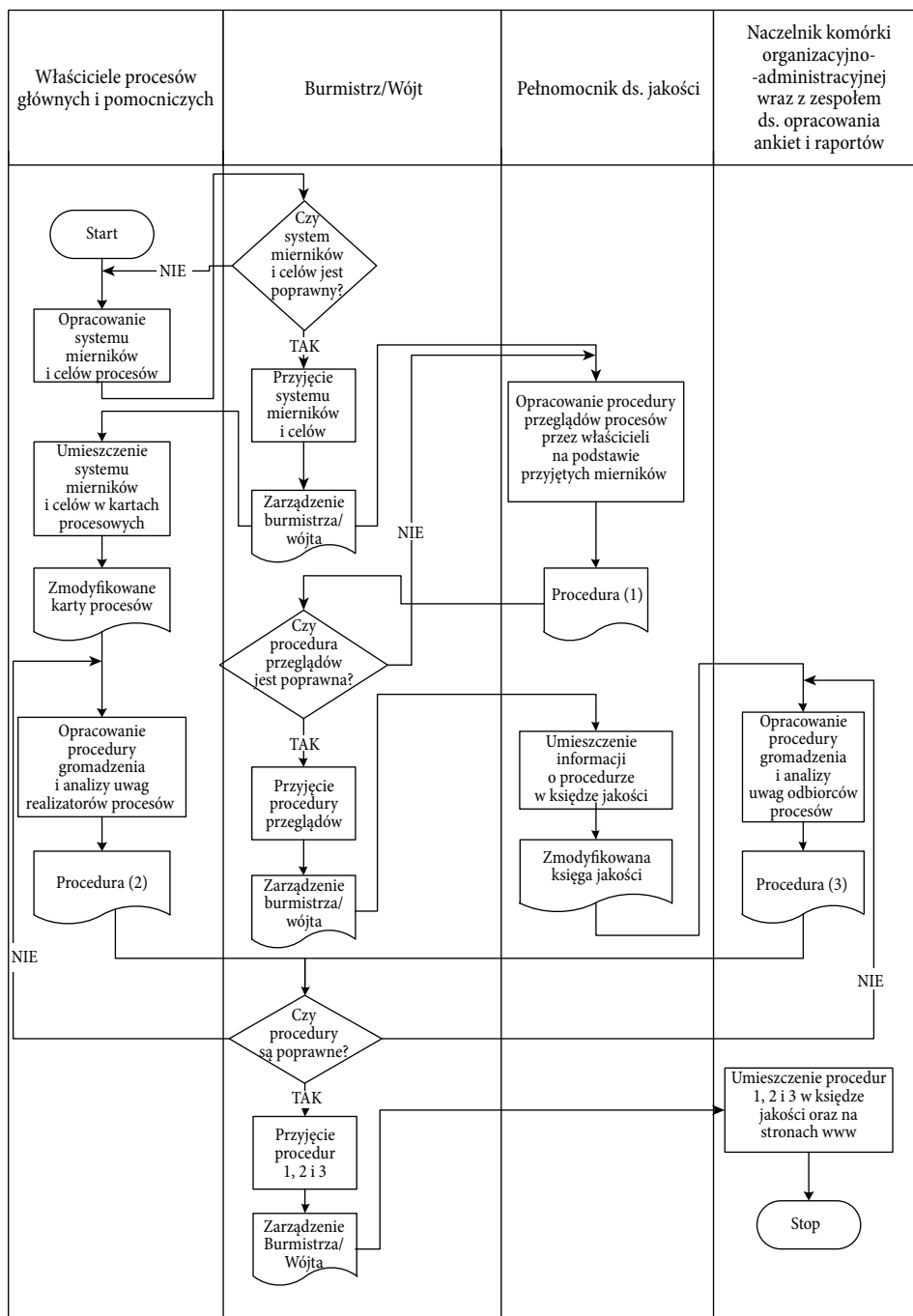
oraz został on zatwierdzony w formie regulacji wewnętrznych.

Model adaptacji kryterium 10 przedstawiono na schemacie 10. Spełnienie tego kryterium rozpoczyna się od ustalenia przez właścicieli procesów systemu mierników, za pomocą których oceniane i weryfikowane będą realizowane procesy. System ten uzależniony jest od charakteru danego procesu i musi być spójny z celami realizacji procesu, które są również określane na tym etapie⁵⁰³. Po stwierdzeniu poprawności dobranych mierników, burmistrz/wójt dokonuje ich formalnego przyjęcia w formie zarządzenia, a następnie właściciele procesów wpisują przyjęte mierniki i cele w karty procesów. Na tej podstawie pełnomocnik ds. jakości opracowuje procedurę przeglądu procesów przez właścicieli z uwzględnieniem przyjętych mierników i umieszcza ją w księdze jakości. Procedura ta powoduje, że mierniki stają się kluczowym elementem służącym bieżącej analizie realizowanych procesów.

Następnie właściciele procesów dokonują opracowania procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów procesów. Celem tej procedury jest określenie zasad, na jakich pracownicy wykonujący dane zadanie procesowe, mogą wyrażać swoje opinie dotyczące możliwości usprawnienia pracy na danym stanowisku lub całego procesu. Jest to ważna procedura, ponieważ pracownicy ci często dostrzegają problemy, które mogą pozostać niezauważone przez właścicieli procesów. Ważne jest również, żeby określona została procedura analizy zgłaszanych uwag, tzn. aby w praktyce nie występowała sytuacja, w której zgłaszane przez pracowników uwagi nie są uwzględniane (analizowane) przez właścicieli procesów.

Równolegle, naczelnik komórki organizacyjno-administracyjnej wraz z powołanym przez niego zespołem ds. opracowania ankiet i raportów opracowuje procedurę gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów. Zespół ten składa

⁵⁰³ Analiza mierników procesów przedstawiona została w rozdz. 4 książki.



Schemat 10. Model adaptacji kryterium 10

Źródło: opracowanie własne.

się zwykle z pracowników wydziału marketingu i promocji, a uzupełniają go pracownicy posiadający specjalistyczne wykształcenie, np. w obszarze socjologii lub analiz rynkowych. Procedura ta ma duże znaczenie dla poprawności realizowanych procesów, ponieważ umożliwia zbieranie opinii podmiotów, do których kierowane są działania urzędu. Opinie te pozwalają na bieżące dostosowywanie procesów do zmieniających się potrzeb interesariuszy.

Po stwierdzeniu poprawności opisanych procedur, burmistrz zatwierdza je w postaci zarządzenia, a pełnomocnik ds. jakości umieszcza procedury w księdze jakości oraz w formie elektronicznej na stronach www.

Model adaptacji kryterium 11

Kryterium 11: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że procesy monitorowane są zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników.

Model adaptacji kryterium 11 przedstawiono na schemacie 11. W modelu tym operacją rozpoczynającą jest monitorowanie procesów zgodnie z procedurami przyjętymi w poprzednim kryterium. Ważne jest, aby monitoring potwierdzony został zapisami w stosownych dokumentach. Zwykle jest to raport z przeprowadzonego audytu. Następną operacją jest przeprowadzenie przeglądu procesów przez ich właścicieli, który musi się odbywać również zgodnie z procedurami przyjętymi w modelu realizacji poprzedniego kryterium. Po przeprowadzeniu przeglądu procesów właściciele powinni sporządzić sprawozdanie, potwierdzające ich właściwą realizację wraz z uwagami. Dokumenty te są następnie archiwizowane w archiwum procesowym.

Model osiągnięcia piątego dojrzałości procesowej urzędu gminy (zgodnie z tab. 15)

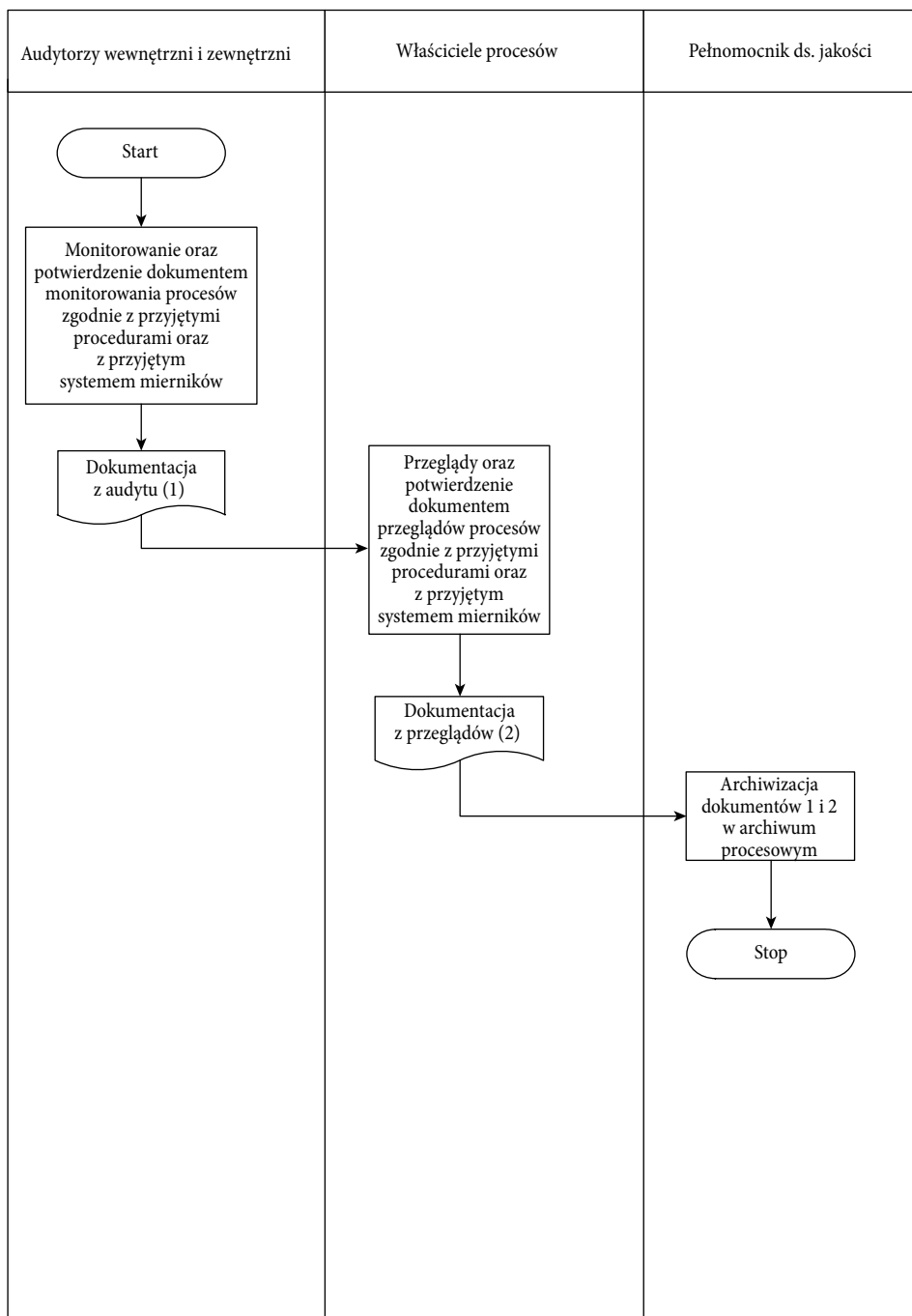
W celu osiągnięcia piątego (najwyższego) poziomu dojrzałości procesowej, urzędy gmin, oprócz wcześniejszego spełnienia kryteriów 1–11, muszą spełnić kryteria 12 i 13. Ze względu na swoją złożoność, kryterium 13, również graficznie, podzielone zostało na schematy, odpowiadające poszczególnym podkryteriom, zgodnie z tabelą 15. Model adaptacji kryterium 12 przedstawiono na jednym schemacie. Modele procesów adaptacji tych kryteriów przedstawione zostały poniżej.

Model adaptacji kryterium 12

Kryterium 12: Istnieją mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów w przypadku:

- Podkryterium a)** zmiany zadań realizowanych przez urząd,
 - Podkryterium b)** potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii,
 - Podkryterium c)** wystąpienia innych czynników zewnętrznych
- oraz zostały one przyjęte w formie regulacji wewnętrznych.

Model adaptacji kryterium 12 przedstawiono na schemacie 12. Spełnienie tego kryterium rozpoczyna się od identyfikacji przez władze gminy nowych zadań,



Schemat 11. Model adaptacji kryterium 11

Źródło: opracowanie własne.

które powinien realizować urząd lub od ustanowienia nowych celów w strategii rozwoju gminy, co powoduje, że urząd powinien udoskonalić procesy bieżące lub ustanowić nowe. Mogą również wystąpić inne czynniki zewnętrzne, takie jak zmiana przepisów prawa, zmiana preferencji klientów urzędu gminy, wnioski składane przez radę gminy itp.

W takich sytuacjach, po zaprezentowaniu problemów burmistrzowi/wójtowi gminy, dokonuje on zatwierdzenia konieczności realizacji nowych zadań lub celów przez wydanie zarządzenia. Na jego podstawie sekretarz gminy określa, czy realizacja nowych zadań i celów wymaga ustanowienia nowych procesów, czy jedynie modyfikacji procesów już realizowanych przez urząd. W przypadku modyfikacji procesów, stosownego modelowania i optymalizacji dokonują ich właściciele, zapisując zmiany w kartach procesów. W przypadku konieczności ustanowienia nowych procesów, sekretarz gminy wyznacza jednostkę odpowiedzialną za jego realizację i nowy właściciel procesu (zwykle kierownik tej jednostki) dokonuje projektowania i optymalizacji nowego procesu. Następnie władze gminy dokonują stosownych modyfikacji w statucie i regulaminie urzędu gminy oraz przedmiotowych uchwałach i zarządzeniach.

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13a

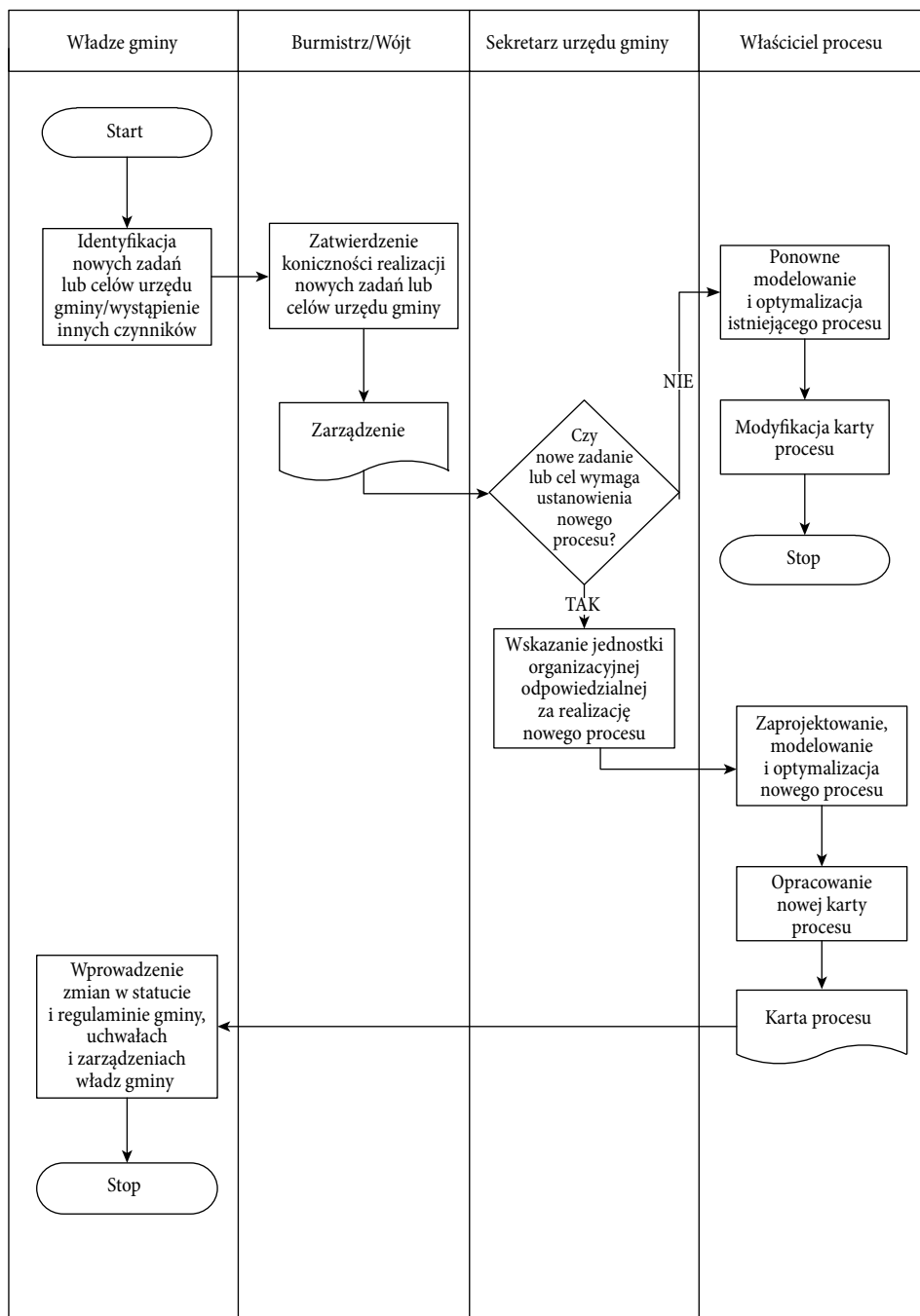
Jak już wspomniano, spełnienie kryterium 13 jest procesem złożonym, który postanowiono podzielić na 4 podkryteria: 13a, 13b, 13c i 13d. Przyjmuje się, że kryterium 13 zostaje spełnione tylko wtedy, gdy urząd gminy spełnia wszystkie 4 podkryteria łącznie.

Kryterium 13: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:

Podkryterium a) audyty procesów

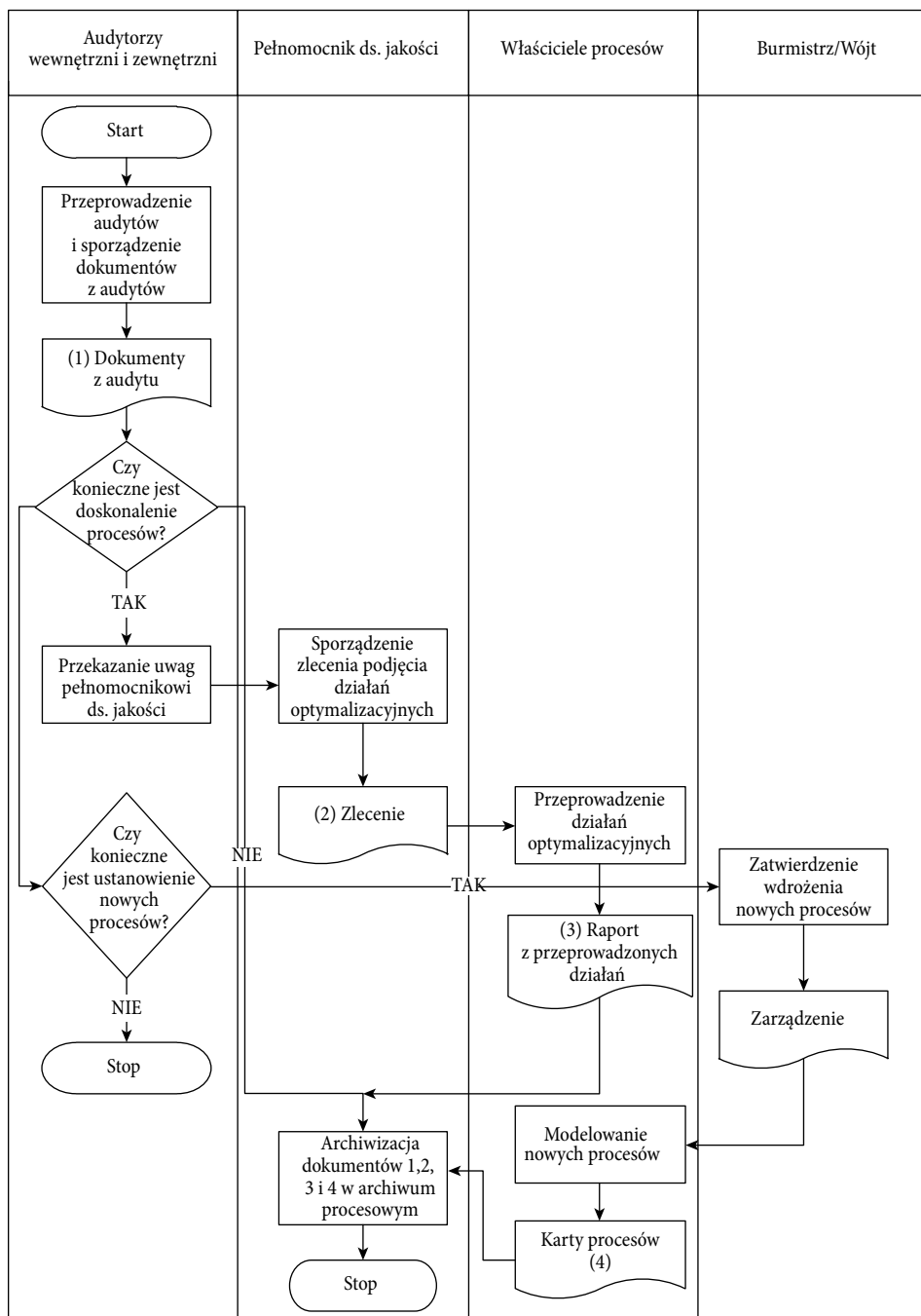
Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13a przedstawiono na schemacie 13. Opisany tym modelem warunek dotyczy systematycznej realizacji audytów w urzędzie oraz ich odpowiedniego dokumentowania. Audytorzy wewnętrzni oraz zewnętrzni przeprowadzają systematyczne audyty nie rzadziej niż raz w roku i sporządzają stosowne dokumenty, zawierające wnioski i uwagi. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, uwagi przekazywane są pełnomocnikowi ds. jakości, który sporządza zlecenia podjęcia działań optymalizacyjnych. Wzór zlecenia zaprezentowano w załączniku nr 5 do pracy. Zlecenie przekazywane jest właścicielom procesów, którzy przeprowadzają stosowne działania korygujące i sporządzają raport. Raport ten podlega weryfikacji w trakcie kolejnego audytu. Następnie dokumenty są archiwizowane w archiwum procesowym przez pełnomocnika ds. jakości.

W przypadku wystąpienia konieczności ustanowienia nowych procesów, decyzja zatwierdzająca podejmowana jest przez burmistrza/wójta w postaci zarządzenia, a następnie właściciele nowych procesów dokonują ich modelowania i sporządzają karty procesów, które później archiwizuje pełnomocnik ds. jakości.



Schemat 12. Model adaptacji kryterium 12

Źródło: opracowanie własne.



Schemat 13. Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13a

Źródło: opracowanie własne.

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13b

Kryterium 13: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:

Podkryterium b) systematyczna samoocena

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13b przedstawiono na schemacie 14. Pierwszą operacją rozpoczynającą proces spełnienia tego kryterium jest przeprowadzenie kontroli zarządczej przez burmistrza/wójta w celu oceny, czy procesy realizowane są zgodnie z przyjętymi procedurami i czy wymagają optymalizacji. Dodatkowo ocenia się, czy w uzasadnionych przypadkach opracowywane są nowe procesy i czy podczas dokonywania kontroli występuje potrzeba ustanowienia nowych procesów. Dodatkowo, podczas kontroli zarządczej ustala się, które procesy wymagają przeprowadzenia samooceny dokonywanej przez realizatorów. W przypadku stwierdzenia takiej konieczności, przeprowadza się samoocenę.

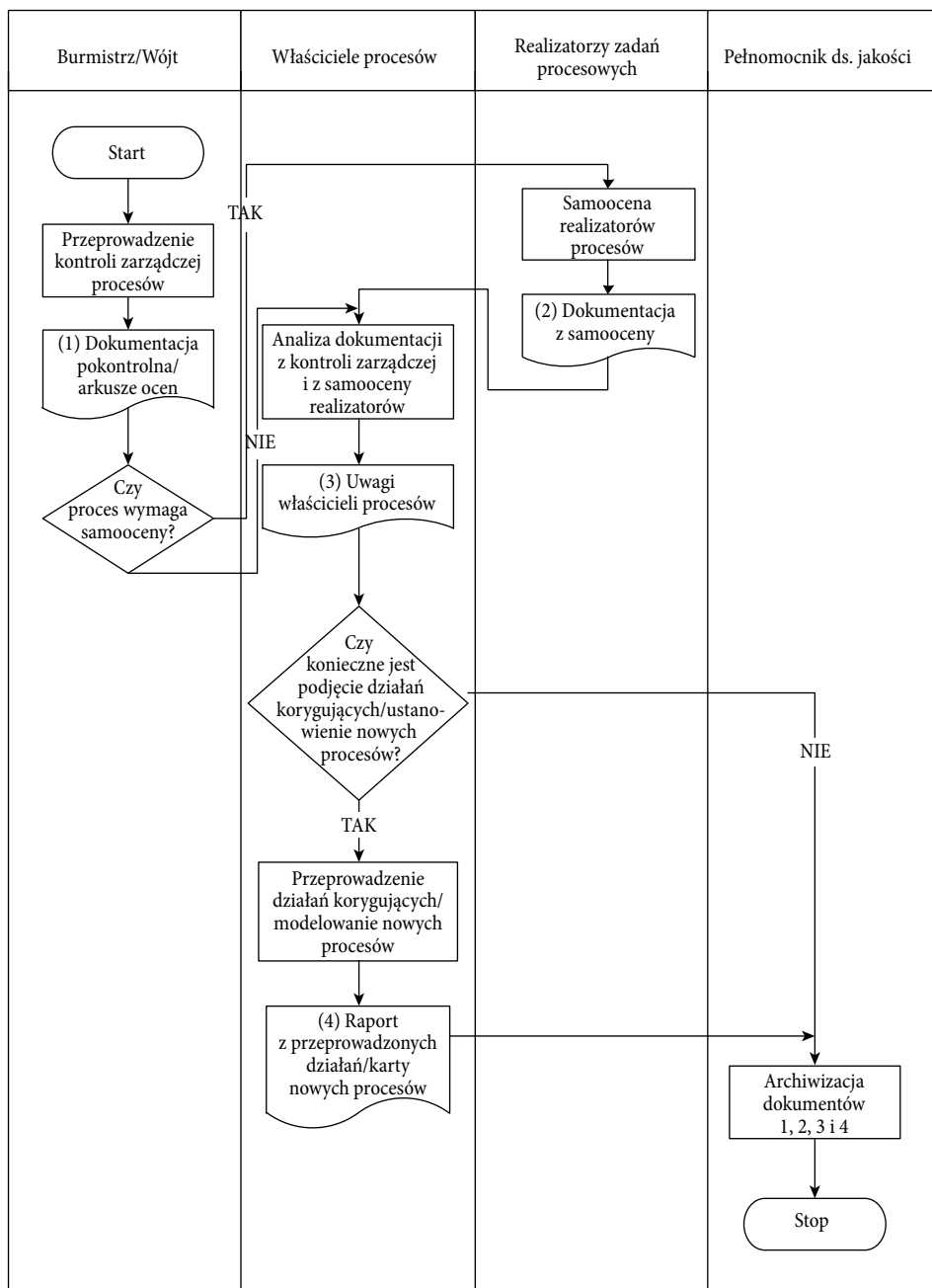
Dokumentacja z kontroli zarządczej oraz samooceny realizatorów procesów jest następnie analizowana przez właścicieli procesów, którzy sporządzają dokument zawierający ich uwagi z analizy. W przypadku stwierdzenia konieczności podjęcia działań korygujących lub modelowania nowych procesów, podejmowane są takie działania. Następnie cała dokumentacja archiwizowana jest przez pełnomocnika ds. jakości w archiwum procesowym.

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13c

Kryterium 13: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:

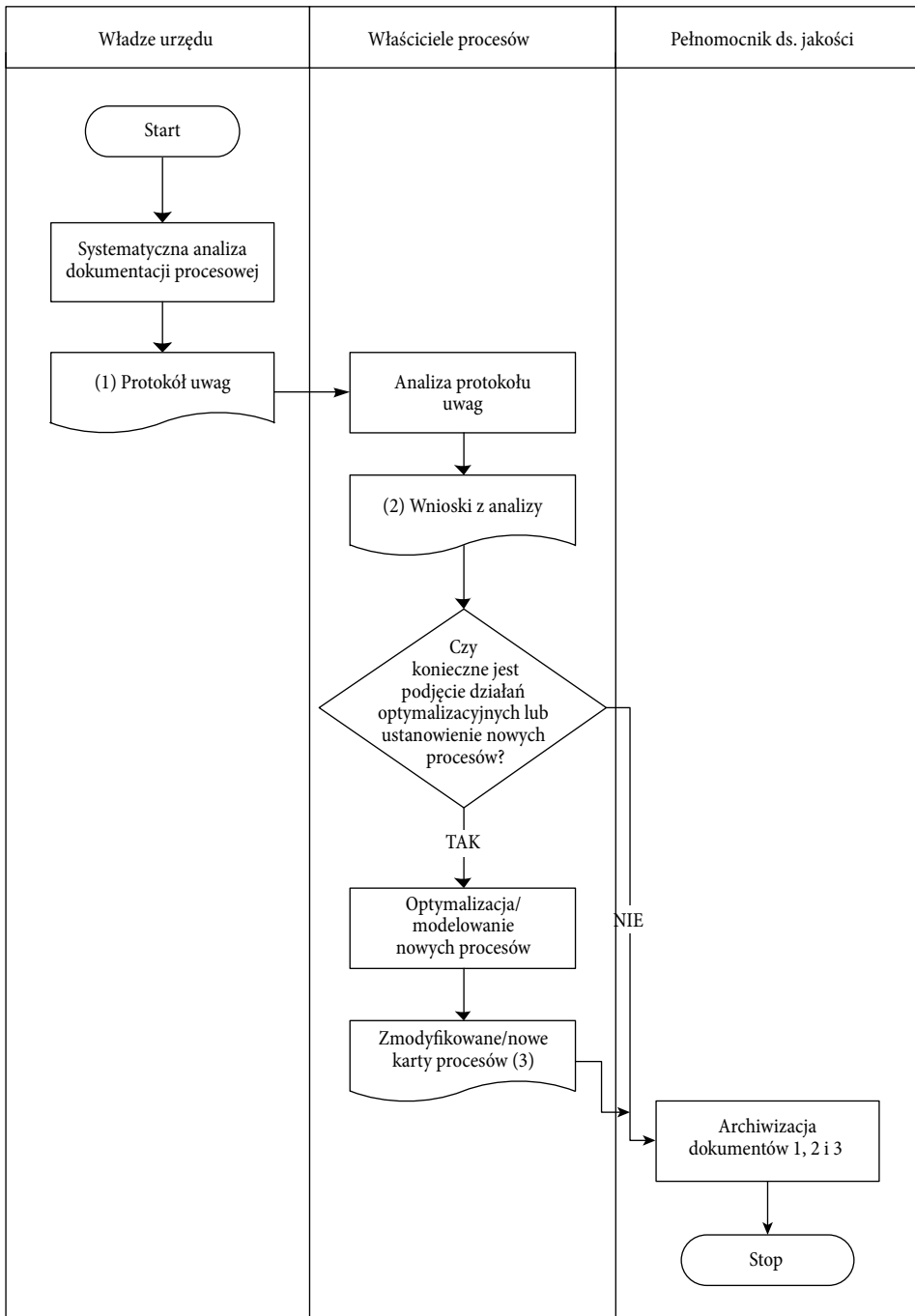
Podkryterium c) ocena i analiza osiągniętych wyników

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13c przedstawiono na schemacie 15. Spełnienie tego podkryterium rozpoczyna się od systematycznej oceny całej dokumentacji zgromadzonej w archiwum procesowym na podstawie działań podejmowanych na poprzednich poziomach dojrzałości procesowej. Historyczne spojrzenie na osiągnięte wyniki może doprowadzić do innych wniosków, związanych z koniecznością dalszej optymalizacji procesów lub ustanowienia nowych. Ocenę kończy sporządzenie protokołu uwag, który przekazywany jest właścicielom procesów. W przypadku stwierdzenia konieczności podjęcia działań optymalizacyjnych, właściciele procesów ponownie modelują i optymalizują procesy, albo projektują nowe procesy. Modyfikacji ulegają także karty procesów, a w przypadku ustanawiania procesów nowych, tworzone są też nowe karty. Następnie dokumentacja procesowa archiwizowana jest przez pełnomocnika ds. jakości.



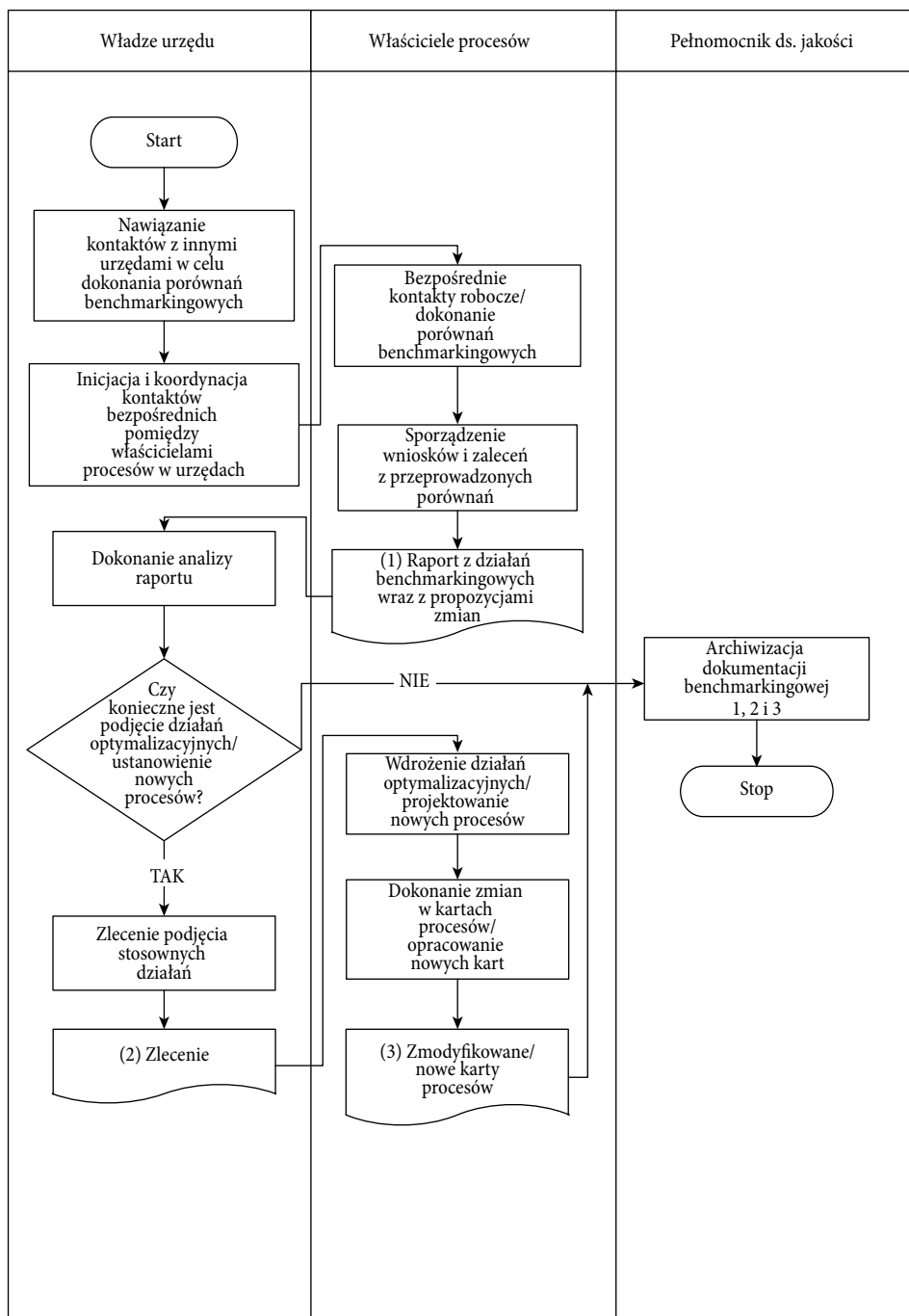
Schemat 14. Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13b

Źródło: opracowanie własne.



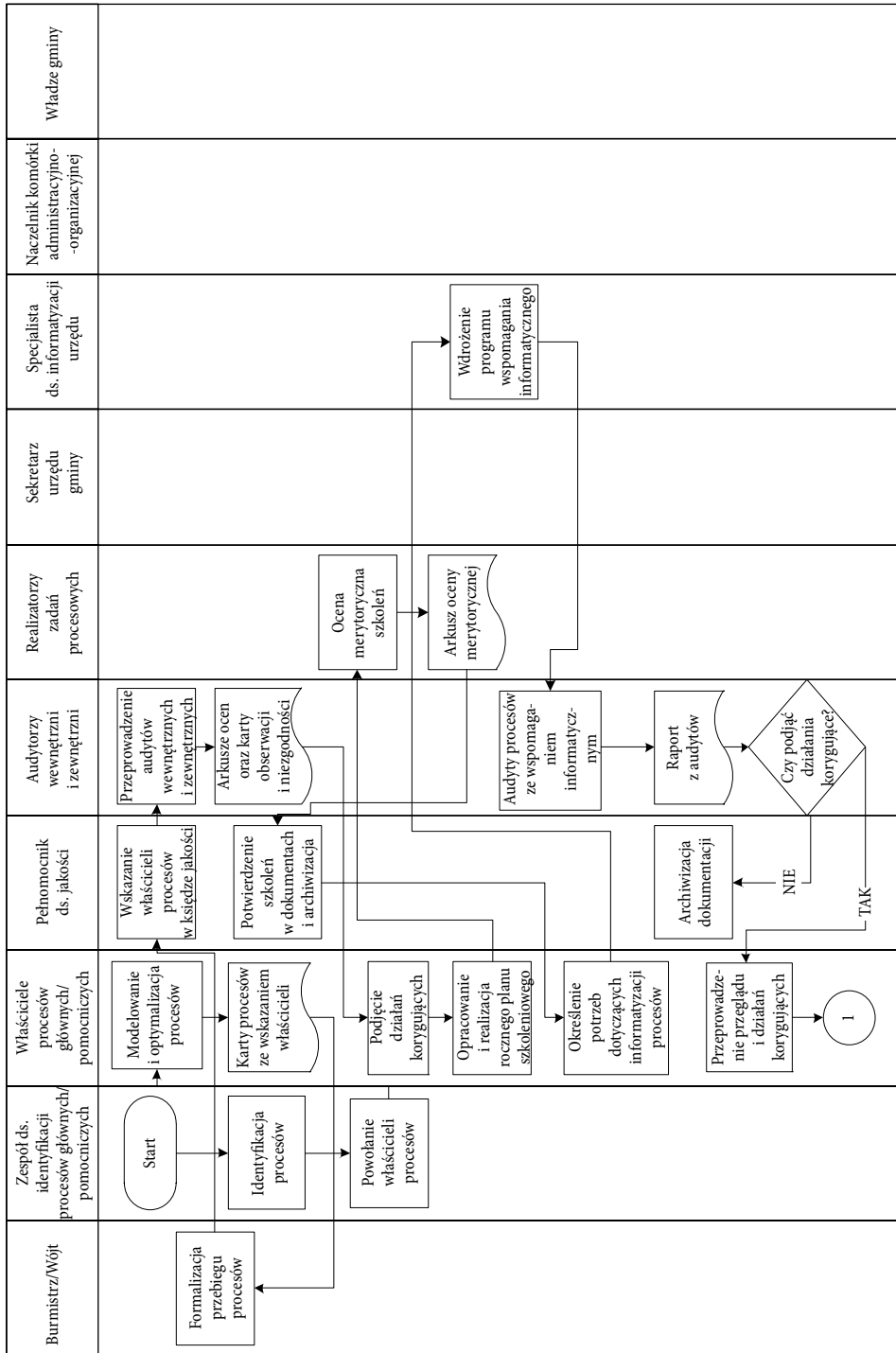
Schemat 15. Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13c

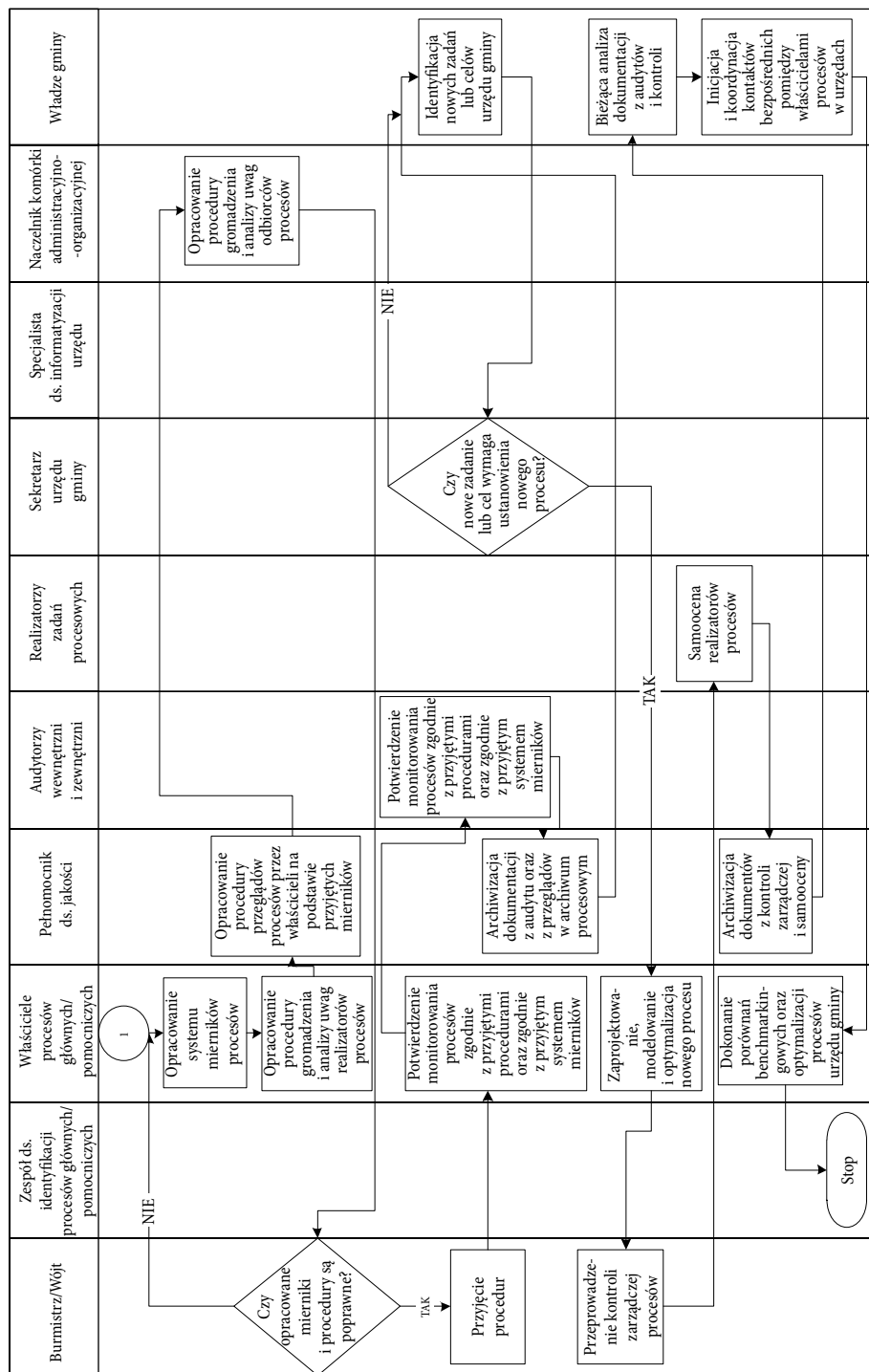
Źródło: opracowanie własne.



Schemat 16. Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13d

Źródło: opracowanie własne.





Schemat 17. Syntetyczny model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin

Źródło: opracowanie własne.

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13d

Kryterium 13: Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:

Podkryterium d) porównywania z procesami ustanowionymi w innych urzędach (*benchmarking* procesów)

Model adaptacji kryterium 13, podkryterium 13d przedstawiono na schemacie 16. Zgodnie z tym modelem, spełnienie ostatniego kryterium rozpoczyna się od nawiązania przez władze gminy współpracy z innymi urzędami, które wdrożyły zarządzanie procesowe. Porozumienie na najwyższym szczeblu zarządzania umożliwia zainicjowanie kontaktów roboczych pomiędzy właścicielami procesów w celu dokonania porównań *benchmarkingowych*. Porównania te dokonywane są przez właścicieli procesów, którzy sporządzają z tych działań stosowne raporty wraz z propozycjami przeprowadzenia zmian procesów lub ustanowienia nowych. Raporty te przedstawiane są władzom urzędu.

W przypadku stwierdzenia, że na podstawie porównań w urzędzie należy podjąć działania optymalizujące procesy lub zaprojektować nowe procesy, władze gminy wydają stosowne zlecenie, na podstawie którego właściciele procesów podejmują te działania. Wprowadzone zmiany zostają następnie przedstawione w zmodyfikowanych lub nowych kartach procesów, które później archiwizowane są w archiwum procesowym przez pełnomocnika ds. jakości.

Ważne jest, aby działania *benchmarkingowe* prowadzone były jednocześnie regularnie i wielokierunkowo, tzn. we współpracy z wieloma urzędami, które działają procesowo. Porównywaniu takiemu służyć może tworzenie platform *benchmarkingowych*.

Przestawione modele cząstkowe adaptacji poszczególnych kryteriów pozwalają na szczegółowe wskazanie sposobu przeprowadzania działań, które mogą pozwolić urzędowi gminy osiągnąć najwyższy poziom dojrzałości procesowej. Należy podkreślić, że kryteria te powinny być spełniane podczas procesu wdrożeniowego zgodnie z przedstawioną kolejnością. Natomiast po wdrożeniu zarządzania procesowego w urzędzie (po osiągnięciu poziomu najwyższego), realizacja większości działań wymienionych w zaprezentowanych modelach przebiega równolegle, ponieważ są to zwykle działania, które wymagają systematycznego wykonywania w ramach bieżącego zarządzania urzędem procesowym.

6.5. Syntetyczny model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin

Na schemacie 17 zaprezentowano syntetyczny model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej przez urzędy gmin. Model ten przedstawiono w postaci schematu blokowego współzależności, który podobnie jak w przypadku modeli cząstkowych,

opisanych w poprzednim punkcie opracowania, pozwolił na przedstawienie takich obszarów działania urzędu gminy, jak:

- podmioty biorące udział w procesie osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędu, które odpowiedzialne są za wykonanie poszczególnych operacji procesowych,
- operacje procesowe – w kolejności ich występowania w całym procesie osiągnięcia dojrzałości procesowej,
- najważniejsze decyzje procesowe determinujące dalszy przebieg procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej,
- najważniejsze dokumenty procesowe będące wynikiem operacji procesowych.

Ponieważ cały proces osiągnięcia dojrzałości procesowej składa się ze spełnienia 13 kryteriów i proces spełnienia każdego z nich opisany został za pomocą indywidualnego schematu blokowego współzależności (poprzedni punkt pracy), stworzenie jednego syntetycznego schematu wymagało uproszczenia warstwy operacji, dokumentacji oraz decyzji procesowych. Na schemacie 17 umieszczono zatem wyłącznie elementy kluczowe, co pozwoliło na stworzenie syntetycznego i przejrzystego obrazu procesu osiągnięcia dojrzałości.

Opracowanie modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin dodatkowo pozwoliło autorowi na stworzenie narzędzia diagnostycznego w postaci kwestionariusza oceny poziomu dojrzałości procesowej urzędu gminy. Kwestionariusz ten przedstawiony został w załączniku nr 6 do pracy. Narzędzie to zawiera uszczegółowiony wykaz kryteriów, których spełnienie wymagane jest w celu osiągnięcia kolejnych poziomów dojrzałości procesowej urzędu. Może ono być szczególnie pomocne w ocenie poziomu zaawansowania prac nad wdrożeniem zarządzania procesowego w urzędzie gminy oraz służyć może do wskazania kierunków dalszych działań w celu osiągnięcia pełnej dojrzałości. Opracowany kwestionariusz jest zbieżny w swej zawartości merytorycznej z modelem opracowanym przez autora i przedstawionym w niniejszym rozdziale, co powoduje, że oba te narzędzia wzajemnie się uzupełniają i są komplementarne.

Podsumowanie

Osiągnięcie dojrzałości procesowej urzędów gmin jest procesem złożonym, który w zaproponowanym modelu wymaga spełnienia 13 kryteriów odpowiadających 5 poziomom dojrzałości procesowej. Osiągnięcie dojrzałości procesowej polega na chronologicznym spełnianiu kolejnych kryteriów. Dzięki takiemu działaniu urząd przechodzi przez poszczególne poziomy dojrzałości procesowej aż do poziomu piątego, który uznano za najwyższy. Jednak w praktyce często występują sytuacje, w których kryteria spełniane są chaotycznie i/lub równolegle. Zaproponowana systematyka pozwala wtedy urzędowi zdiagnozować zaawansowanie prac wdrożeniowych i przyjąć logiczny harmonogram dalszego doskonalenia procesów.

W przypadku urzędów rozpoczynających prace wdrożeniowe, spełnianie poszczególnych kryteriów wymaga usystematyzowanego postępowania, które zostało opisane z wykorzystaniem modeli cząstkowych. W procesie osiągnięcia każdego z kryteriów należy określić, które podmioty powinny podejmować określone operacje, jaka jest optymalna kolejność tych operacji, jakie dokumenty trzeba tworzyć lub wykorzystać podczas wykonywanych operacji i podejmowanych decyzji, oraz kiedy i jakie decyzje podejmować, a także jakie dokumenty procesowe należy tworzyć. W ten sposób działania wdrożeniowe zostają szczegółowo zaplanowane, co w praktyce sprzyja sprawności ich realizacji.

Stworzone modele cząstkowe, które porządkują opisane obszary, mogą znacznie ułatwić podejmowanie działań w celu osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędów. Modele te pozwalają na lepsze zrozumienie badanej materii przez wykazanie związków zachodzących pomiędzy poszczególnymi elementami ich struktury statyczno-dynamicznej. Pozwalają na opis sytuacji kluczowych w procesie osiągnięcia dojrzałości i rozwiązywanie problemów, zanim się pojawią. Przede wszystkim jednak, przedstawione modele pozwalają uniknąć straty czasu i środków na działanie metodą prób i błędów, ponieważ urzędy, które podejmują decyzję o wdrożeniu zarządzania procesowego lub dotyczącą optymalizacji prowadzonej działalności procesowej, nie są zmuszone do eksperymentowania – mogą wykorzystać zaproponowane modele jako gotowe wzorce postępowania.

Należy również podkreślić aspekt wykorzystania przedstawionych modeli jako narzędzi nauczania, szczególnie w kontekście częstych nieporozumień dotyczących zarządzania procesowego wynikających z regulacji wdrożeniowych norm ISO⁵⁰⁴. Modele cząstkowe oraz model syntetyczny jednoznacznie wskazują, że identyfikacja oraz opis procesów głównych są jednymi z podstawowych działań osiągnięcia drugiego poziomu dojrzałości procesowej i stanowią zaledwie podstawę do podejmowania dalszych działań⁵⁰⁵.

Szczególną rolę odgrywa w tym względzie model syntetyczny, który pozwala na całościowe ujęcie procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędów gmin. Model ten zawiera kluczowe operacje, będące przedmiotem modeli cząstkowych i stąd można go uznać za cenne źródło informacji o całym procesie. Modele cząstkowe natomiast stanowią uszczegółowienie i uzupełnienie modelu syntetycznego, dostarczając urzędom gmin szczegółowych informacji dotyczących postępowania, zmierzającego do osiągnięcia pełnej dojrzałości procesowej. Szczegółowy kwestionariusz diagnostyczny poziomu dojrzałości procesowej urzędów gmin stanowi

⁵⁰⁴ Szczegółowe omówienie tego problemu przedstawiono w poprzednich rozdziałach opracowania.

⁵⁰⁵ W wielu urzędach gmin przyjmuje się, że identyfikacja i opis procesów głównych są równoznaczne z wdrożeniem zarządzania procesowego. Nieporozumienie to pokazuje, jak długą drogę muszą jeszcze przebyć te urzędy, aby osiągnąć pełną dojrzałość procesową. Zaprezentowane modele pozwalają uświadomić potrzebę podejmowania dalszych działań oraz dostarczają gotowych procedur postępowania.

wykaz kryteriów koniecznych do spełnienia w celu pełnego wdrożenia zarządzania procesowego⁵⁰⁶. Kwestionariusz odpowiada na pytanie, jakie kryteria należy jeszcze spełnić w urzędzie, natomiast opracowany model wskazuje sposób przeprowadzenia niezbędnych działań.

⁵⁰⁶ Patrz: zał. nr 6 do pracy.

7. Zarządzanie procesowe w praktyce. Weryfikacja wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej z perspektywy wybranych urzędów gmin w Polsce

7.1. Metodyka przeprowadzonych badań empirycznych

Wszechstronne rozpoznanie rozpatrywanych i badanych w pracy zagadnień spowodowało, że zasadne było dokonanie podziału przeprowadzanych przez autora analiz na dwa etapy. Etap pierwszy badań obejmował przeprowadzenie ankiety we wszystkich gminach województwa wielkopolskiego – 226 gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich. Ankieta przeprowadzona została drogą telefoniczną oraz elektroniczną. Podstawowym celem badań prowadzonych w etapie pierwszym była weryfikacja poziomu dojrzałości procesowej urzędów gmin z terenu Wielkopolski i wyłonienie tych, które znajdowały się na najwyższym poziomie dojrzałości procesowej (grupy do dalszych badań w etapie drugim). Formą weryfikacji poziomu dojrzałości procesowej był opracowany przez autora kwestionariusz diagnostyczny dojrzałości procesowej urzędu gminy przedstawiony w załączniku 6⁵⁰⁷. Wywiady bezpośrednie, rozmowy telefoniczne oraz komunikacja e-mailowa przeprowadzone zostały z przedstawicielami władz urzędów, którzy mieli wiedzę niezbędną do udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte w formularzu diagnostycznym⁵⁰⁸. Na tej podstawie dokonano podziału badanych gmin na grupy znajdujące się na określonych poziomach dojrzałości procesowej oraz wyodrębniono grupę urzędów gmin, które uznane zostały za urzędy dojrzałe procesowo.

Do celów uzupełniających badań przeprowadzonych w etapie pierwszym zaliczyć należy:

1. Określenie zależności pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej urzędów gmin a wybranymi cechami charakteryzującymi gminy. Przyjęto następujące wy-

⁵⁰⁷ Użyty w rozprawie kwestionariusz diagnostyczny oceny dojrzałości procesowej urzędów gmin stworzono na podstawie metodyki zaproponowanej w Programie Rozwoju Instytucjonalnego, zob.: *Program Rozwoju Instytucjonalnego*, red. S. Mazur, M. Zawicki, Kraków 2008, s 37.

⁵⁰⁸ W zdecydowanej większości przypadków byli to sekretarze gmin.

brane cechy gmin: typ gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska), liczba mieszkańców, dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego.

2. Identyfikacja przesłanek wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin.

3. Wskazanie barier we wdrażaniu zarządzania procesowego w urzędach gmin.

Etap drugi badań obejmował przeprowadzenie wywiadów bezpośrednich z władzami gmin na podstawie opracowanego przez autora kwestionariusza (zał. nr 7). Badania objęły te urzędy gmin, które uznano za urzędy znajdujące się na najwyższym poziomie dojrzałości procesowej⁵⁰⁹. Ograniczenie badań szczegółowych na podstawie kwestionariusza wywiadu do grupy urzędów dojrzałych procesowo uzasadniał fakt, że jedynie te urzędy miały wiedzę oraz doświadczenia związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem zarządzania procesowego, które były niezbędne do udzielenia rzetelnych odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu. Wynikało to z przeprowadzenia przez te gminy całego procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej w przeszłości oraz z bieżącego zarządzania urzędem dojrzałym procesowo. Podstawowym celem badań etapu drugiego była weryfikacja empiryczna wartości opracowanego modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej. W tym celu, przedstawiciele władz wybranych urzędów gmin zostali zapoznani z opracowanymi przez autora modelami cząstkowymi oraz z modelem syntetycznym⁵¹⁰ i po przeprowadzeniu pogłębionej analizy tych modeli, dokonali oceny ich wartości w następujących aspektach:

1) wartość poznawcza modelu rozumiana jako stopień, w jakim model przedstawia istotę procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej,

2) wartość informacyjna modelu rozumiana jako stopień szczegółowości i kompletności przekazywanych informacji związanych z procesem osiągnięcia dojrzałości procesowej,

3) wartość komunikacyjna modelu rozumiana jako stopień przejrzystości przekazu prezentowanych schematów,

4) wartość modelu jako narzędzia nauczania, rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu w celach szkoleniowych, zarówno na poziomie kadry zarządzającej, jak i pracowników szczebla wykonawczego urzędu,

5) wartość prognostyczna modelu rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu do identyfikacji i planowania działań wykonywanych w okresach przyszłych (tworzenie harmonogramów działań),

6) wartość eksperymentalna modelu rozumiana jako stopień, w którym model przedstawia rozwiązania innowacyjne i umożliwia ich wdrożenie,

7) wartość dla dostarczenia specjalistycznej wiedzy dotyczącej procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędu gminy, rozumiana jako stopień, w jakim model

⁵⁰⁹ W wyniku badań przeprowadzonych w etapie pierwszym.

⁵¹⁰ Modele te przedstawiono w rozdz. 6 książki.

umożliwia rozwiązanie specjalistycznych problemów pojawiających się w procesie wdrażania zarządzania procesowego,

8) wartość narzędziowa modelu rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu w charakterze procedury wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin,

9) wartość aplikacyjna modelu rozumiana jako stopień powszechności zastosowania modelu w urzędach gmin,

10) wartość dla realizacji współczesnych funkcji zarządzania podczas osiągnięcia dojrzałości procesowej przez urząd gminy:

- funkcji planowania,
- funkcji organizowania,
- funkcji motywowania,
- funkcji koordynowania,
- funkcji *coachingu*,
- funkcji nawigowania,
- funkcji kontrolnej.

Do celów uzupełniających badań przeprowadzonych w etapie drugim zaliczyć należy:

1. Ocenę relacji pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej a sprawnością działania urzędów gmin.

2. Identyfikację działań realizowanych w procesie osiągnięcia dojrzałości procesowej, które na poszczególnych poziomach w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu sprawności działania urzędów.

3. Ocenę korzyści wynikających z pełnego wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin.

4. Ocenę przydatności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania do zarządzania procesowego.

Wywiady bezpośrednie w etapie drugim przeprowadzono z przedstawicielami władz, którzy byli bezpośrednio zaangażowani w proces wdrażania zarządzania procesowego w badanych urzędach oraz są zaangażowane w bieżące zarządzanie procesowe badanymi urzędami⁵¹¹. Należy zatem przyjąć, że badane osoby posiadały wiedzę i doświadczenie niezbędne do udzielenia pełnych i kompetentnych odpowiedzi.

Wywiady bazowały na sporządzonym w tym celu kwestionariuszu, który przedstawiony został w załączniku nr 7 do opracowania. Zastosowanie metody wywiadu bezpośredniego uzasadniała możliwość wystąpienia trudności interpretacyjnych pytań zawartych w kwestionariuszu. Dzięki zastosowaniu wywiadu autor miał możliwość dokładnego wyjaśnienia istoty zadawanych pytań oraz odnotowania zarówno ocen, jak i komentarzy osób wybranych do udzielenia wypowiedzi. Metodyka ta pozwoliła na dokonanie pogłębionej analizy empirycznej badanych obszarów.

⁵¹¹ W większości badanych urzędów gmin przeprowadzono wywiady z sekretarzami gmin oraz pełnomocnikami ds. jakości.

7.1.1. Metody statystyczne analizy danych

Do analizy statystycznej wykorzystano program Statistica 10.0 PL firmy StatSoft®. Wyniki dla skal jakościowych przedstawiono za pomocą tablic liczebności wraz ze wskaźnikami struktury (w proc.). W przypadku zmiennych o charakterze ilościowym wyliczono średnie arytmetyczne i odchylenia standardowe, ponadto sprawdzono je testem Shapiro-Wilka⁵¹² na normalność rozkładu oraz testem Levene'a na jednorodność wariancji⁵¹³. Ponieważ zmienne te nie spełniły założeń wymaganych przy metodach parametrycznych, do weryfikacji hipotez o istotności różnic między porównywanymi grupami (ustanowionymi ze względu na poziomy dojrzałości procesowej) wykorzystano nieparametryczny test Kruskala-Wallisa⁵¹⁴. Do analizy korelacyjnej wykorzystano współczynnik korelacji rang Spearmana⁵¹⁵. Założono poziom istotności $\alpha = 0,05$. Hipotezy H_0 odrzucono, gdy wyliczone prawdopodobieństwo testowe p spełniało nierówność $p < \alpha$.

7.2. Charakterystyka badanych gmin

Badaniu poddano wszystkie gminy województwa wielkopolskiego. Podział badanej próby ze względu na rodzaj gmin przedstawiają tabela 16 oraz rysunek 15.

Tabela 16. Udział gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w badanej próbie

Lp.	Rodzaj gminy	Liczba	Udział procentowy
1.	Wiejska	117	51,8
2.	Miejska	19	8,4
3.	Miejsko-wiejska	90	39,8

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazują wyniki, zdecydowana większość gmin województwa wielkopolskiego, które tworzą badaną próbę, należy do grupy gmin wiejskich (51,8%). Na drugim miejscu plasują się gminy miejsko-wiejskie (39,8%), a najmniejszą grupę tworzą gminy miejskie (8,4%).

Jednym z celów pomocniczych przeprowadzonych badań była analiza zależności pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej a wybranymi cechami, do których na-

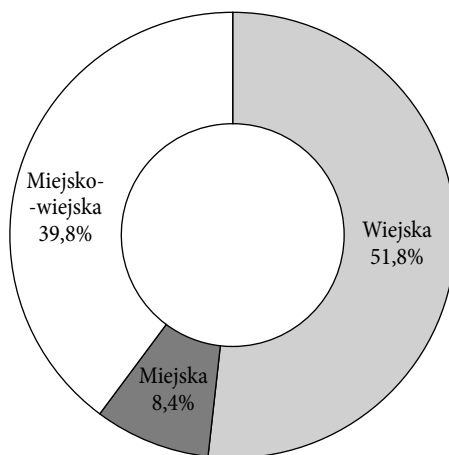
⁵¹² Dokładny opis testu Shapiro-Wilka można znaleźć w: A. Stanisławski, *Przystępny kurs statystyki w oparciu o program STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, Kraków 1998, s. 96.

⁵¹³ Ibidem, s. 156.

⁵¹⁴ Dokładny opis testu Kruskala-Wallisa znajduje się w: A.D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu*, Warszawa 2000, s. 731–737.

⁵¹⁵ Ibidem, s. 742–746.

leżały: typ gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska), liczba mieszkańców, dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego. Na rysunku 15 przedstawiono podział próby ze względu na typ gminy. Podział ze względu na liczbę mieszkańców przedstawiony został w tabeli 17 i na wykresie 1.



Rys. 15. Udział gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w badanej próbie

Źródło: opracowanie własne.

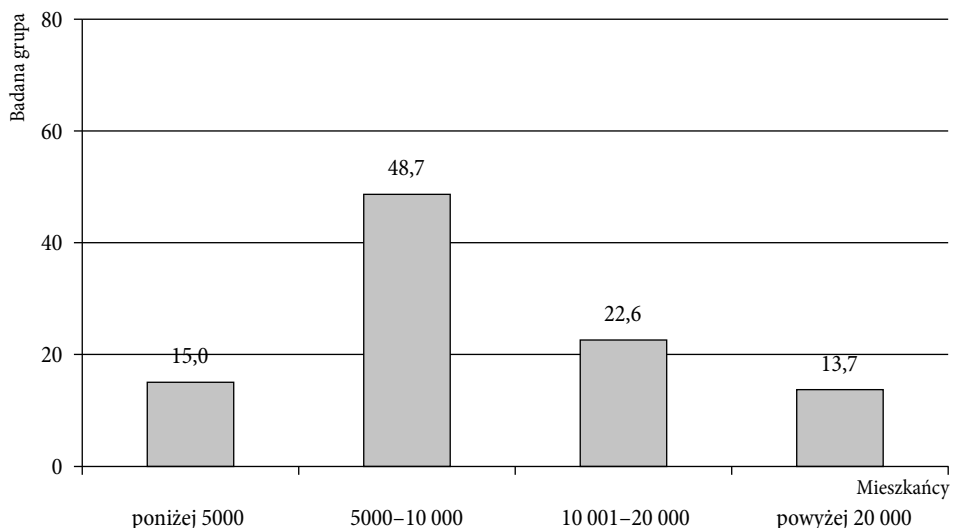
Podział badanej próby ze względu na liczbę mieszkańców prezentują tabela 17 oraz wykres 1.

Tabela 17. Podział badanej próby ze względu na liczbę mieszkańców

Lp.	Liczba mieszkańców	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Poniżej 5000 mieszkańców	34	15,0
2.	5000–10000 mieszkańców	110	48,7
3.	10001–20000 mieszkańców	51	22,6
4.	Powyżej 20000 mieszkańców	31	13,7

Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maksimum	<i>N</i>
14 914,5	38 332,1	1126	551 627	226

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 1. Podział badanej próby ze względu na liczbę mieszkańców (w proc.)

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazują wyniki z tabeli 17, najliczniejsza grupa badanych gmin Wielkopolski liczy 5000–10 000 mieszkańców (48,7%).

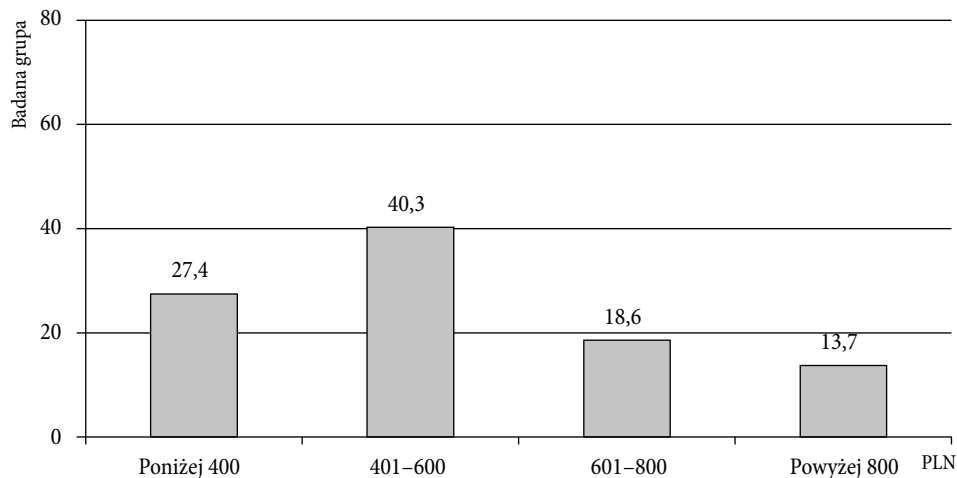
Podział badanej próby ze względu na dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca pokazują tabela 18 oraz wykres 2.

Tabela 18. Podział badanej próby ze względu na dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Lp.	Dochody własne gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w PLN)	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Poniżej 400	62	27,4
2.	401–600	91	40,3
3.	601–800	42	18,6
4.	Powyżej 800	31	13,7

Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maksimum	N
582,5	339,7	228	2874	226

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Podział badanej próby ze względu na dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w proc.)

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione wyniki wskazują, że najliczniejsza grupa badanych gmin zawiera się w przedziale dochodów na jednego mieszkańca wynoszącym 401–600 PLN (40,3%).

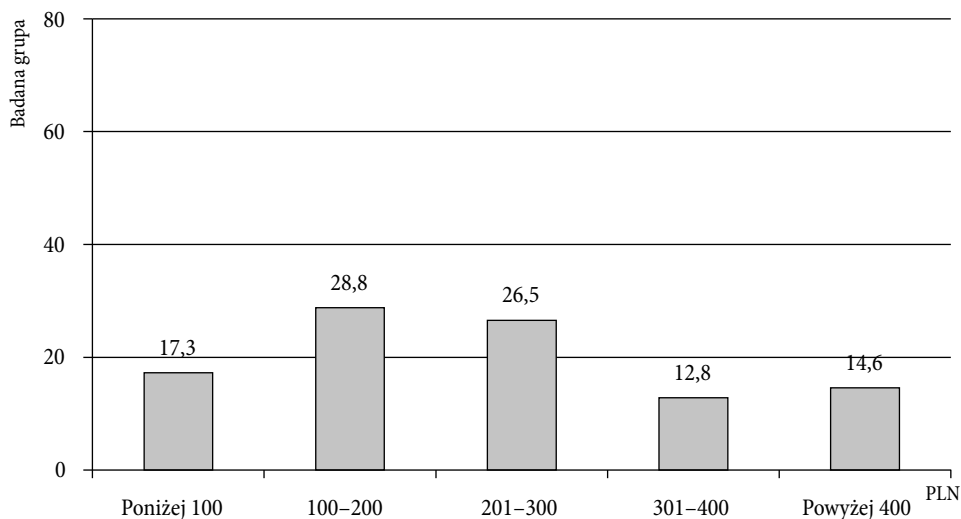
Podział badanej próby w ujęciu wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca pokazuje tabela 19 oraz wykres 3.

Tabela 19. Podział badanej próby w ujęciu wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Lp.	Wydatki inwestycyjne gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w PLN)	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Poniżej 100	39	17,3
2.	100–200	65	28,8
3.	201–300	60	26,5
4.	301–400	29	12,8
5.	Powyżej 400	33	14,6

Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maksimum	N
257,3	217,5	2	1850	226

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 3. Podział badanej próby w ujęciu wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w proc.)

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawione w tabeli 19 i na wykresie 3 wskazują, że najliczniejszą grupę gmin w badanej próbie stanowią gminy o wydatkach inwestycyjnych na jednego mieszkańca w przedziale 100–200 PLN na (28,8%) oraz w przedziale 201–300 PLN (26,5%).

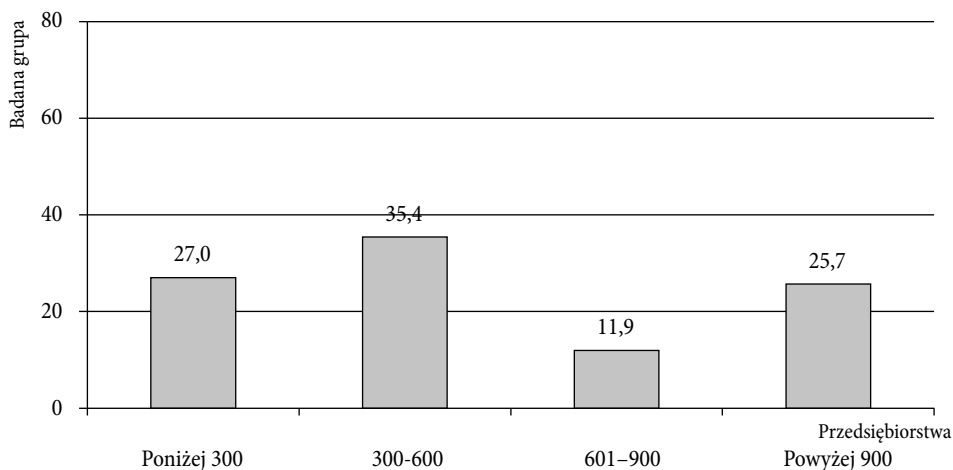
Podział badanej próby ze względu na liczbę przedsiębiorstw z sektora prywatnego w rejestrze REGON przedstawiają tabela 20 i wykres 4.

Tabela 20. Podział badanej próby ze względu na liczbę przedsiębiorstw z sektora prywatnego

Lp.	Liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Poniżej 300 przedsiębiorstw	61	27,0
2.	300–600 przedsiębiorstw	80	35,4
3.	601–900 przedsiębiorstw	27	11,9
4.	Powyżej 900 przedsiębiorstw	58	25,7

Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maksimum	N
1378,9	5607,5	118	81965	226

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Podział badanej próby ze względu na liczbę przedsiębiorstw z sektora prywatnego (w proc.)

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione wyniki badań wskazują, że w badanej grupie dominowały gminy, na których terenie zarejestrowano od 300 do 600 przedsiębiorstw prywatnych (35,4%).

7.3. Ocena poziomu dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin

Analiza zrealizowanych przedsięwzięć dla poszczególnych poziomów

Poniżej przedstawiono syntetyczne zestawienie przedsięwzięć, które podjęte zostały przez wszystkie badane gminy na poszczególnych poziomach dojrzałości procesowej. Przedsięwzięcia te podzielono na poziomy zgodnie z kwestionariuszem diagnostycznym zawartym w załączniku nr 6.

Tabela 21. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu drugiego ($N = 226$)

Lp.	Podjęte przedsięwzięcia	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Zidentyfikowano procesy główne w urzędzie	59	26,1
2.	Zoptymalizowano procesy główne w urzędzie	55	24,3
3.	Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne obrazujące przebieg realizacji procesów głównych	55	24,3
4.	Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument stanowiący o formalizacji przebiegu procesów głównych	52	23,0
5.	Wyłoniono właścicieli procesów głównych	51	22,6

Lp.	Podjęte przedsięwzięcia	Liczba gmin	Udział procentowy
6.	Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów głównych	51	22,6
7.	Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów głównych	51	22,6
8.	Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów głównych	51	22,6
9.	Sporządzono arkusze ocen procesów głównych	51	22,6

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje tabela 21, realizacja przedsięwzięć kształtuje się na zbliżonym poziomie, co świadczy o tym, że przedsięwzięcia te podejmowane są kompleksowo. Najczęściej realizowanymi przez gminy przedsięwzięciami z tego poziomu są: identyfikacja procesów głównych w urzędzie, ich optymalizacja oraz opis w postaci kart procesów lub schematów graficznych⁵¹⁶. Procedurę tę przeprowadziło 26,1% wszystkich ankietowanych gmin. Względnie częste stosowanie wymienionych przedsięwzięć może być uzasadnione wymogami wynikającymi z procedur wdrożenia norm ISO w urzędach gmin oraz często ograniczoną wiedzą władz urzędów gmin z zakresu zarządzania procesami, która sprowadza się do wymienionych obszarów.

Tabela 22. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu trzeciego ($N = 226$)

Lp.	Podjęte przedsięwzięcia	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Zidentyfikowano procesy pomocnicze w urzędzie	36	15,9
2.	Zoptymalizowano procesy pomocnicze w urzędzie	34	15,0
3.	Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne obrazujące przebieg realizacji procesów pomocniczych	33	14,6
4.	Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument stanowiący o formalizacji przebiegu procesów pomocniczych	33	14,6
5.	Wyłoniono właścicieli procesów pomocniczych	32	14,2
6.	Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów pomocniczych	32	14,2
7.	Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów pomocniczych	32	14,2
8.	Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów pomocniczych	32	14,2
9.	Sporządzono arkusze ocen procesów pomocniczych	32	14,2
10.	Przeszkolono pracowników w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą	50	22,1
11.	Sporządzono raport z przeprowadzonych szkoleń	38	16,8

Źródło: opracowanie własne.

⁵¹⁶ Badania pokazały, że dominującym sposobem opisu procesów są karty procesów.

Wyniki przedstawione w tabeli 22 pokazują, że najczęściej wykonywanym przedsięwzięciem z poziomu trzeciego jest szkolenie pracowników w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą (22,1%). Pozostałe przedsięwzięcia podejmowane były z podobną częstotliwością, co pozwala na stwierdzenie, że podobnie jak na poziomie drugim – przedsięwzięcia z poziomu trzeciego podejmowane są kompleksowo i podobnie jak w przypadku niektórych działań na poziomie drugim – popularność przeprowadzania szkoleń wśród pracowników może być uzasadniona wymogami norm ISO.

Tabela 23. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu czwartego ($N = 226$)

Lp.	Podjęte przedsięwzięcia	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Dokonano identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego	18	8,0
2.	Sporządzono karty procesów uwzględniające wsparcie informatyczne procesów	18	8,0
3.	Przeprowadzono audyty procesów wymagających wsparcia informatycznego	17	7,5
4.	Sporządzono arkusz oceny z audytów procesów wymagających wsparcia informatycznego	18	8,0
5.	Określono mierniki realizacji wszystkich procesów w urzędzie	37	16,4
6.	Określono cele procesów	44	19,5
7.	Sporządzono procedurę przeglądów procesów dokonywanych przez właścicieli	18	8,0
8.	Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag realizatorów procesów	17	7,5
9.	Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów	18	8,0
10.	Wydano dokument stanowiący o formalizacji mierników, celów oraz procedur	25	11,1
11.	Wprowadzono monitoring procesów pod kątem ich realizacji zgodnie z przyjętym systemem mierników oraz celów	17	7,5
12.	Sporządzono dokumenty z monitoringu	17	7,5

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań zaprezentowane w tabeli 23 pokazują, że przedsięwzięcia podejmowane na poziomie czwartym charakteryzuje większe zróżnicowanie zastosowania niż na poprzednich poziomach. Do najczęściej stosowanych przedsięwzięć zaliczyć należy określenie celów procesów (19,5% badanych gmin), określenie mierników realizacji procesów (16,4%) oraz ich formalizację w postaci stosownego dokumentu (11,1%)⁵¹⁷. Może to wskazywać na duże znaczenie tych przedsię-

⁵¹⁷ Formalizacja celów oraz mierników procesów następuje zwykle w postaci wydania zarządzenia przez wójta lub burmistrza gminy.

wziąć również dla urzędów, które funkcjonują na niższych poziomach dojrzałości procesowej niż poziom czwarty. Przypuszczać należy, że wyznaczenie celów i mierników procesów, które znajduje swoje odzwierciedlenie w kartach procesów, uznawane jest przez urzędy gmin za przedsięwzięcie niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania procesów. Poza tym, jest ono jednym z kluczowych wymogów wdrożeniowych norm ISO, co dodatkowo tłumaczy względną popularność wymienionych przedsięwzięć. Pozostałe przedsięwzięcia zrealizowane zostały przez zbliżoną liczbę urzędów.

Tabela 24. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu piątego ($N = 226$)

Lp.	Podjęte przedsięwzięcia	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Wypracowano procedurę doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych w przypadku:		
2.	a) zmiany zadań realizowanych przez urząd	12	5,3
3.	b) potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii	12	5,3
4.	c) wystąpienia innych czynników zewnętrznych	12	5,3
5.	Sporządzono dokument stanowiący o formalizacji wypracowanej procedury	12	5,3
6.	Zastosowano mechanizm doskonalenia procesów oraz ustanawiania nowych z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:		
7.	a) audyty procesów	39	17,3
8.	b) systematyczna samoocena	44	19,5
9.	c) ocena i analiza osiągniętych wyników	32	14,2
10.	d) <i>benchmarking</i> procesów	12	5,3
11.	Potwierdzono wykorzystanie powyższych narzędzi w dokumentacji z audytów procesów	23	10,2

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań przedstawione w tabeli 24 wskazują, że na poziomie piątym występują znaczne różnice w realizacji przedsięwzięć przez badane urzędy gmin. Najczęściej stosowane są takie przedsięwzięcia, jak: systematyczna samoocena procesów (19,5%), audyty procesów (17,3%), ocena i analiza osiągniętych wyników (14,2%) oraz prowadzenie dokumentacji z audytów procesów (10,2%). Wyniki te pokazują, że przedsięwzięcia te stosowane są również przez urzędy gminy z niższych poziomów dojrzałości procesowej. Pozostałe przedsięwzięcia stosowane są jedynie przez urzędy dojrzałe procesowo.

Poziom dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin

Przeprowadzone na podstawie kwestionariusza z załącznika nr 6 badania pozwoliły na podział urzędów gmin województwa wielkopolskiego pod względem poziomu

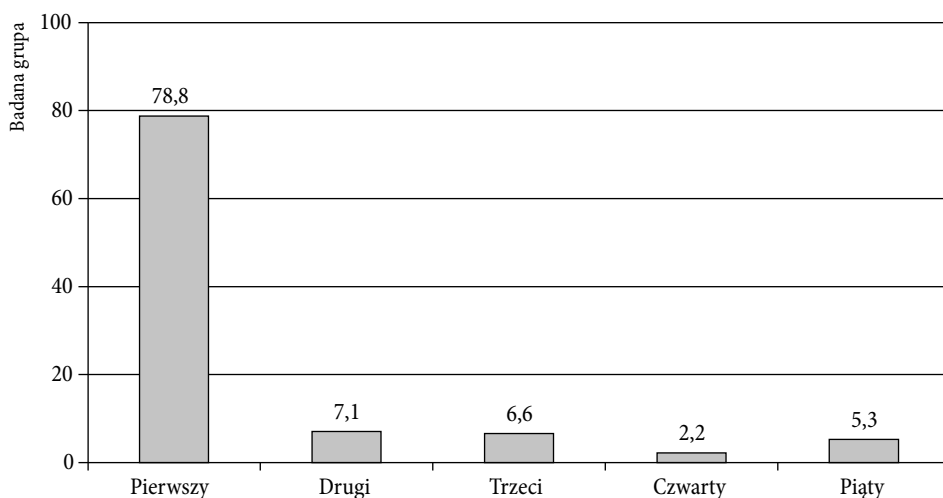
dojrzałości procesowej, na którym się znajdują. Wyniki te zaprezentowane zostały w tabeli 25 oraz na wykresie 5.

Tabela 25. Poziom dojrzałości procesowej urzędów

Lp.	Poziom dojrzałości procesowej urzędu	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	Pierwszy	178	78,8
2.	Drugi	16	7,1
3.	Trzeci	15	6,6
4.	Czwarty	5	2,2
5.	Piąty	12	5,3

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5. Poziom dojrzałości procesowej urzędów (w proc.)



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań przedstawione w tabeli 25 wskazują, że zdecydowana większość urzędów gmin (178 urzędów, czyli 78,8% zbadanych podmiotów) znajduje się na pierwszym poziomie dojrzałości procesowej. Oznacza to, że urzędy te nie podjęły żadnych przedsięwzięć związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego lub podjęły jedynie działania wybiórcze, nie stosując kompleksowych przedsięwzięć z żadnego poziomu dojrzałości procesowej.

Pozostałe poziomy dojrzałości procesowej są mniej zróżnicowane. Na poziomie drugim znalazło się 16 urzędów (7,1%), na poziomie trzecim 15 urzędów (6,6%), na poziomie czwartym 5 urzędów (2,2%) oraz na poziomie piątym 12 urzędów (5,3%). Szczególnie niska liczba urzędów z poziomu czwartego może świadczyć o tym, że

osiągnięcie tego poziomu wymaga dużego wysiłku urzędów związanego z procesem informatyzacji. Zgodnie z kwestionariuszem przedstawionym w załączniku nr 6, przedsięwzięcia z poziomu czwartego głównie związane są z informatycznym wsparciem realizowanych procesów, co może stanowić dla urzędów istotną barierę organizacyjną oraz finansową. Poza tym, poziom czwarty związany jest z dokładnym opomiarowaniem procesów, co może powodować dodatkowe trudności, szczególnie w przypadku przedsięwzięć jakościowych. Dodatkowo, na tym poziomie powstają procedury gromadzenia i analiz uwag realizatorów oraz klientów procesów, które wymagają od władz urzędu wysokiego stopnia świadomości dotyczącej użyteczności tych uwag dla właściwego dostosowania przebiegu procesów.

Liczba wszystkich przedsięwzięć podjętych przez urzędy

Wypełniając kwestionariusz diagnostyczny, urzędy gmin zaznaczały przedsięwzięcia, które następnie pozwalały na ich przyporządkowanie do poszczególnych poziomów dojrzałości procesowej (zał. nr 6). Tabela 26 przedstawia podział badanych urzędów gmin nie ze względu na ich poziom dojrzałości procesowej, lecz ze względu na liczbę wszystkich przedsięwzięć, które urzędy te podjęły. Zestawienie takie sporządzono z uwagi na fakt, że wiele urzędów, oprócz przedsięwzięć, które pozwoliły na ich przyporządkowanie do danego poziomu dojrzałości procesowej, podejmowało także przedsięwzięcia z innych poziomów. Należy przyjąć, że im więcej przedsięwzięć z różnych poziomów podjął dany urząd gminy, tym bliżej pełnej dojrzałości procesowej się znalazł. Zestawienie to wykorzystane zostało w dalszej części opracowania do przeprowadzenia analizy relacji pomiędzy cechami charakteryzującymi gminę a liczbą przedsięwzięć z zakresu zarządzania procesowego podjętych na wszystkich poziomach dojrzałości.

Tabela 26. Liczba przedsięwzięć z zakresu rozwoju procesowego zrealizowanych przez urzędy gmin

Lp.	Liczba zrealizowanych działań z zakresu rozwoju procesowego (z któregośkolwiek poziomu)*	Liczba gmin	Udział procentowy
1.	0	167	73,9
2.	1	4	1,8
3.	4	2	0,9
4.	6	2	0,9
5.	9	2	0,9
6.	11	1	0,4
7.	12	3	1,3
8.	13	2	0,9

Lp.	Liczba zrealizowanych działań z zakresu rozwoju procesowego (z któregośkolwiek poziomu)*	Liczba gmin	Udział procentowy
9.	14	6	2,7
10.	15	2	0,9
11.	17	3	1,3
12.	20	1	0,4
13.	21	1	0,4
14.	23	1	0,4
15.	24	1	0,4
16.	25	2	0,9
17.	26	6	2,7
18.	27	3	1,3
19.	34	2	0,9
20.	35	1	0,4
21.	36	2	0,9
22.	41	12	5,3

*Zgodnie z kwestionariuszem zaprezentowanym w zał. nr 6.

Źródło: opracowanie własne.

7.4. Poziom dojrzałości procesowej a wybrane cechy gminy

Poziom dojrzałości procesowej a typ gminy

W tabeli 27 przedstawiono podział urzędów gmin ze względu na poziom dojrzałości procesowej oraz na rodzaj gminy. Do prezentacji wyników wykorzystano tabelę krzyżową, w której wielkość procentowa sumuje się do 100% w każdym wierszu (poziomo), a procent z kolumny sumuje się do 100% (pionowo).

Wyniki zaprezentowane w tabeli 27 pokazują, że z grupy gmin wiejskich aż 88,0% nie podjęło żadnych przedsięwzięć związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego urzędem lub podjęte zostały przedsięwzięcia wybiórcze, nie pozwalające na przypisanie urzędu do poziomu wyższego. W grupie gmin miejskich było to 52,6%, a w grupie gmin miejsko-wiejskich 72,2%. Jedyne 2,6% urzędów wiejskich można uznać za procesowe, przy 10,5% urzędów w gminach miejskich i 7,8% w gminach miejsko-wiejskich (dane z kolumn). Porównując typy gmin między sobą, należy zauważyć, że największy odsetek gmin, w których w pełni wdrożono zarządzanie

Tabela 27. Poziom dojrzałości a typ gminy (tabela krzyżowa)

Lp.	Poziom dojrzałości urzędu	Gmina wiejska (liczba, udział proc.)	Gmina miejska (liczba, udział proc.)	Gmina miejsko-wiejska (liczba, udział proc.)	Razem
1.	Pierwszy	103	10	65	178
2.	Udział proc. z kolumny	88,0%	52,6%	72,2%	
3.	Udział proc. z wiersza	57,9%	5,6%	36,5%	
4.	Drugi	5	3	8	16
5.	Udział proc. z kolumny	4,3%	15,8%	8,9%	
6.	Udział proc. z wiersza	31,3%	18,8%	50,0%	
7.	Trzeci	4	2	9	15
8.	Udział proc. z kolumny	3,4%	10,5%	10,0%	
9.	Udział proc. z wiersza	26,7%	13,3%	60,0%	
10.	Czwarty	2	2	1	5
11.	Udział proc. z kolumny	1,7%	10,5%	1,1%	
12.	Udział proc. z wiersza	40,0%	40,0%	20,0%	
13.	Piąty	3	2	7	12
14.	Udział proc. z kolumny	2,6%	10,5%	7,8%	
15.	Udział proc. z wiersza	25,0%	16,7%	58,3%	
16.	Ogółem	117	19	90	226

Źródło: opracowanie własne.

procesowe stanowią gminy miejsko-wiejskie (58,3%), następnie wiejskie (25%) i miejskie (16,7% – dane z wiersza, wiersz 15).

Poziom dojrzałości a liczba mieszkańców gminy

Do analizy istotności różnic pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej w odniesieniu do liczby mieszkańców, dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków inwestycyjnych gminy na jednego mieszkańca oraz liczby przedsiębiorstw sektora prywatnego zastosowano *anovę rang* Kruskala-Wallisa, która jest nieparametrycznym odpowiednikiem jednoczynnikowej analizy wariancji. Jak już wspomniano, nie można było zastosować analizy wariancji, ponieważ dane nie spełniały założeń: nie miały rozkładu normalnego i jednorodnych wariancji, a ponadto grupy nie były równoliczne.

W przeprowadzonym teście przyjęto poziom istotności (tzw. błąd I rodzaju) na poziomie $\alpha = 0,05$. W teście postawiono także dwie hipotezy:

H_0 – zakładającą, że nie ma różnic między porównywanymi grupami,

H_1 – mówiącą, że jest istotna statystycznie różnica między porównywanymi grupami w odniesieniu do badanej zmiennej.

Testowano H_0 . O odrzuceniu H_0 i przyjęciu H_1 decydował podawany w wynikach testu poziom p . Prezentuje on prawdopodobieństwo popełnienia błędu związanego z przyjęciem hipotezy o istnieniu różnic między przynajmniej dwoma grupami. Jeżeli $p < \alpha$, to można uznać, że przynajmniej 2 porównywane grupy pochodzą z różnych populacji – istotnie różnią się między sobą.

W tabeli 28 przedstawiono wyniki testu Kruskala-Wallisa dla zmiennej „liczba mieszkańców”.

Tabela 28. Poziom dojrzałości procesowej urzędów gminy a liczba mieszkańców

Poziom dojrzałości	Średnia arytmetyczna	Średnia ranga	N	Odchylenie standardowe	H^*	p
Pierwszy	9508,5	99,4	178	8548,9	43,7	$p = 0,0000$
Drugi	19 187,8	144,8	16	16 797,2		
Trzeci	26 182,1	157,3	15	23 422,0		
Czwarty	35 061,4	183,0	5	40 480,5		
Piąty	66 927,1	196,7	12	152 943,6		

* H – jest wartością statystyki testu Kruskala-Wallisa obliczaną wg odpowiedniego wzoru. System automatycznie liczy tę wartość.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Analiza z zastosowaniem testu rangowego Kruskala-Wallisa pozwoliła na odrzucenie H_0 i przyjęcie H_1 , czyli hipotezy o istotnej różnicy między porównywanymi grupami ($H = 43,7$; $p = 0,0000$). Można zauważyć, że zarówno średnie arytmetyczne, jak i średnie rangi wyliczone dla zmiennej „liczba mieszkańców” różnią się między sobą, co więcej – rosną wraz z kolejnym poziomem dojrzałości procesowej. Prawidłowość ta wynikać może z faktu, że większa liczba mieszkańców gminy wymusza na władzach podjęcie działań usprawniających funkcjonowanie urzędu gminy, ponieważ rośnie liczba spraw obywateli, które muszą być rozpatrzone w określonym czasie. Dodatkowo, uporządkowanie procesów zachodzących w urzędach może prowadzić do lepszego dostosowania jego funkcjonowania do licznych i zmiennych potrzeb mieszkańców, a procedury procesowe pozwalają na ułatwienie procesu zarządzania urzędami o większej liczbie pracowników.

W celu ustalenia, które grupy różnią się między sobą, przeprowadzono testy wielokrotnych porównań (testy *post hoc*). Wyniki badań *post hoc* przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „liczba mieszkańców”

	Pierwszy	Drugi	Trzeci	Czwarty	Piąty
Pierwszy	–	0,078395	0,010033	0,048266	0,000006
Drugi	0,078395	–	1	1	0,378271
Trzeci	0,010033	1	–	1	1
Czwarty	0,048266	1	1	–	1
Piąty	0,000006	0,378271	1	1	–

Z r ó d ł o: opracowanie własne.

Procedura porównań wielokrotnych wykazała, że istotnie statystycznie różnice zachodzą między gminami znajdującymi się na poziomie pierwszym a gminami na poziomach trzecim ($p = 0,0100$), czwartym ($p = 0,0482$) i piątym ($p = 0,0000$). Różnice te mogą wynikać z faktu, że gdy gmina osiąga określoną wielkość, to działania związane z uporządkowaniem procesów pomocniczych (z poziomu trzeciego), z informatyzacją urzędu (poziom czwarty) oraz z procedurami i narzędziami pozwalającymi na wytworzenie mechanizmów dostosowawczych w organizacji procesowej (poziom piąty) stają się szczególnie pomocne w bieżącym zarządzaniu urzędem (który jest zwykle coraz większy wraz ze wzrostem wielkości gminy). Z drugiej strony, potwierdzone powyżej różnice mogą wskazywać, że wysoki poziom dojrzałości procesowej może przyciągać na teren gminy nowych mieszkańców.

Przeprowadzone testy pozwalają zatem na stwierdzenie, że wielkość gminy, liczona liczbą mieszkańców, może stanowić mocną przesłankę do tego, by urząd gminy zdecydował się na podjęcie działań zmierzających do poprawienia sposobu funkcjonowania organizacji i podniósł swój poziom dojrzałości procesowej.

Poziom dojrzałości a dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wyniki testu Kruskala-Wallisa dla zmiennej „dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca” przedstawia tabela 30.

Analiza przeprowadzona testem rangowym Kruskala-Wallisa pozwoliła na odrzucenie H_0 i przyjęcie H_1 , czyli hipotezy o istotnej różnicy między porównywanymi grupami ($H = 23,8$; $p = 0,0001$). Tabela 30 pokazuje, że średnie arytmetyczne wzrastają wraz z kolejnym poziomem dojrzałości procesowej. Podobnie

kształtują się wartości średnich rang (ze zbliżoną wartością na poziomie drugim i trzecim). Szczególny wzrost rang na poziomie czwartym i piątym może być spowodowany z jednej strony usprawnieniem systemu zarządzania obszarem związanym z aparatem danin publicznych (np. lepszy monitoring i ściągalność podatków lokalnych), a z drugiej strony – z lepszym rozpoznaniem potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców, co skutkuje ich większą aktywnością i większymi dochodami gminy.

Tabela 30. Poziom dojrzałości procesowej urzędu a dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Poziom dojrzałości	Średnia arytmetyczna	Średnia ranga	<i>N</i>	Odchylenie standardowe	<i>H</i>	<i>p</i>
Pierwszy	532,9	104,3	178	261,1	23,8	<i>p</i> = 0,0001
Drugi	592,4	128,9	16	216,0		
Trzeci	715,5	128,3	15	506,0		
Czwarty	767,8	175,2	5	233,2		
Piąty	1060,9	184,5	12	724,3		

Źródło: opracowanie własne.

W celu ustalenia, które grupy różnią się między sobą, przeprowadzono testy wielokrotnych porównań (testy *post hoc*). Wyniki testów *post hoc* przedstawia tabela 31.

Tabela 31. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „dochody własne gminy”

	Pierwszy	Drugi	Trzeci	Czwarty	Piąty
Pierwszy	–	1	1	0,168535	0,000391
Drugi	1	–	1	1	0,259534
Trzeci	1	1	–	1	0,263553
Czwarty	0,168535	1	1	–	1
Piąty	0,000391	0,259534	0,263553	1	–

Źródło: opracowanie własne.

Porównania wielokrotne z zastosowaniem testu *post hoc* pokazały, że istotne statystycznie różnice zachodzą między gminami znajdującymi się na poziomie pierwszym a gminami na poziomie piątym (*p* = 0,000391). Może to oznaczać, że

po osiągnięciu dojrzałości procesowej urzędu (poziom piąty), widoczny jest zdecydowany wpływ tych działań na poziom dochodów własnych gminy. Prawdopodobnie tę potwierdza znacznie wyższa wartość średniej arytmetycznej dochodów gminy z poziomu piątego w porównaniu z pozostałymi poziomami dojrzałości (1060,9 – tab. 31).

Przeprowadzone testy pozwalają zatem stwierdzić, że gminy, których urzędy znajdują się na poszczególnych poziomach dojrzałości procesowej, istotnie różnią się między sobą pod względem poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca i zmienna ta może stanowić przesłankę do podniesienia poziomu dojrzałości procesowej urzędów. Z drugiej strony, poziom dojrzałości procesowej może mieć wpływ na wielkość dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Poziom dojrzałości a wydatki inwestycyjne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wyniki testu Kruskala-Wallisa dla zmiennej „wydatki inwestycyjne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca” przedstawia tabela 32.

Tabela 32. Poziom dojrzałości procesowej urzędu a wydatki inwestycyjne gmin na jednego mieszkańca

Poziom dojrzałości	Średnia arytmetyczna	Średnia ranga	N	Odchylenie standardowe	H	p
Pierwszy	235,2	110,4	178	167,1	5,8	p = 0,2166
Drugi	307,0	119,9	16	265,0		
Trzeci	253,0	104,1	15	251,7		
Czwarty	394,0	140,2	5	330,1		
Piąty	467,8	151,6	12	483,5		

Źródło: opracowanie własne.

Analiza z użyciem testu Kruskala-Wallisa nie pozwala na odrzucenie H_0 i przyjęcie H_1 . Nie ma zatem podstaw, by twierdzić, że są istotne statystycznie różnice w poziomie wydatków gmin (w przeliczeniu na 1 mieszkańca), których urzędy znajdują się na różnych poziomach dojrzałości procesowej ($p = 0,2166$). Można zatem stwierdzić, że poziom dojrzałości procesowej urzędów gmin nie jest wyraźnie powiązany z poziomem wydatków inwestycyjnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Poziom dojrzałości a liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego

Wyniki testu Kruskala-Wallisa dla zmiennej „liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego” przedstawia tabela 33.

Analiza testem rangowym Kruskala-Wallisa pozwoliła na odrzucenie H_0 i przyjęcie H_1 czyli hipotezy o istotnej różnicy między porównywanymi grupami ($H = 44,6$; $p = 0,0000$). Można zauważyć, że zarówno średnie arytmetyczne jak i średnie rangi wyliczone dla zmiennej „liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego” różnią się między sobą. Wyraźnie widać, że średnia arytmetyczna liczby przedsiębiorstw wyraźnie wzrasta wraz z przechodzeniem na wyższy poziom dojrzałości procesowej, przy czym największy wzrost widoczny jest na poziomie piątym. Może to wynikać z faktu, że zastosowanie mechanizmów związanych z rozpoznaniem potrzeb klientów i ich uwzględnienie w działalności urzędów gmin pozwala na lepsze dostosowanie oferty gmin do potrzeb przedsiębiorców. Dodatkowo, informatyzacja urzędu oraz jego elastyczność mogą wpływać na pozytywną ocenę jego pracy przez przedsiębiorców, co może mieć wpływ na podjęcie decyzji o lokalizacji działalności gospodarczej na terenie danej gminy.

Tabela 33. Poziom dojrzałości procesowej urzędu a liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego

Poziom dojrzałości	Średnia arytmetyczna	Średnia ranga	N	Odchylenie standardowe	H	p
Pierwszy	672,0	99,3	178	979,6	44,6	p = 0,0000
Drugi	1873,1	152,4	16	2143,1		
Trzeci	2532,9	148,1	15	2684,8		
Czwarty	3548,2	183,6	5	4669,8		
Piąty	8859,0	199,2	12	23 041,7		

Źródło: opracowanie własne.

W celu ustalenia, które grupy różnią się między sobą istotnie, przeprowadzono testy wielokrotnych porównań (testy *post hoc*). Wyniki testów *post hoc* przedstawia tabela 34.

Procedura porównań wielokrotnych wykazała, że istotne statystycznie różnice zachodzą między gminami znajdującymi się na poziomie pierwszym a gminami na poziomach drugim ($p = 0,018858$), czwartym ($p = 0,044853$) i piątym ($p = 0,000003$), przy czym w przypadku gmin z poziomu pierwszego i czwartego otrzymano wynik na granicy istotności. Różnice te mogą wskazywać, że duża liczba przedsiębiorstw w gminie może również wpływać na podjęcie decyzji o podniesieniu poziomu dojrzałości procesowej urzędów, które mogą być zmuszone do usprawnienia działania w wyniku dużej liczby spraw związanych z ich obsługą.

Tabela 34. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego”

	Pierwszy	Drugi	Trzeci	Czwarty	Piąty
Pierwszy	–	0,018858	0,055122	0,044853	0,000003
Drugi	0,018858	–	1	1	0,60934
Trzeci	0,055122	1	–	1	0,438771
Czwarty	0,044853	1	1	–	1
Piąty	0,000003	0,60934	0,438771	1	–

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone testy pozwalają na stwierdzenie, że liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego może stanowić mocną przesłankę do tego, by urząd gminy zdecydował się na podjęcie działań zmierzających do poprawienia sposobu działania organizacji i podniósł swój poziom dojrzałości procesowej.

Analiza korelacji pomiędzy cechami charakteryzującymi gminę
a liczbą podjętych przedsięwzięć z zakresu zarządzania procesowego
na wszystkich poziomach dojrzałości

W celu pogłębienia analizy związków pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej urzędów gmin oraz wybranymi cechami gmin, dokonano analizy korelacji pomiędzy tymi cechami a liczbą wszystkich przedsięwzięć, które badane gminy podjęły w obszarze zarządzania procesowego (na podstawie kwestionariusza z zał. nr 6).

Do przeprowadzenia badań zastosowano metodę korelacji rang Spearmana⁵¹⁹. Współczynnik ten przyjmuje wartości z przedziału od –1 do +1, a im bardziej wynik zbliżony jest do +1 lub –1, tym silniejsza jest analizowana zależność. Wartość –1

⁵¹⁸ W przedstawionej analizie autor przyjął, że jej podstawę stanowią wszystkie przedsięwzięcia, które podjęte zostały przez urzędy gmin. Przeprowadzane w urzędach badania wykazały, że wiele z nich podjęło również przedsięwzięcia z innych poziomów wskazanych w kwestionariuszu niż te, do których można było je przypisać. Przykładowo gdy urząd gminy zrealizował wszystkie przedsięwzięcia z poziomu 2., zostało do tego poziomu przypisany. Często jednak zrealizował ponadto kilka przedsięwzięć z poziomu 3., a nierzadko też z poziomów 4. i 5. (w sposób wybiórczy). Przyjęto, że im więcej działań zostało zrealizowanych, tym większe było zaangażowanie danego urzędu w pełne wdrożenie zarządzania procesowego. Jest to podobne do poziomu dojrzałości, przy czym uwzględnia wszystkie przedsięwzięcia zrealizowane (nie tylko te, które są zgodne z kluczem, pozwalającym na przypisanie do danego poziomu). W przedstawionej analizie zsumowano zatem wszystkie przedsięwzięcia, przeprowadzone przez urzędy i oceniono korelację z wybranymi cechami gmin (zestawienie prezentuje tab. 26).

⁵¹⁹ Współczynnik ten służy do opisu siły korelacji cech wyrażonych na skalach porządkowych (lub gdy jedna z korelowanych skal jest porządkowa – tak jak w rozpatrywanym przypadku): takich wyników, które można uporządkować od wartości najmniejszej do największej. Różnica między współczynnikiem korelacji rang a zwykłym współczynnikiem korelacji liniowej Pearsona jest taka, że oblicza się go na podstawie rang, a nie samych wartości. Ranga jest to kolejny numer obserwacji, uzyskany po uporządkowaniu obserwacji wg ich wartości.

reprezentuje doskonałą korelację ujemną (gdy wartości jednej cechy rosną, to drugiej maleją), wartość +1 reprezentuje doskonałą korelację dodatnią (obie wartości razem rosną lub razem maleją)⁵²⁰. Wyniki analizy przedstawia tabela 35.

Tabela 35. Korelacja liczby przedsięwzięć procesowych urzędów oraz wybranych cech gmin

Para zmiennych	N	Czynnik r – Spearmana	p
Liczba mieszkańców oraz Liczba przedsięwzięć	226	0,49	0,0000
Dochody własne oraz Liczba przedsięwzięć	226	0,32	0,0000
Wydatki inwestycyjne oraz Liczba przedsięwzięć	226	0,14	0,0356
Liczba przedsiębiorstw oraz Liczba przedsięwzięć	226	0,48	0,0000

Źródło: opracowanie własne.

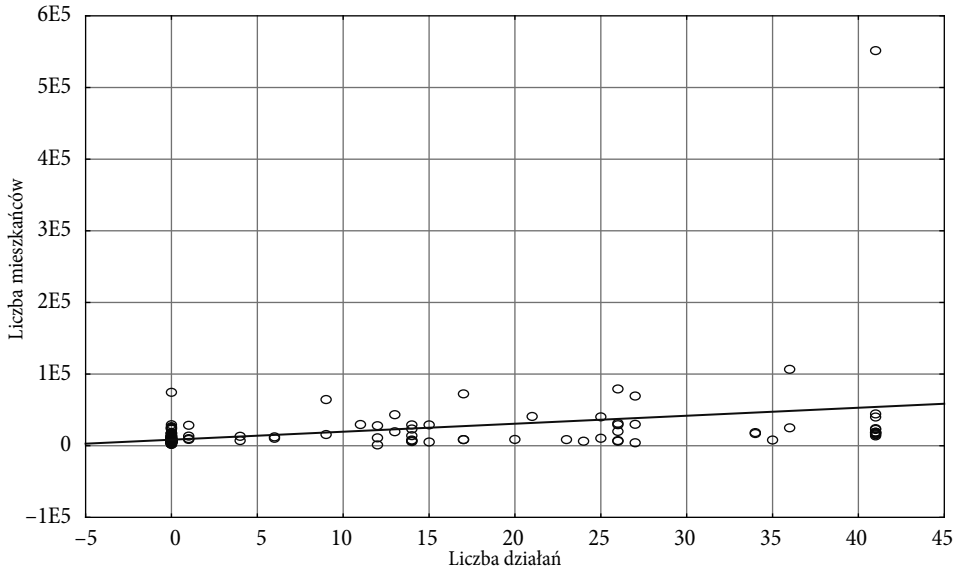
Wyniki przedstawione w tabeli 35 pokazują, że wszystkie zmienne charakteryzujące gminę istotnie statystycznie, dodatnio korelują z liczbą podejmowanych przedsięwzięć. Wyraźnie przy tym widać, że siła związków jest różna: najmocniej powiązane są liczba mieszkańców ($r = 0,49$) oraz liczba przedsiębiorstw ($r = 0,48$), słabiej dochody własne ($r = 0,32$), a bardzo słabo, niemal wcale ($r = 0,14$) wydatki inwestycyjne gminy. Potwierdzają to wcześniejsze obliczenia z wykorzystaniem testu Kruskala-Wallisa.

Szczególnie wyraźna korelacja liczby podjętych przedsięwzięć oraz liczby mieszkańców i przedsiębiorstw prywatnych może wynikać z faktu, że dzięki optymalizacji procesów, ich opomiarowaniu, bieżącej analizie wyników, informatyzacji oraz stosowaniu *benchmarkingu* – urzędy gmin mogą poprawiać swoje funkcjonowanie i tym samym wpływać na pozytywną ocenę tych grup klientów. Dodatkowo, stworzenie procedur gromadzenia uwag realizatorów procesów, którzy mają bezpośredni kontakt z klientami pozwala na rozpoznanie ich potrzeb i odpowiednią modyfikację procesów. Ważne jest również stworzenie procedur gromadzenia i uwzględniania uwag samych klientów, do których skierowane są działania urzędów. Przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów informatycznych rekonfiguracja procesów następuje szybko, co może dodatkowo wpływać na wzrost satysfakcji klientów. Stosowanie audytów procesów oraz systematycznej samooceny sprzyja samokontroli i zaangażowaniu pracowników, co również przekłada się na jakość ich pracy. Wymienione działania i mechanizmy mogą powodować, że pozytywna opinia na temat urzędu zachęca potencjalnych mieszkańców i przedsiębiorców do osiedlania się i prowadzenia działalności na terenie danej gminy (sprawy załatwiane są szybko i profesjonalnie, a oferta jest ściśle dostosowana do rozpoznanych potrzeb).

Wykresy 6–9 przedstawiają korelacje dla par zmiennych z tabeli 35.

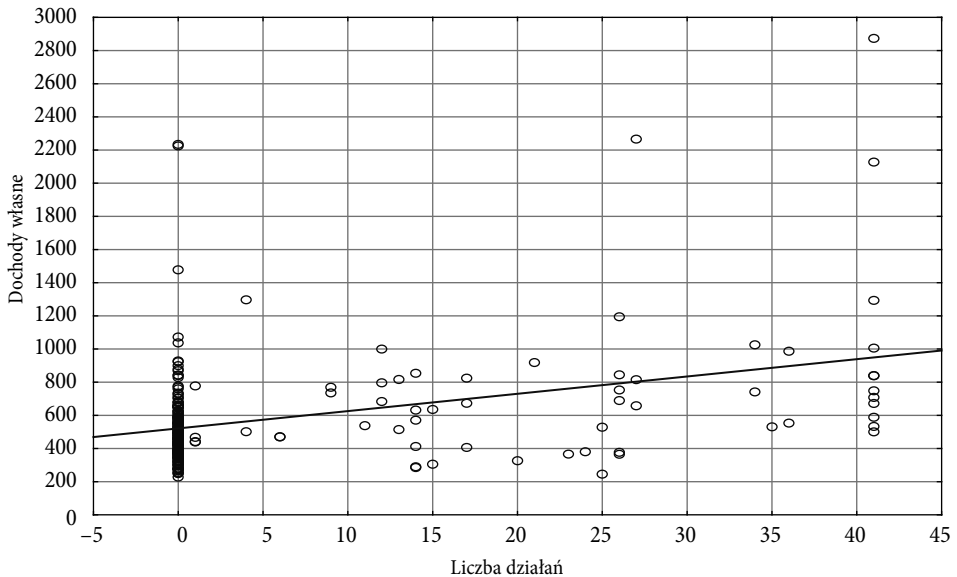
⁵²⁰ Interpretacja współczynnika korelacji Spearmana (r): $r = 0$ zmienne nie są skorelowane; $0 < r < 0,1$ korelacja nikła; $0,1 \leq r < 0,3$ korelacja słaba; $0,3 \leq r < 0,5$ korelacja przeciętna; $0,5 \leq r < 0,7$ korelacja wysoka; $0,7 \leq r < 0,9$ korelacja bardzo wysoka; $0,9 \leq r < 1$ korelacja prawie pełna.

Wykres 6. Korelacja liczby mieszkańców gminy oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej



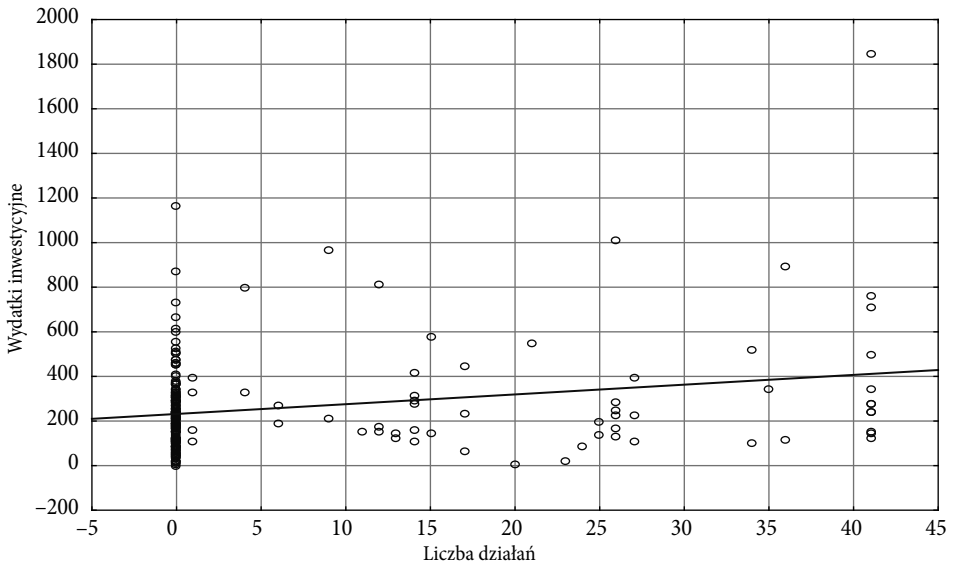
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 7. Korelacja dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej



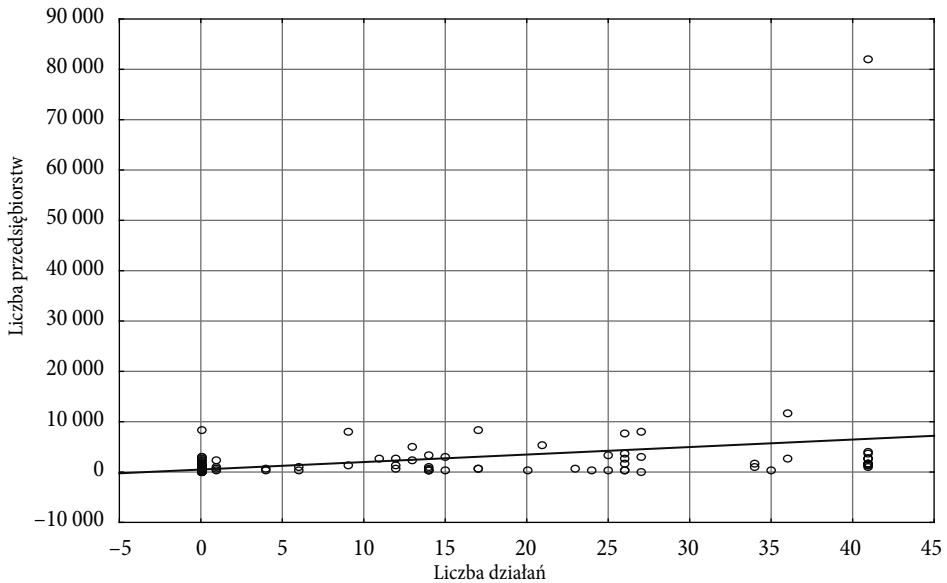
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 8. Korelacja wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 9. Korelacja liczby przedsiębiorstw sektora prywatnego oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej



Źródło: opracowanie własne.

Typ gminy a liczba podjętych działań z zakresu wdrażania zarządzania procesowego

Biorąc pod uwagę liczbę zrealizowanych przez urzędy gmin przedsięwzięć, która wykorzystana została do analizy korelacji metodą Spearmana oraz typy badanych gmin, przeprowadzono test Kruskala-Wallisa na wykazanie istotności różnic między porównywanymi grupami. Wyniki przedstawiono w tabeli 36.

Tabela 36. Typ gminy a liczba podjętych przedsięwzięć

Typ gminy	Średnia arytmetyczna	Średnia ranga	N	Odchylenie standardowe	H	p
Wiejska	3,1	98,8	117	9,2	24,4	p = 0,0000
Miejsko-wiejska	7,8	124,9	90	13,0		
Miejska	13,6	150,2	19	15,8		

Źródło: opracowanie własne.

Analiza przeprowadzona z użyciem testu Kruskala-Walisa wykazała, że należy odrzucić hipotezę H_0 i przyjąć H_1 o występowaniu istotnych różnic pomiędzy typami gmin a liczbą podejmowanych przez nich przedsięwzięć w obszarze wdrażania zarządzania procesowego ($H = 24,4$; $p = 0,0000$). Wyraźnie od przeciętnej odbiegają gminy wiejskie, gdzie średnia arytmetyczna z liczby podjętych przedsięwzięć wyniosła zaledwie 3,1, przy 7,8 dla miejsko-wiejskich i 13,6 dla gmin miejskich. Przyczyną zauważonych różnic może być przede wszystkim liczba mieszkańców oraz liczba przedsiębiorstw, która w gminach wiejskich jest zdecydowanie niższa niż w gminach miejsko-wiejskich i miejskich. W związku z tym, urzędy wiejskie mają do czynienia z mniejszą liczbą spraw do załatwienia ze strony zarówno mieszkańców, jak i przedsiębiorców i stąd brak dodatkowej motywacji i presji do wdrożenia działań. Z drugiej strony jednak, brak lub niewielka liczba przedsięwzięć z zakresu wdrożenia zarządzania procesowego w gminach wiejskich może wpływać na ograniczenie możliwości przyciągania na teren gminy nowych mieszkańców oraz przedsiębiorstw. Utrudnieniem tym sprzyja ograniczenie możliwości dokładnego rozpoznania potrzeb wspomnianych grup oraz brak elastyczności działania wynikającej z braku zastosowania perspektywy procesowej i bieżącej analizy osiągniętych wyników na podstawie przyjętego systemu mierników.

W celu ustalenia, które grupy różnią się między sobą, przeprowadzono testy wielokrotnych porównań (testy *post hoc*). Wyniki testów *post hoc* przedstawia tabela 37.

Tabela 37. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „typ gminy”

	Wiejska	Miejska	Miejsko-wiejska
Wiejska	–	0,004501	0,013542
Miejska	0,004501	–	0,37577
Miejsko-wiejska	0,013542	0,37577	–

Źródło: opracowanie własne.

Porównania wielokrotne pokazują, że gminy wiejskie istotnie różnią się zarówno od miejskich ($p = 0,004501$), jak i miejsko-wiejskich ($p = 0,013542$). Natomiast między miejskimi a miejsko-wiejskimi nie występuje istotna różnica ($p = 0,3758$). Szczególnie duża różnica pomiędzy gminami wiejskimi i miejskimi potwierdza przytoczone wcześniej przyczyny. Przeprowadzone testy pozwalają zatem na stwierdzenie, że typ gminy może stanowić mocną przesłankę do tego, by urząd gminy zdecydował się na podjęcie przedsięwzięć zmierzających do poprawienia sposobu działania organizacji i podniósł swój poziom dojrzałości procesowej.

7.5. Przesłanki wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin

W ankiecie badawczej zadano również pytanie o występowanie przesłanek, które sprawiły, że badane urzędy podjęły działania zmierzające do wdrożenia zarządzania procesowego. W bardzo wielu przypadkach, przede wszystkim tam, gdzie w urzędzie nie zrealizowano żadnego z działań służących wdrożeniu, pytanie o przesłanki pozostało bez odpowiedzi. Wnioskować zatem można, że przesłanki te po prostu nie wystąpiły. Wprowadzono więc podział na dwie grupy: 1 – grupa, w której wystąpiły jakiegokolwiek przesłanki, 2 – grupa bez żadnej z przesłanek. Liczebność tych grup przedstawia tabela 38.

Tabela 38. Występowanie przesłanek wdrażania zarządzania procesowego

Występowanie przesłanek	Liczba	Udział procentowy
Nie wystąpiły	170	75,2
Wystąpiły	56	24,8

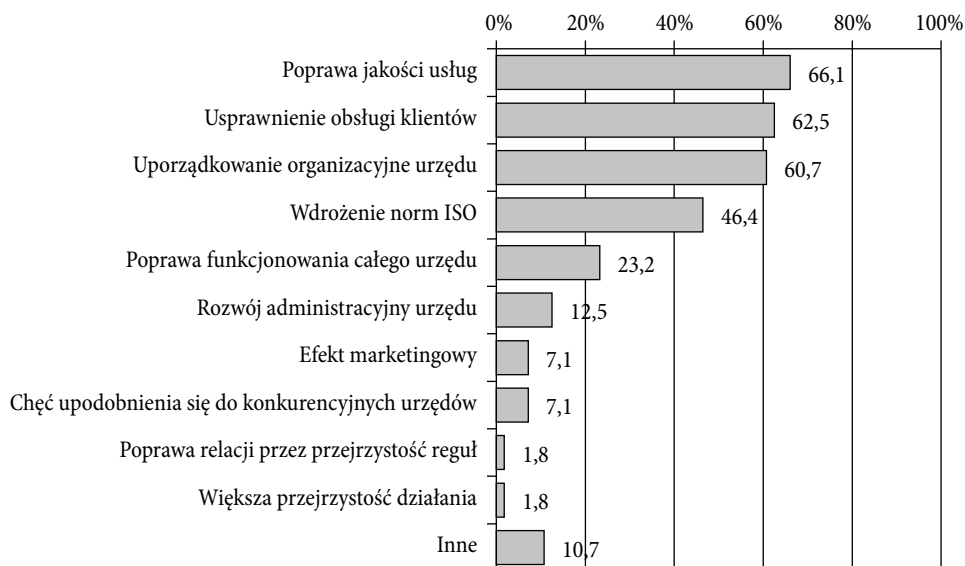
Źródło: opracowanie własne.

Podczas badań poproszono urzędy o wskazanie 5 przesłanek wdrożenia i wskazanie jednej, uznanej za najważniejszą⁵²¹. Na wykresie 10 przedstawiono wyniki

⁵²¹ Urzędy poproszono o wskazanie pięciu przesłanek przy pomocy nadania im ocen od 1 do 5, gdzie ocena 1 wskazywała na przesłankę najważniejszą.

badania dotyczące najczęściej występujących przesłanek wdrażania zarządzania procesowego przeprowadzone w grupie, w której przesłanki wystąpiły (56 gmin – tab. 38), bez względu na otrzymaną ocenę.

Wykres 10. Przesłanki wdrażania zarządzania procesowego



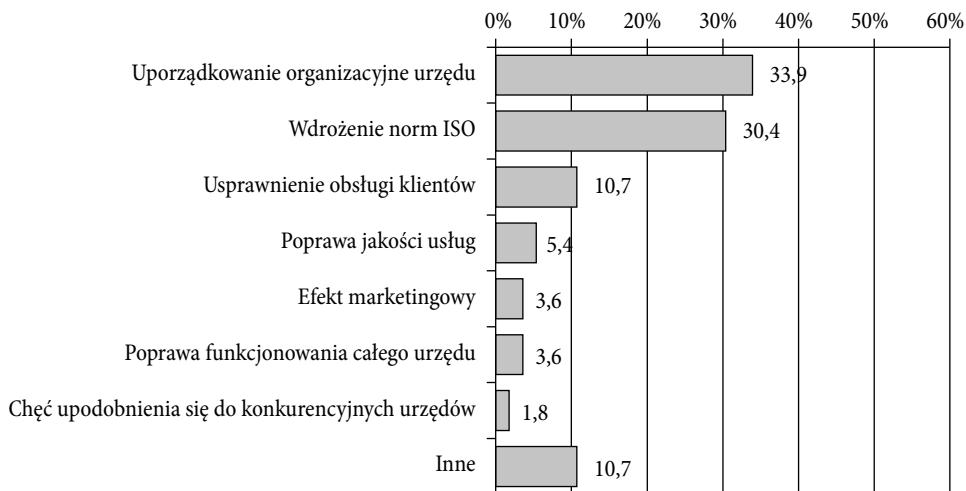
Źródło: opracowanie własne.

Do najczęściej wymienianych przesłanek zaliczyć należy poprawę jakości usług oraz wzrost satysfakcji klientów urzędów gmin (66,1%). Wskazuje to na fakt, że w opinii urzędów gmin zarządzanie procesowe pozwala na uwzględnienie opinii klientów i oczekiwanej przez nich wartości dodanej oraz na elastyczne dostosowanie się do zmieniających się potrzeb. Zarządzanie procesowe uważane jest również za narzędzie służące usprawnieniu działania urzędu (62,5%), przede wszystkim w wyniku uelastycznienia jego struktur oraz poprawy skuteczności działania. Często wymienianą przesłanką było również uporządkowanie organizacyjne urzędu (60,7%), co wskazuje na fakt, że tradycyjne struktury często powodują przerost zatrudnienia, niejasny podział zadań i kompetencji oraz dublowanie działań w urzędzie. Zarządzanie procesowe natomiast umożliwia znaczną redukcję tych niekorzystnych zjawisk. Dodatkowo, jak wspomniano już wcześniej, urzędy często wdrażają zarządzanie procesowe ze względu na wymogi stawiane przez normy ISO (46,4%). W kategorii „inne” urzędy wymieniały zwykle konieczność przygotowania do wdrożenia systemu samooceny CAF⁵²².

⁵²² Samoocena CAF to metoda kompleksowego zarządzania jakością, zainspirowana Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) oraz modelem opracowanym w Wyższej Szkole Administracji w Spirze. Metoda ta opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných

Przesłanki, które najczęściej oceniano jako najważniejsze (ocena 1), przedstawia wykres 11.

Wykres 11. Najważniejsze przesłanki wskazywane na miejscu pierwszym



Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej oceny najwyższe przyznawano uporządkowaniu organizacyjnemu urzędu (33,9%) oraz wdrożeniu norm ISO (30,4%). Potwierdza to wyniki badań przedstawione wcześniej i pozwala na uznanie tych 2 przesłanek jako kluczowych dla urzędów gmin, które podjęły działania związane z wdrożeniem zarządzania procesowego.

7.6. Bariery wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin

Badając bariery wdrażania zarządzania procesowego, zauważono, że wszystkie urzędy podzielić można na te, w których nie rozważano wdrożenia zarządzania procesowego oraz te, które wdrożenie to rozważały. W grupie drugiej natomiast nie wystąpił podział na urzędy, w których bariery wystąpiły i nie wystąpiły, ponieważ wszystkie urzędy, które rozważały wdrożenie, napotkały takie bariery. Wyniki te przedstawia tabela 39.

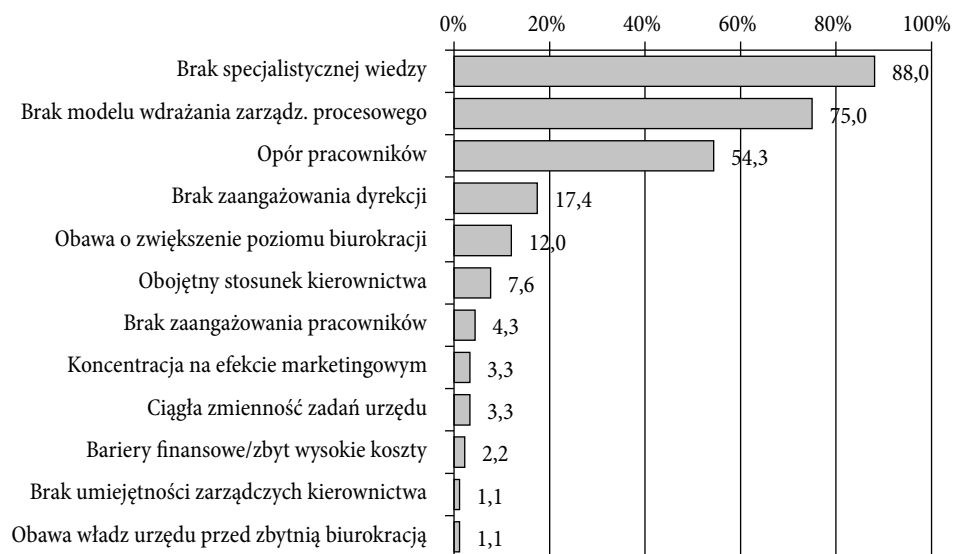
rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, poszczególnych jednostek i całych społeczeństw zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, zarządzanie zasobami ludzkimi, działania w zakresie nawiązywania związków partnerskich, zasoby i procesy zarządzania zmianą. Zgodnie z tą metodą organizację poddaje się jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia, w ramach całościowego procesu analizy wyników jej działalności.

Tabela 39. Występowanie barier wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin

Występowanie barier	Liczba	Udział procentowy
Bariery wystąpiły	92	40,7
Bariery nie wystąpiły	0	0,0
Nie rozważano wdrożenia ZP	134	59,3

Źródło: opracowanie własne.

Badane urzędy zostały poproszone o dokonanie wyboru 5 barier i wskazanie jednej, ich zdaniem najważniejszej⁵²³. Zestawienie najczęściej wymienianych barier (bez względu na otrzymaną ocenę) przedstawia wykres 12.

Wykres 12. Najczęściej wskazywane bariery wdrażania zarządzania procesowego

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje wykres 12, najczęściej wskazywane bariery to: brak specjalistycznej wiedzy (88,0%), brak modelu wdrażania zarządzania procesowego (75,0%) oraz opór pracowników przed zmianami (54,3%). Na szczególną uwagę zasługuje bariera związana z brakiem modelu wdrażania zarządzania procesowego, co świadczy o tym, że urzędy, które wdrażają zarządzanie procesowe, podejmują często działania przypadkowe, a proces wdrożeniowy jest nieefektywny i długotrwały. Zauważona

⁵²³ Urzędy poproszono o wskazanie 5 barier za pomocą nadania im ocen od 1 do 5, gdzie ocena 1 wskazywała na barierę najważniejszą.

bariera podkreśla wagę podjętej przez autora próby stworzenia takiego modelu oraz świadczy o jego potencjalnie dużej użyteczności praktycznej⁵²⁴.

Wskazane na wykresie 12 bariery wdrażania zarządzania procesowego zestawiono również z poszczególnymi poziomami dojrzałości badanych urzędów. Wyniki badań przedstawia tabela 40.

Tabela 40. Bariery wdrażania zarządzania procesowego w podziale na poziomy dojrzałości urzędów

Lp.	Bariery	Poziom 1		Poziom 2		Poziom 3		Poziom 4		Poziom 5	
		n	w proc.	n	w proc.	n	w proc.	n	w proc.	n	w proc.
1.	Opór pracowników	20	45,5	12	75,0	11	73,3	2	40,0	5	41,7
2.	Brak specjalistycznej wiedzy	38	86,4	14	87,5	14	93,3	4	80,0	11	91,7
3.	Obawa o zwiększenie poziomu biurokracji	6	13,6	3	18,8	1	6,7	1	20,0	0	0,0
4.	Bariery finansowe	2	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5.	Brak zaangażowania dyrekcji	13	29,5	2	12,5	1	6,7	0	0,0	0	0,0
6.	Brak zaangażowania pracowników	1	2,3	1	6,3	0	0,0	0	0,0	2	16,7
7.	Brak szkoleń pracowników w trakcie wdrażania	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8.	Obojętny stosunek	7	15,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9.	Koncentracja na efekcie marketingowym i brak realnych działań wdrożeniowych	1	2,3	1	6,3	0	0,0	0	0,0	1	8,3
10.	Brak umiejętności zarządczych kierownictwa urzędu	0	0,0	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11.	Brak modelu wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie	28	63,6	11	68,8	14	93,3	5	100,0	11	91,7
12.	Ciągła zmienność zadań urzędu	1	2,3	0	0,0	1	6,7	0	0,0	1	8,3
13.	Obawa władz urzędu przed zbyt dużą biurokracją	1	2,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
14.	Ogółem	44	100,0	16	100,0	15	100,0	5	100,0	12	100,0

Źródło: opracowanie własne.

⁵²⁴ Prowadzone w trakcie badań rozmowy z przedstawicielami gmin wskazywały na istniejące wśród władz urzędów oczekiwania dotyczące stworzenia modelu wdrażania zarządzania procesowego. Ankietowane osoby zgodnie przyznawały, że model taki w dużym stopniu przyczyni się do ułatwienia procesu wdrożeniowego i może wpłynąć na szybsze przechodzenie urzędów przez kolejne poziomy dojrzałości procesowej. Dodatkowo, może on również skłonić inne urzędy do podjęcia działań związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego.

Jak pokazują wyniki przedstawione w tabeli 40, na wszystkich poziomach dojrzałości procesowej najważniejszymi barierami są: brak specjalistycznej wiedzy (wiersz 2) oraz brak modelu wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie (wiersz 11). Warto zauważyć, że bariery te są coraz bardziej powszechne w badanych grupach wraz z przechodzeniem urzędów gmin przez poszczególne poziomy dojrzałości procesowej. W odniesieniu do modelu wdrażania zarządzania procesowego, opracowanego na potrzeby dysertacji, wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że jego brak jest w praktyce coraz większą barierą wraz z rozwojem procesowym urzędów, co może spowodować zahamowanie procesu przechodzenia na wyższe poziomy. Zagrożenie to zwiększa brak specjalistycznej wiedzy kadry kierowniczej urzędów.

Powyższe zestawienia pozwoliły na analizę wszystkich wymienianych barier wdrażania zarządzania procesowego, bez względu na otrzymaną ocenę. W tabeli 41 przedstawiono najważniejsze bariery wdrażania (z ocenami 1) w podziale na poziomy dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin.

Tabela 41. Najważniejsze bariery (wskazane na 1. miejscu) w podziale na poziom dojrzałości

Lp.	Bariery	Poziom 1		Poziom 2		Poziom 3		Poziom 4		Poziom 5	
		<i>n</i>	w proc.	<i>n</i>	w proc.	<i>n</i>	w proc.	<i>n</i>	w proc.	<i>n</i>	w proc.
1.	Opór pracowników	3	6,8	1	6,3	1	6,7	1	20,0	1	8,3
2.	Brak specjalistycznej wiedzy	25	56,8	11	68,8	8	53,3	1	20,0	3	25,0
3.	Obawa o zwiększenie poziomu biurokracji	0	0,0	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4.	Brak zaangażowania dyirekcji	4	9,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5.	Obojętny stosunek kierownictwa	3	6,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
6.	Brak modelu wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie	4	9,1	3	18,8	6	40,0	3	60,0	6	50,0
7.	Inne	3	6,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	16,7
8.	Ogółem	44	100,0	16	100,0	15	100,0	5	100,0	12	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawione w tabeli 41 potwierdzają wcześniejsze spostrzeżenia. Za najważniejsze bariery, wymieniane na pierwszym miejscu, należy uznać brak specjalistycznej wiedzy (wiersz 2) oraz brak modelu wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie (wiersz 6), przy czym brak specjalistycznej wiedzy jest szczególnie

często wymieniany na pierwszym miejscu na poziomach 1, 2 i 3, natomiast brak modelu wdrażania zarządzania procesowego na poziomach 3, 4 i 5. Wskazuje to na wzrastającą wagę modelu wraz z przechodzeniem urzędów przez poszczególne poziomy dojrzałości procesowej. Brak specjalistycznej wiedzy jest natomiast istotną barierą w pierwszej fazie działań wdrożeniowych.

7.7. Empiryczna ocena wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej

Jak wspomniano w podrozdziale 7.1 niniejszej pracy, podstawowym celem badań etapu drugiego była weryfikacja wartości opracowanego przez autora modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej przez urzędy gmin. Badaniu poddano 12 urzędów, które w pierwszym etapie badań wyłoniono z grupy wszystkich urzędów w Wielkopolsce. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w ramach pierwszego etapu, urzędy te można uznać za dojrzałe procesowo.

Badane urzędy oceniały wartość modelu w skali od 1 do 10⁵²⁵. Przyjęto następującą interpretację wyników: oceny 1–2,9 – wartość niewielka; 3–4,9 – wartość przeciętna; 5–6,9 – wartość duża; 7–10 – wartość bardzo duża. Dla podanych ocen wyliczono średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe oraz podano wartości minimalne i maksymalne. Wyniki badań dotyczące oceny wartości modelu przedstawiają tabela 42 oraz wykresy 13 i 14.

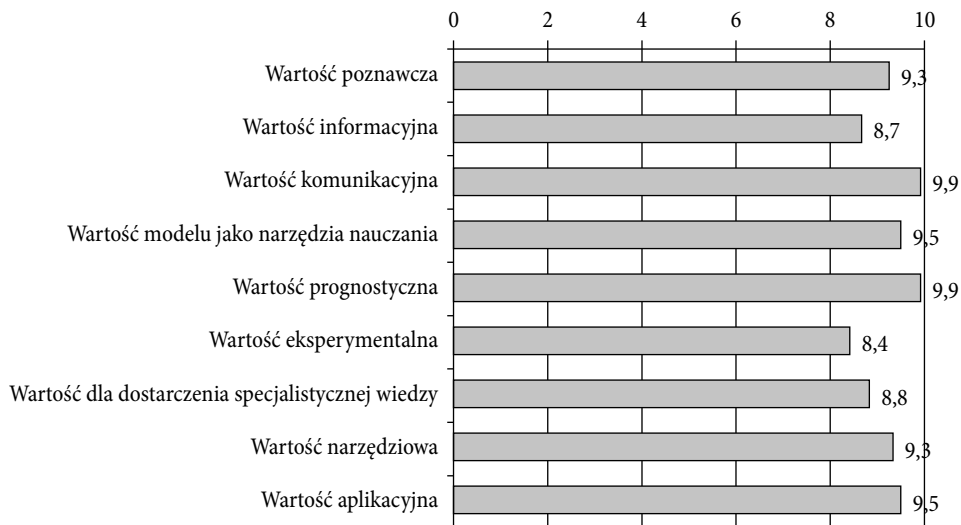
Tabela 42. Ocena wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin

Lp.	Oceniany aspekt	Średnia ocen	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Odchylenie standardowe
1.	Wartość poznawcza modelu rozumiana jako stopień, w jakim model przedstawia istotę procesu osiągania dojrzałości procesowej	9,3	8	10	0,6
2.	Wartość informacyjna modelu rozumiana jako stopień szczegółowości i kompletności przekazywanych informacji związanych z procesem osiągania dojrzałości procesowej	8,7	8	9	0,5
3.	Wartość komunikacyjna modelu rozumiana jako stopień przejrzystości przekazu prezentowanych schematów	9,9	9	10	0,3

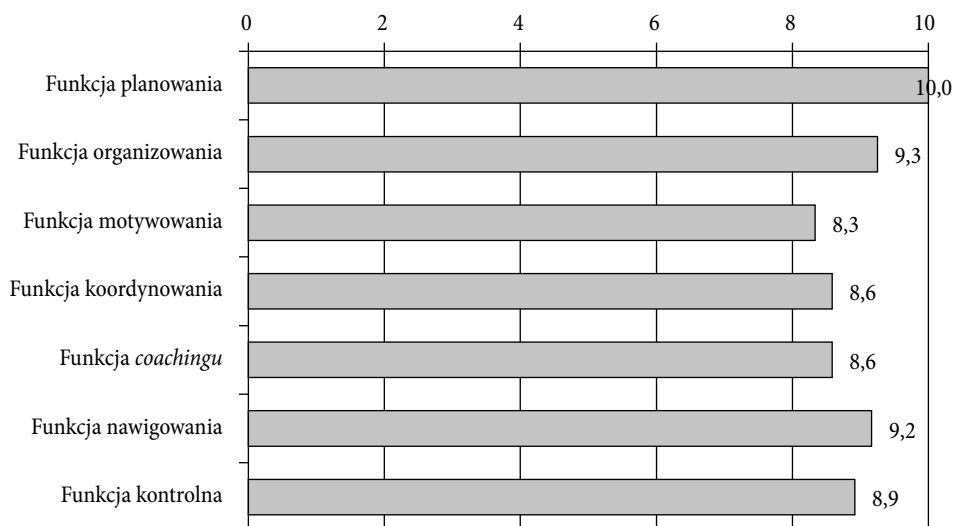
⁵²⁵ Badaniu poddano zarówno modele cząstkowe, jak i model syntetyczny.

Lp.	Oceniany aspekt	Średnia ocen	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Odchylenie standardowe
4.	Wartość modelu jako narzędzia nauczania, rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu w celach szkoleniowych, zarówno na poziomie kadry zarządzającej, jak i pracowników szczebla wykonawczego urzędu	9,5	9	10	0,5
5.	Wartość prognostyczna modelu rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu do identyfikacji i planowania działań wykonywanych w okresach przyszłych (tworzenie harmonogramów działań)	9,9	9	10	0,3
6.	Wartość eksperymentalna modelu rozumiana jako stopień, w którym model przedstawia rozwiązania innowacyjne i umożliwia ich wdrożenie	8,4	8	9	0,5
7.	Wartość dla dostarczenia specjalistycznej wiedzy dotyczącej procesu osiągania dojrzałości procesowej urzędu gminy rozumiana jako stopień, w jakim model umożliwia rozwiązanie specjalistycznych problemów pojawiających się w procesie wdrażania zarządzania procesowego	8,8	8	10	0,6
8.	Wartość narzędziowa modelu rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu jako procedury wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin	9,3	8	10	0,8
9.	Wartość aplikacyjna modelu rozumiana jako stopień powszechności zastosowania modelu w urzędach gmin	9,5	9	10	0,5
10.	Wartość dla realizacji współczesnych funkcji zarządzania podczas osiągania dojrzałości procesowej przez urząd gminy: <ul style="list-style-type: none"> • funkcji planowania • funkcji organizowania • funkcji motywowania • funkcji koordynowania • funkcji <i>coachingu</i> • funkcji nawigowania • funkcji kontrolnej 	10 9,3 8,3 8,6 8,6 9,2 8,9	10 8 7 7 8 8 8	10 10 9 10 9 10 10	0,0 0,6 0,7 0,9 0,5 0,6 0,7

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 13. Ocena wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej – ujęcie graficzne

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 14. Ocena wartości modelu dla realizacji funkcji zarządzania – ujęcie graficzne

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazują wyniki zawarte w tabeli 42 oraz na wykresach 13 i 14, przyznane oceny charakteryzują się niewielką zmiennością i zawierają się w obszarze ocen bardzo wysokich. Można zatem przyjąć, że stworzony przez autora model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej ma dużą wartość we wszystkich badanych obszarach w opinii urzędów gmin, które znajdują się na najwyższym poziomie

dojrzałości procesowej i które posiadają wiedzę i doświadczenie niezbędne do dokonania takiej oceny⁵²⁶.

Szczególnie wysokie oceny otrzymała wartość komunikacyjna i prognostyczna (9,9) oraz wartość modelu jako narzędzia nauczania, a także wartość aplikacyjna (9,5). Na uwagę zasługują 2 ostatnie oceny, gdyż przedstawione wcześniej wyniki badań wskazują jednoznacznie, że jedną z najważniejszych barier we wdrażaniu zarządzania procesowego jest brak specjalistycznej wiedzy w urzędach gmin (wykr. 12). Badania potwierdzają, że opracowany model może być z powodzeniem wykorzystany jako narzędzie nauczania i że może być źródłem wiedzy dla kadry urzędów gmin (ocena 8,8). Dodatkowo jego wysoka wartość aplikacyjna pozwala przyjąć, że w opinii badanych urzędów nie ma przeciwskażeń, aby był on wykorzystywany przez wszystkie urzędy, niezależnie od ich typów. Można więc przyjąć założenie o jego dużej uniwersalności.

Wysoka wartość poznawcza oraz narzędziowa (oceny 9,3) pozwala przyjąć, że model ułatwi rozpoznanie wymagań, stojących przed urzędami, które chcą rozpocząć wdrożenie zarządzania procesowego lub chcą podnieść swój poziom dojrzałości. W tym ujęciu model stanowi rodzaj procedury, którą należy zrealizować, aby osiągnąć założony cel. Wysoka wartość narzędziowa potwierdza powyższe wnioski.

Warto również zwrócić uwagę na bardzo wysoką wartość komunikacyjną modelu (ocena 9,9), która świadczy o tym, że przyjęta przez autora metoda prezentacji modelu w postaci schematu blokowego współzależności jest czytelna dla urzędów, a prezentowane schematy postępowania są przejrzyste i łatwe do zrozumienia. Pozwoli to na przełamanie oporu pracowników, który często towarzyszy rozpoznaniu nowych sposobów postępowania i jak pokazały wcześniejsze badania, stanowi jedną z podstawowych barier wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin. Pokonaniu oporu pracowników sprzyja także wysoka wartość informacyjna modelu (ocena 8,7), która oznacza, że pracownicy mogą uzyskać szczegółowe i pełne informacje dotyczące prezentowanych w modelu obszarów.

Należy również zwrócić uwagę na wysoką wartość modelu dla realizacji klasycznych i współczesnych funkcji zarządzania. Wszystkie oceny zawierają się w obszarze ocen bardzo wysokich, przy czym funkcja planowania, która jest ściśle związana z wartością prognostyczną modelu, rozumianą jako możliwość wykorzystania modelu do identyfikacji i planowania działań wykonywanych w okresach przyszłych (tworzenie harmonogramów działań), uzyskała ocenę 10,0. Dużą wagę dla zarządzania procesowego ma funkcja nawigowania, która uzyskała ocenę 9,2. W przypadku stosowania w urzędach zarządzania fraktalnego, wyznaczanie tuneli nawigowania dla wykonawców zadań jest jednym z podstawowych mechanizmów

⁵²⁶ Należy zaznaczyć, że wyniki badań zawarte w tab. 42 oraz na wykr. 13 i 14 należy traktować hipotetycznie, tzn. rzeczywista wartość zaproponowanego modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej może być zweryfikowana empirycznie dopiero po jego zastosowaniu w urzędach gmin. Fakt ten wyznacza obszary dalszych badań w przyszłości.

funkcjonowania pracowników wszystkich szczebli. Przedstawiony model pozwala na określenie celów do zrealizowania oraz ich horyzontów czasowych, co ułatwia prawidłowe określenie granic tuneli (patrz rys. 12, rozdz. 4). Warto również zwrócić uwagę na wysoką ocenę wartości dla realizacji funkcji *coachingu*, ponieważ takie podejście kadry zarządzającej do pracowników powinno charakteryzować organizację procesową. W tym przypadku przełożony staje się partnerem, którego głównym zadaniem jest pomoc w realizacji zadań i osiągnięciu celów⁵²⁷.

7.8. Ocena relacji pomiędzy dojrzałością procesową a sprawnością działania urzędów gmin

Jak wspomniano w rozdziale 1 pracy, optymalna sprawność działania urzędu gminy rozumiana jest jako: koszt = 0, czas = 0, oraz jakość = optymalna⁵²⁸. W tym ujęciu przeprowadzono badania, w ramach których dojrzałe urzędy gmin oceniały wzrost sprawności działania wraz z przechodzeniem na poszczególne poziomy dojrzałości procesowej. W badaniu chodziło o wskazanie, czy zmiana poziomu dojrzałości procesowej wpłynęła na zmniejszenie czasu i kosztu realizacji usług oraz czy poprawiono ich jakość (w ocenie zarządzających urzędami na podstawie bieżących pomiarów procesów oraz prowadzonych przez nich bieżących badań jakości wśród interesariuszy urzędów). Badane urzędy oceniały wzrost sprawności w skali od 1 do 10, gdzie 10 oznaczało największy wzrost. Wyliczono średnie, odchylenia standardowe i wartości minimalne i maksymalne. Wyniki badań przedstawia tabela 43.

Tabela 43. Ocena wzrostu sprawności działania urzędu gminy wraz z przechodzeniem na wyższy poziom dojrzałości procesowej

Lp.	Poziom dojrzałości	Średnia z ocen	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Odchylenia standardowe
1.	Drugi	6,8	4	8	1,3
2.	Trzeci	7,0	5	8	1,0
3.	Czwarty	8,5	7	9	0,7
4.	Piąty	9,8	9	10	0,5

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki zaprezentowane w tabeli 43 pokazują, że wraz z przechodzeniem na wyższe poziomy dojrzałości procesowej urzędów gmin, sprawność ich działania

⁵²⁷ *Coaching. Teoria, praktyka, studia przypadków*, red. M. Sidor-Rządkowska, Kraków 2009, s. 20–32.

⁵²⁸ Patrz: rys. 5, rozdz. 1 pracy.

rośnie. Największy wzrost odczuły urzędy przechodząc na poziom ostatni dojrzałości. Dodatkowo, oceny na poziomie piątym charakteryzują się małym odchyleniem standardowym, co wskazuje na dużą jednorodność wśród oceniających urzędów. Szczegółowa analiza przedsięwzięć i mechanizmów sprzyjających wzrostowi sprawności na poszczególnych poziomach przedstawiona została poniżej.

Jednym z celów badań w tym etapie było również wskazanie tych przedsięwzięć na poszczególnych poziomach dojrzałości procesowej, które w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu sprawności działania urzędu (urzędy wskazywały 5 najistotniejszych przedsięwzięć od 1–5, gdzie 1 oznacza najbardziej istotne). Wyniki badań dotyczące poziomu drugiego przedstawia tabela 44⁵²⁹.

Tabela 44. Ocena przedsięwzięć z poziomu drugiego

Lp.	Przedsięwzięcia z poziomu drugiego	Liczba wskazań	Udział procentowy w badanej grupie	Średnia ranga (1–5)
1.	1.1. Zidentyfikowano procesy główne w urzędzie	4	33,3	1,0
	1.2. Zoptymalizowano procesy główne w urzędzie	11	91,7	1,6
	1.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne obrazujące przebieg realizacji procesów głównych	7	58,3	3,7
	1.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument stanowiący o formalizacji przebiegu procesów głównych	1	8,3	2,0
2.	2.1. Wyloniono właścicieli procesów głównych	11	91,7	2,0
	2.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów głównych	3	25,0	3,7
3.	3.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów głównych	12	100,0	3,8
	3.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów głównych	10	83,3	4,6
	3.3. Sporządzono arkusze ocen procesów głównych	4	33,3	1,0

Źródło: opracowanie własne.

Do najistotniejszych przedsięwzięć z poziomu drugiego zaliczyć należy zoptymalizowanie procesów głównych w urzędzie (91,7% wskazań; ranga 1,6) oraz

⁵²⁹ Na podstawie kwestionariusza badawczego z zał. nr 6.

wyłonienie właścicieli procesów głównych (91,7% wskazań; ranga 2,0). Oznacza to, że dzięki optymalizacji procesów głównych urzędy mogą ograniczyć zbędne działania i liczbę zaangażowanych pracowników i zasobów, co wpływa na czas i koszt realizacji procesów. Wyznaczenie właścicieli procesów i przypisanie za nie konkretnej odpowiedzialności powoduje, że wzrasta sprawność zarządzania procesami, co ma dalszy pozytywny wpływ na ich koszt, czas i jakość.

Tabela 45. Ocena przedsięwzięć z poziomu trzeciego

Lp.	Przedsięwzięcia z poziomu trzeciego	Liczba wskazań	Udział procentowy w badanej grupie	Średnia ranga (1–5)
4.	4.1. Zidentyfikowano procesy pomocnicze w urzędzie	3	25,0	1,3
	4.2. Zoptymalizowano procesy pomocnicze w urzędzie	12	100,0	1,4
	4.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne obrazujące przebieg realizacji procesów pomocniczych	7	58,3	3,4
	4.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument stanowiący o formalizacji przebiegu procesów pomocniczych	0	0,0	–
5.	5.1. Wyłoniono właścicieli procesów pomocniczych	12	100,0	2,2
	5.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów pomocniczych	1	8,3	4,0
6.	6.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów pomocniczych	10	83,3	4,3
	6.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów pomocniczych	5	41,7	4,2
	6.3. Sporządzono arkusze ocen procesów pomocniczych	1	8,3	4,0
7.	7.1. Przeszkolono pracowników w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą	9	75,0	4,1
	7.2. Sporządzono raport z przeprowadzonych szkoleń	0	0,0	–

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawione w tabeli 45 pokazują, że przedsięwzięcia, które w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu sprawności badanych urzędów gmin to zoptymalizowanie działań pomocniczych w urzędach (100,0% wskazań; ranga 1,4) oraz wyłonienie właścicieli procesów pomocniczych (100,0% wskazań; ranga

2,2). Wyniki badań na tym poziomie odpowiadają wynikom z poziomu drugiego i należy przyjąć, że spowodowane są występowaniem analogicznych mechanizmów.

Tabela 46. Ocena przedsięwzięć z poziomu czwartego

Lp.	Przedsięwzięcia z poziomu czwartego	Liczba wskazań	Udział procentowy w badanej grupie	Średnia ranga (1–5)
8.	8.1. Dokonano identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego	6	50,0	2,0
	8.2. Sporządzono karty procesów uwzględniające wsparcie informatyczne procesów	3	25,0	3,0
9.	9.1. Przeprowadzono audyty procesów wymagających wsparcia informatycznego	2	16,7	5,0
	9.2. Sporządzono arkusz oceny z audytów procesów wymagających wsparcia informatycznego	0	0,0	–
10.	10.1. Określono mierniki realizacji wszystkich procesów w urzędzie	12	100,0	1,8
	10.2. Określono cele procesów	11	91,7	3,4
	10.3. Sporządzono procedurę przeglądu procesów dokonywanych przez właścicieli	0	0,0	–
	10.4. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag realizatorów procesów	9	75,0	3,9
	10.5. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów	12	100,0	2,8
	10.6. Wydano dokument stanowiący o formalizacji mierników, celów oraz procedur	1	8,3	5,0
11	11.1. Wprowadzono monitoring procesów pod kątem ich realizacji zgodnie z przyjętym systemem mierników oraz celów	3	25,0	4,0
	11.2. Sporządzono dokumenty z monitoringu	1	8,3	4,0

Źródło: opracowanie własne.

Do grupy przedsięwzięć z poziomu czwartego, które badane gminy uznały za najistotniejsze dla wzrostu sprawności działania, zaliczyć należy: określenie mierników wszystkich procesów realizowanych w urzędzie (100,0% wskazań; ranga 1,8), sporządzenie procedury gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów (100,0% wskazań; ranga 2,8) oraz dokonanie identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego (50,0% wskazań; ranga 2,0). Mierniki procesów

przyczyniają się do możliwości dokonywania ich bieżącej analizy oraz ciągłego doskonalenia, co pozwala na dalsze zwiększenie sprawności działania urzędu. Gromadzenie uwag odbiorców umożliwia dopasowanie wyjść procesów do oczekiwań klientów, co skutkuje polepszeniem jakości świadczonych przez urzędy usług. Przedsięwzięcia związane z informatyzacją procesów również przyczyniają się do szybszej realizacji działań oraz lepszej jakości. Pomimo że systemy informatyczne są kosztowne w momencie ich wdrożenia, przyczyniają się do spadku kosztów jednostkowych w dłuższym okresie, co poprawia sprawność działania urzędów w tym obszarze.

Tabela 47. Ocena przedsięwzięć z poziomu piątego

Lp.	Przedsięwzięcia z poziomu piątego	Liczba wskazań	Udział procentowy w badanej grupie	Średnia ranga (1–5)
12.	12.1. Wypracowano procedurę doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych w przypadku:			
	a) zmiany zadań realizowanych przez urząd	1	8,3	5,0
	b) potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii	5	41,7	4,0
	c) wystąpienia innych czynników zewnętrznych	8	66,7	4,3
	12.2. Sporządzono dokument stanowiący o formalizacji wypracowanej procedury	0	0	–
13.	13.1. Zastosowano mechanizm doskonalenia procesów oraz ustanawiania nowych z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:			
	a) audyty procesów	11	91,7	3,1
	b) systematyczna samoocena	11	91,7	2,3
	c) ocena i analiza osiągniętych wyników	12	100,0	2,3
	d) <i>benchmarking</i> procesów	10	83,3	2,5
	13.2. Potwierdzono wykorzystania powyższych narzędzi w dokumentacji z audytów procesów	2	16,7	5,0

Źródło: opracowanie własne.

Do grupy przedsięwzięć, które na poziomie piątym przyczyniły się do największego wzrostu sprawności działania urzędów gmin, zaliczyć należy: doskonalenie procesów lub ustanawianie nowych w wyniku audytów procesów realizowanych w urzędzie (91,7% wskazań; ranga 3,1), systematycznej samooceny (91,7% wskazań; ranga 2,3), oceny i analizy osiągniętych wyników (100,0% wskazań; ranga 2,3) oraz *benchmarking* procesów (83,3% wskazań; ranga 2,5). Wyniki te wskazują na fakt, że dla sprawności działania urzędu procesowego niezbędne jest zapewnienie

elastyczności struktur (sieci i konfiguracji procesów) oraz realizowanych działań, czemu służy mechanizm doskonalenia procesów, a także ustanawiania nowych z wykorzystaniem wymienionych narzędzi.

7.9. Ocena korzyści z wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin

Korzyści płynące z wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz oceny ich wagi dla działania urzędu w skali 1–10 (10 oznacza największą wagę) przedstawia tabela 48.

Tabela 48. Korzyści z wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin

Lp.	Korzyść	Liczba wskazań	Udział procentowy w badanej grupie	Średnia ocen (1–10)
1.	Mniejsze koszty realizacji celów i zadań urzędu	12	100,0	8,9
2.	Krótszy czas realizacji celów i zadań urzędu	12	100,0	8,9
3.	Redukcja zatrudnienia	2	16,7	6,5
4.	Lepszy przepływ informacji	12	100,0	8,6
5.	Poprawa jakości świadczonych usług	12	100,0	9,8
6.	Lepsze dopasowanie do wymagań klientów/odbiorców usług	12	100,0	9,7
7.	Poprawa komunikacji w urzędzie	12	100,0	8,3
8.	Usprawnienie zarządzania organizacją	11	91,7	8,8
9.	Poprawa warunków pracy (przejrzystość zadań i odpowiedzialności)	7	58,3	6,4
10.	Uporządkowanie procesów zachodzących w organizacji	12	100,0	9,0
11.	Identyfikacja i optymalizacja nowych obszarów funkcjonowania urzędu	10	83,3	7,7
12.	Wprowadzenie standardów obsługi klienta	11	91,7	7,6
13.	Przejrzystość procedur postępowania	11	91,7	8,0
14.	Wzrost konkurencyjności gminy	12	100,0	7,9

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań przedstawione w tabeli 48 wskazują, że do kluczowych korzyści płynących z wdrażania zarządzania procesowego, zaliczyć należy: mniejsze koszty realizacji celów i zadań urzędu (100,0% wskazań; ocena 8,9), krótszy czas realizacji celów i zadań urzędu (100,0% wskazań; ocena 8,9), poprawę jakości świadczonych usług (100,0% wskazań; ocena 9,8), lepsze dopasowanie do wymagań klientów/ odbiorców usług (100,0% wskazań; ocena 9,7) oraz uporządkowanie procesów zachodzących w organizacji (100,0% wskazań; ocena 9,0). Warto również zwrócić uwagę na fakt, że wymienione w tabeli 48 korzyści uzyskały bardzo wysokie oceny, co wskazuje na wszechstronne i pozytywne oddziaływanie zarządzania procesowego na urzędy gmin.

Do innych korzyści wymienianych przez ankietowanych, zaliczamy: poprawę wizerunku gminy (waga: 9), koncentrację na kluczowych zagadnieniach w zarządzaniu urzędem (waga: 10) oraz profesjonalizację zarządzania (waga: 8).

7.10. Ocena przydatności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego

W rozdziale piątym pracy pogłębionej analizie poddano wspomaganie zarządzania procesowego urzędami gmin przez wybrane nowoczesne koncepcje zarządzania. Aby przeprowadzona analiza była pełna, dokonano empirycznej oceny przydatności tych koncepcji z punktu widzenia urzędów gmin, które wdrożyły zarządzanie procesowe i które na bieżąco stosują zarządzanie procesowe w swojej działalności⁵³⁰. Wyniki badań przedstawiają tabela 49 oraz wykres 15.

Tabela 49. Ocena przydatności koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego

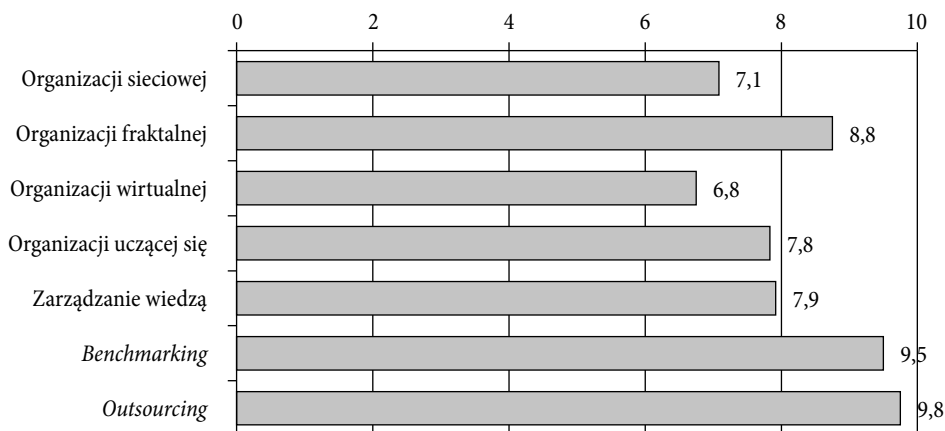
Lp.	Nazwa koncepcji	Średnia z ocen	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Odchylenie standardowe
1.	Organizacji sieciowej	7,1	6	10	1,2
2.	Organizacji fraktalnej	8,8	8	9	0,5
3.	Organizacji wirtualnej	6,8	5	9	1,1
4.	Organizacji uczącej się	7,8	6	9	1,1

⁵³⁰ Przedstawiciele władz zarządzających urzędami gmin, z którymi przeprowadzono wywiady, po zapoznaniu się z istotą analizowanych koncepcji zarządzania, oceniali, na ile koncepcje te przydatne są w bieżącym zarządzaniu organizacją procesową. Ocen tych dokonywano niezależnie od tego, czy koncepcje te są przez dane osoby zarządzające stosowane. Oznacza to, że pewne sądy wydawane były hipotetycznie. Dodać należy, że podczas przeprowadzanych wywiadów niektóre spośród osób zarządzających spotykały się z poszczególnymi badanymi koncepcjami po raz pierwszy, jednak po zrozumieniu istoty opisywanych przez nie mechanizmów były w stanie ocenić, że warto wprowadzić w życie założenia tych koncepcji, gdyż wydają się bardzo przydatne.

Lp.	Nazwa koncepcji	Średnia z ocen	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Odchylenie standardowe
5.	Zarządzanie wiedzą	7,9	6	9	1,2
6.	<i>Benchmarking</i>	9,5	9	10	0,5
7.	<i>Outsourcing</i>	9,8	9	10	0,5

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 15. Ocena przydatności koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego – ujęcie graficzne



Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazują powyższe wyniki, poziom przyznanych ocen był wysoki (6–7,9) i bardzo wysoki (8–10). Szczególnie przydatne dla zarządzania procesowego wydają się być takie koncepcje jak *outsourcing* (ocena 9,8), *benchmarking* (ocena 9,5) oraz koncepcja fraktalna (ocena 8,8)⁵³¹. *Outsourcing* pozwala na zlecenie działań procesowych na zewnątrz urzędów, co wpływa na ograniczenie kosztów działalności oraz umożliwia elastyczną konfigurację procesów. *Benchmarking* pozwala w szczególności na porównywanie map procesów, sposobu wykonywania działań procesowych oraz dokumentacji procesowej z innymi urzędami i w wyniku takich porównań umożliwia optymalizację stosowanych praktyk, wzorując się na innych organizacjach. Koncepcja fraktalna skutkuje zastosowaniem tuneli nawigowania wewnątrz procesów, co odciąża szczebel kierowniczy i pozwala na zwiększenie kreatywności i samodzielności pracowników. O znaczeniu tych koncepcji może świadczyć także niski poziom odchylenia standardowego, co oznacza, że wszystkie badane urzędy zgodnie przyznały bardzo wysokie oceny.

⁵³¹ Koncepcje te zdefiniowane zostały w rozdz. 5 pracy.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania empiryczne pozwoliły na zrealizowanie wszystkich celów przedstawionych na wstępie niniejszego rozdziału, które odpowiadają celom empirycznym przyjętym na potrzeby dysertacji. Ocena weryfikacji poziomu dojrzałości procesowej urzędów gmin z terenu Wielkopolski wykazała, że zarządzanie procesowe nie jest powszechnie stosowane w praktyce funkcjonowania badanych organizacji. Najczęściej zarządzanie procesowe wdrażane jest w gminach większych, w których duża liczba mieszkańców oraz duża liczba przedsiębiorstw wymaga od urzędów gmin wypracowania mechanizmów sprzyjających sprawnej obsłudze tych grup. Ważne staje się również elastyczne i trafne odczytanie potrzeb społeczności lokalnej w celu właściwego dostosowania świadczonych usług. Mechanizm ten sprzyja nie tylko większej satysfakcji interesariuszy gmin, ale i oszczędności środków finansowych, które wykorzystywane są bardziej efektywnie. Należy również pamiętać o tym, że informacja o potrzebach klientów wyznacza ukształtowanie sieci procesów w urzędzie oraz wpływa na ustanowienie tuneli nawigowania dla poszczególnych pracowników urzędu, co bezpośrednio przekłada się na skuteczność ich pracy. Mechanizm ten wykorzystywany jest częściej w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, natomiast rzadziej w gminach wiejskich.

Ważnym elementem badań było rozpoznanie czynników motywujących urzędy do wdrożenia zarządzania procesowego. Najważniejszym z nich jest chęć poprawy jakości świadczonych usług, co świadczy o tym, że zarządzanie procesowe postrzegane jest jako element pro jakościowy. Ponadto, władze badanych urzędów mają świadomość niedoskonałości struktur tradycyjnych i związanych z nimi ograniczeń sprawności funkcjonowania. Wiele z badanych osób postrzega zarządzanie procesowe jako sposób na rozwiązanie pojawiających się problemów w tym obszarze. Warto zwrócić uwagę na fakt, że kadra zarządzająca urzędami często ma świadomość konieczności uporządkowania procesów zachodzących w urzędach, czemu sprzyja zarządzanie procesowe. Powstają struktury hybrydowe, łączące zalety struktur tradycyjnych oraz procesowych.

Pomimo dostrzeganych zalet zarządzania procesowego wiele urzędów napotyka trudności wdrożeniowe, które powodują, że proces wdrożenia nie zostaje podjęty lub zostaje przerwany w trakcie, często już w pierwszym etapie. Jest to związane z brakiem specjalistycznej wiedzy wśród osób zarządzających urzędami oraz z brakiem rozwiązań wdrożeniowych w postaci gotowych modeli. Często działania podejmowane są chaotycznie, na podstawie wiedzy zdobywanej w rozmowach bezpośrednich pomiędzy członkami władz różnych urzędów. Gromadzona w ten sposób wiedza jest fragmentaryczna i niepewna, często nie wystarczająco uniwersalna, co powoduje wiele problemów z jej wykorzystaniem w praktyce.

Stąd dużego znaczenia nabiera zaproponowany model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej, którego wartość została bardzo wysoko oceniona przez

praktyków. Model ten operacjonalizuje poszczególne etapy rozwoju procesowego, przedstawiając je w logicznej kolejności, dzięki czemu urzędy mogą skutecznie planować kolejne działania, zmierzające do sprawnego i pełnego wdrożenia zarządzania procesowego (ZP). Wagę podejmowania działań wdrożeniowych potwierdza wzrost sprawności działania urzędów gmin wraz z przechodzeniem na kolejne poziomy dojrzałości procesowej. Badania pokazały, że do najważniejszych korzyści ZP zaliczyć należy ograniczenie kosztów działania, skrócenie czasu świadczenia usług oraz poprawę ich jakości. Potwierdzono zatem założenia metodyczne o dochodzeniu do sprawności urzędu gminy przyjęte w trójkącie interferencji metodyk nauk o administracji i nauk o zarządzaniu w dochodzeniu do stanu idealnego funkcjonowania urzędu gminy – ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania procesowego (rys. 5, podrozdz. 1.2). Sprzyja temu także zastosowanie założeń wybranych współczesnych koncepcji zarządzania, w szczególności *outsourcingu* oraz *benchmarkingu*.

Zakończenie

W prezentowanej pracy autor podjął aktualny temat usprawnienia funkcjonowania urzędów gmin, które przez wiele dziesięcioleci działały w sposób tradycyjny i stąd często występowały trudności w dostosowaniu się do nowej rzeczywistości. Urzędy gmin uzyskały samodzielność, co spowodowało, że musiały sprostać nowym zadaniom, realizowanym dla społeczności lokalnych. Odpowiedzialność, jaka spoczywa na gminach, zmusza je do ciągłego poszukiwania nowych sposobów usprawniania działania lokalnych urzędów. Poszukiwaniom tym sprzyja również większa niż dotychczas dynamika zmian otoczenia, w którym funkcjonują urzędy, co wymaga elastycznych struktur, mechanizmów działania oraz schematów myślenia pracowników. Jednym z nowoczesnych rozwiązań odpowiadającym powyższym wyzwaniom, jest zastosowanie zarządzania procesowego.

Podjęty temat jest istotny zarówno z perspektywy metodycznej, teoretycznej, jak i praktycznej. W ujęciu metodycznym ustalono relacje pomiędzy metodyką charakterystyczną dla obszaru nauk o administracji, klasycznych teorii nauki o zarządzaniu, nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania oraz nowoczesnej teorii zarządzania. W teoretycznej części rozprawy autor starał się zrealizować pięć teoretycznych celów szczegółowych. Identyfikacja determinant transformacji administracji lokalnej, odpowiadająca realizacji celu pierwszego, pozwoliła na wykazanie, że reforma samorządowa i usamodzielnienie administracji lokalnej doprowadziły do wyłonienia się nowych zadań i obszarów odpowiedzialności, które stawiają przed podmiotami samorządowymi szereg nowych wyzwań. Zadania te wynikają zarówno ze stosownych ustaw, jak również z konieczności stymulowania rozwoju lokalnego. Odpowiedzią na te nowe wyzwania są modele funkcjonowania administracji lokalnej, w charakterystyczny sposób zwracające uwagę na wybrane aspekty, które powinny dominować w kształtowaniu działań podmiotów samorządowych: od zastosowania w administracji publicznej narzędzi z sektora prywatnego (*New Public Management*), przez partycypację społeczną w rządzeniu (*Good Governance*) do zrównoważonego rozwoju (*Sustained Development*), w którym wszystkie aspekty rozwoju lokalnego stają się równouprawnione. Odpowiedzialność administracji publicznej za rozwój lokalny niesie ze sobą konieczność sprawnego rozpoznania czynników, które stymulują ten postęp i konieczność zastosowania odpowiednich narzędzi wspierania rozwoju społecznego oraz przedsiębiorczości. Istnieją czynniki rozwoju o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Globalizacja wywiera

znaczny wpływ na zmiany funkcjonowania współczesnej administracji publicznej, gdzie z jednej strony otwartość granic i znoszenie barier przepływu ludzi i kapitału sprzyjają możliwości przyciągnięcia nowych mieszkańców i inwestycji na dany teren, a z drugiej strony – nasilają się zjawiska konkurencji pomiędzy jednostkami samorządowymi, co powoduje konieczność poszukiwania nowych obszarów usprawnień i uzyskiwania przewagi konkurencyjnej.

Określenie roli gmin jako kluczowego podmiotu samorządu terytorialnego, posiadającego własne zadania oraz dochody na ich realizację, związane było ze wskazaniem specyfiki ich funkcjonowania, czemu odpowiadał drugi teoretyczny cel szczegółowy rozprawy. Działania gmin zdeterminowane są koniecznością świadczenia usług publicznych. Istota tych usług oraz ich zakres tworzą podstawowy obszar funkcjonowania gmin. Realizacji zadań gminy sprzyja ich autonomia finansowa, przejawiająca się możliwością kształtowania polityki dochodowo-wydatkowej budżetów lokalnych, opartej między innymi na dochodach własnych. Gmina jest również kluczowym podmiotem ponoszącym odpowiedzialność za stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym celu może wykorzystać szereg narzędzi o charakterze finansowym i pozafinansowym. Gmina powinna być postrzegana jako system mieszany, który zawiera elementy o różnym charakterze: materialnym, niematerialnym oraz relacyjnym. Kluczowe dla działania współczesnych organizacji są interakcje z otoczeniem, którego zmienność w coraz większym stopniu determinuje podejmowane działania.

Przeprowadzona w ramach realizacji trzeciego celu teoretycznego analiza dotycząca istoty i znaczenia zarządzania procesowego w urzędach gmin doprowadziła do wniosku, że istnieją możliwości poprawy sprawności funkcjonowania urzędów gmin przez usprawnienie procesów decyzyjnych, kontrolnych, uelastycznienie struktur, przyjęcie w realizowanych zadaniach perspektywy klienta oraz skrócenie czasu i kosztów dzięki eliminacji zbędnych działań. Konieczne jest przyjęcie perspektywy marketingowej wewnątrz procesu oraz mechanizmu wyznaczania tuneli nawigowania w ujęciu mikro i makro, co dodatkowo sprzyja zwiększeniu sprawności działania urzędów. Podział procesów wg różnych kryteriów sprzyja lepszemu zrozumieniu ich przebiegu w organizacji oraz może ułatwiać proces ich identyfikacji i optymalizacji. Jednym z najistotniejszych obszarów zarządzania procesowego jest opomiarowanie procesów, przy czym kluczową rolę odgrywa prawidłowy dobór mierników dla sprawności działania organizacji procesowej.

Omawiając istotę zarządzania procesowego w urzędach gmin, wiele uwagi poświęcono strukturze organizacji procesowej. Autor przedstawił spotykane w literaturze przedmiotu sposoby projektowania struktur procesowych, rolę i zasady tworzenia map procesów oraz istotę struktur hybrydowych, które łączą podejście funkcjonalne i procesowe. Jak pokazuje doświadczenie wielu organizacji wdrażających struktury procesowe, rozwiązaniem optymalnym jest często struktura hybrydowa, łącząca zalety stabilnych struktur tradycyjnych oraz elastyczność i sprawność

struktur procesowych. Szczegółowo omówiono również procedury wdrożeniowe struktur procesowych w organizacjach. Jednym z kluczowych obszarów realizacji trzeciego celu szczegółowego było omówienie istoty poziomów dojrzałości procesowej. Studia literatury przedmiotu pozwoliły autorowi na wszechstronne zaprezentowanie różnych koncepcji dotyczących osiągnięcia kolejnych poziomów dojrzałości procesowej, co sprzyja lepszemu zrozumieniu tego zagadnienia. Ważnym aspektem w kontekście dojrzałości procesowej jest problem zarządzania procesami w urzędach gmin w ujęciu regulacji norm ISO. Dokładna analiza zapisów szczegółowych tych norm, w połączeniu z doświadczeniami autora, doprowadziła do wniosku, że normy te nie wymagają od urzędów gmin osiągnięcia pełnej dojrzałości procesowej w celu uzyskania certyfikatu jakości. Konieczne są jedynie identyfikacja i opis procesów głównych, co jest często mylone z wdrożeniem zarządzania procesowego przez osoby zarządzające urzędami gmin. Regulacje ISO z jednej strony zatem zwracają uwagę na perspektywę procesową, z drugiej natomiast wpływają na niewłaściwe pojmowanie zarządzania procesowego w urzędach, ograniczone jedynie do działań podstawowych. W związku z tym konieczne jest podjęcie działań związanych z rozpowszechnieniem wiedzy dotyczącej zarządzania procesowego w urzędach gmin, co może skutkować przeprowadzeniem pełnego procesu wdrożeniowego i zwiększeniem sprawności ich funkcjonowania.

Obecnie zarządzanie procesowe nie może być wdrażane bez wykorzystania założeń innych koncepcji zarządzania. Określając możliwości wspomagania zarządzania procesowego wybranymi współczesnymi koncepcjami zarządzania, zrealizowano czwarty teoretyczny cel szczegółowy. Dokonano pogłębionej analizy możliwości ich zastosowania w urzędach gmin oraz wykonano *case study*, polegające na analizie kart procesów wybranych urzędów gmin pod kątem wykorzystania w nich założeń omawianych koncepcji. Przeprowadzone analizy literaturowe oraz badania praktyczne wskazały jednoznacznie, że wdrożenie zarządzania procesowego w urzędach gmin jest działaniem kompleksowym, wymagającym wykorzystania założeń współczesnych koncepcji zarządzania zarówno podczas samego procesu wdrożeniowego, jak również podczas bieżącego zarządzania organizacją procesową. Wykorzystanie niektórych koncepcji wręcz warunkuje sprawne funkcjonowanie urzędu procesowego, a ich pominięcie może spowodować spadek sprawności i skuteczności działania oraz inne dysfunkcje organizacyjne. Badania współczesnych koncepcji zarządzania wykazały, że są one komplementarne – w naturalny sposób wspierają założenia zarządzania procesowego, dostarczając gotowych rozwiązań. Powyższe powiązania jednoznacznie wskazują na wzrost wymagań stawianych pracownikom urzędów gmin w aspekcie wiedzy i umiejętności praktycznych związanych z zastosowaniem współczesnych koncepcji zarządzania.

Realizacja wymienionych teoretycznych celów szczegółowych doprowadziła do realizacji piątego celu szczegółowego, dotyczącego przedstawienia współczesnych przemian administracji lokalnej w Polsce – ze szczególnym uwzględnieniem spe-

cyfiki działania współczesnych gmin, zarządzania procesowego oraz wybranych współczesnych koncepcji zarządzania.

Założonym celem głównym rozprawy było stworzenie modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin, przedstawionych w metodyce PRI. Realizacji tego celu poświęcony został rozdział szósty pracy. Do podstawowych przesłanek stworzenia modelu zaliczono: lepsze zrozumienie rzeczywistości mechanizmów wdrożeniowych, usprawnienie komunikacji w omawianym obszarze, możliwość nauczania kadry urzędu oraz pracowników zaangażowanych we wdrażanie i realizację procesów, możliwość prognozowania działań procesowych, jak również eksperymentowania. Przedstawiony model może pozwolić urzędom gmin zaoszczędzić czas i koszty związane z poszukiwaniem skutecznych sposobów wdrożenia zarządzania procesowego, ponieważ może stanowić podstawę opracowania strategii wdrożeniowych. Jako ogólną podstawę stworzenia modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej w opracowaniu przyjęto metodykę oceny dojrzałości procesowej urzędów gmin, przedstawioną w Programie Rozwoju Instytucjonalnego, która wyróżnia pięć poziomów dojrzałości. Aby osiągnąć te poziomy, urzędy gmin zmuszone są spełnić konkretne kryteria, na potrzeby których skonstruowano modele cząstkowe. Zarówno w modelach cząstkowych, jak i w modelu syntetycznym ważną rolę odgrywają: warstwa podmiotowa, przedmiotowa, regulacyjna, dokumentacji procesowej, decyzyjna oraz przebiegów międzyoperacyjnych. Przedstawiono trzynaście modeli cząstkowych adaptacji poszczególnych kryteriów, zgodnie z logiką osiągnięcia poszczególnych poziomów dojrzałości procesowej. Model syntetyczny uwzględnia podmioty, biorące udział w procesie osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędu, które są odpowiedzialne za wykonywanie poszczególnych operacji procesowych, operacje procesowe w kolejności ich występowania w całym procesie osiągnięcia dojrzałości procesowej, najważniejsze decyzje procesowe, determinujące dalszy przebieg procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej oraz najważniejsze dokumenty procesowe będące wynikiem operacji procesowych. Do prezentacji graficznej modelu zastosowano schemat blokowy współzależności. W ramach realizacji celu głównego potwierdzono hipotezę główną, zakładającą, że istnieje możliwość opracowania modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin przedstawionego w metodyce PRI.

Ważną częścią pracy była prezentacja wyników badań empirycznych, które pozwoliły na realizację ośmiu założonych celów szczegółowych, odpowiadających celom empirycznym, przedstawionym we Wstępie.

Identyfikacja poziomów dojrzałości procesowej urzędów gmin pozwoliła stwierdzić, że powszechność zastosowania zarządzania procesowego w badanych urzędach jest wciąż niewielka, ponieważ aż 178 na 226 badanych urzędów gmin nie podjęło żadnych działań lub zainicjowało jedynie pojedyncze działania, osiągając najniższy, pierwszy poziom dojrzałości procesowej. Jedynie 12 badanych urzędów uznano za dojrzałe procesowo. Realizacja pierwszego empirycznego celu szczegó-

łowego pozwoliła na przyjęcie pierwszej hipotezy pomocniczej, mówiącej, że zarządzanie procesowe nie jest powszechnie wykorzystywane w zarządzaniu urzędami gmin. Jest to związane przede wszystkim z niskim poziomem wiedzy dotyczącej tematu wśród władz gminy oraz brakiem modelu wdrażania, dostarczającego gotowych rozwiązań. Należy również podkreślić, że opracowany przez autora kwestionariusz badawczy może być podstawą dalszych badań w pozostałych urzędach gmin w Polsce, dotyczących diagnozowania poziomu ich dojrzałości procesowej oraz określenia koniecznych do podjęcia działań, które pozwolą tym urzędom na podniesienie poziomu dojrzałości procesowej. Możliwe jest dokonanie badań *benchmarkingowych* urzędów gmin w poszczególnych województwach. Jest to zatem cenne narzędzie badawczo-diagnostyczne o dużym znaczeniu praktycznym. Podjęcie badań w wymienionych obszarach dostarczy wiedzy, umożliwiającej dalsze doskonalenie procesów wdrożeniowych zarządzania procesowego w urzędach gmin, co może przyczynić się do dalszego usprawnienia ich działania.

Ważnym zadaniem, odpowiadającym drugiemu szczegółowemu celowi empirycznemu, było wskazanie zależności pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej urzędów gmin a wybranymi cechami charakteryzującymi gminy. Wykazano, że występują statystycznie istotne różnice pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej oraz liczbą mieszkańców gminy, poziomami dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczbą przedsiębiorstw prywatnych z terenu gminy oraz typem gminy. Wykazano, że powyższe cechy mogą być istotnymi przesłankami podniesienia poziomu dojrzałości procesowej urzędów gmin. Nie wykazano natomiast istotnych różnic pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej badanych urzędów i wydatkami inwestycyjnymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Realizując niniejszy cel, jednocześnie dokonano pozytywnej weryfikacji drugiej hipotezy pomocniczej, mówiącej, że istnieją zmienne charakteryzujące gminy, które mogą być przesłankami podniesienia poziomu dojrzałości procesowej urzędów. Należy podkreślić, że przeprowadzone badania mogą być inspiracją do dalszych, rozbudowanych analiz w przyszłości. Warto zbadać wpływ poziomu dojrzałości procesowej urzędów gmin na rodzaj przedsiębiorstw, prowadzących działalność na terenie gmin lub na strukturę dochodów własnych gmin.

Wdrażając zarządzanie procesowe, urzędy gmin kierują się różnymi przesłankami oraz napotykają wiele barier. Identyfikacja przesłanek i barier wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin odpowiadająca realizacji trzeciego celu empirycznego ujawniła, że za podstawowe przesłanki wdrażania zarządzania procesowego badane urzędy gmin uznały: poprawę jakości usług, usprawnienie obsługi klientów urzędu, uporządkowanie organizacyjne urzędu oraz wdrożenie norm ISO. Do podstawowych barier zaliczono brak specjalistycznej wiedzy, brak modelu wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz opór pracowników. Wykazano przy tym, że występuje duża jednorodność, dotycząca zarówno wskazywanych przez urzędy przesłanek wdrażania zarządzania procesowego, jak

i napotykanym barier, tym samym potwierdzono trzecią hipotezę pomocniczą, mówiącą, że możliwe jest wskazanie wspólnego zbioru przesłanek podjęcia decyzji dotyczącej wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin oraz wspólnego zbioru barier utrudniających wdrożenie zarządzania procesowego. Należy przy tym podkreślić, że wyniki badań jednoznacznie wykazały brak modelu wdrażania zarządzania procesowego jako jedną z kluczowych barier, co może świadczyć o dużym znaczeniu zaproponowanego przez autora modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej dla usprawniania działania urzędów gmin. W wywiadach bezpośrednich przedstawiciele władz urzędów podkreślali, że jednym z podstawowych oczekiwań, które kierują do przedstawicieli nauki jest dostarczenie rozwiązań praktycznych dla realnych problemów związanych z zarządzaniem urzędem. W tym aspekcie zaproponowany model wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom.

Realizacja kolejnych empirycznych celów szczegółowych – od czwartego do ósmego – dokonana została za pomocą badań przeprowadzonych w urzędach gmin uznanych za dojrzałe procesowo. Realizując cel czwarty, dotyczący empirycznej weryfikacji wartości opracowanego modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej, badaniu poddano: wartość poznawczą oraz informacyjną modelu; wartość komunikacyjną; wartość jako narzędzia nauczania; prognostyczną i eksperymentalną; dla dostarczenia specjalistycznej wiedzy; narzędziową i aplikacyjną oraz dla realizacji współczesnych funkcji zarządzania. Szczególnie wysoko oceniono wartość komunikacyjną i prognostyczną oraz wartość modelu jako narzędzia nauczania, a także wartość aplikacyjną. Warto zwrócić uwagę, że wspomniane wcześniej bariery wdrażania zarządzania procesowego dotyczyły braku specjalistycznej wiedzy i braku gotowego modelu postępowania. Przeprowadzone badania pokazały, że zaproponowany model może przyczynić się zarówno do dostarczenia specjalistycznej wiedzy kadrze zarządzającej i pracownikom urzędów, jak również może stanowić procedurę postępowania, którą urzędy wdrażające zarządzanie procesowe mogą wykorzystać w praktyce.

Wdrożenie zarządzania procesowego w urzędach gmin powinno skutkować zwiększeniem sprawności ich działania. Aby to stwierdzić, zrealizowano cel piąty i oceniono relację pomiędzy poziomami dojrzałości procesowej a sprawnością działania urzędów gmin. Przeprowadzona analiza wykazała, że sprawność działania urzędów wyrażona za pomocą czasu i kosztów realizacji działań oraz jakości świadczonych usług, zdecydowanie wzrasta wraz z przechodzeniem urzędów na wyższe poziomy dojrzałości procesowej. Tym samym potwierdzono czwartą hipotezę pomocniczą, mówiącą, że występuje pozytywna zależność pomiędzy poziomem dojrzałości procesowej urzędów gmin a sprawnością ich działania, wyrażoną w czasie i kosztach realizacji usług oraz ich jakości.

Aby rozpoznać mechanizmy zwiększające sprawność działania urzędów gmin związane z wdrożeniem zarządzania procesowego, zrealizowano szósty empiryczny cel szczegółowy, dotyczący identyfikacji działań, podejmowanych w procesie osiągnięcia dojrzałości procesowej, które na poszczególnych poziomach w największym

stopniu przyczyniły się do wzrostu sprawności działania urzędów. Wzrost ten zależy przede wszystkim od optymalizacji procesów głównych i pomocniczych w urzędzie oraz wyznaczenia ich właścicieli. Duży wpływ mają też: określenie mierników wszystkich procesów zachodzących w urzędzie, sporządzenie procedury gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów, dokonanie identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego, doskonalenie procesów lub ustanawianie nowych w wyniku audytów procesów realizowanych w urzędzie, systematycznej samooceny, oceny i analizy osiągniętych wyników oraz *benchmarkingu* procesów. Warto zaznaczyć, że uzyskane wyniki badań będą mogły stanowić podstawę do dalszych poszukiwań mechanizmów usprawniających działania urzędów gmin w przyszłości. Dalsze badania powinny dotyczyć przede wszystkim wskazania mierników procesów, które uznawane są za szczególnie przydatne, jak również poszukiwania mechanizmów odpowiedzialnych za związek zarządczego procesowego z możliwością sprawnej informatyzacji urzędów gmin. Ten ostatni aspekt nabiera szczególnego znaczenia w związku z planami informatyzacji administracji publicznej, które są przedmiotem intensywnych prac zarówno polskiego rządu, jak i władz UE. Dodatkowo, opracowanie zasad funkcjonowania oraz wdrożenie platform *benchmarkingowych* spowodować może znaczne oszczędności w procesie wdrożeniowym i optymalizacyjnym zarządzania procesowego, co powinno przyspieszyć zmiany w urzędach i zredukować koszt przeprowadzanych reorganizacji.

Uzupełnieniem powyższych rozważań była empiryczna ocena korzyści wynikających z pełnego wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin, odpowiadająca siódmemu celowi empirycznemu. Przeprowadzona ocena pozwoliła na ustalenie, że do kluczowych korzyści zaliczyć należy: mniejsze koszty realizacji celów i zadań urzędu, krótszy czas realizacji celów i zadań urzędu, poprawę jakości świadczonych usług, lepsze dopasowanie do wymagań klientów/odbiorców usług oraz uporządkowanie procesów zachodzących w organizacji. Uzyskane wyniki potwierdzają, że wdrożenie zarządzania procesowego, poza innymi korzyściami, poprawia sprawność działania urzędów definiowaną zgodnie z ujęciem przyjętym w dysertacji. Należy również zwrócić uwagę na duże znaczenie mechanizmów rozpoznawania i uwzględniania opinii klientów gminy w realizowanych procesach. Opinie te wyznaczają tunele nawigowania i warunkują dopasowanie prowadzonych w urzędach działań oraz realizowanych usług do oczekiwań odbiorców. Jest to jedna z kluczowych cech zarządzania procesowego, która ma duże znaczenie dla realizacji postulatu skutecznego służenia urzędowi lokalnej społeczności.

W rozprawie przeprowadzono również ocenę przydatności wybranych współczesnych koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego. Realizacja ostatniego, ósmego empirycznego celu szczegółowego wykazała, że wszystkie badane koncepcje mają duże znaczenie dla wdrażania i bieżącego zarządzania procesowego urzędami gmin, przy czym szczególnie wysoko oceniono *outsourcing* i *benchmarking* procesów. Należy jednak zaznaczyć, że warto podjąć pogłębione badania szczegółowe

dotyczące mechanizmów wpływania współczesnych koncepcji na proces wdrażania i bieżącego zarządzania urzędami gmin oraz dotyczące zakresu stosowania tych koncepcji w praktyce. Warto także przeprowadzić badania w innych urzędach procesowych w Polsce, a także w urzędach, które są w trakcie procesu wdrożeniowego. Badania przeprowadzone przez autora w tym obszarze należy uznać za działania wstępne, stanowiące podstawę do dalszych szczegółowych analiz w przyszłości.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że zrealizowano cel główny przyjęty w dysertacji oraz wszystkie cele szczegółowe. Pozytywnie zweryfikowano również hipotezę główną i przyjęte hipotezy pomocnicze.

Warto na koniec zwrócić uwagę na dalsze kierunki badań nad zaproponowanym modelem adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej w urzędach gmin. Ponieważ w ramach badań przeprowadzonych na potrzeby pracy wykazano, że:

- sprawność działania urzędów gmin rośnie wraz z osiągnięciem kolejnych poziomów dojrzałości,
- zdecydowana większość badanych urzędów nie wdrożyła zarządzania procesowego,
- zaproponowany model nie jest znany i stosowany w urzędach gmin, przy czym występuje wyraźna potrzeba zapoznania się z nim, zgłaszana przez osoby zarządzające badanymi urzędami,
- wartość modelu oceniana jest wysoko,

kolejnym, logicznie wymaganym krokiem jest praktyczna weryfikacja modelu, polegająca na jego zastosowaniu w wybranych urzędach gmin w procesie wdrażania zarządzania procesowego. Praktyczne wykorzystanie modelu umożliwi także jego dalszą optymalizację. Warto również podjąć próbę standaryzacji procesów zachodzących w urzędach gmin, co ułatwi i przyspieszy proces wdrożeniowy. Zamiarem autora niniejszego opracowania jest podjęcie takich działań w przyszłej działalności naukowej, jak również prowadzenie dalszych badań w kierunkach wskazanych w Zakończeniu książki.

Załączniki

Załącznik 1: Wzór karty procesu

KARTA PROCESU

Nazwa procesu:

Właściciel:

Cel:

Zakres procesu	Wejścia/Wyjścia	Przebieg procesu	Powiązania z procesami	Mierniki

.....
Podpis właściciela procesu

Zatwierdzam
Burmistrz/Wójt Gminy

Data

Załącznik 2: Wzór arkusza oceny realizacji procesu

Urząd Gminy w		ARKUSZ OCENY SKUTECZNOŚCI REALIZACJI PROCESU Nr XX/YY*			Strona:	Stron:
Lp.	Pytania	punkty			Uwagi	
		0	1	2		
1.	Czy proces realizowany jest zgodnie z ustaleniami? Audytor sprawdza, czy przestrzegana jest kolejność realizacji faz procesu, czy nie są pomijane jakieś etapy procesu.					
2.	Czy realizowany proces osiąga zaplanowane cel/e/? Audytor sprawdza, czy uzyskane wyniki procesu są zgodne z ustalonym/i/ celem/celami/, planem.					
3.	Czy dokumentacja procesu jest prawidłowo realizowana? Audytor sprawdza, czy istnieją zapisy z realizacji procesu opatrzone właściwymi (podpisami, datami, identyfikacją, aktualnością, przejrzystością, czytelnością, uporządkowaniem dokumentów).					
4.	Czy pracownicy uczestniczący w realizacji procesu orientują się w jego przebiegu?					
5.	Czy zabezpieczono zasoby niezbędne do realizacji procesu? Audytor sprawdza, czy środowisko i infrastruktura, w których proces jest realizowany są odpowiednie (m.in. sprzęt, oprogramowanie, łączność, transport, przestrzeń do pracy).					
Wskaźnik skuteczności realizacji procesu $Wp = \Sigma \text{ pkt}$						
Data przeprowadzenia audytu:						
Data spotkania zamykającego:						

.....
Imię, nazwisko, podpis Audytora wiodącego

.....
Imię, nazwisko, podpis Pełnomocnika ds. jakości

.....
Imię, nazwisko, podpis Audytora towarzyszącego

.....
Imię, nazwisko, podpis audytowanego

Objaśnienia:

Audytor przyznaje:

2 pkt – gdy nie wystąpiły niezgodności, **1 pkt** – gdy wystąpiły jednostkowe niezgodności, nie wpływające istotnie na wynik procesu, **0 pkt** – gdy stwierdzono powtarzające się niezgodności lub niezgodności, które miały wpływ na końcowy wynik procesu.

Załącznik 3: Wzór karty obserwacji i niezgodności

Urząd Gminy w		WYKAZ NIEZGODNOŚCI I OBSERWACJI Z AUDYTU WEWNĘTRZNEGO* Nr XX/YY*		Strona:	Stron:
Lp.	Opis niezgodności i obserwacji (należy wskazać miejsce wystąpienia)	Wymaganie karty procesu/normy ISO (pkt normy, nazwa procesu)	N/O	Czy podjąć działania korygujące/zapobiegawcze?	
1	2	3	4	5	
Razem:	Liczba niezgodności (N): Liczba obserwacji (O):				
Uwagi audytowanego odnośnie stwierdzonych niezgodności i obserwacji:					

Imię, nazwisko Audytora wiodącego:
Pracownika składającego protokół:

Imię, nazwisko Pełnomocnika ds. jakości

.....
Data i podpis

.....
Data i podpis

Imię, nazwisko audytowanego

.....
Data i podpis

* – niepotrzebne skreślić

Załącznik 4: Wzór arkusza oceny merytorycznej szkoleń procesowych

Ankieta efektywności szkolenia

1. Imię i nazwisko pracownika uczestniczącego w szkoleniu
2. Temat szkolenia
3. Nazwa organizatora szkolenia
4. Data i miejsce szkolenia
5. Cel szkolenia
6. Ogólna ocena szkolenia w skali:
 - 2 pkt – w przypadku odpowiedzi pozytywnej*
 - 1 pkt – w przypadku nie do końca pozytywnej*
 - 0 pkt – w przypadku odpowiedzi negatywnej*
 w zakresie:
 - 1) warunków szkolenia
 - 2) materiałów szkoleniowych
 - 3) wykładowcy (sposób prowadzenia szkolenia)
 - 4) uzyskanej wiedzy
7. Cel szkolenia został:*
 - zrealizowany*
 - częściowo zrealizowany*
 - nie został zrealizowany*
8. Data i podpis pracownika

Ustalenia w zakresie ponownego skierowania pracownika na szkolenie:

.....

.....

.....

.....

* właściwe podkreślić

.....
Podpis pracownika ds. administracyjno-gospodarczych

Załącznik nr 5: Wzór zlecenia podjęcia działań optymalizacyjnych

Urząd Gminy w	Zlecenie podjęcia działań zapobiegawczych nr	Miejsce wystąpienia/nazwa procesu		Podstawa podjęcia działań zapobiegawczych				
Lp.	Opis niezgod- ności/obser- wacji*	Ustalenie osoby odpo- wiedzialnej za prze- prowadzenie działań zapobiegawczych	Plan lub opis działań zapobiegawczych	Planowany termin wyko- nania**	Akceptacja zapropnowanych działań*	Adnotacja o wykonaniu Data wykonania**	Ocena skuteczności przeprowadzenia dzia- łań zapobiegawczych: 0 – nie wykonane 1 – wykonane częściowo 2 – wykonane	Uwagi
	Data wpisu/przesłania komunikatu*	Data dokonania wpisu						

.....
Data i podpis Audytora wiodącego

*Wypełnia Pełnomocnik ds. jakości

**Wypełnia Naczelnik lub komórka samodzielna odpowiedzialna za przeprowadzenie działań korygujących

Załącznik nr 6: Kwestionariusz diagnostyczny poziomu dojrzałości procesowej urzędu gminy

Lp.	Nazwa kryterium	Poziom, dla którego konieczne jest spełnienie kryterium*			
		2	3	4	5
1.	1.1. Zidentyfikowano procesy główne w urzędzie	×			
	1.2. Zoptymalizowano procesy główne w urzędzie	×			
	1.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne, obrazujące przebieg realizacji procesów głównych	×			
	1.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument stanowiący o formalizacji przebiegu procesów głównych	×			
2.	2.1. Wyłoniono właścicieli procesów głównych	×			
	2.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów głównych	×			
3.	3.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów głównych	×			
	3.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów głównych	×			
	3.3. Sporządzono arkusze ocen procesów głównych	×			
4.	4.1. Zidentyfikowano procesy pomocnicze w urzędzie		×		
	4.2. Zoptymalizowano procesy pomocnicze w urzędzie		×		
	4.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne, obrazujące przebieg realizacji procesów pomocniczych		×		
	4.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument, stanowiący o formalizacji przebiegu procesów pomocniczych		×		
5.	5.1. Wyłoniono właścicieli procesów pomocniczych		×		
	5.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów pomocniczych		×		
6.	6.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów pomocniczych		×		
	6.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów pomocniczych		×		
	6.3. Sporządzono arkusze ocen procesów pomocniczych		×		
7.	7.1. Przeszkolono pracowników w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą		×		
	7.2. Sporządzono raport z przeprowadzonych szkoleń		×		
8.	8.1. Dokonano identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego			×	
	8.2. Sporządzono karty procesów uwzględniające wsparcie informatyczne procesów			×	
9.	9.1. Przeprowadzono audyty procesów wymagających wsparcia komputerowego			×	
	9.2. Sporządzono arkusz oceny z audytów procesów wymagających wsparcia komputerowego			×	

Lp.	Nazwa kryterium	Poziom, dla którego konieczne jest spełnienie kryterium*			
		2	3	4	5
10.	10.1. Określono mierniki realizacji wszystkich procesów w urzędzie			×	
	10.2. Określono cele procesów			×	
	10.3. Sporządzono procedurę przeglądów procesów dokonywanych przez właścicieli			×	
	10.4. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag realizatorów procesów			×	
	10.5. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów			×	
	10.6. Wydano dokument stanowiący o formalizacji mierników, celów oraz procedur			×	
11.	11.1. Wprowadzono monitoring procesów pod kątem ich realizacji zgodnie z przyjętym systemem mierników oraz celów			×	
	11.2. Sporządzono dokumenty z monitoringu			×	
12.	12.1. Wypracowano procedurę doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych w przypadku: d) zmiany zadań realizowanych przez urząd e) potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii f) wystąpienia innych czynników zewnętrznych				×
	12.2. Sporządzono dokument stanowiący o formalizacji wypracowanej procedury				×
13.	13.1. Zastosowano mechanizm doskonalenia procesów oraz ustanawiania nowych z wykorzystaniem takich narzędzi, jak: e) audyty procesów f) systematyczna samoocena g) ocena i analiza osiągniętych wyników h) <i>benchmarking</i> procesów				×
	13.2. Potwierdzono wykorzystania powyższych narzędzi w dokumentacji z audytów procesów				×

*W zastosowanej metodologii przyjęto, że na poziomie pierwszym znajdują się urzędy gmin, które nie podjęły żadnych działań związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego i stąd nie spełniły żadnego z badanych kryteriów.

Załącznik 7: Kwestionariusz ankiety badawczej

Nazwa gminy:

Rodzaj gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska):

Liczba mieszkańców:

Dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca:

Wydatki inwestycyjne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca:

Przedsiębiorstwa sektora prywatnego w rejestrze REGON:

1. Ocena poziomu dojrzałości procesowej urzędu gminy

Proszę zaznaczyć działania, które zostały podjęte w Państwa urzędzie gminy.

Lp.	Nazwa kryterium	Poziom, dla którego konieczne jest spełnienie kryterium*			
		2	3	4	5
1.	1.1. Zidentyfikowano procesy główne w urzędzie	×			
	1.2. Zoptymalizowano procesy główne w urzędzie	×			
	1.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne, obrazujące przebieg realizacji procesów głównych	×			
	1.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument, stanowiący o formalizacji przebiegu procesów głównych	×			
2.	2.1. Wyłoniono właścicieli procesów głównych	×			
	2.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów głównych	×			
3.	3.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów głównych	×			
	3.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów głównych	×			
	3.3. Sporządzono arkusze ocen procesów głównych	×			
4.	4.1. Zidentyfikowano procesy pomocnicze w urzędzie		×		
	4.2. Zoptymalizowano procesy pomocnicze w urzędzie		×		
	4.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne, obrazujące przebieg realizacji procesów pomocniczych		×		
	4.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument, stanowiący o formalizacji przebiegu procesów pomocniczych		×		
5.	5.1. Wyłoniono właścicieli procesów pomocniczych		×		
	5.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów pomocniczych		×		
6.	6.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów pomocniczych		×		
	6.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów pomocniczych		×		
	6.3. Sporządzono arkusze ocen procesów pomocniczych		×		
7.	7.1. Przeszkolono pracowników w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą		×		
	7.2. Sporządzono raport z przeprowadzonych szkoleń		×		

Lp.	Nazwa kryterium	Poziom, dla którego konieczne jest spełnienie kryterium*			
		2	3	4	5
8.	8.1. Dokonano identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego			×	
	8.2. Sporządzono karty procesów, uwzględniające wsparcie informatyczne procesów			×	
9.	9.1. Przeprowadzono audyty procesów, wymagających wsparcia komputerowego			×	
	9.2. Sporządzono arkusz oceny z audytów procesów, wymagających wsparcia komputerowego			×	
10.	10.1. Określono mierniki realizacji wszystkich procesów w urzędzie			×	
	10.2. Określono cele procesów			×	
	10.3. Sporządzono procedurę przeglądów procesów dokonywanych przez właścicieli			×	
	10.4. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag realizatorów procesów			×	
	10.5. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów			×	
	10.6. Wydano dokument stanowiący o formalizacji mierników, celów oraz procedur			×	
11.	11.1. Wprowadzono monitoring procesów pod kątem ich realizacji zgodnie z przyjętym systemem mierników oraz celów			×	
	11.2. Sporządzono dokumenty z monitoringu			×	
12.	12.1. Wypracowano procedurę doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych w przypadku: a) zmiany zadań realizowanych przez urząd b) potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii c) wystąpienia innych czynników zewnętrznych				×
	12.2. Sporządzono dokument stanowiący o formalizacji wypracowanej procedury				×
13.	13.1. Zastosowano mechanizm doskonalenia procesów oraz ustanawiania nowych z wykorzystaniem takich narzędzi, jak: a) audyty procesów b) systematyczna samoocena c) ocena i analiza osiągniętych wyników d) <i>benchmarking</i> procesów				×
	13.2. Potwierdzono wykorzystanie powyższych narzędzi w dokumentacji z audytów procesów				×

*W zastosowanej metodologii przyjęto, że na poziomie 1. znajdują się urzędy gmin, które nie podjęły żadnych działań związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego i dlatego nie spełniły żadnego z badanych kryteriów.

2. Przesłanki wdrażania zarządzania procesowego

Z przedstawionych przesłanek wdrożenia zarządzania procesowego w urzędzie gminy proszę wybrać 3, które w Państwa przypadku miały największe znaczenie, przy czym 1 oznacza największe znaczenie. Jeżeli zaistniała przesłanka nie znajduje się na poniższej liście, proszę o jej dopisanie i ocenę.

Lp.	Nazwa przesłanki	Ocena trzech wybranych przesłanek 1, 2, 3
1.	Wdrożenie norm ISO	
2.	Efekt marketingowy	
3.	Uporządkowanie organizacyjne urzędu	
4.	Chęć upodobnienia się do konkurencyjnych urzędów gmin	
5.	Rozwój administracyjny urzędu	
6.	Usprawienie obsługi klientów	
7.	Poprawa funkcjonowania całego urzędu	
8.	Poprawa relacji urzędu z klientami przez przejrzystość reguł postępowania	
9.	Poprawa relacji wewnątrz urzędu (podział zadań, relacje funkcjonalne, relacje między procesami)	
10.	Poprawa jakości usług (wzrost satysfakcji klienta)	
11.	Poprawa warunków pracy (satysfakcji pracowników)	
12.	Większa przejrzystość działania	
13.	Inne:	
	1.	
	2.	
	3.	

3. Bariery we wdrażaniu zarządzania procesowego

Czy w trakcie wdrażania zarządzania procesowego/przed podjęciem działań zmierzających do wdrożenia zarządzania procesowego (dla gmin, które nie podjęły żadnych działań) w Pana/Pani urzędzie gminy pojawiały się/występowały jakieś utrudnienia/bariery?

Tak

Nie

Nie rozważano wdrożenia ZP

Jeżeli Tak:

Z poniższych barier wdrożenia zarządzania procesowego w urzędzie gminy proszę wybrać 3, które w Państwa przypadku miały największe znaczenie, przy czym 1 oznacza największe znaczenie. Jeżeli zaistniała bariera nie znajduje się na poniższej liście, proszę o jej dopisanie i ocenę.

Lp.	Nazwa bariery	Ocena trzech wybranych barier 1, 2, 3
1.	Opór pracowników	
2.	Brak specjalistycznej wiedzy	
3.	Obawa o zwiększenie poziomu biurokracji	
4.	Bariery finansowe/zbyt wysokie koszty wdrażania	
5.	Brak zaangażowania dyrekcji	
6.	Brak zaangażowania pracowników	
7.	Brak szkoleń pracowników w trakcie wdrażania	
8.	Obojętny stosunek kierownictwa (brak decyzyjności i zniechęcenie do procesu wdrożeniowego)	
9.	Koncentracja na efekcie marketingowym i brak realnych działań wdrożeniowych	
10.	Brak modelu wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie	
11.	Ciągła zmienność zadań urzędu	
12.	Brak chęci przestrzegania procedur procesowych przez władze urzędu	
13.	Inne: 1.	
	2.	
	3.	

Załącznik 8: Kwestionariusz wywiadu bezpośredniego w urzędach gmin znajdujących się na najwyższym poziomie dojrzałości procesowej

Nazwa gminy:.....

I. Weryfikacja empiryczna wartości modelu procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej przez urzędy gmin

Oceń wartość modelu procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej w poniższych aspektach (w skali 1–10).

Lp.	Oceniany aspekt	Ocena	Uwagi
1.	Wartość poznawcza modelu rozumiana jako stopień, w jakim model przedstawia istotę procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej		
2.	Wartość informacyjna modelu rozumiana jako stopień szczegółowości i kompletności przekazywanych informacji związanych z procesem osiągnięcia dojrzałości procesowej		
3.	Wartość komunikacyjna modelu rozumiana jako stopień przejrzystości przekazu prezentowanych schematów		
4.	Wartość modelu jako narzędzia nauczania rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu w celach szkoleniowych, zarówno na poziomie kadry zarządzającej, jak i pracowników szereblu wykonawczego urzędu		
5.	Wartość prognostyczna modelu rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu do identyfikacji i planowania działań, wykonywanych w okresach przyszłych (tworzenie harmonogramów działań)		
6.	Wartość eksperymentalna modelu rozumiana jako stopień, w którym model przedstawia rozwiązania innowacyjne i umożliwia ich wdrożenie		
7.	Wartość dla dostarczenia specjalistycznej wiedzy dotyczącej procesu osiągnięcia dojrzałości procesowej urzędu gminy rozumiana jako stopień, w jakim model umożliwia rozwiązanie specjalistycznych problemów pojawiających się w procesie wdrażania zarządzania procesowego		
8.	Wartość narzędziowa modelu rozumiana jako możliwość wykorzystania modelu jako procedury wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin		
9.	Wartość aplikacyjna modelu rozumiana jako stopień powszechności zastosowania modelu w urzędach gmin		
10.	Wartość dla realizacji współczesnych funkcji zarządzania podczas osiągnięcia dojrzałości procesowej przez urząd gminy: <ul style="list-style-type: none"> • funkcji planowania • funkcji organizowania • funkcji motywowania • funkcji koordynowania • funkcji <i>coachingu</i> • funkcji nawigowania • funkcji kontrolnej	
11.	Inne		

II. Ocena relacji pomiędzy dojrzałością procesową a sprawnością działania urzędu gminy

Oceń wzrost sprawności działania urzędu gminy wraz z przechodzeniem na wyższy poziom dojrzałości procesowej (w skali 1–10, gdzie 1 oznacza najmniejszy wzrost, a 10 – największy).

Lp.	Poziom dojrzałości	Ocena	Uzasadnienie
1.	Drugi		
2.	Trzeci		
3.	Czwarty		
4.	Piąty		

Które z poniższych działań realizowanych na poszczególnych poziomach w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu sprawności działania urzędu (wybierz 5 najistotniejszych działań od 1–5, gdzie 1 oznacza najbardziej istotne).

Lp.	Działania z poziomu drugiego	Ocena	Uwagi
1.	1.1. Zidentyfikowano procesy główne w urzędzie		
	1.2. Zoptymalizowano procesy główne w urzędzie		
	1.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne, obrazujące przebieg realizacji procesów głównych		
	1.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument, stanowiący o formalizacji przebiegu procesów głównych		
2.	2.1. Wyłoniono właścicieli procesów głównych		
	2.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów głównych		
3.	3.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów głównych		
	3.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów głównych		
	3.3. Sporządzono arkusze ocen procesów głównych		

Lp.	Działania z poziomu trzeciego	Ocena	Uwagi
4.	4.1. Zidentyfikowano procesy pomocnicze w urzędzie		
	4.2. Zoptymalizowano procesy pomocnicze w urzędzie		
	4.3. Sporządzono karty procesów lub schematy graficzne, obrazujące przebieg realizacji procesów pomocniczych		
	4.4. Wydano zarządzenie władz gminy lub inny dokument, stanowiący o formalizacji przebiegu procesów pomocniczych		
5.	5.1. Wyłoniono właścicieli procesów pomocniczych		
	5.2. Sporządzono karty procesów ze wskazaniem właścicieli procesów pomocniczych		
6.	6.1. Przeprowadzono audyty wewnętrzne procesów pomocniczych		
	6.2. Przeprowadzono audyty zewnętrzne procesów pomocniczych		
	6.3. Sporządzono arkusze ocen procesów pomocniczych		
7.	7.1. Przeszkolono pracowników w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą		
	7.2. Sporządzono raport z przeprowadzonych szkoleń		
Lp.	Działania z poziomu czwartego	Ocena	Uwagi
8.	8.1. Dokonano identyfikacji procesów wymagających wsparcia informatycznego		
	8.2. Sporządzono karty procesów, uwzględniające wsparcie informatyczne procesów		
9.	9.1. Przeprowadzono audyty procesów, wymagających wsparcia komputerowego		
	9.2. Sporządzono arkusz oceny z audytów procesów, wymagających wsparcia komputerowego		
10.	10.1. Określono mierniki realizacji wszystkich procesów w urzędzie		
	10.2. Określono cele procesów		
	10.3. Sporządzono procedurę przeglądów procesów dokonywanych przez właścicieli		
	10.4. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag realizatorów procesów		
	10.5. Sporządzono procedurę gromadzenia i analizy uwag odbiorców procesów		
	10.6. Wydano dokument, stanowiący o formalizacji mierników, celów oraz procedur		

Lp.	Działania z poziomu czwartego	Ocena	Uwagi
11.	11.1. Wprowadzono monitoring procesów pod kątem ich realizacji, zgodnie z przyjętym systemem mierników oraz celów		
	11.2. Sporządzono dokumenty z monitoringu		
Lp.	Działania z poziomu piątego	Ocena	Uwagi
12.	12.1. Wypracowano procedurę doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych w przypadku: <ul style="list-style-type: none"> • zmiany zadań realizowanych przez urząd • potrzeby realizacji celów przyjętych • w strategii • wystąpienia innych czynników zewnętrznych 		
	12.2. Sporządzono dokument stanowiący o formalizacji wypracowanej procedury		
13.	13.1. Zastosowano mechanizm doskonalenia procesów oraz ustanawiania nowych z wykorzystaniem takich narzędzi, jak: <ul style="list-style-type: none"> • audyty procesów • systematyczna samoocena • ocena i analiza osiągniętych wyników • <i>benchmarking</i> procesów 		
	13.2. Potwierdzono wykorzystanie powyższych narzędzi w dokumentacji z audytów procesów		

III. Ocena korzyści z pełnego wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin

Wskaż korzyści płynące z wdrażania zarządzania procesowego w urzędzie oraz oceń ich wagę dla działania urzędu w skali 1–10 (10 oznacza największą wagę).

Lp.	Korzyść	Wystąpiła Tak/Nie	Ocena wagi zjawiska (1–10)	Uzasadnienie
1.	Mniejsze koszty realizacji celów i zadań urzędu			
2.	Krótszy czas realizacji celów i zadań urzędu			
3.	Redukcja zatrudnienia			
4.	Lepszy przepływ informacji			
5.	Poprawa jakości świadczonych usług			
6.	Lepsze dopasowanie do wymagań klientów/odbiorców usług			

Lp.	Korzyść	Wystąpiła Tak/Nie	Ocena wagi zjawiska (1–10)	Uzasadnienie
7.	Poprawa komunikacji w urzędzie			
8.	Usprawnienie zarządzania organizacją			
9.	Poprawa warunków pracy (przejrzystość zadań i odpowiedzialności)			
10.	Uporządkowanie procesów zachodzących w organizacji			
11.	Identyfikacja i optymalizacja nowych obszarów funkcjonowania urzędu			
12.	Wprowadzenie standardów obsługi klienta			
13.	Przejrzystość procedur postępowania			
14.	Wzrost konkurencyjności gminy			
15.	Inne:			

IV. Ocena przydatności współczesnych koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego

Oceń w skali 1–10 przydatność poniższych koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego.

Lp.	Nazwa koncepcji	Ocena	Uwagi
1.	Organizacji sieciowej		
2.	Organizacji fraktalnej		
3.	Organizacji wirtualnej		
4.	Organizacji uczącej się		
5.	Zarządzanie wiedzą		
6.	<i>Benchmarking</i>		
7.	<i>Outsourcing</i>		

Literatura

- Aczel A.D., *Statystyka w zarządzaniu*, Warszawa 2000.
- Adair C.B., Murray B.A., *Radykalna reorganizacja firmy*, Warszawa 2002.
- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek J.A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń 2001.
- Aken van J., Hop L., Post G.J.J., *The Virtual Organization: a special mode of strong interorganizational cooperation*, w: *Managing Strategically in an Interconnected World*, ed. M.A. Hitt, J.E. Ricart, D. Nixon, Chicester, 1998.
- Antczak Z., Gałwa S., *Dynamiczna firma usługowa*, Warszawa 2000.
- Anthony W., Perrewé P., Kacmar M., *Human Resource Management. A Strategic Approach*, Fort Worth 1999.
- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.
- Bachtler J., Downes R., *Regional Policy in the Transition Countries: A Comparative Assessment*, "European Planning Studies" 1999, No. 7.
- Banasikowska J., *E-government i jego perspektywy rozwoju w Polsce*, w: *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, red. R. Knosala, Opole 2008.
- Banaszyk P., Fimińska-Banaszyk R., *Konsekwencje e-organizacji dla teorii organizacji i zarządzania*, w: *Współczesne tendencje w zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” nr 33, red. K. Zimniewicz, Poznań 2003.
- Bank Światowy, *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?*. Report nr 36930-GLB, grudzień 2006.
- Barrett J., *Contracting of Local Government Services. The British Experience*, w: *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym, Wrocław, listopad 1997 r., red. A. Błaś, Wrocław–Poznań 1999.
- Bartoszewicz G., *Projektowanie wdrożenia modułów logistycznych zintegrowanych systemów klasy ERP: podejście procesowe*, Poznań 2007.
- Batko R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Kraków 2009.
- Bednarczyk M., *Organizacje publiczne*, Warszawa–Kraków 2001.
- Bela T., *Koszty i zyski wdrożeń systemów*, „Manager” 2000, nr 5.
- Bełz G., *Reorientacja procesowa organizacji funkcjonalnej*, w: *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Kraków 2000.
- Bengt K., Ostblom S., *Benchmarking, równaj do najlepszych*, Warszawa 1995.
- Bennett R.J., *Local Government in Europe: Common Directions of Change*, London 1993.
- Bergin T., Eagan W., *Government Measures for the Promotion of Regional Economic Development*, Hague 1964.
- Biała Księga, Komisja Wspólnot Europejskich, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0374pl01.pdf.

- Białas T., *Profesjonalizacja zarządzania organizacjami obywatelskimi*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 1.
- Bieńkowski W., *Regonomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Warszawa 1995.
- Binsztok A., *Koncepcja organizacji wirtualnej oraz organizacji fraktalnej jako odpowiedź na turbulencję otoczenia gospodarczego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 1044, 2004.
- Bitkowska A., *Outsourcing i offshoring procesów biznesowych*, w: *Nowe trendy i wyzwania w zarządzaniu*, red. E. Weiss, M. Godlewska, A. Bitkowska, Warszawa 2008.
- Blair J., Premus R., *Major Factors in Industrial Location: A Review*, „Economic Development Quarterly” 1987, No. 1.
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Bocia, Wrocław 2003.
- Błoński M., Kondracki K., *Zarządzanie na przełomie wieków*, Warszawa 2004.
- Boć J., *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze samorządowe mogą wspierać przedsiębiorczość?*, Warszawa 2001.
- Borowiecki R., Kwieciński M., *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania*, Kraków 2004.
- Boulding K.E., *General systems theory. The skeleton of science*, „Management Science” 1952, No. 59.
- Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M., 2001, *New Public Management and Substantive Democracy*, „Public Administration Review”, Vol. 61, No. 5.
- Brajer-Marczak R., *Konsekwencje ciągłego doskonalenia procesów w organizacjach*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 169, Wrocław 2009.
- Brillman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002.
- Broniewska G., *TQM – identyfikacja powiązań i pomiar jakości klienta wewnętrznego*, „Organizacja i Kierowanie” 1999, nr 3.
- Bros K., Nogalski B., *Wartość dodana jako niematerialna determinant produktywności*, w: *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Kraków 2000.
- Brzozowski M., *Istota organizacji wirtualnej*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 2.
- Brzozowski M., *Organizacja wirtualna*, Warszawa 2010.
- Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw*, Poznań 2003.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Burkette G.D., Hedley T.P., *The Truth about Economic Value Added*, „CPA Journal” 1997, Vol. 67, No. 7.
- Byrne J.A., *The virtual corporation*, „Business Week” 1993, No. 8.
- Cabbott T., Covey J., *Social Investment Funds, An Expanded Critique*, „IDR Reports” 1996, Vol. 12.
- Camp R.C., *Benchmarking – The Search for Industry Best Practises That Lead to Superior Performance*, w: *Benchmarking – Theory and Practice*, ed. A. Rolstadas, London 1995.
- Castenow D., *Nowy marketing w praktyce*, Warszawa 1996.
- Castles S., Miller M., *The Age of Migration*, London–New York 2008.
- Champy J., *X-reengineering przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003.

- Chan W., Mauborgne R., *Blue Ocean Strategy*, "Harvard Business Review" 2004, No. 10.
- Cieśliński W., *Zarządzanie procesami*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000.
- Cieśliński W.B., *Doskonalenie procesowej orientacji przedsiębiorstwa. Model platformy treningu procesowego*, Wrocław 2011.
- Ciupał B., *Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, Sulechów 2007.
- Coaching. Teoria, praktyka, studia przypadków*, red. M. Sidor-Rządkowska, Kraków 2009.
- Contractor F.J., Lorange P., *Cooperative Strategies in International Business*, Lexington 1995.
- Cyfert S., *Wirtualna organizacja przedsiębiorstwa*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu*, red. J. Skalik, Wrocław 1998.
- Cyfert S., *Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Poznań 2006.
- Cyfert S., *Metody definiowania procesów w organizacji*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Zarządzanie w gospodarce opartej na wiedzy*, red. J. Skalik, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 94, Wrocław 2010.
- Cyfert S., Krzakiewicz K., *Dojrzałość procesowa organizacji, w: Konkurencyjność i innowacyjność współczesnych organizacji*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra 2007.
- Cyfert S., Krzakiewicz K., *Nauka o organizacji*, Poznań 2009.
- Cygler J., *Kooperencja przedsiębiorstw*, Warszawa 2009.
- Czekaj J., *Metody zarządzania informacją*, Kraków 2001.
- Czekaj J. red., *Metody organizacji i zarządzania*, Kraków 2007.
- Czekaj J., Lisiński M. red., *Rozwój koncepcji i metod zarządzania*, Kraków 2011.
- Czerska M., Rutka R., *Metoda diagnozowania zdolności przedsiębiorstwa do uczenia się*, w: *Metody diagnozy przedsiębiorstwa*, Katowice 1998.
- Czerska J., *Doskonalenie strumienia wartości*, Warszawa 2009.
- Cziomer E., *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, w: *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej politycznie Europie*, red. T. Wawka, t. 3, Kraków 2000.
- Daszkowska M., *Usługi, produkcja, rynek i marketing*, Warszawa 1998.
- Dawidow W.H., Malone M.S., *The virtual corporation, Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21th Century*, New York 1993.
- Davenport T., *Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology*, Boston, 1993.
- De Villiers J., *The distortions of Economic Value Added*, "Journal of Economics and Business" 1997, Vol. 49, No. 3.
- Deming E.W., *Out of the Crisis*, Cambridge 1986.
- Domański B., *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce*, w: *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, red. I. Sagan, M. Czepczyński, Gdańsk 2001.
- Domański R., *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, Warszawa 1987.
- Domański R., *Socioeconomic Transformations in Central and Eastern Europe from the Perspective of Regional Science*, w: *Regional Science: Perspective for the Future*, red. M. Chatertji, New York 1996.
- Domański R., *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa 2004.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa 2006.

- Dunsire A., *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*, "Public Administration" 1995, No. 73.
- Durlik I., *Reengineering i technologia informatyczna w restrukturyzacji procesów gospodarczych*, Warszawa 2002.
- Dziemianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce. Studia regionalne i lokalne*, Warszawa 1997.
- Dziemianowicz W., *Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, red. Z. Olesiński, Warszawa 1998.
- Dziemianowicz W., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000.
- Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 203, poz. 1966.
- Dziuba D., *Gospodarka nasycona informacją i wiedzą. Podstawy ekonomiki sektora informacyjnego*, Warszawa 2000.
- Ebers M., *The Formation of Inter-organizational Networks*, Oxford 2001.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Falconer K., *Techniques in Fractal Geometry*, New York 1997.
- Fierla I., Kuciński K., *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, Warszawa 2001.
- Flejtański S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G., *Współczesna ekonomika usług*, Warszawa 2005.
- Flieger M., *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstw*, red. J. Skalik, Wrocław 2007.
- Flieger M., *Dążenie do usprawnienia zarządzania gminami dzięki wykorzystaniu założeń wybranych współczesnych koncepcji zarządzania*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” nr 260, Rzeszów 2009.
- Flieger M., *Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 1.
- Flieger M., *Próba oceny zastosowania i skuteczności metod zarządzania w gminach*, w: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie – nowe kierunki*, red: K. Zimniewicz, Poznań 2009.
- Flieger M., *Diagnoza poziomu zarządzania w instytucji sektora publicznego na przykładzie Izby Celnej w Poznaniu*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Odnowa przedsiębiorstw – czego nauczył nas kryzys?*, red. J. Skalik, Wrocław 2010.
- Flieger M., *Implementacja technik i metod organizatorskich w systemach zarządzania gminą*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy*, red. M. Hopej, M. Moszkowicz, J. Skalik, Wrocław 2010.
- Flieger M., *Marketing procesów w organizacji procesowej*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 9.
- Flieger M., *Próba identyfikacji i oceny skuteczności obszarów bieżącego zarządzania z perspektywy szczebla wykonawczego we współczesnych przedsiębiorstwach*, w: *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, red. T. Listwan, S.A. Witkowski, Wrocław 2010.
- Frąckiewicz-Wronka A., *Relacje sieciowe i ich wykorzystanie w zarządzaniu publiczną ochroną zdrowia*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 4.

- Frączkiewicz-Wronka A., *Nowa koncepcja zarządzania sprawami publicznymi: współzarządzanie rozwojem lokalnym*, w: red. K.Ryć *Nowe trendy w ekonomii i ich wykorzystanie w zarządzaniu Problemy Zarządzania Wydział Zarządzania Uniwersytet Warszawski*, nr 2/2007(17)
- Frączkiewicz-Wronka A., *Implementowanie narzędzi NPM do zarządzania w publicznej jednostce ochrony zdrowia. Omówienie wyników badań*, w: *Nowoczesność przemysłu i usług. Kreatywność i innowacyjność w unowocześnianiu przemysłu i usług*, Katowice 2009.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego, w: Refleksje społeczno-gospodarcze, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” nr 11 (1), Wałbrzych 2008.*
- Frączkiewicz-Wronka A., Austen A., *Wyzwania nowego zarządzania publicznego dla menedżerów w ochronie zdrowia. Wyniki badań empirycznych, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, nr 2(79).*
- Frydrych R., *Korzyści i granice outsourcingu w administracji publicznej*, Warszawa 2011.
- Galata S., *Strategiczne zarządzanie organizacjami*, Warszawa 2004.
- Garbarski L., Rutkowski I., Wrzosek W., *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, Warszawa 2001.
- Garvin D.A., *Building a Learning Organization*, w: *Harvard Business Review on Knowledge Management*, Boston 1998.
- Gaweł B., *Metody eksploracji procesów do wspomagania procesów decyzyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Kraków 2007.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003.
- Gobar A., *The Need for Community Self-Evaluation*, w: *Economic Development in Local Government*, ed. R.L. Kemp, North Carolina and London 1995.
- Gore A., *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Washington 1993.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., Dziemianowicz W., Roszkowski W., Zarycki T., *Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce*, w: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelał, B. Jałowiecki, Warszawa 1998.
- Grajewski P., *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, Toruń 2003.
- Grajewski P., *System organizacyjny jako element kształtujący wartość przedsiębiorstwa*, w: *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Wrocław 2003.
- Grajewski P., *Organizacja procesowa. Projektowanie i konfiguracja*, Warszawa 2007.
- Grajewski P., *Sprawność przebiegu procesów w działaniu współczesnej organizacji jako warunek kreowania wartości dodanej*, w: *Konkurencyjność i innowacyjność współczesnych organizacji*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra 2007.
- Grajewski P., *Uwarunkowania implementacji procesów do organizacji*, w: *Podjęcie procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Wrocław 2009.

- Grewiński M., *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state*, w: *Polska polityka społeczna wobec wyzwania spójności społeczno-ekonomicznej UE*, red. K. Głębińska, Radom 2007.
- Gruchman G., *Mierzyć, aby doskonalić*, „CXO. Magazyn Kadry Zarządzającej” 2002, nr 4.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Sustainability w biznesie czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Warszawa 2010.
- Grudzewski W.M., Hejduk I., *Przedsiębiorstwo wirtualne*, Warszawa 2002.
- Grudzewski W.M., Hejduk I., *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa 2004.
- Haffer M., *Proces benchmarkingu jako metoda doskonalenia zarządzania przedsiębiorstwem*, w: *Metody i techniki diagnozowania systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, red. H. Bieńniok, „Prace Naukowe AE w Katowicach”, Katowice 1997.
- Hakansson H., Snehota L., *Business Networks*, London 1995.
- Hale R., Whitlam P., *Towards the Virtual Organization*, London 1997.
- Hall V.J., Mosevich J.W., *Information Systems Analysis*, Scarborough 1988.
- Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996.
- Hammer M., *Reinżynieria i jej następstwa*, Warszawa 1999.
- Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998.
- Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, Warszawa 2005.
- Hart M., Murray M., *Local Development in Northern Ireland – The Way Forward. A Background Paper*, Northern Ireland Economic Council, 2000.
- Hatch M.J., *Teoria organizacji*, Warszawa 2002.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hauser, M. Kukielka, t. II, Kraków 2002.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna i rozwój*, „Ekonomia społeczna. Teksty” 2008, nr 12.
- Herrigel G.B., *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*, New York 1995.
- Hill W., Fehlbach R., Ulrich P., *Organisationslehre I*, Bern 1974.
- Holzer M., Callahan K., *Government at work*, Thousand Oaks–London–New Delhi 1998.
- Hoover E., *Lokalizacja działalności gospodarczej*, Warszawa 1962.
- Hoverstadt P., *The fraktal organization*, New York 2008.
- Hudson R., *Institutional Change, Cultural Transformation and Economic Regeneration: Myths and Realities from Europe's Old Industrial Areas*, w: *Globalization, Institutions and regional Development in Europe*, ed. A. Amin, N. Thrift, London 2001.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Jackson T.L., *Budowanie przewagi konkurencyjnej i zarządzanie zyskami*, Warszawa 2010.
- Jałowiecki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002.
- Jałowiecki B., *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Białystok 2002.
- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002.
- Jaros G.G., Dostal E., *A Teleonic Management Framework for Organizations*, “Systematic Practise and Action Research” 1999, Vol. 12, No. 2.

- John P., *Local Governance in Western Europe*, London 2004.
- Johnston R., Clark G., *Service Operations Management: Improving Service Delivery*, Oxford 2005.
- Jones L.R., Ketill D.F., *Assessing Public Management Reforms in an International Context*, "International Public Management Review, Electronic Journal" 2003, Vol. 6, No. 1.
- Jones, B., *Why weakness is a strength: Some thoughts on the current state of urban analysis*, "Urban Affairs Quarterly" 1989, No. 25.
- Juran J.M., *Juran on Leadership for Quality*, London 1989.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Gdańsk 1991.
- Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie?*, Warszawa 2002.
- Kasiewicz S., *Metody osiągnięcia elastyczności przedsiębiorstw: od zarządzania zasobowego do procesowego*, Warszawa 2009.
- Kasprzak T., *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, red. T. Kasprzak, *Studia Informatyki Gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Kasprzak T., *Organizacja zorientowana na procesy biznesu – modelowanie referencyjne*, w: *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*, red. T. Kasprzak, Warszawa 2005.
- Kempny M., *Globalizacja*, w: *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1998.
- Kettl D.F., *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, "Journal of Policy Analysis and Management" 1997, No. 3.
- Kiercel T., *Podstawy prawne ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 4.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1996.
- Kingdom J., *Citizen or State Consumer? A Fistful of Charters*, w: *The Citizen.s Charter*, ed. J. Chandler, Aldershot 1996.
- Kisielnicki J., *Informatyczna infrastruktura zarządzania*, Warszawa 1993.
- Kissinger H., *Anatomia dwóch kryzysów*, Wrocław 2005.
- Kistowski M., *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, Gdańsk–Poznań 2003.
- Klar A., *Komputerowe wspomaganie dydaktyki. Modele. Metody. Zastosowania*, Wrocław 1990.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Katowice 1996.
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.
- Kolter P., Armstrong G., Saunders J., Wong V., *Marketing. Podręcznik Europejski*, Warszawa 2002.
- Kotler P., *Marketing od A do Z*, Warszawa 2004.
- Konarzewska A., *Członkostwo w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski*, „Raport” 2008, nr 1.
- Koncepcje i narzędzia zarządzania strategicznego*, red. M. Romanowska, P. Wachowiak, Warszawa 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kopczyński T., *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, Warszawa 2010.

- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Łódź 2003.
- Kowalak R., *Benchmarking jako metoda zarządzania wspomagająca controlling przedsiębiorstwa*, Wrocław 2009.
- Kowalewski A., *Problem z ładem przestrzennym*, Warszawa 2010.
- Kowalik J., *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004.
- Kozłowski R., *Wykorzystanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu projektami*, Łódź 2010.
- Kozłowski S., *Ekorozwój, wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- Koźuch B., Markowski T., *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok 2005.
- Koźuch B., *Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi*, w: *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi FWZ*, red. B. Koźuch, Kraków 2006.
- Koźuch B., *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3.
- Koźuch B., Koźuch A., *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008.
- Koźuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2010.
- Koźuch B., *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, w: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz i B. Nogalski, Warszawa 2010.
- Kożusznik B., *Zachowania człowieka w organizacji*, Warszawa 2002.
- Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 oraz 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Dokument Ministerstwa Gospodarki, zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.
- Kreuz W., *Transforming the Enterprise*, w: *Prozessmanagement und Reengineering*, Hg. M. Nippa, A. Picot, Frankfurt–New York 1996.
- Krupski R., *Systemowa koncepcja organizacji i zarządzania*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości, koncepcje, modele, metody*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000.
- Krupski R., *Formułowanie strategii w ujęciu szkoły zasobowej*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 2.
- Krupski R., Gospodarek T., *Teoretyczne podstawy i rola szkoły zasobowej zarządzania strategicznego*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Odnowa przedsiębiorstw jako konsekwencja kryzysu – czego się nauczyliśmy?*, red. J. Skalik, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 49, Wrocław 2010.
- Krupski R., *Horyzont planowania strategicznego w zakresie kształtowania wiedzy na tle innych zasobów niematerialnych w przedsiębiorstwach i firmach usług publicznych*, w: *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, red. T. Listwan, S.A. Witkowski, Wrocław 2010.
- Krupski R., *Różne badania empiryczne dotyczące zasobów wiedzy. Kontekst strategiczny*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Zarządzanie w gospodarce opartej na wiedzy*, red. M. Hopej, M. Moszkowicz, J. Skalik, Wrocław 2010.
- Krupski R., *Szkoła zasobowa – znikające cele*, w: *Innowacje w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz instytucjami sektora publicznego. Teoria i praktyka*, red. H. Bieniok i T. Kraśnicka, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach”, Katowice 2010.

- Krzos G., Przybyła M., *Identyfikacja czynników zarządzania procesowego w przedsiębiorstwie*, w: *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, t. 1, Warszawa 2004.
- Kuciński K., *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, Warszawa 2001.
- Kudrycka B., *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Kulesza M., *Relacje pomiędzy różnymi szczeblami władz lokalnych*, „Samorząd Lokalny” 1993, nr 11–12.
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy rozwoju*, <http://sztuki.awardspace.info/samorząd/kulesza2.htm>.
- Kwaśnicki W., *Zasady ekonomii rynkowej*, Wrocław 2001.
- Lehmann J.T., *Le concept du systeme ideal. Nouvelle method d'approche en etude du travail*, Bruxelles 2009.
- Leśniewski M.A., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w świetle ekorozwoju a konkurencyjność regionu*, Kielce 2007.
- Lewcock T., *Handbook for Performance Management*, Sunnyvale 1998.
- Lewin K., *Field Theory in Social Science*, New York 1951.
- Limański A., Drabik I., *Przesłanki myślenia strategicznego w organizacjach non-profit. Dylematy zarządzania*, http://euroregiony.pl/html/57_09.html.
- Listwan T., *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, w: *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, Warszawa 2002.
- Lisiecka K., *Zarządzanie procesami w strategii TQM*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 851, Wrocław 2000.
- Lisiecka K., *Kreowanie jakości. Uwarunkowania, strategie, techniki*, Katowice 2002.
- Logan, J.R., Molotch, H., *Urban fortunes: The political economy of place*, Berkeley 1987.
- Lösch A., *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa 1961.
- Łańcucki J., *Podstawy Kompleksowego Zarządzania Jakością TQM*, Poznań 2001.
- Łobos K., *Organizacja sieciowa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Pechuda, Warszawa 2000.
- Łobos K., *Organizacja przedsiębiorstwa wspierająca efektywność ekonomiczną*, Wrocław 2007.
- Łuczak J., *Jakość usług certyfikacyjnych systemów zarządzania*, Poznań 2004.
- Maciaszczyk A., Celmerowski Z., *Zarządzanie procesami, materiały szkoleniowe*, Gdańsk 2005.
- Maganelli R.L., Klein M.M., *Reengineering – metoda usprawniania organizacji*, Warszawa 1998.
- Malorny Ch., *TQM umsetzen*, Stuttgart 1999.
- Marciński W., *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 nie mit, lecz szansa dla Polski*, w: *Spółeczństwo wiedzy, mit, czy szansa dla Polski*, materiały konferencyjne, <http://www.egov.edu.pl/>.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999.
- Markowski T., *Konkurencyjność regionów*, w: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Łódź 2001.
- Martyniak Z., *Organizacja i zarządzanie. 50 problemów teorii i praktyki*, wyd. III, Warszawa 1986.

- Martyniak Z., *Metody organizowania procesów pracy*, Warszawa 1996.
- Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, Kraków 1999.
- Mazur S., Zawicki M., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Poradnik dla samorządów*, Kraków 2009.
- Mc Cormack K.P., Johnson W.C., *Business Process Orientation. Gaining the E-Business Competitive Advantage*, London 2001.
- Melkers J., Bugler D., Bozeman B., *Technology Transfer and Economic Development*, w: *Theories of Local Economic Development*, ed. R.D. Bingham, R. Mier, Newbury Park 1993.
- Metody zarządzania procesami w świetle studiów i badań empirycznych*, red. J. Czekaj, Kraków 2009.
- Mikuła B., *W kierunku organizacji inteligentnych*, Kraków 2001.
- Mikuła B., *Organizacje oparte na wiedzy*, Kraków 2006.
- Mikułowski W., Jezierska A., *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej, mając mniej?*, Warszawa 2009.
- Miles R.E., Snow Ch.C., *Organizations: New Concepts for New Forms*, "California Management Review" 1986, No. 3.
- Miłek M., *Wybrane problemy administracji publicznej*, Sulechów 2004.
- Molotch, H., *The city as a growth machine*, "American Journal of Sociology" 1976, No. 82.
- Molotch, H., *Capital and neighborhood in the United States: Some conceptual links*, "Urban Affairs Quarterly" 1979, No. 14.
- Mowshowitz A., *Virtual Organization*. Association for Computing Machinery, "Communications of the ACM" 1997, Vol. 40, No. 9.
- Mowshowitz A., *The Switching principle in Virtual Organization*; "Electronic Journal of Organizational Virtualness" 1999, Vol. 1, No. 1, www.virtual.organization.net.
- Müller U., *Szczupłe organizacje*, Warszawa 2000.
- Müller U.R., Ruppert P., *Process Reengineering*, Wrocław 2000.
- Musiał R., *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej miast województwa pomorskiego. Diagnoza stanu pomorskich miast*, Gdańsk 2011.
- Najda-Janoszka M., *Organizacja wirtualna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009.
- Nalepka A., *Struktura organizacyjna*, Kraków 2001.
- Nestorowicz P., *Organizacja na krawędzi chaosu*, Kraków 2001.
- Nestorowicz P., *Organizacja oparta na wiedzy. Koncepcja oraz warunki zastosowania w polskich przedsiębiorstwach*, praca doktorska AE we Wrocławiu 1998.
- Niedzielska E., *Wirtualne organizacje gospodarcze*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w teorii i praktyce*, red. M. Przybyła, Wrocław 1997.
- Niemczyk J., *Organizacja ucząca się*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000.
- Niemczyk J., Olejczyk K., *Organizacja wirtualna w: Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu. Ku superelastycznej organizacji*, red. R. Krupski, Warszawa 2005.
- Niemczyk J., *Wyróżniki, budowa i zachowania strategiczne układów outsourcingowych*, Wrocław 2006.
- Niemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
- Nogalski B., Dwojcki P., *Tworzenie struktur sieciowych jako wynik restrukturyzacji scentralizowanego przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” 1998, nr 4.

- Nogalski B., Grajewski P., *Zarządzanie procesami*, w: *Leksykon zarządzania*, Warszawa 2004.
- Nogalski B., Grajewski P., *Koncepcja reengineeringu jako czynnik rozwoju przedsiębiorstwa*, w: *Modelowa charakterystyka centrów strategiczno-decyzyjnych w spółce o charakterze publicznym*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” nr 52, Wrocław 2005.
- Nogalski B., Grajewski P., *Reorientacja procesowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, w: *Zarządzanie restrukturyzacją przedsiębiorstw w procesie globalizacji gospodarki*, red. R. Borowiecki, A. Jaki, Warszawa–Kraków 2005.
- Nosowski A., *Zarządzanie procesami w instytucjach finansowych*, Warszawa 2010.
- Noworól A., *Struktury organizacyjne w administracji publicznej. Modele struktur*, http://149.156.173.214/pliki/dydaktyczne/novorol/5_STRUKTURY.pdf/.
- Noworól A., *Zmiany systemu planowania rozwoju lokalnego i regionalnego jako przykład usprawnienia usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 1.
- Nowosielski S., *Procesy gospodarcze w organizacjach*, w: *Procesy i projekty logistyczne*, red. S. Nowosielski, Wrocław 2008.
- Nowosielski S., *Procesy i projekty logistyczne*, Wrocław 2008.
- Nowosielski S., *Modelowanie procesów gospodarczych w literaturze i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 52, Wrocław 2009.
- Nowosielski S., *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Wrocław 2009.
- Nowoczesne zarządzanie. Koncepcje i instrumenty*, red. M. Trocki, S. Gregorczyk, Warszawa 2006.
- Oblój K., *Strategia organizacji*, Warszawa 1999.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Olesiński Z., *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, Warszawa 2010.
- Opolski K., *Doskonalenie jakości w bankach*, Warszawa 2002.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading 1992; wyd. pol.: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1994.
- Pacholski L., Trzcieliński S., *Koncepcje zarządzania przedsiębiorstwem*, Poznań 2003.
- Parker Follett M., *Creative Experience*, London 1924.
- Parker Follett M., *Dynamic Administration*, New York–London 1941.
- Parysek J.J., *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J.J. Parysek, Poznań 1996.
- Pasieczny J., *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Warszawa 2008.
- Patrzalek L., *Narzędzia oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Pawłowska M., *Model administracji publicznej a jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych*, Wrocław 2010.
- Peppard J., Rowland R., *Reengineering*, Warszawa 1997.
- Perechuda K., *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wrocław 1999.
- Perechuda K., *Organizacja fraktalna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000.
- Perechuda K., *Organizacja wirtualna*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości, koncepcje, modele, metody*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000.
- Perechuda K., Srzednicki A., Cieśliński W., *Zarządzanie procesem jako instrument doskonalenia efektywności przedsiębiorstwa*, w: *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej się Europie*, red. W. Wawak, t. 3, Kraków 2000.

- Perechuda K., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2005.
- Perechuda K., *Dyfuzja wiedzy w przedsiębiorstwie sieciowym*, Wrocław 2007.
- Perry J., *Measuring Public Sector Motivation: an Assessment of Construct Reliability and Validity*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 1997, Vol. 6.
- Peters T., *Liberation Management. Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*, New York 1992.
- Peterson, P., *City Limits*, Chicago 1981.
- Pichierri A., *Concertation and Local Development*, "International Journal and Regional Research" 2002, Vol. 26, No. 4.
- Piekarczyk A., Zimmiewicz K., *Myślenie sieciowe w teorii i praktyce*, Warszawa 2010.
- Pietrowicz A., *Procesowa struktura organizacji*, „Przegląd Organizacyjny” 2001, nr 6.
- Pietrzykowski M., *Obszary konkurencyjności lokalnej*, w: *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, red. M. Gorynia, E. Łązniewska, Warszawa 2009.
- Płonka-Bielenin K., *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Podjęcie procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Kraków 2009.
- Podstawowe zagadnienia współczesnej logistyki*, red. R. Kozłowski, Kraków 2009.
- PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2009.
- Polska na tle wszystkich państw Unii Europejskiej – wykorzystanie funduszy europejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Polska_na_tle_140211.pdf.
- Porter M.E., *Competitive Advantage*, New York 1985.
- Porter M.E., *Strategia konkurencji: metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa 1996.
- Potocki A., *Zarys metodyki przestrzennego organizowania przedsiębiorstwa*, red. A. Potocki, Warszawa 2007.
- Prawelska-Skrzypek G., *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Warszawa 1997.
- Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, red. M. Morawski, G. Kobyłko, Warszawa 2006.
- Przewłacka J., *W liczbach: współpraca gmin z NGOs*, <http://osektorze.ngo.pl/wiadomosc/620674.html>.
- Radwan A., *Warunki sprawnego świadczenia usług publicznych. Tendencje rozwoju sektora usługowego w Polsce w: Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008.
- Regulski J., *Przestrzenne procesy rozwoju*, w: *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, Warszawa 1985.
- Rogała P., *Systemy zarządzania jakością i środowiskiem*, Wrocław 200.
- Rogoziński K., *Istota usług publicznych*, w: *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008.
- Rogoziński K., *Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych*, w: *Zarządzanie usługami publicznymi*, red. B. Koźuch, Kraków 2008.
- Romanowska M., *Kształtowanie wartości firmy w oparciu o kapitał intelektualny*, w: *Systemy informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Warszawa 2001.
- Romanowska M., Trocki M., *Podjęcie procesowe w zarządzaniu*, Warszawa 2004.

- Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S., *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York 2002.
- Rowland P., Armistead C., *Managing Business Processes. BPR and Beyond*, New York 1996.
- Rummler A.G., *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać »białymi plamami« w strukturze organizacyjnej?*, Warszawa 2000.
- Sagan I., *Miasto, scena konfliktów i współpracy. Rozwój miasta w świetle koncepcji reżimu miejskiego*, Gdańsk 2000.
- Salt J., Clarke J., Wanner P., *International Labour Migration*, Strasbourg 2005.
- Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Koncepcja organizacji wirtualnej jako formy współpracy między przedsiębiorstwami i jej praktyczne implikacje w polskich przedsiębiorstwach*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 3.
- Sankowska A., *Organizacja wirtualna. Koncepcja i jej wpływ na innowacyjność*, Warszawa 2009.
- Sapijaszka Z., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996.
- Saxenian A., *Regional Advantage*, Cambridge 1994.
- Schmelzer H.J., Sesselman W., *Geschäftsprozessmanagement in der Praxis*, Wien 2003.
- Senge P.M., *Piąta dyscyplina*, Warszawa 1998.
- Sengenberger W., *Local Development and International Economic Competition*, “International Labour Review” 1993, Vol. 132, No. 3.
- Shapiro M., *Discretion*, w: *Handbook of Administrative Law*, ed. D.H. Rosenbloom, R.D. Schwartz, New York 1994.
- Sheer A., *ARIS – Business Process Modeling*, Berlin 1999.
- Siciński A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 6.
- Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie: identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Warszawa 2010.
- Skyrme D.J., *The realities of virtuality*, *Organizational Virtualness*, Proceedings of the VoNet – Workshop, April 27–28 1998.
- Słownik Języka Polskiego PWN*, online, http://sjp.pwn.pl/szukaj_początek/rozwój.
- Smith M.D., *A Theoretical Framework for Geographical Studies on Industrial Location*, *Economic Geography*, New York 1966.
- Sobiech R., *Przeciwdziałanie bezradności społecznej*, Warszawa 2003.
- Stabryła A., *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa 1995.
- Stabryła A., *Zarządzanie rozwojem firmy*, Kraków 1996.
- Stahl M., *Pojęcie administracji i jej cechy i funkcje*, w: *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002.
- Stanisz A., *Przystępny kurs statystyki w oparciu o program STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, Kraków 1998.
- Steinbuch P.A., *Moderne Organization für Praxis und Studium. Prozesorganization – Business Reengineering Beispiel*, Ludwigshafen 1997.
- Stewart G.B., *The Quest for Value: A Guide for Senior Managers*, New York 1991.
- Stępień H., *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Włocławek 2006.
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*, Dokument Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 r.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.

- Strategie i modele gospodarki elektronicznej*, red. C. Olszak, E. Ziemia, Warszawa 2007.
- Sułkowski Ł., *Zmiana kultury konsumpcyjnej – wyzwanie dla zarządzania*, w: *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, red. J. Skalik, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 1184, Wrocław 2007.
- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, w: *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław 2006.
- Swianiewicz P., *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Warszawa 1996.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004.
- Swinburn G., Goga S., Murphy F., *Podręcznik Lokalnego Rozwoju Gospodarczego. Produkt sieci Miast Przemian*, LEDPrimer_PL.pdf, 2000.
- Swiss J., *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*, “Public Administration Review” 1992, No. 52.
- Szczepańska K., *Techniki menedżerskie w TQM*, Warszawa 1999.
- Szczepańska-Woszczyzna K., *Metody i techniki TQM*, Warszawa 2009.
- Szostak M., *Globalizacja – uwagi o sporach pojęciowych, przyczynach i skutkach*, Warszawa 2007.
- Szreder J., *Rozwój przestrzeni jako jeden z czynników sukcesu gminy*, w: *Sukces organizacji. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne*, „Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” nr 2, Gdańsk 2007.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005.
- Szyjewski Z., *Zarządzanie wiedzą korporacyjną*, „Pro Dialog” 2003, nr 16.
- Tabaszewska E., *Nowoczesne koncepcje zarządzania – wyniki badań*, Wrocław 2007.
- Tapscott D., *Gospodarka cyfrowa*, Warszawa 1998.
- Tendencje w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra 2008.
- Tietenberg T., *Environmental and Natural Resource Economics*, New York 2003.
- Trocki M., *Outsourcing: metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, Warszawa 2001.
- Trocki M., *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2003.
- Trocki M., *Standaryzacja procesów a zarządzanie procesowe*, w: *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Warszawa 2004.
- Trzeciński J., *Diagnostyczne i prognostyczne projektowanie organizacji*, „Przegląd Organizacji” 1970, nr 7.
- Uchwała III Krajowej Konwencji Platformy Obywatelskiej RP 21 maja 2006 r. o dalszej reformie systemu wyborczego w samorządzie terytorialnym, www.platforma.org/.../uchwa_a_o_dalszej_reformie_systemu_wyborczego_w_samorzadzcie_terytorialnym.doc.
- Ulrich D., *Tworzenie organizacji wokół umiejętności*, w: *Organizacja przyszłości*, red. F. Hesselbein, R. Beckhard, Warszawa 1998.
- Vendenabeele W., Hondeghem A., *Values and Motivation in Public Administration. Public Service Motivation in an International Comparative Perspective*, Conference on Ethics and integrity of governance papers, Lueven 2006.
- Venkatraman N., Henderson J.C., *Real strategies for virtual organizing*, “Sloan Management Review” 1998, Vol. 40, No. 1.
- Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Kraków 2004.

- Warnecke H.J., *Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne*, Warszawa 1999.
- Warner M., Witzel M., *Zarządzanie organizacją wirtualną*, Kraków 2005.
- Welfe W., *Gospodarka oparta na wiedzy*, Warszawa 2007.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.
- Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J.J. Parysek, Poznań 1996.
- Wright P., Kroll M.J., Parnell J., *Strategic Management: Concepts and Cases*, New York 1998.
- Wrycza S., *Informatyka ekonomiczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.
- Wybrane metody zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, red. B. Olszewska, Wrocław 2008.
- Zabawa J., Krawczyk R., *Benchmarking procesów biznesowych w bankowości*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 1.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005.
- Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, red. A. Bitkowska, W. Żyłko, Warszawa 2009.
- Zarządzanie sieciami współdziałania w procesie budowy innowacyjnej organizacji regionu*, red. M. Nowicka-Skowron, Częstochowa 2009.
- Zawicki M., Mazur S., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków 2009.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.
- Ziębicki B., *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” nr 6, Bochnia 2007.
- Zimmerer T., Scarborough N., *Essentials of Entrepreneurship and Small Business Management*, New Jersey 1998.
- Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2009.
- Zintegrowane zarządzanie jakością*, red. J. Więcek, Łódź 2007.
- Ziółkowski M., *Strategia rozwoju jako podstawa procesu zarządzania miastem*, w: *Strategia rozwoju Warszawy do 2010 roku*, red. A. Zalewski, M. Ziółkowski, Warszawa 1998.
- Żemigła M., *Jakość w systemie zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2008.
- Żukowska J., *Funkcja monitoringu w organizacji wirtualnej*, Katowice 2009.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 14 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100).

Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. z 1954 r., nr 43, poz. 191).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 (Dz. U. nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591).

Strony internetowe

www.msap.uek.krakow.pl

www.fundacjaedukacji.kei.pl

www.platforma.org

www.sjp.pwn.pl

www.osektorze.ngo.pl

www.mrr.gov.pl

www.egov.edu.pl

www.euroregiony.pl

www.sztuki.awardspace.info

www.eurlex.europa.eu

Spis rysunków

1. Piramida współzależności płaszczyzn i obszarów konkurencji gmin	10
2. Układ celów realizowanych w pracy	14
3. Schemat logiczny badanych w rozprawie zależności	18
4. Model graficzny systemu idealnego G. Nadlera	24
5. Trójkąt interferencji metodyk nauk o administracji i nauk o zarządzaniu w dochodzeniu do stanu idealnego funkcjonowania urzędu gminy ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania procesowego	26
6. Kooperacja i konkurencja w procesie rozwoju lokalnego	34
7. Współzależność perspektyw rozwoju	49
8. Spirala rozwojowa	51
9. Cykl poprawy efektywności	79
10. Model systemu otwartego gminy	89
11. Klient wewnętrzny oraz podejście marketingowe wewnątrz procesu	103
12. Tunele mikro i makro w organizacji procesowej	104
13. Model wdrażania organizacji procesowej	119
14. Podejście procesowe wg norm ISO	127
15. Udział gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w badanej próbie	214

Spis tabel

1. Rola i zadania gminy w stymulowaniu poszczególnych typów rozwoju lokalnego.	54
2. Finansowe instrumenty wspierania rozwoju lokalnego przez gminy wg stopnia ich skuteczności	84
3. Niefinansowe instrumenty wspierania rozwoju lokalnego przez gminy wg stopnia ich skuteczności	85
4. Typowe kategorie wydatków inwestycyjnych na przykładzie Gminy Wronki ...	87
5. Klasyczne atrybuty procesów biznesowych	108
6. Główne obszary i założenia systemu ISO 9001:2008	124
7. Karta procesu „Proces inwestycyjny” w Gminie Śrem.....	136
8. Karta procesu „Proces gospodarki finansowej: wymiar, pobór i egzekucja podatków lokalnych” Gminy Tarnowo Podgórne.....	140
9. Karta procesu „Proces informacji i promocji” Urzędu Gminy w Nowym Tomyślu	145
10. Karta procesu „Proces organizacji pracy” Urzędu Gminy w Grodzisku Wielkopolskim	149
11. Karta procesu „Doskonalenie jakości” Urzędu Gminy w Murowanej Goślinie	153
12. Karta procesu „Proces organizacji planowania strategicznego i pozyskiwania środków zewnętrznych” Urzędu Gminy Wronki	157
13. Karta procesu „Organizacji lokalnego transportu zbiorowego, organizacji utrzymania porządku i czystości oraz współdziałania w ramach usług komunalnych z jednostkami w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, gaz, ciepło oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków” w Gminie Suchy Las	162
14. Zestawienie elementów wybranych współczesnych koncepcji zarządzania wspierających komplementarnie zarządzanie procesowe w urzędach gmin	165
15. Poziomy dojrzałości procesowej urzędów gmin	170
16. Udział gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w badanej próbie	213
17. Podział badanej próby ze względu na liczbę mieszkańców	214
18. Podział badanej próby ze względu na dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca	215
19. Podział badanej próby w ujęciu wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	216
20. Podział badanej próby ze względu na liczbę przedsiębiorstw z sektora prywatnego	217
21. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu drugiego ($N = 226$)	218

22. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu trzeciego (N = 226)	219
23. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu czwartego (N = 226)	220
24. Zrealizowane przedsięwzięcia charakterystyczne dla poziomu piątego (N = 226)	221
25. Poziom dojrzałości procesowej urzędów	222
26. Liczba przedsięwzięć z zakresu rozwoju procesowego zrealizowanych przez urzędy gmin	223
27. Poziom dojrzałości a typ gminy (tabela krzyżowa)	225
28. Poziom dojrzałości procesowej urzędów gminy a liczba mieszkańców.....	226
29. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „liczba mieszkańców”	227
30. Poziom dojrzałości procesowej urzędu a dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	228
31. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „dochody własne gminy”	228
32. Poziom dojrzałości procesowej urzędu a wydatki inwestycyjne gmin na jednego mieszkańca	229
33. Poziom dojrzałości procesowej urzędu a liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego	230
34. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego”	231
35. Korelacja liczby przedsięwzięć procesowych urzędów oraz wybranych cech gmin	232
36. Typ gminy a liczba podjętych przedsięwzięć	235
37. Wyniki testu wielokrotnych porównań dla zmiennej „typ gminy”	236
38. Występowanie przesłanek wdrażania zarządzania procesowego	236
39. Występowanie barier wdrażania zarządzania procesowego w urzędach gmin	239
40. Bariery wdrażania zarządzania procesowego w podziale na poziomy dojrzałości urzędów.....	240
41. Najważniejsze bariery (wskazane na 1. miejscu) w podziale na poziom dojrzałości	241
42. Ocena wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin	242
43. Ocena wzrostu sprawności działania urzędu gminy wraz z przechodzeniem na wyższy poziom dojrzałości procesowej	246
44. Ocena przedsięwzięć z poziomu drugiego	247
45. Ocena przedsięwzięć z poziomu trzeciego	248
46. Ocena przedsięwzięć z poziomu czwartego	249
47. Ocena przedsięwzięć z poziomu piątego	250
48. Korzyści z wdrożenia zarządzania procesowego w urzędach gmin	251
49. Ocena przydatności koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego	252

Spis schematów

1. Model adaptacji kryterium 1	180
2. Model adaptacji kryterium 2	182
3. Model adaptacji kryterium 3	183
4. Model adaptacji kryterium 4	185
5. Model adaptacji kryterium 5	186
6. Model adaptacji kryterium 6	188
7. Model adaptacji kryterium 7	189
8. Model adaptacji kryterium 8	191
9. Model adaptacji kryterium 9	192
10. Model adaptacji kryterium 10	194
11. Model adaptacji kryterium 11	196
12. Model adaptacji kryterium 12	198
13. Model adaptacji 13, podkryterium 13a	199
14. Model adaptacji 13, podkryterium 13b	201
15. Model adaptacji 13, podkryterium 13c	202
16. Model adaptacji 13, podkryterium 13d	203
17. Syntetyczny model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej urzędów gmin	204

Spis wykresów

1. Podział badanej próby ze względu na liczbę mieszkańców (w proc.)	215
2. Podział badanej próby ze względu na dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w proc.)	216
3. Podział badanej próby w ujęciu wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w proc.)	217
4. Podział badanej próby ze względu na liczbę przedsiębiorstw z sektora prywatnego (w proc.)	218
5. Poziom dojrzałości procesowej urzędów (w proc.)	222
6. Korelacja liczby mieszkańców gminy oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej	233
7. Korelacja dochodów własnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej	233
8. Korelacja wydatków inwestycyjnych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej	234
9. Korelacja liczby przedsiębiorstw sektora prywatnego oraz liczby podjętych przedsięwzięć ze wszystkich poziomów dojrzałości procesowej	234
10. Przesłanki wdrażania zarządzania procesowego	237
11. Najważniejsze przesłanki wskazywane na miejscu pierwszym	238
12. Najczęściej wskazywane bariery wdrażania zarządzania procesowego	239
13. Ocena wartości modelu adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej – ujęcie graficzne	244
14. Ocena wartości modelu dla realizacji funkcji zarządzania – ujęcie graficzne	244
15. Ocena przydatności koncepcji zarządzania dla zarządzania procesowego – ujęcie graficzne	253

Process management in the local offices

Model of adaptation of the process maturity criteria

Summary

This dissertation is devoted to the issues of public management and, in particular, to improving the functioning of the commune offices that nowadays face new challenges. The main objective of this thesis is to develop a model of implementation of the process management in the local offices of the communes, which will facilitate for them the achievement of the process maturity. In order to indicate the applicability of the tools derived from the management in public administration, the relationship and penetration of the methodology of sciences and the science of administration has been defined. Relations have been defined between the methodology characteristic for the area of the science of administration, classical theories of the science of management, new conceptions and management methods and the modern management theory including process management. Such a solution makes order in the mutual relations between the above mentioned areas and provides a methodological basis for further considerations contained in this dissertation. It was indicated that the process management can be perceived as a key tool allowing to bring closer the optimal efficiency of the office based on the ideal system of G. Nadler. It is assumed that the optimum efficiency occurs then when time = 0, cost = 0 and quality = optimum.

In the dissertation are analysed the changes to which public administration in Poland is submitted as a result of contemporary challenges. To an in-depth analysis are also submitted the goals and functions of local administration, and particular attention is also paid to the autonomy of local authorities, and to the tasks that they face. The author also pointed out the importance of selected models for the functioning of modern public administration. The following were analysed: the model of the New Public Management, that of the Good Governance and that of the Sustained Development. In this work are also identified mechanisms which cause an accelerated social and economic development of the communes, also in the context of globalization processes.

An in-depth analysis of the areas of functioning and the determinants of the development of communes in Poland points to the important role of a commune as a unit of local government with particular emphasis on the essence and kind of the public services provided. A comprehensive analysis of the tools of impact of communes on the social and economic development, including the tools of financial and non-financial character indicates the necessity of system interpretation of the functioning of communes, taking into account in particular the interactions of a commune with its internal and external environment. In addition, an identification of the factors affecting the activities of communes was made. The main role is played by the processes of globalization, which result in an increased competition to which the communes are also subject.

Analysis of the essence of the process approach and of its role in the improvement of the efficiency of the functioning of organization allows to indicate the key role of process management in improving activities of local offices, which still often operate in the traditional way. Defining the

concept of the main and auxiliary processes allows to introduce another concept, which is that of the internal and external client as well as application of the marketing approach within processes, where particular process groups play the role of both suppliers and clients. Also the key mechanism of the use of navigation tunnels both in the micro- and macro- interpretation within processes, which allow the fractals to operate relatively independently over a longer period of time was explained. Also presented are the applied measures of processes and principles of designing the process structure as well as the essence of pure process structures and of hybrid structures. The author also discussed the implementation phases of process management and the concept of the levels of process maturity. Analysis of the process interpretation in light of the ISO quality management standards indicates that the offices often wrongly perceive the defining of the main processes as an implementation of process management. This points to the need of spreading the knowledge concerning this subject among those who manage local offices.

Process management can be supported by selected contemporary management conceptions. The author submitted to the analysis the concepts of network, fractal, virtual, knowledge management, benchmarking, and outsourcing organization. The author presented briefly the essence of these concepts and their possible applications in the offices of the communes in terms of process management support. Additionally, in order to illustrate the practical use of the analysed concepts, a case study was conducted in some selected offices of the communes. The author conducted an in-depth analysis of cards coming from the process mature offices, indicating application of the above discussed concepts in concrete solutions from the inputs and outputs of processes, their course, links with other processes and the measures adopted. The analysis conducted showed that the modern management concepts are complementary to the process management and should be used to improve the process of managing local offices of today.

In this book the author offered his own model of achieving process maturity by local offices. Premises of seeking such a model are presented, pointing to the aspect of improving this process from the perspective of offices implementing it, and also presented are the main assumptions for this model. The author used the methodological foundations proposed in the Program Rozwoju Instytucjonalnego [Institutional Development Programme].¹ The author also presented the statistical-dynamic structure of the model paying attention to and defining in detail its object, subject, regulative levels as well as the level of process and the decision-making documentation and interoperational courses. The model consists of fragmentary models of fulfilling particular criteria in the process of achieving process maturity and of the synthetic model, being a summing up of fragmentary models. For the graphic presentation of the model a form of a block model of interdependences was used.

In the final part of the dissertation a presentation of the results of empirical studies is contained and their logical layout strictly corresponds to the realization of empirical goals assumed in the dissertation. Empirical studies were conducted in all the communes of Wielkopolska [Great Poland] using the research questionnaires developed to achieve this aim. To work out the results of the statistical methods used, including nonparametric Kruskal-Wallis test for significance of differences and the Spearman rank correlation coefficient were used. Presentation of research results allowed to make an attempt at explaining the phenomena observed.

Levels of process maturity of the local offices studied were presented, dependences between levels of process maturity and the selected features characterizing communes were indicated, premises and barriers in the implementation of process management in offices were identified, verification of values of the proposed model of achieving process maturity was performed, relation between levels of process maturity and efficiency of activities of local offices was evaluated, activities were identified which to the greatest extent contributed to the increase in the efficiency of activities of the offices were identified as were also identified the profits flowing from the complete implementation of process management

¹ Zawicki M., Mazur S., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2009, p. 37.

in the commune offices and evaluation was presented of the usefulness of the selected modern conceptions of management for the process management from the point of view of the offices studied.

The studies conducted confirmed that the model of implementation of process management proposed in the dissertation can significantly improve the implementation process and eliminate a number of barriers encountered in the implementation of process management in practice. The considerations presented and research conducted in this work allowed to achieve all the main goals as well as the minor ones set in this study and to verify the hypotheses framed.

Translated by Andrzej Pietrzak

