

Witold Szumowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl

**ZARZĄDZANIE PROCESAMI
W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ
ZGODNE Z KONCEPCJĄ DOBREGO RZĄDZENIA**

**PROCESS MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT
ADMINISTRATION COHERENT WITH GOOD
GOVERNANCE CONCEPT**

DOI: 10.15611/noz.2016.4.09

JEL Classification: H1

Streszczenie: Punktem wyjścia dla rozważań w niniejszym artykule jest określenie, na ile przekształcenia w obrębie nurtów zarządzania publicznego wpływają na postulaty związane z orientacją procesową urzędów administracji samorządowej. Wobec tak postawionego problemu autor dokonuje analizy porównawczej postulatów związanych z zarządzaniem procesowym oraz zaleceń co do funkcjonowania administracji samorządowej w świetle koncepcji *good governance*, jak również formułuje zalecenia dla zarządzania procesami zgodnie z koncepcją *good governance*. Publikacja powstała dzięki realizacji projektu „Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji *good governance*”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/01143.

Słowa kluczowe: zarządzanie procesami, administracja samorządowa, zarządzanie publiczne, *good governance*, *new public management*, *public governance*.

Summary: The starting point for the reflection in this article is a problem how transformations within the trends of public management affect the postulates associated with the process orientation of the local administration. In view of this particular problem, the author presents the results of comparative analysis of postulates related to process management and recommendations for local government administration, in the light of the “good governance” concept. The publication is presented as part of a broader research project under the title “Adjustment of management systems in local government administration bodies to the concept of ‘good governance’”, funded by the National Science Centre on the basis of NSC decision No. DEC-2013/09/B/HS4/01143.

Keywords: proces management, local government administration, public management.

1. Wstęp

Sektor publiczny, w tym administracja samorządowa, podlega zmianom podobnie jak otoczenie społeczno-ekonomiczne w którym funkcjonuje. Genezy przekształceń doszukiwać się można przynajmniej w trzech obszarach. Pierwszy, jak wskazują autorzy zajmujący się zagadnieniem [Depre, Hondeghe, Bodiguel 1996, s. 281-282; Kożuch 2004, s. 16-17; Hausner 2002, s. 423], jest związany ze wzrastającym poziomem świadomości swoich praw coraz lepiej wykształconego społeczeństwa, co prowadzi do wzrostu presji obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych, poprawę jakości usług publicznych, efektywniejsze wydawanie środków publicznych oraz możliwość wpływania na ofertę usług publicznych. Drugi obszar to rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych przy jednoczesnej powszechności dostępu do nich oraz wzrastająca rola mass mediów prowadząca do lepszego dostępu do informacji obywateli. Trzeci czynnik związany jest ze wzmacnianiem, a nieraz nawet wywoływaniem zmian w obszarze zarządzania publicznego przez międzynarodowe organizacje, takie jak OECD, Unia Europejska czy Bank Światowy, które wprowadzają określone zalecenia lub też wypracowują nowe koncepcje czy dobre praktyki zarządzania publicznego. Te wymienione tendencje wpłynęły na pojawienie się dwóch podstawowych współczesnych nurtów w zarządzaniu publicznym, a mianowicie *New Public Management* (NPM) oraz późniejszego, wynikającego częściowo z krytyki NPM, *public governance* oraz zmiany w samej praktyce funkcjonowania administracji.

Pierwszy ze wspomnianych wcześniej nurtów, czyli *New Public Management* (NPM), pojawił się na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wraz z publikacją książki Davida Osborna i Teda Gaeblera pt. *Reinventing Government*. Zestaw zaleceń w ramach NPM można streścić za wieloma autorami zajmującymi się zagadnieniem [Dunleavy, Hodd 1994; Lynn 1998, s. 232; Hausner 2005; Szarfenberg 2004, s. 2; Ochnio 2012] do następujących podstawowych postulatów: koncentracja na podnoszeniu efektywności instytucji publicznych, wykorzystanie mechanizmów rynkowych, wprowadzenie konkurencji pomiędzy instytucjami (publicznymi, prywatnymi i organizacjami społecznymi) w dostarczaniu usług publicznych oraz dominacja powiązań *quasi*-rynkowych.

Jak stwierdza J. Hausner [2005], w konsekwencji przedstawione założenia powinny prowadzić do:

- funkcjonowania sektora publicznego na podstawie reguł zbliżonych do funkcjonowania sektora prywatnego, co oznacza zastosowanie metod, technik i koncepcji zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym (klasyczne hasło zwolenników NPM brzmi: „zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, gdzie się odbywa”),
- wprowadzenia reguł funkcjonowania ograniczających dyskrecyjną władzę urzędników, szczególnie w odniesieniu do zarządzania ludźmi, kontraktami oraz środkami finansowymi,

- zastąpienia administracyjnej hierarchicznej i urzędniczej kultury organizacyjnej jednostek publicznych kulturą menedżerską, przedsiębiorczą i rynkową, urzędnicy powinni stać się zatem menedżerami publicznymi;
- administrowanie poprzez stosowanie i egzekwowanie prawa zamienione zostanie na zarządzanie poprzez zawieranie efektywnych kontraktów,
- kontrola urzędników nie będzie jak dotąd zorientowana na rozpoznanie malwersacji, marnotrawstwa i nadużyć, lecz na ocenę oszczędności, skuteczności i efektywności, czego warunkiem jest stworzenie jasnych standardów i mierników skuteczności i efektywności.

Zwolennicy podejścia procesowego w zarządzaniu administracją publiczną [Hutton 1996, s. 21; Sullivan, Kelley, Olson 1999; Gullede, Sommer 2002, s. 366] rozpatrują podejście procesowe w zarządzaniu administracją jako odpowiedź dla części z postulatów NPM, jako na podstawową korzyść wskazując możliwość wzrostu efektywności i wydajności osiąganą poprzez restrukturyzację organizacji wokół zespołów międzyfunkcyjnych.

W tym miejscu zidentyfikować można problem badawczy sformułowany w sposób następujący: czy w świetle rozwijających się koncepcji związanych z nurtem *public governance* oraz wraz z narastającą krytyką NPM postulaty związane z zastosowaniem zarządzania procesowego w administracji publicznej pozostają aktualne?

Celem niniejszego artykułu jest zatem udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie poprzez dokonanie analizy porównawczej postulatów związanych z zarządzaniem procesowym oraz zaleceń co do funkcjonowania administracji publicznej w świetle koncepcji *good governance* (jako praktyczno-politycznej egzemplifikacji idei *public governance*). Realizacja tak postawionego celu wymaga sformułowania zaleceń dla funkcjonowania urzędów w przypadku tych obydwu podejść. Należy też zaznaczyć, iż formułowane zalecenia znajdują zastosowanie przede wszystkim w przypadku urzędów administracji samorządowej ze względu na bliższy i częstszy kontakt tego typu instytucji z obywatelami oraz ich swobodę w zakresie planowania i organizacji przepływów pracy w instytucji.

2. Zarządzanie procesami w administracji samorządowej

Problem zastosowania podejścia procesowego do zarządzania administracją publiczną obecny jest w teorii, przepisach prawa i praktyce zarządzania od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Na zasadność jego zastosowania w administracji publicznej zwracają uwagę między innymi tacy badacze, jak: T.R. Gullede i R.A. Sommer [2002], C. Pollitt i G. Bouckaert [2011, s. 16], B. Nogalski, J. Czerska i A. Klimek [2010] czy M. Flieger [2012].

Należy zaznaczyć, że zagadnienie podejścia procesowego w administracji publicznej ma charakter wysoce utylitarny. Przekłada się to na wdrożone w wielu krajach rozwiązania legislacyjne, wymuszające na instytucjach publicznych zastosowanie elementów podejścia procesowego. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych

należą do nich m.in. dwie ustawy: Government Performance and Results Act oraz Information Technology Management Reform Act. Podobne rozwiązania prawne funkcjonują również w Wielkiej Brytanii (The Local Government Act), Kanadzie (Results for Canadians) i Nowej Zelandii (Improving Accountability Project). Zbliżone przykłady realizacji programów naprawczych można wymieniać dla różnych szczebli administracji i rozmaitych krajów [Gulledge, Sommer 2002, s. 373].

Najszczegółowiej w literaturze przedmiotu praktyczne aspekty zastosowania podejścia procesowego w administracji samorządowej opisane są z perspektywy zastosowania systemów zarządzania jakością (ISO).

W opinii zwolenników podejścia procesowego jest ono swego rodzaju panaceum na dysfunkcje związane z modelem weberowskim funkcjonowania administracji. Inną kwestią jest możliwość implementacji w administracji publicznej (w tym i samorządowej) i trudności z tym związane. Niewątpliwie jednak dla administracji samorządowej jest to koncepcja przełamująca *status quo* przez swoje jednoznacznie odbiegające od tradycyjnego modelu funkcjonowania administracji założenia.

Na podstawie przeprowadzonej przez autora analizy literaturowej, uwzględniającej prace m.in. takich autorów, jak: K. McCormack [2001], J. Skalik [1997], C.B. Adair i B.A. Murray [2002], M. Osterloh i J. Frost [1996], H.J. Harrington [1991], A. Majchrzak i Q. Wang [1996], M. Hammer i S. Stanton [1999], R. Manganeli i M. Klein (1994), T.H. Davenport i J.E. Short [1990], G. Rummel i A.P. Brache [2000], autor niniejszego opracowania zaproponował następujące wyznaczniki (charakterystyki) modelowej organizacji zorientowanej na procesy:

- zidentyfikowanie procesów,
- na podstawie strategii oraz wymagań klientów określenie kluczowych procesów,
- sporządzanie dokumentacji dla procesów,
- określenie celów, dla których procesy są realizowane,
- określenie klientów procesów (wewnętrznych i zewnętrznych),
- określenie relacji między procesami oraz relacji między pionami funkcjonalnymi,
- rozszerzanie odpowiedzialności (wzbogacanie pracy),
- uzależnianie premii pracowników od wyników zespołu – wyników procesu,
- przeprowadzenie szkoleń z zakresu podstawowych zagadnień związanych z podejściem procesowym,
- opracowanie nowego modelu kariery niebazującego na hierarchicznym awansie,
- określenie stanowisk odpowiedzialnych za funkcjonowanie procesów,
- delegowanie uprawnień osobom odpowiedzialnym za procesy,
- odejście od dominującej roli obszaru funkcjonalnego,
- określenie miar procesów,
- stworzenie systemu oceny realizowanych procesów,
- pozyskiwanie uwag realizatorów procesu,
- pozyskiwanie opinii klientów procesów (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych),
- wypracowanie mechanizmów doskonalenia procesów [Szumowski 2005, s. 129].

Te charakterystyczne dla zarządzania procesowego zalecenia z powodzeniem mogą znaleźć (i jak wynika z badań prowadzonych przez autora [Szumowski 2005] – w wielu przypadkach znajdują) zastosowanie w administracji samorządowej.

Pamiętać należy jednak, że zalecenie zastosowania podejścia procesowego w administracji jest wprost związane z postulatami *New Public Management*, która to koncepcja podlega coraz częstszej krytyce. Mowa tu o pojawiających się opiniach wskazujących na zbyt dużą rolę podejścia rynkowego i akcentowanie nadmiernej roli perspektywy klienta, co może prowadzić, po pierwsze, do niezgodnej z prawem segmentacji klientów, a po drugie – może sugerować mieszkańcom, że działania władz mają prowadzić do maksymalizacji ich satysfakcji, a nie uczestnictwa obywateli w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych [Flieger 2012, s. 43].

Na ile zatem zalecenia związane z podejściem procesowym są spójne z postulatami stawianymi w ramach obecnie szeroko promowanego nurtu *public governance*? Aby odpowiedzieć na to pytanie, przeprowadzono analizę porównawczą powyższych postulatów z postulatami koncepcji *good governance*, będącej praktyczną egzemplifikacją założeń *public governance*.

3. *Good governance*

Good governance, w polskiej terminologii określane jako dobre rządzenie (zamienne dobre współzarządzanie), jest koncepcją, która pojawiła się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W środowisku naukowym brak jest zgodności co do definiowania tego pojęcia. Wystarczy przytoczyć kilka prób określenia terminu *good governance* przez naukowców zajmujących się zagadnieniem. Na przykład S. Munshi [2004, s. 51] określa *good governance* jako partycypacyjny sposób rządzenia, sprawowany w sposób odpowiedzialny, rozliczany i przejrzysty, na podstawie zasad skuteczności, legitymacji i konsensusu w celu promowania praw poszczególnych obywateli i interesu publicznego. Oznacza to wykonywanie woli politycznej dla zapewnienia materialnego dobra społeczeństwa i zrównoważonego rozwoju oraz sprawiedliwości społecznej. Z kolei P. Hirst [2000, s. 14] stwierdza, iż dobre rządzenie oznacza tworzenie skutecznych ram politycznych sprzyjających prywatnej działalności gospodarczej poprzez stabilność systemu, praworządność, sprawną administrację państwową, spójne działanie administracji z wolą demokratycznie wybranych rządów i silne niezależne społeczeństwo obywatelskie. Natomiast Rothstein i Teorell utożsamiają dobre rządzenie ze sposobem sprawowania władzy publicznej (stanowienia prawa, wdrażania polityki), w trakcie którego rządzący postępują zgodnie z regułami prawa [Rothstein, Teorell 2008, s. 170]. Z kolei B. Jessop stwierdza, iż „dobre rządzenie” jest odpowiedzią na niesprawności centralnych (państwowych) i rynkowych mechanizmów koordynacji i możemy je postrzegać jako „teoretyczny paradygmat związany z autorefleksyjnym, organizacyjnym, instytucjonalnym i konstytucjonalnym kształtem metazarządzania” [Jessop 2007 s. 14, 23].

Zatem czym jest dobre rządzenie i z czego wynika różnorodność sposobów jego definiowania? Można postawić tezę, iż przyczyną rozbieżności terminologicznych jest geneza powstania tego terminu. Pojęcie *good governance* po raz pierwszy pojawiło się w 1989 r. w opracowaniu Banku Światowego pt. *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study* [1989, s. 60], a następnie było rozwijane w 1992 r. w kolejnym dokumencie pt. *Governance and development*. W obydwu opracowaniach eksperci banku zwracają uwagę na kryzys rządzenia jako na główną przeszkodę w zapewnieniu skuteczności pomocy międzynarodowej. Eksperci Banku Światowego stwierdzają, iż nie ma możliwości rozwoju gospodarczego w warunkach niskiej jakości rządów i usług publicznych, a dobre rządzenie jest w praktyce wprost powiązane z możliwością zrównoważonego rozwoju regionów. Od tego czasu wiele instytucji i agencji międzynarodowych, takich na przykład jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Współpracy

Tabela 1. Definicje zasad *good governance*

Zasada <i>good governance</i>	Definicja zasady
Otwartość	Takie działanie administracji, w którym obywatelom i interesariuszom komunikuje się plany działania instytucji publicznych, a dostęp do informacji dotyczących realizacji działań instytucji i ich sposobów, jak również przebiegających procesów i procedur nie jest w żaden sposób ograniczany (z wyjątkiem informacji, które ze względu na szczególne dobro publiczne nie powinny być ujawniane).
Partycypacja	Angażowanie obywateli i interesariuszy w działanie instytucji publicznych. Te działania można rozumieć na przykład jako: akt angażowania ludzi w wyrażanie swoich opinii; przyznanie im prawa do wpływania na decyzje, które ich dotyczą, i zwiększenie ich reprezentacji, co prowadzić ma do zwiększenia efektywności świadczenia usług publicznych.
Skuteczność	Stopień zbliżenia się do celu, a w przypadku administracji samorządowej dodatkowo istotna pozostaje kwestia właściwego wyznaczania celów, to jest takiego, które odpowiada zapotrzebowaniu społecznemu.
Efektywność	Efektywność jest miarą złożoną, opisaną relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Efektywna administracja zatem to taka, która wykorzystuje możliwie najlepiej dostępne środki i dąży do optymalizacji ponoszonych nakładów.
Rozliczalność	Możliwość rozliczenia urzędników z decyzji przez nich podejmowanych przekładająca się na istnienie złożonego systemu norm i kontroli zewnętrznej. Rozliczalność oznacza także ustalanie kryteriów oceny skuteczności urzędników publicznych, dając możliwość dokonywania obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania.
Spójność	Zgodność wewnętrzna polityki (strategii) publicznej z działaniami służącymi ich realizacji. W założeniu realizacja tej zasady służy wzmocnieniu zdolności strategicznych administracji, polepszeniu komunikacji zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze, zmniejszeniu nierówności społecznych oraz koordynacji polityki sektorowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Denhardt, Denhardt 2003, s. 137; Piotrowski, Van Ryzin 2007, s. 307; Brodie i in. 2009; Asian Development Bank 1999; Lisowska, Kobielska (red.) 2014].

Gospodarczej i Rozwoju czy Komisja Europejska, zaproponowało własne definicje dobrego rządzenia. Przy czym każda z tych instytucji nieco odmiennie definiuje to pojęcie. Ponadnarodowe instytucje, takie jak ONZ czy UE, większy nacisk kładą na wartości demokracji, równości, państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka, natomiast międzynarodowe instytucje finansowe zwracają uwagę na efektywność i rozwój ekonomiczny (szerzej o różnicach w definiowaniu pojęcia *good governance* w opracowaniu: [Szumowski 2016a]). Wydaje się zatem, że te różnice w definiowaniu pojęcia nie pozostały bez wpływu na dyskurs naukowy.

Niezależnie jednak od różnic w definiowaniu pośród poszczególnych instytucji czy też naukowców (wpływających niestety w znacznej mierze na dyskusję naukową wokół omawianego pojęcia, skupiając ją wokół problemu uzgodnień definicyjnych), należy zaznaczyć, że dobre rządzenie można traktować jako koncepcję mieszczącą się w nurcie *public governance* [Szumowski 2016a]. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na możliwość operacjonalizacji tej koncepcji, która często jest podstawą dla tworzenia zestawów wskaźników opisujących zazwyczaj jakość rządzenia na poziomie państw oraz regionów w poszczególnych obszarach (zasadach) *good governance*. Znacznie mniej jest prób określenia zestawu zaleceń związanego z realizacją tej koncepcji w instytucjach publicznych.

Dobre rządzenie zazwyczaj definiowane jest przez pryzmat podstawowych zasad, jakimi są (w przypadku ujęcia przez Komisję Europejską oraz polskie instytucje publiczne): otwartość, partycypacja, rozliczalność, skuteczność i efektywność oraz spójność.

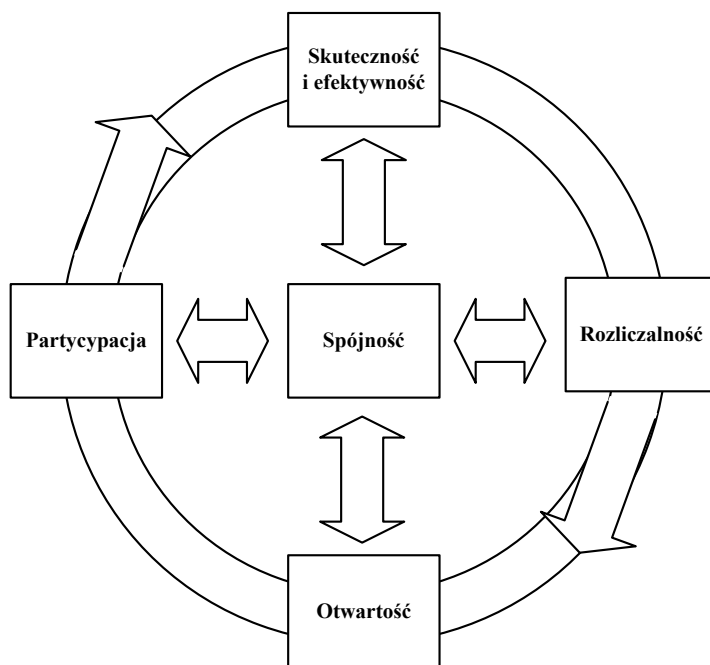
Syntetyczne rozumienie wymienionych zasad przedstawia tab. 1.

W odniesieniu do powyżej wymienionych i zdefiniowanych zasad można sformułować zalecenia dla urzędów administracji samorządowej w obszarze zarządzania procesami zgodnego z zasadami *good governance*.

4. Zalecenia w zakresie zarządzania procesami w administracji w świetle koncepcji *good governance*

Na potrzeby sformułowania konkretnych zaleceń dla administracji samorządowej autor niniejszego artykułu przyjął następujące założenia dotyczące zasad dobrego rządzenia. Po pierwsze, zasad tych nie należy traktować rozłącznie, ponieważ układają się one w pewną logiczną sekwencję, gdzie mogą zostać potraktowane jako następujące po sobie fazy, w których występuje sprzężenie zwrotne. Będzie to zatem układ o konstrukcji podobnej do cyklu działania zorganizowanego czy też cyklu PDCA (jak przedstawiono na rys. 1).

Punktem wyjścia dla konstrukcji powyższego cyklu działania są zasady skuteczności i efektywności. Skuteczność jest miarą stopnia osiągniętego celu, ale również w sformułowanej propozycji oznacza umiejętność właściwego wyznaczania celów. Zgodnie z ideą *good governance* właściwe wyznaczanie celów to wyznaczanie



Rys. 1. Cykl *good governance*

Źródło: [Szumowski 2012].

celów zgodnych z potrzebami społeczności lokalnej, drogą zaś do osiągnięcia skuteczności w tym rozumieniu jest partnerstwo, natomiast warunkiem partnerstwa jest otwartość administracji publicznej. Drugą w prezentowanym układzie, obok skuteczności, zasadą sprawnego działania administracji jest efektywność oznaczająca maksymalizację uzyskanych efektów przy jednoczesnym minimalizowaniu nakładów ponoszonych na ich osiągnięcie. Zasada rozliczalności związana z kontrolą obywatelską prowadzi do oceny skuteczności i efektywności podjętych działań oraz przekazania społeczności lokalnej informacji na temat efektów działań, stopnia realizacji założonych celów oraz poniesionych kosztów i odpowiedzialności administracji w tym zakresie. W ten sposób powracamy do zasady otwartości administracji samorządowej, zamykając pewien logicznie zorganizowany cykl działania. Zasada spójności stanowi w proponowanym modelu jego uzupełnienie i może być rozpatrywana w dwóch znaczeniach – jako spójność realizowanych przez gminę działań (związana z wzajemną koordynacją działań oraz ich zgodnością z wyznaczoną strategią) oraz jako spójność wewnętrzna, czyli spójność działania systemu zarządzania w urzędzie administracji samorządowej [Szumowski 2012, s. 72].

Propozycja cyklu *good governance* może stanowić podstawę dla sformułowania zaleceń w obszarze orientacji procesowej funkcjonowania urzędu administracji sa-

morządowej, przy czym odnosić się ona będzie w głównej mierze do samego obszaru zarządzania procesami, czyli, jak definiuje pojęcie S. Nowosielski [2002, s. 5]: „oddziaływania na procesy zachodzące w organizacji, tak aby w pełni zrealizować jej cele oraz jak najlepiej zaspokoić potrzeby jej klientów zewnętrznych i wewnętrznych”.

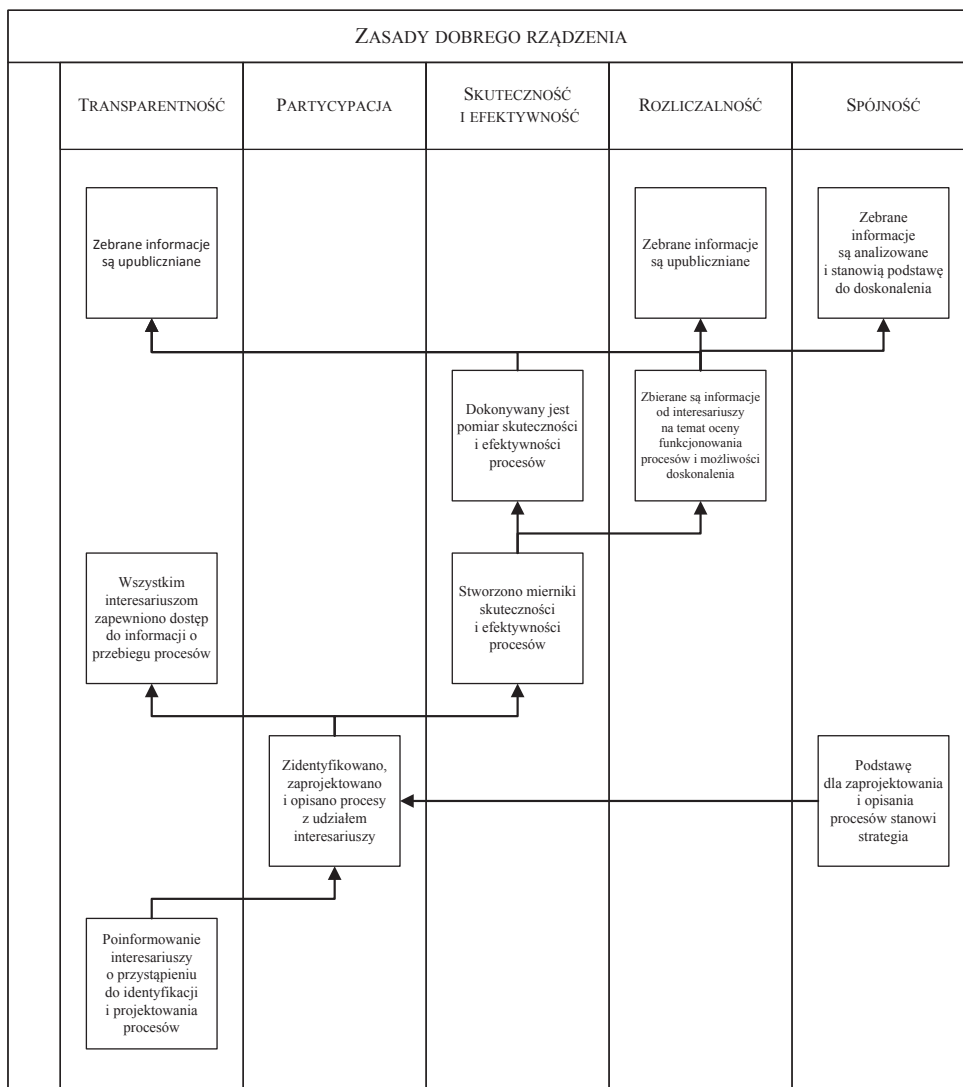
W takim ujęciu zarządzanie procesami obejmuje zarówno zarządzanie zmianami w obrębie systemu organizacyjnego, jak i bieżące monitorowanie oraz kontrolę procesów, a na zarządzanie procesami składają się:

- organizacja prac projektowych i wdrożeniowych,
- zaprojektowanie wzorca realizacji określanego też jako metoda procesu wykonawczego oraz powiązanych z nim procesów wspierających,
- stworzenie warunków realizacji procesów wykonawczych, zwane także systemem realizacji procesów, zgodnie z zaprojektowaną wcześniej metodą,
- zapewnienie sprawnej i efektywnej realizacji kolejnych konkretnych procesów, zgodnie z zaprojektowaną metodą, w stworzonym systemie realizacji [*Leksykon...* 2004, s. 439].

Realizując zalecenia dobrego rządu w zarządzaniu procesami, jako na punkt wyjścia należy wskazać na kompletną identyfikację interesariuszy w ramach poszczególnych określonych uprzednio procesów.

Zgodnie z zasadami *good governance*, a szczególnie z zasadą otwartości i partycypacji, jest to warunek konieczny dalszych działań w obszarze zarządzania procesami, działania te bowiem wymagają wejścia w interakcję z interesariuszami. Będzie to przede wszystkim: informowanie konkretnych interesariuszy o podejmowanych działaniach planistycznych w obrębie realizowanych przez urząd administracji samorządowej procesów oraz prowadzenie działań mających na celu aktywizację interesariuszy gminy w celu pozyskiwania ich opinii na temat planowanych celów procesów oraz sposobów ich realizacji.

Warunkiem zarządzania procesami zgodnie z zasadą partycypacji będzie uwzględnienie opinii interesariuszy oraz pracowników podczas planowania celów, sposobów realizacji oraz przebiegów procesów. Następnym krokiem po opisanie wzorca realizacji będzie udostępnianie interesariuszom, a szczególnie mieszkańcom gminy informacji o przebiegu procesów, co spełnia przesłankę dla realizacji zasady otwartości. Aby zapewnić realizację zasad skuteczności i efektywności, należy wdrożyć te działania, które mogą prowadzić do poprawy parametrów realizacyjnych procesów. Przede wszystkim będzie to stworzenie systemu pomiaru skuteczności i efektywności oraz pozyskiwanie opinii interesariuszy na temat sposobów realizacji zadań i obsługi klienta przez urząd oraz rozliczanie realizatorów procesów z osiągniętych wyników, co odzwierciedlenie może znaleźć na przykład w systemie premiowym. Dodatkowo dokonywanie systematycznej oceny realizowanych procesów oraz komunikowanie osiągniętych wyników interesariuszom zapewni realizację za-



Rys. 2. Ogólny schemat projektowania procesów zgodnie z zasadami *good governance*

Źródło: opracowanie własne.

sady rozliczalności. Pozyskane opinie na temat realizowanych procesów powinny zostać uwzględnione w celu ciągłego doskonalenia sposobów realizacji zadań [Szumowski 2016b].

Porównując zalecenia związane z realizacją koncepcji organizacji zorientowanej na procesy oraz zastosowania zasad *good governance* w obrębie procesów realizo-

Tabela 2. Wyróżniki zarządzania procesami przy stosowaniu zaleceń orientacji procesowej oraz *good governance*

	Orientacja procesowa	Zarządzanie procesami zgodne z <i>good governance</i>
Orientacja na:	klienta	interesariusza
Nacisk na:	efektywność realizowanych procesów	przejrzystość realizowanych procesów
Główny cel zarządzania procesami	wzrost satysfakcji klienta	uczestnictwo i transparentność
Sposób projektowania	projektowanie z uwzględnieniem realizatorów procesu	projektowanie z uwzględnieniem interesariuszy procesu
Sposób kształtowania struktury	dążenie do spłaszczenia struktur organizacyjnych oraz powstanie obszaru koordynacji procesowej	nieokreślony (dowolny)
Główny cel dokonywania pomiaru	pomiar nastawiony na doskonalenie	pomiar powiązany z realizacją zasady rozliczalności

Źródło: opracowanie własne.

wanych przez urzędy administracji samorządowej, należy stwierdzić, że są to częściowo podejścia zbieżne [Szumowski 2016b]. Główne różnice związane z tymi dwoma podejściami przedstawiono w tab. 2.

5. Podsumowanie

Z pewnością realizacja zasad *good governance* nie wyklucza podejścia procesowego w urzędach administracji. Można natomiast stwierdzić, że zasady *good governance* poszerzają zakres zaleceń dla urzędów administracji samorządowej. Wskazać tu należy zwłaszcza na zasady otwartości, partycypacji oraz rozliczalności, które wymuszają, oczywiście w ramach funkcjonującego prawa, dostęp do informacji w zakresie realizowanych procesów oraz uwzględnianie zdania interesariuszy w planowaniu oraz zarządzaniu procesami.

Podstawowa różnica wynika z odmiennych założeń w obrębie nurtów *New Public Management* i co za tym idzie – zastosowania podejścia procesowego w organizacjach oraz *public governance*. W przypadku podejścia procesowego punktem centralnym pozostaje klient, natomiast zastosowanie zaleceń związanych z *good governance* modyfikuje to założenie, wskazując, iż punktem wyjścia dla zarządzania procesami jest identyfikacja i udział interesariuszy (nie tylko mieszkańców czy klientów). Wyróżnikiem w przypadku aplikacji zasad *good governance* do zarządzania procesami jest również sposób projektowania wzorca procesów. Samo podejście procesowe nie narzuca tutaj konkretnego podejścia; w *good governance* istnieje założenie włączania interesariuszy w prace projektowe. Wynika to z nacisku na otwartość i partycypację, a nie wyłącznie na skuteczność i efektywność. Co ciekawe, war-

to zwrócić uwagę na pewne elementy zbieżne podejścia procesowego i *good governance*, a wynikające z odmiennych przesłanek. Tak jest w przypadku tworzenia systemu pomiaru skuteczności i efektywności procesów. W przypadku orientacji procesowej służy on (poza podnoszeniem efektywności) tworzeniu podstaw dla ciągłego doskonalenia, natomiast w przypadku zaleceń *good governance* główną przesłanką jest realizacja zasady rozliczalności.

Literatura

- Adair C.B., Murray B.A., 2002, *Radykalna reorganizacja firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Asian Development Bank, 1999, *Governance: Sound Development Management*, ADB.
- Brodie E., Cowling E., Nissen N., Paine A.E., Jochum V., Warburton D., 2009, *Understanding participation: A literature review*, Pathways through Participation, Institute for Volunteering Research.
- Davenport T.H., Short J.E., 1990, *The new industrial engineering: information technology and business process redesign*, Sloan Management Review, Summer.
- Denhardt J., Denhardt R., 2003, *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk.
- Depre R., Hondeghem A., Bodiguel J., 1996, *Public Servants in Transition?*, [w:] Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (red.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press, London.
- Dunleavy P., Hood Ch., 1994, *From old public administration to New Public Management*, Public Money and Management, July-September.
- Flieger M., 2012, *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Gulledge T.R., Sommer R.A., 2002, *Business process management: public sector implications*, Business Process Management Journal, no. 8, 4.
- Hammer M., Stanton S., 1999, *How process enterprises really work*, Harvard Business Review, Nov/Dec, vol. 77.
- Harrington H.J., 1991, *Business Process Improvement. The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity and Competitiveness*, McGraw-Hill, New York-Toronto.
- Hausner J., 2002, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] Maroda M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., 2005, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, www.gap.ae.krakow.pl/skrypt.doc.
- Hirst P., 2000, *Democracy and Governance*, [w:] Pierre J. (red.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press.
- Hutton G., 1996, *Business Process Re-engineering. A Public Sector View*, [w:] Armistead C., Rowland P. (red.), *Managing Business Processes. BPR and Beyond*, John Wiley and Sons New York.
- Jessop B., 2007, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, Zarządzanie Publiczne, nr 2.
- Kobielska K., Lisowska A. (red.), 2012, *Dobre rządzenie w gminach małych*, EM Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz.
- Koźuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Leksykon zarządzania*, 2004, Difin, Warszawa.
- Lynn Jr L.E., 1998, *The new public management: How to transform a theme into a legacy*, Public Administration Review, s. 231-237.
- Majchrzak A., Wang Q., 1996, *Braking the functional mind-set in process organizations*, Harvard Business Review, September-October.

- Manganelli R.L., Klein M.M., 1994, *The Reengineering Handbook. A Step by Step Guide to Business Transformation*, AMACOM, New York.
- McCormack K., 2001, *Business process orientation: do you have it? Placing an emphasis on processes will help organizations move forward*, Quality Progress, January.
- Munshi S., 2004, *Concern for Good Governance in Comparative Perspective*, [w:] Munshi S., Biju P.A. (red.), *Good Governance, Democratic Societies and Globalization*, Sage Publications, New Delhi.
- Nogalski B., Czerna J., Klimek A., 2010, *Wykorzystanie metod teorii masowej obsługi i lean management w usprawnianiu procesów w zarządzaniu organizacją publiczną*, Współczesne Zarządzanie, nr 1.
- Nowosielski S., 2002, *Zarządzanie procesami gospodarczymi*, maszynopis, UE Wrocław.
- Ochnio M., 2012, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie Instytut Zmian, Working Paper No. 1.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, New York.
- Osterloh M., Frost J., 1996, *Prozessmanagement als Kernkompetenz*, Gabler, Wiesbaden.
- Piotrowski S.J., Van Ryzin G., 2007, *Citizen attitudes toward transparency in local government*, The American Review of Public Administration, vol. 37 no. 3.
- Pollitt C., Bouckaert G., 2011, *Public Management Reform. A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, New York.
- Rothstein B., Teorell J., 2008, *What is quality of government: A theory of impartial political institutions*, Governance, no. 21.
- Rummler G.A., Brache A.P., 2000, *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać „białymi plamami” w strukturze organizacyjnej?*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Skalik J., 1997, *Współczesne kierunki i formy zmian w organizacjach dynamicznych*, [w:] Prace Naukowe AE Wrocław nr 779, Wrocław.
- Sullivan L., Kelly L., Olson D., 1999, *Defense Enterprise Planning and Management*, [w:] Elzinga D.J. (eds.), *Business Process Engineering: Advancing the State of the Art.*, Kluwer Academic, Boston.
- Szarfenberg R., 2004, *Trzeci sektor i jego ograniczenia*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, <http://www.osp.uw.edu.pl/rszarf>.
- Szumowski W., 2005, *Orientacja procesowa w zarządzaniu placówką administracji samorządowej*, praca doktorska, AE Wrocław.
- Szumowski W., 2012, *The Application of Good Governance Concept in the Management System of Local Administration Office*, [in:] *The Opportunities for and Constraints to Organizational Development in the Information Society*, Mfiles.pl Encyklopedia Zarządzania, Kraków.
- Szumowski W., 2016a, *Identyfikacja zasad koncepcji dobrego rządzenia*, Zeszyty Naukowe UE Kraków, w druku.
- Szumowski W., 2016b, *Process Management in Local Government Administration, in the Context of the “Good Governance” Concept*, [w:] Teczke J., *State, Society and Business – Development of Contemporary Management*, International Management Foundation, Cracow-Saint Petersburg.
- World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, World Bank, Washington DC.