

dr Michał Flieger

Katedra Nauk Ekonomicznych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego. Zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań

WPROWADZENIE

Współczesne wyzwania w zakresie usprawnień systemów zarządzania organizacji dotyczą zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Sektor prywatny walczący o ciągłe zwiększanie wydajności, efektywności ekonomicznej oraz skuteczności działania zmuszony jest do poszukiwania nowych obszarów usprawnień. Zaciekła konkurencja, potęgowana wzrostem wolności gospodarczej oraz zanikiem barier związanych z przenoszeniem kapitałów pomiędzy rynkami, zmusza przedsiębiorstwa do podejmowania działań nie tylko w obszarach związanych z procesami głównymi ich działalności, ale także w obszarach związanych z procesami pomocniczymi.

Dodatkowym czynnikiem wymuszającym procesy dostosowawcze jest niespotykana dotąd zmienność otoczenia, która powoduje, że przedsiębiorstwa muszą być elastyczne¹. Elastyczność bowiem jest warunkiem możliwości szybkiego dostosowania się do nowych, często zaskakujących sytuacji, a nierzadko również warunkiem ich wyprzedzenia. Stąd przedsiębiorstwa zwracają się ku systemowi zarządzania, który stanowi potencjalny obszar ich przewagi konkurencyjnej.

Jedno z podstawowych pytań, które należy postawić w niniejszym artykule brzmi: czy podobne zjawiska zachodzą w sektorze publicznym, a ściślej – w urzędach gmin? Gminy, podobnie jak przedsiębiorstwa sektora publicznego, konkurują pomiędzy sobą o przyciągnięcie na swój teren kapitału w postaci nowych inwestycji lub reinwestycji kapitału, który został na terenie gminy wypracowany. Konkurencja taka powoduje, że gminy muszą stosować szereg instrumentów wspierania przedsiębiorczości². Wśród tych instrumentów znajduje się

¹ J. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 7–8.

² J. Bober, B. Turowski, M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2009, s. 151.

również sposób obsługi inwestorów prywatnych, na który bezpośredni wpływ ma system zarządzania gminą.

Dodatkowo, gminy, których jednym z głównych zadań jest świadczenie usług społecznych, podlegają ciągłej ocenie ze strony społeczności lokalnej dotyczącej jakości tych usług oraz sposobu i poziomu obsługi mieszkańców. Ocena taka ma niebagatelne znaczenie w aspekcie politycznym, ponieważ niezadowolenie społeczne bezpośrednio wpływa na wynik wyborów samorządowych. Jest to dodatkowy bodziec do poszukiwania nowych form zarządzania, bardziej skutecznych, efektywnych i przyjaznych obywatelowi.

Jednym z takich gruntownych usprawnień systemu zarządzania jest wprowadzenie kompleksowego zarządzania procesowego w organizacji. Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie istoty przemian zachodzących w sposobie zarządzania organami administracji samorządowej oraz wskazanie roli zarządzania procesowego w dostosowaniu sposobu funkcjonowania urzędów gmin do wymogów wybranych paradygmatów zarządzania publicznego. Celem artykułu jest także przedstawienie wyników badań dotyczących zastosowania zarządzania procesowego w urzędach gmin.

OD TRADYCYJNEGO ADMINISTROWANIA DO WSPÓLRZĄDZENIA

Obecnie powszechnie przyjmuje się, że tradycyjne podejście do administrowania wykształciło wiele rozwiązań, które są mocno krytykowane. Chodzi przede wszystkim o biurokratyczny styl działania pracowników administracji w hierarchicznie zorganizowanych strukturach organizacyjnych, zatrudnianie specjalistów w określonych dziedzinach świadczenia usług administracyjnych lub komunalnych z pominięciem ich przygotowania w dziedzinie zarządzania, kierowanie się w realizacji zadań ograniczeniami wynikającymi z dostępnego budżetu oraz słabą współpracę ze strukturami niepodporządkowanymi hierarchicznie³.

Powyższe zjawiska doprowadziły do powstania koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM), która od początku lat 80. XX wieku obejmowała proponowane działania modernizacyjne w sferze organizacji i zarządzania administracją publiczną zarówno rządową, jak i samorządową. NPM dotyczy głównie wprowadzania nowych rozwiązań zarządczych, często sprawdzonych w sektorze prywatnym, w jednostkach administracji publicznej. Rozwiązania te dotyczyć mogą np. wprowadzania zasad zarządzania strate-

³ J. Lichtarski, *O relacji między podejściem funkcjonalnym i procesowym w zarządzaniu* [w:] *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, t. 1, SGH, Warszawa 2004, s. 42.

gicznego i marketingowego do jednostek administracji publicznej, mierzenia efektów działalności prowadzonej przez lokalną administrację publiczną w krótkim i długim okresie czasu, wdrażania systemu zapewnienia jakości, mierzenia satysfakcji klientów usług publicznych, wprowadzenia systemów gwarantujących standardy w usługach publicznych oraz wprowadzenia nowoczesnych metod i technik zarządzania⁴.

Dla NPM charakterystyczne jest promowanie mechanizmów rynkowych, takich jak: wprowadzenie stylu zarządzania właściwego dla przedsiębiorstw prywatnych, decentralizacja w strukturach administracyjnych, konkurencja w sektorze publicznym, kontraktowanie usług publicznych na zewnątrz, kształtowanie oferty publicznej jako produktu, wprowadzenie mierzalnych standardów działalności. Koncepcja ta propaguje zorientowaną na wyniki administrację publiczną, skupiającą się bardziej na rezultatach niż na procesach, podkreśla pozycję klientów i konsumentów, znaczenie mierzenia rezultatów i wprowadzania systemów wynagradzania uzależnionych od uzyskanych wyników⁵.

Obecnie mamy do czynienia z kształtującą się dopiero koncepcją współzadania, która jest niejako kolejnym etapem ewolucji w postrzeganiu kształtu i roli administracji państwowej. Współzadanie jest odpowiedzią na ciągłe zmiany w otoczeniu i silnie zróżnicowaną społeczność, dla której działają organizacje publiczne. Potrzeby i problemy, na które ma odpowiadać aktywność jednostek publicznych, są złożone i obciążone ryzykiem. W takich warunkach, strategia władz lokalnych powinna być tworzona przy szerokim udziale przedstawicieli społeczności i grup interesów, interesów w ramach sieci współpracy i powiązań. Podstawową ideą tej koncepcji jest wybór publiczny, postulujący dążenie do osiągnięcia maksymalnych korzyści dla danej społeczności⁶.

Tabela 1 przedstawia ewolucję w postrzeganiu modelu administracji publicznej na przestrzeni dziesięcioleci. Współcześnie największy wpływ na zmiany tego modelu wywierają założenia GoodGovernance. Zgodnie z tymi założeniami otoczenie wewnętrzne oraz zewnętrzne organizacji publicznych podlega ciągłym, często nieprzewidywalnym zmianom. Adaptacja przyjmuje zatem charakter procesu, co nakłada na organizację wymóg wyjątkowej elastyczności działania. Klienci oraz interesariusze gmin mają charakter wysoce zróżnicowany, co utrudnia kształtowanie oferty produktowo-usługowej ze strony gminy (pamiętać tu należy o wspomnianym we wstępie kontekście politycznym, wy-

⁴ A. Jabłoński, *Anglosaska koncepcja nowej administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 95–97.

⁵ M. Flieger, *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1184, Wrocław 2007, s. 36–37.

⁶ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000, s. 924–929.

suwającym na plan pierwszy zadowolenie mieszkańców, skutkujące reelekcją władz). Potrzeby są zatem zmienne i kompleksowe, a ich zaspokajanie w sposób satysfakcjonujący związane jest z dużym ryzykiem. Zatem władze gminy coraz chętniej kształtują strategię wraz z mieszkańcami, aby ryzyko owe minimalizować i jak najlepiej dopasować się do oczekiwań lokalnych. Takie współzrządzenie wymaga utworzenia sieci współpracy na szczeblu lokalnym oraz rządowym, aby umożliwić przepływ informacji oraz realny wpływ na podejmowane w gminie decyzje. W efekcie takiej współpracy tworzona jest nowa wartość – wartość publiczna.

Tabela 1. Porównanie założeń głównych współczesnych modeli administracji publicznej

Kryteria porównawcze	Tradycyjna administracja publiczna	NPM	Współzrządzenie (Good-Governance)
Kontekst	Stabilny	Konkurencyjny	Ciągle zmieniający się
Spółczesność	Jednorodne	Zatomizowane, podzielone	Zróźnicowane
Potrzeby i problemy	Bezpośrednie, definiowane przez profesjonalistów	Dążenia wyrażane przez rynek	Kompleksowe, zmienne, zależne od ryzyka
Strategia	Skupiona na państwie i producentach/dostawcach	Skupiona na rynku i kliencie	Kształtowana przez obywatelskie społeczeństwo
Rządzenie przez aktorów	Hierarchiczna służba cywilna	Rynki, kupujący i dostawcy, klienci i kontraktorzy	Sieci i współpraca, społeczne przywództwo
Kluczowe idee	Dobra publiczne	Wybór publiczny	Wartość publiczna

Źródło: J. Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, „Public Money and Management”, Vol. 25, Issue 1, 2005, s. 27–34.

**ZARZĄDZANIE PROCESOWE
JAKO USPRAWNIENIE SPRZYJAJĄCE REALIZACJI
POSTULATÓW GOODGOVERNANCE**

Ujawnienie korzyści podejścia procesowego w organizacji przedstawione zostanie poprzez jego porównanie z podejściem tradycyjnym – funkcjonalnym. Funkcjonalny układ organizacji powoduje, że poszczególne działy odpowiedzialne są za wszystkie produkty (usługi) firmy w ramach swojego zakresu działania. Powoduje to, że pracownicy są ściśle wyspecjalizowani w ramach swoich obowiązków i mają wąskie zakresy pracy. Taki podział sprzyja koncentracji pracowników na wykonywanych przez nich zadaniach zamiast na całych procesach.

sach. W efekcie może się okazać, że w organizacji wykonywane są zadania w sposób bardzo sprawny, ale część z tych zadań może być po prostu zbędna.

Wynika to z faktu, że brak jest ujęcia całościowego procesu pod kątem powiązanych ze sobą zadań (gniazd). Rzadko zwraca się uwagę na dynamiczne połączenia pomiędzy tymi gniazdami, co powoduje, że brak jest koordynacji oraz doskonalenia tych połączeń w trybie ciągłym. Efektem braku takich usprawnień są często pojawiające się konflikty pomiędzy funkcjami. Konflikty te wynikają również z braku tzw. podejścia marketingowego wewnątrz procesu, czyli ciągłego badania potrzeb klientów wewnętrznych przez „twórców” danej funkcji. Filozofia marketingowa w tym ujęciu jest obca podejściu funkcjonalnemu. Powoduje to zatem wiele strat i skutkuje niską efektywnością organizacji jako całości.

Do niedawna powszechnie przyjmowano, że podejście procesowe jest domeną organizacji o charakterze biznesowym, natomiast organizacje państwowe, w tym urzędy gmin, skazane są na proste administrowanie w strukturach funkcjonalnych. Pewien przełom nastąpił wraz z rozpowszechnianiem się wspomnianych w punkcie 1. idei nowego zarządzania publicznego. Przejawem nowego podejścia do organizacji państwowych są regulacje organizacji urzędów wg norm ISO⁷.

Obecnie, również w urzędach gmin, coraz częściej na organizację patrzy się nie tylko z perspektywy jej struktury formalnej, ale także jak na sieć wzajemnie powiązanych procesów organizacyjnych. Zastosowanie takiego podejścia powoduje, że gminy zaczynają zarządzać całymi sekwencjami działań, realizowanymi przez różne komórki funkcjonalne⁸.

Dzięki podejściu procesowemu w urzędach gmin rośnie znaczenie roli klienta zewnętrznego jako głównego kreatora działań wewnątrzgminnych. Myślenie w kategoriach procesów polega na postrzeganiu systemu organizacyjnego jako układu, w którym miejsca i role są zmienne oraz wyznaczone przez operacje, jakie trzeba wykonać, aby powstała wartość oczekiwana dla klienta. Takie rozumowanie sprzyja zwiększeniu świadomości własnej roli w organizacji z perspektywy klienta – pracownicy mogą odpowiedzieć sobie na pytanie, dlaczego operacja przez nich wykonywana ma rację bytu i w jaki sposób przyczynia się do wykreowania końcowej wartości dodanej dla klienta.

Wdrożenie podejścia procesowego niesie wiele korzyści i w kontekście GoodGovernance ma duże znaczenie i ułatwia gminom wyjście naprzeciw wymaganiom tej koncepcji. Korzyści zarządzania procesowego pokazuje tabela 2. Korzyści w niej zaprezentowane są powszechnie znane i nie budzą wątpliwości. Ważne jest jednak, aby wskazać i zrozumieć ich nowy wymiar związany po

⁷ R. Batko, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 107–116.

⁸ A. Bitkowska, *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Vizja Press, Warszawa 2009, s. 19.

pierwsze z organizacją, o jakiej mowa w niniejszym artykule – urzędem gminy – a po drugie z kontekstem GoodGovernance.

Należy zatem zadać sobie pytanie, w jaki sposób powyższe korzyści ułatwią gminom sprostanie współczesnym wymogom przedstawianym przez paradygmat GoodGovernance.

Tabela 2. Korzyści wdrożenia organizacji procesowej w organizacji

Lp.	Korzyść płynąca z wdrażania zarządzania procesowego
1	Wzrost efektywności komunikowania się w organizacji, akceptacja, otwartość, słuchanie potrzeb klientów wewnętrznych oraz zewnętrznych.
2	Wzrost znaczenia pracy zespołowej. Wspólne ustalanie celów oraz poszukiwanie rozwiązań pojawiających się problemów. Wzrasta zaangażowanie pracowników oraz kreatywność poszukiwania nowych rozwiązań.
3	Organizacja staje się organizacją samouczącą się, gdyż wykształceni oraz świadomi swojej roli pracownicy podejmują samodzielne decyzje i uczą się samodzielnie.
4	Pracownicy znają swoje miejsce w organizacji, poznają cały proces i zasady jego funkcjonowania. W ten sposób łatwiej jest podejmować decyzje trafne z punktu widzenia ostatecznej wartości dodanej dla klienta.
5	Rośnie świadomość roli kluczowych graczy w organizacji, ze względu na zrozumienie procesu jako całości oraz indywidualnej roli pracowników w procesie. Organizacja staje się zatem mniej narażona na błędy i przestoje.
6	Sprawniejsza współpraca wewnątrz firmy wynikająca z lepszej komunikacji pomiędzy gniazdami procesów.
7	Wzrasta zaangażowanie pracowników oraz szczebla menedżerskiego, co sprzyja poprawie jakości oraz wartości dodanej dla klientów.
8	Ułatwienie procesu komputeryzacji i wirtualizacji organizacji w związku z przejrzystym rozpisaniem procesów (np. wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów).
9	Łatwość identyfikacji oraz klasyfikacji obszarów wymagających usprawnień, co pozwala na ciągłe doskonalenie funkcjonowania organizacji.
10	Przeszkoleni pracownicy działający w zespołach zdolni są do samodzielnego modelowania i analizy procesów pod kątem zmieniających się potrzeb klientów wewnętrznych i zewnętrznych organizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Bitkowska, *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Wizja Press and IT, Warszawa 2009, s. 22.

Obecnie gminy, podobnie jak organizacje biznesowe, działają w ciągle zmieniającym się otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Zmienność ta wymaga elastyczności działania i szybkiego dopasowywania się do zmieniających się warunków. Aby gmina mogła działać wysoce elastycznie, potrzebny jest wzrost efektywności komunikowania się w organizacji, akceptacja, otwartość oraz słuchanie potrzeb klientów wewnętrznych oraz zewnętrznych.

Gotowość słuchania oraz otwartość na otoczenie powodują, że impulsy płynące od klientów w naturalny sposób modelują i dopasowują procesy zachodzące w gminie do zmiennych uwarunkowań.

Dodatkowo, wysoka zmienność otoczenia stawia przed gminami nowe, często niespotykane dotąd problemy. Wysokie zaangażowanie pracowników, praca zespołowa oraz wzrost kreatywności powodują, że problemy te pokonywane są szybciej i sprawniej. Wraz ze wzrostem liczby rozwiązanych sytuacji problemowych pracownicy nabierają doświadczenia, a praca grupowa sprzyja procesowi uczenia się.

W ten sposób organizacja dojrzewa i wzrasta jej sprawność działania, nie tylko w sytuacjach trudnych lub kryzysowych. Proces ten skutkuje tym, że kompleksowe i zmienne problemy organizacji rozwiązywane są coraz sprawniej i zawsze z perspektywą wartości dodanej dla klienta.

Zarządzanie procesami sprzyja również tworzeniu społecznych sieci współpracy, polegających na stworzeniu realnych mechanizmów wpływania interesariuszy gminy na podejmowane decyzje. Mechanizm ten ukryty jest w pojęciu wartości dodanej (wartości publicznej), która przyświeca organizacji procesowej w każdym aspekcie jej działalności.

Zatem trudno sobie wyobrazić sytuację, w której procesy i produkty organizacji procesowej (gminy) tworzone są w oderwaniu od realnie pojawiającego się zapotrzebowania ze strony szeroko rozumianego społeczeństwa. To właśnie zapotrzebowanie społeczne, zmienne i często nieprzewidywalne, jest twórcą gminy jako organizacji procesowej oraz najważniejszym sensem jej istnienia. Bez impulsów ze strony klientów organizacja procesowa nie mogłaby istnieć.

METODYKA PROWADZONYCH BADAŃ

W celu określenia stopnia zastosowania zarządzania procesowego w urzędach gmin przeprowadzono badania na grupie 40 losowo wybranych urzędów gmin z terenu całego kraju. Badania przeprowadzono metodą wywiadu telefonicznego na podstawie formularza zgodnego z metodyką zaproponowaną w koncepcji Programu Rozwoju Instytucjonalnego⁹. Istotę tej metodyki przedstawia tabela 3.

Zgodnie z metodyką PRI urzędy gmin mogą znajdować się na pięciu poziomach dojrzałości procesowej. Przypisanie urzędu do określonego poziomu uzależnione jest od spełnienia przez ten urząd kryteriów przedstawionych w tabeli 3.

⁹ J. Bober, B. Turowski, M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna...*, s. 28.

Tabela 3. Poziomy dojrzałości procesowej zgodnie z metodyką PRI

Poziom dojrzałości	Kryteria do spełnienia
pierwszy	Nie dokonano formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie.
drugi	Kryterium 1. Zostały zidentyfikowane procesy najważniejsze dla urzędu (procesy kluczowe), został opisany przebieg ich realizacji oraz zostały one sformalizowane w postaci regulacji wewnętrznej. 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. Kryterium 3. Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że grupy zadań urzędu, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji.
trzeci	Kryterium 4. Została zidentyfikowana większość procesów realizowanych w urzędzie, został opisany przebieg ich realizacji oraz zostały one sformalizowane w postaci regulacji wewnętrznej. Kryterium 5. Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Kryterium 6. Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że większość procesów jest realizowana zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji. Kryterium 7. Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą.
czwarty	Kryterium 8. Zostały zidentyfikowane procesy, których realizacja wymaga wsparcia systemami komputerowymi. Kryterium 9. Procesy, które tego wymagają są realizowane z wykorzystaniem komputerów. 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 postaci regulacji wewnętrznej. Kryterium 11. Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że procesy są monitorowane zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników.
piąty	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 wewnętrznej. 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, Podkryterium b) systematyczna samoocena, Podkryterium c) ocena i analiza osiągniętych wyników, Podkryterium d) porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (benchmarking procesów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2009, s. 37.

**ZASTOSOWANIE ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO
W URZĘDACH GMIN – WYNIKI BADAŃ**

Przeprowadzone badania pozwoliły na podział badanych urzędów gmin pod względem poziomu dojrzałości procesowej, na którym się znajdują. Wyniki te zaprezentowane zostały w tabeli 4.

Tabela 4. Poziom dojrzałości procesowej urzędów

Lp.	Poziom dojrzałości procesowej urzędu	Liczba	Procent
1	pierwszy	30	75,0%
2	drugi	3	7,5%
3	trzeci	3	7,5%
4	czwarty	2	5,0%
5	piąty	2	5,0%

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 4 wyniki badań wskazują, że zdecydowana większość badanych urzędów gmin (30 urzędów, 75,0%) 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 kompleksowo przedsięwzięć z żadnego poziomu dojrzałości procesowej.

Pozostałe poziomy dojrzałości procesowej są mniej zróżnicowane. Na poziomie drugim i trzecim znalazły się po 3 urzędy (po 7,5%), a na poziomie czwartym i piątym po 2 urzędy (po 5,0%). Wyniki te wskazują jednoznacznie na niewielkie zastosowanie zarządzania procesowego w praktyce funkcjonowania badanych urzędów gmin.

UWAGI KOŃCOWE

Jak wskazują powyższe rozważania, współcześnie gminy podlegają podobnym procesom do tych, które zachodzą w sektorze biznesowym. Nasilająca się konkurencja zmusza gminy do poszukiwania nowych paradygmatów działania. Polska administracja publiczna wciąż podlega dynamicznym przemianom, które ujmuje się jako transformację od prostego administrowania do modelu Good-Governance, czyli do współrzędzenia. Wiele gmin wkroczyło już na tę drogę, ale jest jeszcze wiele takich, które czeka długa droga przekształceń.

Gminy mogą stosować wiele usprawnień systemów zarządzania przeniesionych z sektora biznesowego. Jednym z nich jest zarządzanie procesowe, które

wdrażane jest etapami. Urzędy gmin systematycznie przechodzą na wyższe poziomy dojrzałości procesowej. Przyjmuje się jednak, że tylko osiągnięcie poziomu ostatecznego sprzyja realizacji założeń współrzędzenia i pozwala na pełne wykorzystanie zalet tego usprawnienia. Pełne wdrożenie zarządzania procesowego w gminach może zwiększyć sprawność i skuteczność ich działania.

Badania empiryczne wykazały jednak, że pomimo wielu zalet związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego, jego wykorzystanie w praktyce funkcjonowania urzędów gmin jest wciąż niewielkie. Fakt ten może być związany z brakiem wiedzy związanej z istotą i wdrażaniem zarządzania procesowego wśród kadry zarządzającej urzędami gmin, a także z brakiem modeli wdrożeniowych ułatwiających prace związane z przekształceniem urzędu funkcjonalnego w procesowy. Wyniki badań wskazują na konieczność podejmowania działań o charakterze edukacyjnym w urzędach gmin, co może skutkować zwiększeniem stopnia wykorzystania zarządzania procesowego oraz innych współczesnych koncepcji zarządzania w praktyce.

LITERATURA

- Batko R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Bitkowska A., *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Vizja Press, Warszawa 2009.
- Bober J., Turowski B., Zawicki M., Mazur S., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2009.
- Chomiak-Orsa I., Flieger M., *Inżynieria procesów zarządzania na przykładzie wybranych gmin w Wielkopolsce* [w:] *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, red. J. Gołuchowski, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2011.
- Flieger M., *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1184, Wrocław 2007.
- Hartley J., *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, „Public Money and Management”, Vol. 25, Issue 1, 2005.
- Jabłoński A., *Anglosaska koncepcja nowej administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Lichtarski J., *O relacji między podejściem funkcjonalnym i procesowym w zarządzaniu* [w:] *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, t. 1, SGH, Warszawa 2004.
- Nowak J., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

Perechuda K., *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000.

Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

Streszczenie

Instytucje samorządu terytorialnego dokonują adaptacji metod i koncepcji zarządzania, które sprawdziły się w biznesie wraz z ich stosowną akomodacją. Jedną z takich metod, która sprzyja poprawie skuteczności działania urzędów gmin jest zastosowanie zarządzania procesowego w funkcjonowaniu urzędów. Wdrożenie ZP wymaga przejścia przez tzw. poziomy dojrzałości procesowej. Każdy poziom wymaga podjęcia wielu działań i spełnienia odpowiednich kryteriów. Badania pokazują, że ZP nie jest powszechnie stosowane w urzędach gmin w Polsce.

Local Offices Process Maturity as one of the Paradigms of Public Management. Process Management implementation in Local Offices – Research Results

Summary

Local offices take their chances to improve their competitive advantage by implementing management methods and concepts which proved to be successful in business sector. Along the accommodation process takes place. One of such concepts is process management, which implemented in local offices helps them to operate more sufficiently. To implement process management it is necessary to go through maturity levels, which often appears to be complex activity. Research results show that not many local offices in Poland can be called process mature.