

Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych

WPROWADZENIE

Dokonujące się w ostatnich latach w Polsce zmiany w sektorze publicznym dotyczą również wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych, które pozwalają na lepsze, efektywniejsze działania.

Obserwując funkcjonowanie instytucji publicznych coraz częściej dostrzec można zmiany charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego rozumianego jako pewien zbiór technik zarządzania w administracji publicznej lub też ideologię i system wartości, z których wynikają przesłanki skłaniające do wdrażania rozwiązań opartych na efektywności działań i racjonalności wydatków [Hensel, 2008; Pollitt, Bouckaert, 2004].

Modele zarządzania publicznego wykształciły się w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reformowania zarządzania publicznego. Pod pojęciem reformowania zarządzania publicznego najczęściej rozumie się zwracanie większej uwagi na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych. Reforma zarządzania publicznego zakłada, że wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpływa na efektywniejszą realizację zadań, jakie wypełnia państwo wobec obywateli [Kozuch, 2004].

Analiza licznych koncepcji powstałych w nurcie nowego zarządzania publicznego pozwala wyróżnić ich wspólne elementy, mimo odmiennych i zróżnicowanych podejść ich autorów, wspólny jest cel nowego zarządzania publicznego oraz środki jego realizacji. Głównym celem nowego zarządzania publicznego jest zwiększenie gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego oraz poprawa jakości świadczonych usług [Stewart, Walsh, 1992]

Ocena sprawności organizacji obejmuje „3E”: efektywność – stopień realizacji założonych celów; ekonomiczność – korzystny stosunek wyniku działania do kosztów i etyczność – zgodność działania z przyjętym systemem aksjologicznym [Gasparski, 2004].

Celem artykułu jest identyfikacja czynników w obszarze rozwiązań organizacyjnych wpływających na poprawę efektywności instytucji publicznych w kontekście nowego zarządzania publicznego.

RÓŻNE PODEJŚCIA DO POJĘCIA EFEKTYWNOŚĆ

Organizacja, zgodnie z definicją Leavita [Krzyżanowski, 1992], składa się z ludzi, zadań, technologii, struktury i kierownictwa. Tak skonstruowany system powinien realizować cele poprzez działanie, którego walory w ujęciu prakseologicznym można określić następująco: skuteczność, sprawność, operatywność, trwałość, prostota, oszczędność, zręczność, przedsiębiorczość, zwinność, pewność, sumiennosc, ostrożność, śmiałość, solidność, mistrzostwo itp. [Cabała, 2007; Kotarbiński, 1982].

Efektywność jest pojęciem trudnym do zdefiniowania oraz do zmierzenia. Na efektywność organizacji wpływa bardzo wiele czynników, łącznie z uwzględnieniem szczęścia. Tradycyjne ujęcie efektywności oparte jest na arbitralnych kryteriach. Są one niespójne w rozumieniu przewagi konkurencyjnej, przyjmują założenia o stabilności, które niekoniecznie są poprawne, a także nie uwzględniają wielowymiarowej natury efektywności.

Analizując pojęcie efektywności w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej możemy stwierdzić, że „efektywność oznacza eliminację kosztów zewnętrznych przy najmniejszych możliwych kosztach transakcyjnych”. Niektórzy autorzy podkreślają, że jeśli koszty instytucji (transakcji, czyli powstania i trwania) są mniejsze niż zyski ze zmniejszenia kosztów, to instytucja będzie trwała. Instytucje pozwalają ograniczyć koszty zewnętrzne przy występowaniu kosztów transakcyjnych i jednocześnie zapewnić efektywność (najlepszej alokacji) [Matczak, 2005].

Uwzględniając różne podejścia do pojęcia efektywności należy także wziąć pod uwagę efektywność rozpatrywaną z punktu widzenia prakseologii. Według definicji zamieszczonej w *Małej encyklopedii prakseologii i teorii organizacji* efektywność rozumiana jest jako „dodatnia cecha przypisywana działaniom, które dają jakiś pozytywnie oceniany wynik bez względu na to, czy wynik ten był czy nie był zamierzony” [Pszczółowski, 1978].

Efektywność rozumiana jako stosunek efektu do nakładu jest najbardziej syntetyczną miarą działania. W kontekście tak rozumianej efektywności można przedstawić dwie inne kategorie, które stanowią jej składowe, a mianowicie: sprawność, którą określamy jako działanie we właściwy sposób i skuteczność związaną z celem, w kontekście tego czy cel przyjęty do realizacji jest właściwy.

Podobne rozumienie skuteczności i sprawności oraz związanej z nim efektywności zaproponował Peter Drucker. Sprawność to robienie rzeczy we właściwy sposób, a skuteczność to robienie rzeczy właściwych. W tym sensie sprawność odnosiłaby się do sposobu działania, skuteczność zaś do formułowania właściwych celów. Efektywność natomiast jest wypadkową skuteczności i sprawności – działać efektywnie to zarazem sprawnie i skutecznie [Cabała, 2007].

Z kolei efektywność w odniesieniu do zarządzania, czyli takiego działania, które zmierza do spowodowania funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych zgodnie z celem zarządzającego [Gliński, 1974] prowadzi do interpretacji, że zarządzaniu można przypisać cechę efektywnego, jeśli jego wyni-

kiem będą pozytywnie ocenione skutki, bez względu na to, czy były one wcześniej przewidziane, czy też nie. Gdy skutki te będą odpowiadać przyjętemu przez zarządzającego wachlarzowi celów, zarządzanie wówczas będzie nie tylko efektywne, ale także skuteczne. W przypadku gdy działania te nie wpłyną na osiągnięcie celu, mogą dawać inne rezultaty o charakterze pozytywnym, tj.: dodatnio przekształcać postawy społeczne pracowników, wpływać na humanizację stosunków międzyludzkich, poprawiać relacje ekonomiczne czy podnosić kulturę organizacyjną. Takie działanie owocuje efektywnością zarządzania, ale jest nieskuteczne ze względu na cel [Lisiński, 2007].

Efektywność rozumiana jako efektywność zespołu była zwykle związana z tradycyjnym kryterium wykonania (tj. liczba produktów, usług, wielkość obrotu, liczba braków itp.). Od momentu powstania naukowego zarządzania utożsamiano efektywność z wydajnością i produktywnością. Na efektywność rozumianą jako wydajność pracy wpływają wszelkie zmiany jakościowe, dotyczące zarówno zasobów ludzkich – kwalifikacji, doświadczenia pracowników, jak i też środków materialnych. W celu pomiaru tak wyrażonej efektywności najczęściej wykorzystuje się mierniki efektów pracy (miara ilościowa, czyli iloczyn ilości i jakości pracy) oraz mierniki nakładów pracy (koszty pracy, czas, pracochłonność, liczba zatrudnionych) [Kožusznik, 2007].

Efektywność zespołowa zależy w dużej mierze od charakterystyki członków zespołu, dostępnych środków pracy oraz powiązań tych czynników w czasie i przestrzeni. Tradycyjne koncepcje efektywności zespołowej wymagają spełnienia następujących warunków:

- dostosować wielkość zespołu do wykonywanych zadań,
- rozmieścić stanowiska pracy odpowiednio, aby umożliwić pracownikom, łatwy kontakt wzrokowo-słuchowy,
- dążyć do utworzenia jednorodnego składu zespołu w celu łatwiejszego dostosowania się do norm,
- wpływać na zrozumienie przez pracowników sensu ich pracy,
- jasno formułować cele,
- ściśle łączyć liczbę popełnianych błędów i braków, tempo pracy i absencję z wynagrodzeniem [Kožusznik, 2007].

Funkcjonowanie zespołu we współczesnym świecie uwarunkowane jest wieloma czynnikami zarówno natury zewnętrznej, jak i wewnętrzną dynamiką, sposobem kierowania i cechami pojedynczych uczestników. Takie podejście wymaga szerszego spojrzenia na efektywność uwzględniając potrzeby i oczekiwania członków zespołu, zapewniając im nie tylko materialne warunki efektywności pracy, ale także warunki umożliwiające ich osobisty rozwój oraz rozwój zespołu jako całości. W takim rozumieniu możemy rozpatrywać efektywność w dwojaki sposób: efektywność opartą na „obiektywnej” wydajności ludzi i „twardym” podejściu do wyniku oraz efektywność wynikającą z plastyczności zespołu, która umożliwia mu szybkie przystosowanie się do zmian. Zespół jest elemen-

tem organizacji, w którym każdy element odpowiada za przebieg najważniejszych procesów zespołowych. Efektywność zespołu jest powiązana w sposób dynamiczny z kontekstem organizacyjnym, granicą między zespołem a organizacją i jej innymi zespołami oraz ich dynamiką [Kozusznik, 2005].

DEFINICJA POJĘCIA „EFEKTYWNOŚĆ ORGANIZACYJNA”

Organizacja jest pojęciem złożonym i jej rozumienie w nauce organizacji i zarządzania przedstawił J. Zieleniewski (1969) przypisując jej różne ujęcia:

– w ujęciu rzeczowym to ogół części, elementów współprzyczyniających się do osiągnięcia celu, charakteryzowany jako cała organizacja rozpatrywana jako zbiór elementów systemu. Jeśli założymy, że każdy system ma kilka funkcji do spełnienia i że istnieje ona w obrębie szerszego otoczenia, to efektywność systemu możemy zdefiniować jako zdolność systemu do przetrwania, rozwoju i adaptacji bez względu na szczegółowe funkcje, jakie ten system ma do wypełnienia [Kozusznik, 2007],

– w ujęciu czynnościowym to ogół czynności przyczyniających się do sukcesu całości poprzez wzajemne ułożenie części. W tym ujęciu dostrzegamy proces, podział organizacji na elementy działu, departamenty, czyli budowanie takiej struktury, która pozwoli nam realizować cele organizacji. Wyodrębnienie poszczególnych części to miara skuteczności – robienie właściwych rzeczy (co robimy?),

– w ujęciu atrybutowym organizację traktujemy jako cechę (uporządkowanie) pewien szczególnie rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; stosunki te polegają na tym, że części współprzyczyniają się do powodzenia całości. Z punktu widzenia funkcjonowania organizacji możemy ten element rozumieć jako wskazanie właściwego miejsca dla realizacji określonego zadania w szerszym kontekście – może to być rozumiane jako aspekt sprawności (w jaki sposób?).

Organizacje publiczne działające według określonych zasad często identyfikowane jako instytucje posiadają swoją strukturę – są zorganizowane i powinny działać efektywnie.

Wśród wielu definicji efektywności organizacyjnej znajduje się także taka, która mówi że, efektywność organizacyjna to „ściśle określona zdolność do strategicznego przystosowania się danego przedsiębiorstwa do ściśle określonych zmian w otoczeniu, a także do produktywnego oraz oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów w celu realizacji przyjętej wcześniej struktury celów”. Efektywność organizacyjna zależy w głównej mierze od stopnia realizacji przedstawionej struktury celów, a także od ilości i sposobu wykorzystania nakładów określonych środków materialnych na wykonanie danej czynności oraz od czasu pracy danego zespołu pracowników [www.portalwiedzy.onet.pl].

Według B. Kozusznik (2005) na efektywność organizacyjną składają się różne umiejętności. Wśród tych najważniejszych odnajdujemy dobrą komunikację i twórcze rozwiązywanie problemów i konfliktów.

Efektywność jest więc szczególną cechą organizacji/institucji, która jest trudna w definiowaniu.

W powyższym opracowaniu przyjęto definicję efektywności organizacyjnej jako kwantyfikowaną w kategoriach ilościowych i jakościowych zdolność organizacji do przetrwania i działania w zmieniających się warunkach, którą można zidentyfikować rozpoznając i oceniając sposób realizacji celów organizacji/institucji oraz właściwy ich dobór (w przypadku instytucji publicznych dobór celów związany z zaspokajaniem potrzeb społecznych, celów uwzględniających interes publiczny, priorytetów powstałych przy akceptacji wszystkich zainteresowanych stron).

Efektywność jest to wynik działania organizacji, która zmierza do realizacji określonego celu, zadania, priorytetu. Trudno jest jednoznacznie określić, czy otrzymany efekt będzie spełniał oczekiwania i czy był zgodny z przyjętymi wcześniej założeniami. Efektywność jest cechą, którą możemy „zmierzyć” używając różnorodnych mierników.

Miarą efektywności organizacji i jej powodzenia jest przede wszystkim zdolność do przetrwania na rynku i przystosowania się do zachodzących zmian. Edgar Schein (1988) proponuje, aby utrzymywać efektywność organizacyjną na drodze cyklu organiczno-adaptacyjnego. Wyróżnia on następujące etapy tego cyklu:

1. odczucie zmiany w otoczeniu zewnętrznym lub wewnętrznym,
2. dostarczenie wartościowych informacji o zmianie do tych komórek organizacyjnych, które mogą podjąć własne działanie,
3. stabilizacja zmian wewnętrznych podczas jednoczesnego zmniejszenia zmian niepożądanych,
4. otrzymanie informacji zwrotnej dotyczącej powodzenia zmiany i poziomu integracji otoczenia wewnętrznego [Kozusznik, 2005].

Warunki organizacyjne efektywnego działania określone są następująco:

- możliwość zebrania i przekazywania informacji w sposób solidny i niezafałszowany,
- wewnętrzna plastyczność i twórczość pozwalające na wprowadzenie zmian wymaganych przez otoczenie (zgodnie z otrzymanymi informacjami),
- integracja i zgodność co do celu organizacji oraz źródła zmiany,
- wewnętrzny klimat stwarzający poczucie niezagrażenia dla członków organizacji [Kozusznik, 2005].

Pomiaru efektywności organizacyjnej możemy dokonać przy użyciu różnorodnych mierników, wskaźników. Do najważniejszych z nich należą:

1. struktura organizacyjno-formalna (organizacja statyczna), rozumiana jako układ wzajemnie powiązanych komórek organizacyjnych (wydziałów) w urzędzie, z uwzględnieniem aspektów, tj.:
 - podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy organy stanowiący i wykonawczy oraz kierowników,
 - podział zadań i odpowiedzialności za ich rezultaty pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu.
2. procedury administracyjno-biurowe (organizację dynamiczną), niezbędne do realizacji tych zadań, z uwzględnieniem aspektów:
 - realizowanych procesów (sekwencje działań i zakresy współpracy),
 - wykorzystania systemów informatycznych do realizacji procesów.
3. komunikacja wewnętrzna w urzędzie, czyli niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne umożliwiające realizację procedur i sprawną koordynację, z uwzględnieniem aspektów:
 - komunikacji poziomej, tj. przepływu informacji pomiędzy komórkami realizującymi zadania i procedury,
 - komunikacji pionowej, tj. przepływu informacji niezbędnej do wzajemnego zaspokojenia potrzeb,
 - informacyjnych kierowników (decydentów) i wykonawców (urzędników na niższych szczeblach) [Zawicki, 2002].

FUNKCJE I PARAMETRY EFEKTYWNEJ STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ

Wielu autorów literatury z zakresu zarządzania organizacjami definiuje pojęcie struktury organizacyjnej. R.W. Griffin określa strukturę organizacyjną jako zestaw elementów, których można użyć do nadania kształtu organizacji [Griffin, 2007]. Według definicji J. Stonera i innych struktura organizacyjna to układ określający sposób, w jaki dzieli się działania organizacji, grupuje je i koordynuje [Stoner, 2001]. Inaczej mówiąc: struktura organizacyjna określa formalny sposób podziału, grupowania i koordynacji zadań [Robbins, 1998].

Istotą struktury organizacyjnej jest odpowiednie spojenie celów i zadań wynikających ze strategii i technologii procesów wykonawczych, z ludźmi i sposobami oddziaływania na nich w procesach pracy. Efektywna struktura organizacyjna musi spełniać szereg funkcji i uwzględniać wiele wymogów. W szczególności powinna:

- stanowić ramy działań organizacyjnych (wykonawczych i zarządczych),
- regulować działania poszczególnych pracowników i zespołów,
- umożliwić osiągnięcie określonego poziomu realizacji potrzeb pracowników,
- wynikać ze strategii i być do niej dostosowana,
- uwzględniać specyfikę procesów wykonawczych,
- zapewnić efektywną realizację celów [Sobczak, 2004].

W kontekście przyjętej definicji efektywności organizacji to jak zorganizowany jest urząd ma duże znaczenie. W instytucjach publicznych funkcjonuje zazwyczaj model struktur liniowych, a liczba/rodzaj (nazwy komórek, a co za tym idzie – ich zakresy działania) są charakterystyczne dla wielkości organizacji publicznej, zależą od powierzonych jej zadań i potencjału pracowników.

Zmiana w instytucji wpływa na zmianę zachowań pracowników. Obok czynników indywidualnych (np. odporność na stres) i grupowych (elastyczność) istotny wpływ na postawy i zachowania mają układy strukturalne, w których ludzie pracują.

W zależności od stopnia, w jakim struktura organizacyjna ogranicza niejednoznaczność i wyjaśnia pracownikom zagadnienia takie, jak: „Co właściwie powinienem robić?”, „Jak to mam zrobić?”, „Komu bezpośrednio podlegam?”, „Do kogo mam się zwracać, kiedy napotkam problemy?”, kształtuje ich postawy, ułatwia im osiągnięcie wyższych poziomów efektywności i motywuje ich. Struktura ogranicza też pracowników w takim zakresie, w jakim narzuca i kontroluje ich działalność. Na przykład pracownicy mają niewielką samodzielność w organizacjach, których struktura charakteryzuje się wysokim poziomem formalizacji i specjalizacji, ścisłym przestrzeganiem linii podporządkowania, ograniczaniem delegowania uprawnień decyzyjnych i małą rozpiętością kierowania [Robbins, 1998].

W literaturze przedmiotu można spotkać propozycje kilkudziesięciu parametrów ważnych z punktu projektowania i oceniania struktur organizacyjnych. Specjalizację, hierarchię, centralizację i formalizację można uznać za najlepiej charakteryzujące strukturę parametry. Nie bez znaczenia jest też fakt, że wybrane parametry łatwiej od innych poddają się pomiarowi i mogą być zastosowane w praktyce z większą precyzją i dokładnością. W tabeli 1 pokazano, jakie wymiary i cechy struktury można scharakteryzować za pomocą każdego z czterech wymienionych parametrów [Leśniak-Łebkowska, Romanowska, Trocki, 2002].

Tabela 1. Parametry struktury organizacyjnej

| Parametr | Charakteryzowane elementy |
|---------------|---|
| specjalizacja | specjalizacja stanowisk i komórek organizacyjnych, specjalizacja ról, wykształcenia i zawodów, specjalizacja funkcji |
| hierarchia | rozpiętość kierowania, liczba szczebli kierowania, system jedno i wieloliniowy, struktury płaskie i wysmukłe, proporcje stanowisk kierowniczych, pomocniczych i wykonawczych |
| centralizacja | liczba i zakres decyzji podejmowanych na każdym szczeblu i stanowisku kierowniczym, autonomia decyzyjna poszczególnych części organizacji, zróżnicowanie centralizacji w różnych częściach organizacji, informacyjne wspomaganie decydentów |
| formalizacja | liczba reguł formalnych, sposób formalizacji (zapisu), zakres procedur i procesów, objętych formalizacją, rygorystyczność i szczegółowość przepisów, przejawy biurokratyzmu |

Źródło: [Leśniak-Łebkowska, Romanowska, Trocki, 2002, s. 189].

Im bardziej układ komórek i powiązań między nimi jest odzwierciedleniem dopasowania organizacji do wymogów otoczenia, wyodrębnione elementy (działy, wydziały, departamenty) mają jasno określone cele do realizacji, które są zapisane np. w strategii czy dokumentach prawnych tym bardziej sposób realizacji tych celów jest wsparty właśnie przez konkretne układy – hierarchię, odpowiedni poziom specjalizacji i efektywniej można realizować zadania organizacji.

ZMIANY W ROZWIĄZANIACH ORGANIZACYJNYCH URZĘDU GMINY JAKO PRZYKŁAD POPRAWY EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACYJNEJ

Urząd gminy jest aparatem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a to znaczy, że można go zdefiniować jako zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organów. Urząd gminy służy także pomocą radzie gminy oraz jej organom. Wójt z kolei wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy. Natomiast pracownicy urzędu nie posiadają własnych kompetencji, a jedynie działają z upoważnienia i w imieniu wójta [Dolnicki, 2003].

Struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania urzędu określane są w regulaminie organizacyjnym, który zawiera wykaz komórek organizacyjnych i stanowisk pracy oraz pole ich działania. Regulamin natomiast jest jednym z przepisów gminnych. Jest on wewnętrznym aktem prawnym i obowiązuje jedynie w ramach gminy, gdyż nie ma on charakteru powszechnie obowiązującego (art. 40 ust. 2 pkt 2 *ustawy o Samorządzie Gminnym*) Każda gmina ma prawo do swobodnego kształtowania wewnętrznej struktury urzędu.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta z mocy ustawy pełnią rolę kierownika urzędu gminy. W ramach urzędu gminy działają określone jednostki, a także inne jednostki organizacyjne, do których zaliczamy głównie zakłady administracyjne oraz podmioty gospodarcze tworzone i działające w oparciu o *ustawę* z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*. Ponadto w obrębie działania gminy mogą występować inne jednostki organizacyjne jak na przykład gminne zawodowe straże pożarne lub straże gminne.

Gmina może także tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Zarówno *ustawa samorządowa*, jak i *ustawa o pracownikach samorządowych* pozwala na dużą samodzielność w tworzeniu prawa kształtującego stosunki wewnątrz gminy. Brak określonych zasad, według których powinien być stworzony regulamin organizacyjny urzędu, a także złe wzory z lat ubiegłych nawiązują do zachowania szczególnej ostrożności. Tworzenie struktury organizacyjnej urzędu, w skład której wchodzi: wydziały, referaty, zespoły i samodzielne stanowiska powinno mieć na uwadze dobro mieszkańców gminy, gdyż

to oni w bezpośredni sposób oceniają sprawność działania pracowników i na tej podstawie oceniają organy gminy [Jabłońska, 1995].

Do zakresu działania gminy należy większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym min.: z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, zieleni gminnej, wodociągów, zaopatrzenia w wodę i kanalizacji, dróg gminnych i ulic, utrzymania czystości i porządku, a także kultury, pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia i innych [Kulesza, Węgrzyn, 2006]. Gmina, aby skutecznie zaspokoić potrzeby lokalnych mieszkańców i utrzymać ład zobligowana jest do tworzenia jednostek organizacyjnych, które będą zajmowały się ww. sprawami.

Wyodrębnionymi strukturalnie jednostkami organizacyjnymi gminy są jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz przedsiębiorstwa komunalne. Zasady tworzenia jednostek wyodrębnionych finansowo i organizacyjnie są dokładnie określone w przepisach wykonawczych do prawa budżetowego. Jednostki te posiadają własny budżet i dofinansowywane są z wyłączenie poprzez dotacje z budżetu gminnego. Kierowane są organizacyjnie przez powoływanych kierowników jednostek (rys. 1) [Jabłońska, 1995].

O strukturze gminy informuje jej statut. To z niego wynika, że wszystkie jednostki związane z budżetem gminy łącznie tworzą jej strukturę. Regulamin organizacyjny zawiera informacje dotyczące jednostek organizacyjnych gminy. Jednostki te funkcjonują bezpośrednio przy organach władzy wykonawczej gminy. Cała odpowiedzialność za formy organizacyjne jednostek i ich charakter spoczywa na zarządzie gminy, gdyż to on powinien zastanowić się, jakie rozwiązania organizacyjne są najlepsze dla gminy [Jabłońska, 1995].

Analizując strukturę organizacyjną należy także zwrócić uwagę na strukturę stanowisk pracy w gminie. Jak już wcześniej wspomniano, w skład gminy wchodzi referaty i zespoły. Liczba i charakter tych zespołów zależna jest od ilości spraw danego rodzaju występujących w danej gminie. Referatami obligatoryjnymi są dwa podstawowe, tj. referat organizacyjny i referat finansowy. Różnorodność w zakresie stanowisk powinna być dostosowana indywidualnie do potrzeb każdej gminy i powinna być określona szczegółowo w regulaminie gminy. Większość stanowisk samodzielnych w gminie podporządkowanych jest wójtowi bądź sekretarzowi, natomiast stanowiska kierownicze podlegają radzie gminy. Kierownicy samodzielnych jednostek organizacyjnych, tj. kierownik Gminnego Ośrodka Kultury, kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej itd. podporządkowani są zarządowi [Jabłońska, 1995].

Każda gmina w określony sposób tworzy schemat organizacyjny urzędu, zachowując zasady jego budowy przyjęte w regulaminie oraz dbając, aby był przejrzysty, a podział zadań i odpowiedzialności był sprawiedliwy. Konstruując taki schemat i dokonując podziału stanowisk gmina musi pamiętać, aby uwzględnić przede wszystkim potrzeby mieszkańców, czyli realizować konkretne określone cele – działać skutecznie.

Aktualne rozwiązania stosowane w jednostkach administracji publicznej-szytywne struktury organizacyjne, specjalizacja zadaniowa – utrudniająca często

wykonanie zadań, przyczyniają się do wydłużenia czasu ich realizacji, a tym samym obniżają elastyczność i sprawność działania podnosząc również koszty [Barczak, Bartusik, 2008].

Przedstawiony opis organizacji struktury wewnątrz gminy daje obraz kształtowania i podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, jakimi są referaty i zespoły odpowiadające za ich realizację.

Po przystąpieniu do UE polskie urzędy stanęły przed koniecznością dokonania wielu zmian m.in. w sposobie pozyskania środków finansowych na realizację zamierzonych celów. Fundusze europejskie do dzisiaj są szansą na wykonanie wielu inwestycji i realizację wielu projektów a możliwość ich pozyskania często jest motorem rozwoju lokalnego. Pozyskanie funduszy ciągle nie jest łatwe i wymaga dużych umiejętności od wnioskodawców w dziedzinie przygotowaniu wniosku, rozeznania w wytycznych programowych, znajomości zasad kwalifikowalności kosztów czy wreszcie umiejętności formułowania celów projektu wpisujących się w ogólne polityki i programy finansowane z UE. Z perspektywy finansowej 2004–2006 można zauważyć, że w poszczególnych regionach wyłonili się liderzy – gminy, które doskonale radzą sobie w pozyskiwaniu środków, potrafią przygotować wnioski oraz nie obawiają się sięgać po coraz to nowe projekty. W tych samych regionach funkcjonują również gminy, które mają kłopoty z pozyskiwaniem funduszy z UE lub wręcz nie dostrzegają rangi funduszy europejskich.

Tabela 2. Efektywność rozwiązań organizacyjnych urzędu gminy w kontekście pozyskiwania funduszy z UE

| Cecha | Rozwiązania standardowe | Rozwiązania efektywne |
|---------------------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Cele organizacji | Cele są określane w dokumentach strategicznych, które nie zawsze odzwierciedlają oczekiwania mieszkańców | Cele powinny być jasno określone i zaakceptowane przez wszystkich interesariuszy danej gminy, co gwarantuje skuteczność działań – zaspokojenie potrzeb mieszkańców na oczekiwanym przez nich poziomie |
| Rozwiązania organizacyjne | Przypisanie zadań związanych z pozyskiwaniem środków do różnych stanowisk często przypadkowo lub według klucza – „on sobie poradzi” | Wyodrębnienie oddzielnego stanowiska pracy ds. pozyskiwania funduszy unijnych lub powołanie interdyscyplinarnego zespołu osób, których kompetencje się uzupełniają, podniesienie sprawności pozyskania środków z UE |
| Postawa pracowników | Przypadkowość przydzielenia zadań nie sprzyja zaangażowaniu, brak świadomości nt wagi środków bezwrotnych, brak wiary w sukces, niechęć do pozyskania wiedzy dla dodatkowych obowiązków, brak motywacji do działania | Kompetencje lub szkolenia w zakresie pozyskiwania środków jako ważny element sukcesu, pełne zaangażowanie w działanie, satysfakcja z tworzenia czegoś nowego, motywacja do działania, podniesienie sprawności pozyskania środków z UE |

| 1 | 2 | 3 |
|-----------------------|--|--|
| Kształtowanie relacji | Brak pracy zespołowej – każdy odpowiada za swoją pracę, brak płaszczyzny współpracy międzyorganizacyjnej, brak wiedzy o możliwościach realizacji przedsięwzięć wspólnych | Praca zespołowa – współpraca interdyscyplinarna pozwalająca nawiązać nowe relacje, możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć z innymi organizacjami, poprawa sprawności w pozyskaniu środków z UE |

Źródło: opracowanie własne.

Analizując proces pozyskania funduszy europejskich w kontekście efektywności rozwiązań organizacyjnych należy zwrócić uwagę na elementy zawarte w tabeli 2.

W roku 2008 przeprowadzono badania rozwiązań organizacyjnych w gminach województwa podkarpackiego pod kątem dostosowania do działań związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem funduszy z UE. W wyniku analizy otrzymanych wyników stwierdzono, że proces przypisywania zadań do stanowisk pracy był nieprzemyślany, częste łączenie zadań z różnych obszarów to błędy popełnione w procesie delegowania uprawnień, które powodują obniżenie sprawności i skuteczności pozyskiwania funduszy. Poprawność rozwiązań organizacyjnych w szczególności polegająca na wydzieleniu samodzielnych stanowisk ds. pozyskiwania środków była skorelowana z liczbą złożonych wniosków. W gminach, gdzie wydzielono samodzielne stanowisko i zatrudniono młodą osobę, która została przeszkolona lub wcześniej posiadała doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy efektywność pozyskania środków była większa niż w przypadku, gdy zadania pozyskania środków z UE zostały dopisane do stanowisk już istniejących zajmujących się innymi zadaniami [Pierścieniak, 2008].

PODSUMOWANIE

Analizując literaturę przedmiotu z obszaru zarządzania coraz częściej można dostrzec publikacje opisujące problematykę efektywności. W środowisku nie ma zgody co do jednoznacznej definicji efektywności. Często na łamach renomowanych czasopism toczą się polemiki dotyczące nurtu, z którego to pojęcie powinno się wywodzić. Jedni autorzy preferują podejście prakseologiczne, natomiast inni uwzględniają definicję wprowadzoną przez P. Druckera.

Zmienność otoczenia wymusza w obszarze instytucji zmiany, które wpływają na realizację celów oraz poprawiają jej zdolność do przetrwania.

Ważnymi elementami związanymi z efektywnością funkcjonowania instytucji są parametry struktury organizacyjnej, które im bardziej są dopasowane do wymogów otoczenia (tj. rozwiązań i regulacji prawnych, odpowiedni poziom specjalizacji, właściwy układ hierarchiczny itp.) tym efektywniej instytucja może realizować cele i zadania.

Modelując rozwiązania organizacyjne należy zwrócić uwagę na następujące elementy: cele organizacji, proces delegacji zadań (dobór pracownika/zespołu o odpowiednich kwalifikacjach, przypisania zadań zgodnie z zakresem czynności), postawę pracowników (umiejętne kształtowanie odpowiedniej postawy i motywacja do działania), kształtowanie relacji (budowanie zespołów, kształtowanie powiązań z innymi komórkami organizacyjnymi).

LITERATURA

- Bratnicki M., Frąckiewicz-Wronka A., 2006, *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne – wylaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*, „Organizacja i kierowanie”, nr 3 (1250).
- Cabała P., 2007, *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*, Wydawnictwo AE Kraków, Kraków.
- Dolnicki B., 2003, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- DzU z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.
- Gasparski W., 2004, *Wykłady z etyki biznesy: Nowa edycja*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
- Gliński B., 1974, *Zarządzanie [w:] Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa.
- Griffin R.W., 2007, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hensel P., 2008, *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*, Elipsa, Warszawa.
- http://portalwiedzy.onet.pl/127616,,efektywnosc_organizacyjna_organizational_efficiency,haslo.html, [stan na 02.02.2008].
- Jabłońska G., 1995, *Prawo samorządowe dla praktyków. Część I. Regulamin organizacyjny urzędu gminy*, Wyd. ODDK, Gdańsk.
- Kotarbiński T., 1982, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław.
- Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Placet, Warszawa.
- Kożusznik B., 2005, *Kierowanie zespołem pracowniczym*, PWE, Warszawa.
- Kożusznik B., 2007, *Zachowanie człowieka w organizacji*, PWE, Warszawa.
- Krzyżanowski L., 1999, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, PWN, Warszawa.
- Kulesza M., Węgrzyn L., 2006, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Wyd. TWIGGER, Warszawa.
- Leśniak-Łebkowska G., Romanowska M., Trocki M., 2002, *Struktury działalności gospodarczej [w:] Podstawy organizacji i zarządzania*, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa.
- Lisiński M. (red.), 2007, *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.
- Mączak P., 2005, *Efektywność samorządu pomocniczego. Rozważania wstępne [w:] Państwo, samorząd i społeczeństwo lokalne*, red. K. Bondyra, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.

- Pierścieniak A., 2008, *Organizacja gminy w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych*, „Współczesne zarządzanie” nr 4/2008.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public management reform. A comparative analysis* (ed 2) Oxford University Press, Oxford 2004.
- Pszczółowski T., 1978, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk.
- Robbins S.P., 1978, *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa.
- Sobczak A., 2004, *Struktury organizacyjne [w:] Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, PWN, Warszawa 2004.
- Stewart J., Walsh K., 1992, *Change in the management of Public Services*, “Public Administration”.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. jr., 2001, *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Zawicki M. (red.), 2002, *Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego*, Kraków 2002, pozyskane ze strony internetowej: http://www.msap.ae.krakow.pl/doki/publ/pri_wsk.pdf, [02.04.2010].
- Zieleniewski J., 1969, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1969.

Streszczenie

W powyższym artykule podjęto próbę uogólnienia pojęcia efektywności organizacyjnej i przedstawienia praktycznego aspektu opisu przesłanek efektywności w rozwiązaniach organizacyjnych na konkretnym przykładzie – wykorzystania funduszy z UE w organizacjach takich jak urzędy gmin. Przedstawione elementy takie jak: cele, rozwiązania organizacyjne, postawy pracowników czy kształtowanie relacji mogą być rozpatrywane w kontekście sprawności i skuteczności działań jako składowe kategorii efektywności w ujęciu syntetycznej oceny działań zmierzających do pozyskania funduszu unijnych.

Organizational Efficiency in Public Institutions

Summary

In this article attempts to generalize the concept of organizational effectiveness and provide the practical aspect of the description of the conditions for efficiency in organizational solutions to the specific example – the use of EU funds in organizations such as municipal offices. Featured items such as: objectives, organizational arrangements, attitudes of workers and shaping the relationship can be viewed in the context of efficiency and effectiveness of operations as a component in terms of category performance synthetic evaluation of efforts to obtain EU funds.