

Michał Flieger

Dojrzałość procesowa gmin jako warunek udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu gminą

Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, 701-708

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ FLIEGER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

**DOJRZAŁOŚĆ PROCESOWA GMIN
JAKO WARUNEK UDZIAŁU SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W ZARZĄDZANIU GMINĄ**

Wprowadzenie

Współcześnie organizacje mają do czynienia z wieloma niespotykanymi dotąd zjawiskami w prowadzonej działalności. Przede wszystkim wzrasta zmienność otoczenia zarówno w ujęciu nieprzewidywalności zmian, jak i ich zakresu. Gospodarka oparta na wiedzy i zarządzaniu informacjami powoduje, że skracają się okresy inkubacji nowo powstających przedsiębiorstw. Na dodatek, inkubacja ta przebiega w sposób prawie niezauważalny dla otoczenia zewnętrznego. Stąd nasileniu ulegają procesy konkurencyjne tak w sektorze biznesowym, jak i publicznym¹.

Gminy są organizacjami, które w coraz większym stopniu podlegają procesom podobnym do tych z sektora biznesowego. Głównym wyznacznikiem jest tu zjawisko konkurencji o mieszkańców, inwestycje oraz pozytywne opinie społeczności regionalnej. Konkurencja ta ma miejsce wśród gmin nie tylko położonych po sąsiedzku, ale także w wymiarze ogólnokrajowym, a nawet międzynarodowym, co jeszcze bardziej utrudnia proces konkurowania. Wiąże się to z faktem, że gminy zmuszone są monitorować otoczenie bliższe i dalsze oraz podejmować działania wyprzedzające w celu ciągłego odbudowywania nowych przewag konkurencyjnych.

Powyższe tendencje powodują, że gminy, podobnie jak przedsiębiorstwa, zmuszone są do poszukiwania nowych obszarów budowania przewagi w stosunku do konkurencji. Obszarem, który w ostatnim czasie coraz częściej jest przedmiotem

¹ K. Perechuda: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Placet, Warszawa 2000, s. 42–43.

zainteresowania, jest system zarządzania. Współcześnie mamy do czynienia z transformacją od tradycyjnego administrowania gminą do aktywnego zarządzania, co biorąc pod uwagę relatywnie krótki czas reform samorządowych, może powodować w gminach sporo problemów natury technicznej².

Ważne jest by, zmiany systemów zarządzania przyjmowały formę prospołecznościową i proaktywną, tzn. muszą stwarzać możliwości zaangażowania społeczności lokalnej w proces zarządzania, ponieważ takie zaangażowanie pozwala na szybki i bezpośredni przepływ informacji pomiędzy gminą i odbiorcami jej działań. Dotyczy to mieszkańców gminy, przedsiębiorców lokalnych oraz pozostałych interesariuszy, którzy wpływając (współkształtując) na działania gminy, zwiększają poziom własnej satysfakcji z jej funkcjonowania. W ten sposób gminy stają się elastyczne, co pozwala im szybko i sprawnie dopasować się do zmieniających się potrzeb.

Jednym ze sposobów uzyskania takiej sprawności poprzez włączenie społeczności lokalnej w zarządzanie gminą jest wprowadzenie w gminach zarządzania procesowego (ZP). Ten typ zarządzania umożliwia proces informatyzacji urzędu gminy, ponieważ poszczególne procesy tworzą spójny ciąg działań – poczynając od wejść procesu i na wyjściach kończąc.

Celem niniejszego artykułu jest analiza poziomów dojrzałości procesowej gmin, przedstawienie drogi osiągnięcia tej dojrzałości oraz wskazanie możliwości angażowania społeczności lokalnej we wprowadzanie ZP i w bieżące zarządzanie z zastosowaniem ZP. Pokazane zostaną również inne usprawnienia systemów zarządzania gmin, które z powodzeniem sprawdzają się w sektorze biznesowym.

1. Poziomy dojrzałości procesowej gminy

Aby sprostać współczesnym tendencjom związanym z angażowaniem interesariuszy gminy w proces zarządzania, konieczne jest wdrożenie zarządzania procesami. Wdrożenie takie nie jest jednak proste i odbywa się etapami – gmina przechodzi przez tzw. poziomy dojrzałości procesowej. Każdy kolejny poziom charakteryzuje się większym zaawansowaniem gminy i uszczegółowieniem działań związanych z podejściem procesowym.

Określając dojrzałość procesową gmin, ocenia się takie elementy, jak: identyfikacja i formalizacja procesów realizowanych w urzędzie, określenie stanowisk odpowiedzialnych za realizowanie procesów, wykorzystanie wsparcia komputerowego w realizacji procesów, istnienie i stosowanie procedur monitorowania reali-

² M. Flieger: *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 152–157.

zowanych procesów oraz istnienie i stosowanie procedur identyfikacji nowych procesów.

Poziomy dojrzałości procesowej przedstawiają się następująco. Poziom pierwszy charakteryzuje gminy, które nie dokonały formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie. Poziom drugi cechuje gminy, w których zostały zidentyfikowane procesy najważniejsze dla urzędu oraz został opisany przebieg ich realizacji. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg ich realizacji (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz do dokonywania w nich zmian. Grupy zadań urzędu, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji.

Poziom trzeci charakteryzuje gminy, w których została zidentyfikowana większość procesów realizowanych w urzędzie i opisano przebieg ich realizacji. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Większość procesów jest realizowana zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji. Urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą.

Poziom czwarty oznacza, że zostały zidentyfikowane procesy, których realizacja wymaga wsparcia komputerowego. Procesy, które tego wymagają, są realizowane z wykorzystaniem komputerów. 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 oraz procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów). Ponadto procesy są monitorowane zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników.

Ostatni, piąty poziom dojrzałości procesowej gmin oznacza, że istnieją mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów w przypadku zmiany zadań realizowanych przez urząd, potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii oraz wystąpienia innych czynników zewnętrznych. Na tym poziomie stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak audyty procesów, systematyczna samoocena, ocena i analiza osiągniętych wyników oraz porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (*benchmarking*).

Na szczególną uwagę zasługuje *benchmarking* procesów, który jest niezwykle skutecznym sposobem szybkiego wprowadzania ZP w gminach. Proces ten wymaga stworzenia platformy przepływu informacji pomiędzy gminami w celu czerpania nauki od najlepszych (tzw. gmin wzorcowych). Obserwacje pokazują, że pomimo konkurencji gminy chętnie pomagają sobie nawzajem w wypracowaniu modelu wzorcowego wprowadzania ZP i w przewycięzaniu napotykanym trudności. Choć

w Polsce zjawisko to jest dopiero w fazie początkowej, wydaje się, że będzie ono przybierać na znaczeniu w przyszłości.

Zatem modelowy poziom dojrzałości procesowej gmin polega na tym, że została zidentyfikowana oraz opisana większość procesów realizowanych w urzędzie. Wyłoniono osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów. Urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą. Procesy, które tego wymagają, są realizowane z wykorzystaniem komputerów. Procesy są monitorowane, a także istnieją oraz są stosowane mechanizmy doskonalenia realizowanych procesów oraz ustanawiania nowych procesów.

2. Osiągnięcie dojrzałości procesowej przez gminy

Aby wprowadzić w systemie organizacji ZP, należy zadbać o zachowanie odpowiedniej procedury, która pozwoli na właściwe zorganizowanie czynnika ludzkiego oraz na zapewnienie właściwego przepływu informacji na linii kierownictwo – pracownicy oraz pomiędzy grupami roboczymi. Szczególnie należy podkreślić przepływ informacji w organizacji jako ten element, który może decydować o powodzeniu całego przedsięwzięcia. Przepływy te mają kilka wymiarów. Po pierwsze, precyzyjna informacja wymagana jest w celu zachęcenia pracowników do wprowadzenia nowej konfiguracji organizacji i zmniejszenia naturalnego poczucia obawy przed zmianą. Ponadto właściwy obieg informacji jest warunkiem niezbędnym prawidłowej konfiguracji zadań wewnątrz poszczególnych procesów. Wprawdzie procesy raz ustalone nie są niezmiennie i ich modyfikacja w praktyce jest stosowana powszechnie, jednak im bardziej prawidłowo ułożone zostaną ciągi zadań w procesach na początku restrukturyzacji, tym płynniej organizacja przejdzie do działania w nowym układzie i szybciej zauważy korzyści płynące z nowej struktury. Aby zatem nie popełniać błędów w tym zakresie, należy postępować zgodnie z zasadami przedstawionymi pokrótce poniżej.

Wdrażanie organizacji procesowej rozpoczyna się od wyboru zespołu do przeprowadzenia analizy organizacyjnej. Spotkanie robocze zespołu odbywa się wraz z konsultantem zewnętrznym, którego rolą jest przekazanie podstawowych informacji dotyczących planowanych prac i wytycznych dotyczących składu osobowego zespołów. W tej fazie przyjmuje się również wstępny harmonogram prac, sposób obiegu dokumentów oraz wyznaczony zostaje koordynator projektu.

Kolejnym krokiem jest szkolenie dotyczące podstawowych pojęć, metod i technik stosowanych w analizie procesowej. Szkolenie to przyjmuje zwykle charakter warsztatowy: konsultant przekazuje wiedzę i umiejętności dotyczące definiowania procesów, technik związanych z wyborem najistotniejszych z nich oraz tworzenia i analizy diagramów przepływowych. Na tym etapie uszczegóławia się

harmonogram oraz określa odpowiedzialność członków zespołu za realizację poszczególnych działań.

Po odbyciu szkolenia dokonuje się identyfikacji procesów i powiązań pomiędzy nimi oraz ich właścicieli, uczestników i klientów. Ważne jest, aby dokonać identyfikacji wszystkich procesów realizowanych w urzędzie, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które oddziałują bezpośrednio na klientów urzędu lub wymagają współpracy kilku komórek organizacyjnych. Ten etap wymaga szczególnego podkreślenia, ponieważ organizacja wykorzystuje w nim informacje płynące z jej toczenia zewnętrznego oraz wewnętrznego. Wnętrze organizacji tworzą jej pracownicy, zatem oni, jako specyficzni klienci firmy, mają możliwość wyrażenia swojej opinii oraz przekazania wiedzy i doświadczeń. Uzyskanie i analiza potrzeb klientów zewnętrznych wymaga przeprowadzenia szeregu badań terenowych, których informacja zwrotna posłuży na tym etapie do optymalizacji konfiguracji procesów w gminie. W ten sposób klienci (interesariusze) gminy uzyskują możliwość realnego wpływania na procesy i ich kształt.

Kolejnym etapem jest wybór procesów kluczowych, który odbywa się na podstawie kryteriów związanych z ryzykiem, chłonnością zasobów oraz potrzebami klientów. Wybrane procesy są obiektem szczególnego zainteresowania w trakcie dalszych prac związanych z ich opisem i analizą. Efektem tego etapu jest podział procesów na główne oraz pomocnicze.

Po dokonaniu klasyfikacji następuje analiza przebiegu procesów przedstawionych w postaci algorytmów i schematów blokowych oraz analiza możliwości poprawy ich realizacji, bierze się pod uwagę przebieg procesów, stosowność i uporządkowanie wchodzących w ich skład czynności, dostępność i stopień wykorzystania niezbędnych zasobów oraz odpowiedzialność i uprawnienia niezbędne do ich realizacji. Dla każdego z procesów wyznacza się tzw. czynności krytyczne.

Kolejnym krokiem jest analiza stosowanych dokumentów wewnętrznych i zewnętrznych pod kątem ich wykorzystania jako procedur postępowania. Chodzi o określenie ich aktualności i dostępności, przypadków sprzeczności w ich treści oraz sprzeczności pomiędzy ich treścią a opracowanym w wyniku poprzedniej analizy prawidłowym sposobem postępowania. W wyniku takiej analizy dokonuje się również identyfikacji potrzeb związanych z opracowaniem nowych dokumentów.

Następnie dokonuje się opisu oczekiwanych sposobów realizacji w postaci procedur uwzględniających czynności, realizatorów oraz niezbędne zasoby. Opisy te zostają dokonane przez członków zespołu w ścisłej współpracy z bezpośrednimi realizatorami procesów. W tym przypadku preferuje się tworzenie opisów w formie sformalizowanych dokumentów, np. uchwał lub zarządzeń.

Po dokonaniu opisu odbywa się szkolenie dotyczące mierników i pomiarów procesów, na którym przekazane są informacje dotyczące określania mierników i celów dla procesów i ich wyników. Przekazuje się także informacje niezbędne do stworzenia kart wyników organizacji. Uzupełnia się także harmonogram prac

i określa zakresy odpowiedzialności członków zespołu za realizację poszczególnych działań.

Kolejnym etapem jest określenie celów i mierników skuteczności i efektywności procesów z punktu widzenia urzędu oraz interesariuszy. Ustala się także metody gromadzenia i analizy właściwych do tego danych i informacji. Opracowuje się także wstępną wersję karty wyników urzędu.

Po określeniu celów i mierników przechodzi się do wdrożenia procedur i ustalenia zasad ich nadzorowania. Wymaga to nadania procedurom rangi dokumentów wewnętrznych urzędu, które normują zarządzanie procedurami, zasady ich nadzorowania i przeglądu. Dokumenty te mogą przyjąć formę np. załączników do regulaminu organizacyjnego lub kart zadań dla jednostek organizacyjnych lub pracowników.

Ostateczne wdrożenie przyjętego systemu zarządzania procesami powinno być poprzedzone ciągiem szkoleń prowadzonych przez członków zespołu, a następnie przez kierownictwo średniego szczebla – metodą kaskadową. Ważne na tym etapie jest uwzględnianie uwag i propozycji pracowników, które mogą pomóc przy opracowaniu i aktualizacji systemu procesów i mierników.

Ostatnim etapem wdrożenia organizacji procesowej w urzędzie gminy jest wdrożenie i monitorowanie przyjętych ustaleń, które często odbywa się z pomocą konsultanta. Jego zadaniem jest przeprowadzanie audytu wybranych procesów w celu określenia stopnia wdrożenia przyjętego podejścia. Ustala się też zasady monitorowania przyjętych ustaleń. Dodatkowo należy podkreślić, że po wdrożeniu konieczne jest bieżące monitorowanie opinii klientów gminy w celu dokonywania niezbędnych modyfikacji procesów. Takie działanie skutkuje zwiększeniem poziomu satysfakcji mieszkańców gminy i lepszą oceną działania samorządów.

Podsumowanie

Współcześnie gminy, zachowując swoją tożsamość organizacji publicznych, w znacznym stopniu upodabniają się do organizacji sektora biznesowego. Jest to proces, który pozwala na wykorzystanie szeregu działań sprawdzonych w biznesie w organizacjach publicznych w celu podniesienia skuteczności i efektywności ich działania.

Gminy mogą stosować szereg usprawnień swoich systemów zarządzania, takich jak planowanie strategiczne i finansowe, usprawnienia organizacyjne urzędu gminy, wprowadzenie zasad zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL), wchodzenie w koalicje i związki z innymi organizacjami oraz wiele działań zmierzających do badania opinii społeczności lokalnej w celu dopasowania działań do jej wymogów.

Szczególnie przydatnym instrumentem zarządzania gminą jest zarządzanie procesowe. Usprawnienie to pozwala gminom na lepsze dopasowanie się do wy-

mogów klientów wewnętrznych i zewnętrznych poprzez ich zaangażowanie w proces konfiguracji procesów. Warunkiem skuteczności tych działań jest jednak właściwy przepływ i wykorzystanie informacji. Trudności sprawia określenie poziomu dojrzałości procesowej gminy, gdyż w potocznym rozumieniu często jedynie wyodrębnienie procesów głównych uważane jest za tożsamy z wprowadzeniem ZP w pełnej formie. Tak nie jest i gminy muszą zdawać sobie sprawę z faktu, że aby osiągnąć pełną dojrzałość procesową i czerpać z ZP korzyści, należy znaleźć się na ostatnim poziomie dojrzałości, co wymaga szeregu czasami skomplikowanych i czasochłonnych działań.

Aby wdrożyć ZP, gmina musi działać systematycznie, zgodnie z procedurami postępowania przedstawionymi w punkcie 2. Ważne jest, aby na każdym etapie gmina brała pod uwagę informacje uzyskiwane z otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego oraz aby proces obiegu i wykorzystania informacji był efektywny i nieprzerwany. Jest to warunek niezbędny powodzenia działań w tym zakresie.

Literatura

1. Batko R.: *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
2. Bińkowska A.: *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Vizja Press, Warszawa 2009.
3. 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.
4. Jabłoński A.: *Anglosaska koncepcja nowej administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.): *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
5. Jon P.: *Local Governance In Western Europe*, Sage Publications, London 2001.
6. Lichtarski J.: *O relacji między podejściem funkcjonalnym i procesowym w zarządzaniu*, w: M. Romabowska, M. Trocki (red.): *Podejście procesowe w zarządzaniu*, t. 1, AGH, Warszawa 2004.
7. Nowak J.: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
8. Perechuda K.: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000.
9. Stiglitz J.: *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

**PROCESS MANAGEMENT DEVELOPMENT STAGES IN GMINAS
AS THE CONDITION OF LOCAL COMMUNITY PARTICIPATION
IN MANAGEMENT**

Summary

Polish gminas have become very similar to business organizations recently. This change allows them to use many management improvements which come from this area. Gminas may thus implement strategic and financial planning, HR rules and many other organizational ploys. One of them is process management, which allows gminas to attract and use the knowledge and experience of their workers and the requirements of stakeholders in creating organizational structure. The flow of information between management and workers is necessary to implement such organization. Moreover, process management may be implemented moving through the stages of implementation, and only the last stage means full implementation. Also, the procedures of implementation are crucial and must be kept while introducing the new operating system.

Translated by Michał Flieger