

Joanna KACAŁA*
Andrzej MICHALUK**

DIAGNOZA ORGANIZACYJNA I KIERUNKI ZMIAN W URZĘDACH GMIN

Treścią artykułu jest prezentacja ogólnych wyników analizy organizacyjnej przeprowadzonej w małych gminach w Polsce południowo-zachodniej. Diagnozę organizacyjną zorientowano na trzech obszarach, tj.: układzie strukturalno-organizacyjnym, odpowiedzialności za procesy oraz na odpowiedzialności i obowiązkach urzędników na poszczególnych stanowiskach. Doskonalenie funkcjonowania tych obszarów będzie miało podstawowe znaczenie dla funkcjonowania pracowników urzędu i efektywnego podejmowania decyzji.

Słowa kluczowe: urząd gminy, diagnoza, struktura organizacyjna, regulacje organizacyjne, procesy, dopasowanie, stanowisko pracy, zarządzanie

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego ustawowo zajmują się świadczeniem usług publicznych, za które są przez społeczność lokalną rozliczane w wyborach co cztery lata. Ustawodawca w Konstytucji z dnia 17 października 1992 roku, art. 71 i 72 wyraża ideę, że samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym oraz wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców. „Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny, czyli muszą służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w przypadku zadań zleconych”.

Ograniczoność zasobów zmusza do koncentracji na realizacji celów najważniejszych, tzn. takich, które tworzą nowe możliwości rozwojowe, stanowią wyzwanie, dają

* dr Joanna KACAŁA - Katedra Projektowania Systemów Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

** dr Andrzej MICHALUK – Wydział Zarządzania Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych

szansę na mierzalne efekty w postaci wzrostu obrotów firm, wzrostu liczby przedsiębiorstw, zatrudnienia i jednocześnie są możliwe do osiągnięcia w określonym przedziale czasowym. Sprawne funkcjonowanie urzędu gminy ma zatem podstawowe znaczenie dla realizacji strategii społeczności lokalnej, w imieniu której podejmuje działania. Wydaje się zatem, że dopracowany układ organizacyjny, odpowiedzialność za procesy oraz dopracowanie odpowiedzialności i obowiązków na poszczególnych stanowiskach będzie miało podstawowe znaczenie dla funkcjonowania pracowników urzędu i efektywnego podejmowania decyzji [1].

Niniejsza praca jest wynikiem analizy strukturalno-procesowej przeprowadzonej w kilku urzędach gmin. Badane były małe gminy o charakterze miejsko-wiejskim, znajdujące się w południowej części Polski i mające średnio 30 zatrudnionych pracowników. Badanie zostało przeprowadzone z uwzględnieniem Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, opracowanych przez Institute of Internal Auditors, jako standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, które stanowią załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z 20 kwietnia 2010 r. (Dz. Urz. M.F. Nr 5, poz. 24).

W badaniu zastosowane zostały takie metody badawcze, jak: analiza dokumentów, indywidualne wywiady pogłębione, badania ankietowe i kwestionariuszowe, i in., które umożliwiły uzupełnienie informacji zdobytych jedną metodą – dodatkowymi danymi. Sytuacja ta była korzystna z punktu widzenia weryfikacji i pogłębienia interpretacji danych. Różnorodność technik analizy i gromadzenia informacji pozwoliła lepiej poznać i zrozumieć badane problemy oraz stworzyć możliwość dokonania odniesień i porównań. Powstał w ten sposób szerszy materiał badawczy do oceny i wnioskowania, co dało możliwość sporządzenia obiektywnej analizy.

1. DIAGNOZA ORGANIZACYJNA

Przedstawiona diagnoza organizacyjna dotyczy trzech obszarów funkcjonowania organizacji, tj.:

- struktury organizacyjnej;
- opisu stanowiska pracy;
- analizy procesów.

1.1. Analiza struktury organizacyjnej

Kształt struktury organizacyjnej wpływa na sposób zarządzania gminą. Przepisy prawa nie narzucają jednolitego i usystematyzowanego wzoru, co do kształtu struktury organizacyjnej gminy, pozostawiając swobodę kształtowania rozwiązań organizacyjnych organom gminy w statucie bądź regulaminach. Urzędy same ustalają najwłaściwszy dla swojej jednostki samorządowej podział zadań. Istotne jest, żeby podział ten był uzasadniony, jak również oparty na racjonalnych kryteriach, do których zaliczamy [2]:

- wielkość gminy (liczba jej mieszkańców);
- charakter realizowanych przez gminę zadań oraz jej aktualnych działań i inwestycji;
- posiadany przez gminę majątek.

Po analizie dokumentacji można stwierdzić, że układ organizacyjny badanych urzędów jest typowy dla małych gmin. Opiera swój kształt na czterech referatach (o bardzo rozszerzonym zakresie działania) i kilku stanowiskach samodzielnych. Układ referatów i stanowisk samodzielnych jest następujący:

- referat organizacyjny;
- referat finansowy;
- referat spraw obywatelskich;
- urząd stanu cywilnego.

Analizowany sposób podziału referatów na mniejsze komórki czy stanowiska często nie daje obrazu prowadzonych w nim zadań.

Stanowiska samodzielne podlegają bezpośrednio burmistrzowi, a zatrudnione na nich osoby realizują zadania o indywidualnym, wyspecjalizowanym charakterze. Należą do nich najczęściej:

- radca prawny;
- informatyk;
- pełnomocnik ds. informacji niejawnych;
- stanowisko ds. bezpieczeństwa i higieny pracy;
- audytor wewnętrzny.

Stanowiska te są narzucane gminom przepisami prawa i jedyną racjonalną przesłanką w tym zakresie wydaje się obsadzanie ich na część etatu [2].

Analiza struktury organizacyjnej ujawniła istnienie często dodatkowych stanowisk, takich jak:

- stanowisko ds. obsługi władz gminy;
- stanowisko ds. ochrony środowiska i rolnictwa;
- stanowisko ds. gospodarki komunalnej i mieszkaniowej;
- stanowisko ds. inwestycji.

Taki układ powoduje niejasny podział zakresu kompetencji kierowniczych oraz zbyt dużą rozpiętość kierowania na poziomie burmistrza, wynikającą z liczby samodzielnych stanowisk bezpośrednio mu podlegających. Sprawniejsze z punktu widzenia zarządzania w gminie byłoby stworzenie w miejsce części stanowisk samodzielnych referatu z rozwoju gospodarczego, który m.in. może prowadzić prace w zakresie: przygotowywania, koordynacji i obsługi działań związanych z opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentów planistycznych; prowadzenia i aktualizacji rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; prowadzenia spraw związanych z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; prowadzenia spraw związanych z ochroną środowiska i rolnictwem oraz spraw z dziedziny gospodarki komunalnej i lokalowej.

Zmniejszy to bezpośrednie obciążenie pracą burmistrza i pozwoli skoncentrować się na zadaniach strategicznych dla funkcjonowania urzędu.

Struktura organizacyjna w analizowanych urzędach charakteryzuje się szerokim zakresem działań w wielu obszarach na poszczególnych stanowiskach. Powoduje to

brak przejrzystości organizacyjnej i jasnego przyporządkowania działań. Syntetycznie można stwierdzić, że administracja badanych urzędów skonstruowana jest w sposób tradycyjny. Charakteryzuje się:

- centralizacją, czyli koncentracją władzy na poziomie burmistrza i jego zastępcy, i pełnym uzależnieniem działań, czego wynikiem jest brak podejmowanych decyzji na niższych szczeblach z uwzględnieniem ich ważności;
- hierarchią, chociaż jej poziom jest niewielki (2 szczeble kierownicze), co wynika z wielkości zatrudnienia w urzędzie;
- dużym poziomem formalizacji wynikającym z jednej strony z przepisów prawa, z drugiej zaś z wypracowanych i zakodowanych wzorów zachowań;
- dyrektywnym stylem zarządzania, który wynika z przyjętej formuły układu elementów struktury organizacyjnej.

Każda instytucja czy organizacja, żeby sprawnie i efektywnie funkcjonować musi być umiejętnie zarządzana. Oznacza to realizację zbioru czynności w organizacji, które będą współdziałać na rzecz osiągnięcia celów tej organizacji. Zaliczamy do nich:

- stosunki międzyludzkie wynikające z podziału pracy, a przejawiające się głównie w zależnościach hierarchicznych i funkcjonalnych;
- stosunki między obsadą kadrową a stosowanymi metodami i procedurami pracy;
- relacje z otoczeniem;
- innowacyjność organizacyjną.

Z przedstawionej powyżej analizy można domniemywać, że aktywność organizacyjna urzędu gminy, w głównej mierze ukierunkowana jest na utrzymanie administracji.

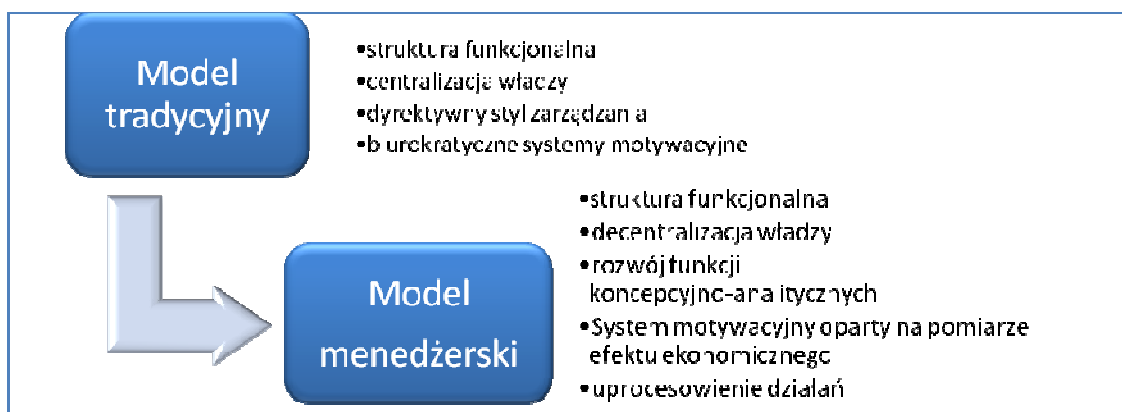
Od dłuższego czasu wiadomo jednak, że sukces organizacji tkwi w jej relacjach z otoczeniem (tam są dostępne zasoby) oraz w innowacyjności organizacyjnej. Stąd wynika, że należy zastanowić się nad taką zmianą dotychczasowego sposobu funkcjonowania, żeby pojawiły się w niej funkcje analityczno-koncepcyjne (rachunkowość zarządcza) oraz funkcje odpowiedzialne za kontakt z otoczeniem, zaspokajaniem potrzeb klientów, przedsiębiorcami, innymi decydentami zewnętrznymi. Tradycyjny model zarządzania musi zostać zastąpiony przez menedżerski sposób prowadzenia urzędów.

Modyfikacja zarządzania w urzędach jest konieczna. Oprócz zmiany narzędzi i instrumentów zarządzania, ogromne znaczenie ma także zmiana sposobu myślenia urzędników i władz samorządowych. Dotyczyć ona powinna:

- właściwie zorganizowanej struktury organizacyjno-formalnej, czyli układu wzajemnie powiązanych ze sobą komórek, które działają w ramach zhierarchizowanej struktury realizującej odpowiednie zadania na danym szczeblu;
- procedur administracyjno-biurowych z zachowaniem których wiąże się prawidłowe, rzetelne, a zarazem sprawne oraz szybkie realizowanie nałożonych zadań;

- komunikacji wewnętrznej w urzędzie, która powinna przejawiać się w skutecznym przepływie informacji, decydującej o podjętych rozstrzygnięciach na danym etapie postępowania decyzyjnego. Komunikacja ta lub jej nieodpowiednie ukształtowanie, nie może powodować nakładania się na siebie odpowiednich obowiązków danych wydziałów.

Elementem pomocnym w sprawnym kierowaniu urzędem mogłoby być wzmocnienie roli sekretarza gminy (przy odpowiednich kompetencjach, wiedzy i umiejętnościach) do roli dyrektora zarządzającego urzędem gminy. Stąd proponuje się, żeby referat organizacyjny, jeżeli jest to możliwe, podlegał bezpośrednio pod niego. Wynika to z ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21.11.2008 r., art. 5, która wprowadziła obowiązek utworzenia stanowiska sekretarza w każdej gminie, a jego głównym zadaniem w świetle ustawy jest „organizacja pracy urzędu i zarządzanie jego zasobami ludzkimi”. Efektywność tego zadania powinna objawiać się dążeniem do jak najwyższych standardów świadczonych usług, odpowiednim planowaniem działań oraz doskonaleniem procesów realizacji zadań. Efektem końcowym powinien być certyfikat systemu jakości w urzędzie.



Rys. 1. Proponowana opcja zmian w urzędzie gminy

Źródło: Opracowanie własne

1.2. Karty stanowiska pracy

W analizowanych urzędach, w dokumentacji organizacyjnej istnieje zakres obowiązków pracownika opisujący obowiązki ogólne, szczegółowe i zakres odpowiedzialności. Jest on jednak niewystarczający. Opis stanowiska pracy jest podstawowym elementem dokumentacji struktury organizacyjnej. Właściwe jego przygotowanie umożliwia prawidłową budowę struktury. Opis jest wykorzystywany również w innych obszarach, jak np. rekrutacji, wartościowaniu pracy, systemie wynagradzania. W ramach karty opisu stanowiska powinny się znaleźć informacje dotyczące:

- stosunków z innymi stanowiskami (komunikacja, podległość, zastępowanie);
- głównych zadań, uprawnień i odpowiedzialności;
- środków wykorzystywanych w procesie realizacji zadań;
- wymagań w zakresie kwalifikacji i doświadczenia.

Przypisana odpowiedzialność pozwala na rozliczanie pracowników z popełnianych błędów. Świadomość takiej możliwości wpływa korzystnie na poprawność rozpatrywania spraw przez urzędników.

Należy zauważyć, że, jak wynika z rozmów w kierownikami badanych urzędów, kontrole prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe, wojewodów oraz Najwyższą Izbę Kontroli często sprawdzają zakresy zadaniowe pracowników.

Prawidłowo przygotowany zakres czynności daje szereg korzyści zarówno pracownikom, jak i kierownictwu [3]:

- pozwala unikać sprzeczności i podwójnej pracy, dzięki jej dokładnemu, zawartemu na piśmie, podziałowi;
- odciąża kadre kierowniczą od wykonywania poszczególnych zadań;
- stanowi podstawę doboru i rekrutacji nowych pracowników oraz systemu zarządzania kadrami;
- umożliwia dokonanie oceny miejsca pracy, co pozwala na opracowanie poprawnego systemu wynagrodzeń;
- jasno określa stosunek na linii „przełożony – podwładny” oraz „pracownik – współpracownik”;
- daje podstawy ku lepszemu samokontroli poprzez specyfikację celów dla poszczególnych stanowisk pracy;
- stwarza możliwość pełniejszego zrozumienia znaczenia własnego wkładu pracy do generalnych zadań urzędu gminy, dając zwiększone szanse samorealizacji;
- daje możliwość określenia kierunków szkolenia i doskonalenia pracownika.

Poprawnie opracowana karta stanowiska pracy oraz przypisana odpowiedzialność pozwala na rozliczanie pracowników z popełnianych błędów. Świadomość takiej możliwości wpływa korzystnie na poprawność i jakość rozpatrywania spraw przez urzędników.

1.3. Analiza procesów

Wykonywanie wyłącznie zadań wynikających z regulacji prawnych nie wystarcza już do zapewnienia właściwej jakości obsługi klienta. Znaczenia nabiera zarządzanie procesami, również w administracji publicznej.

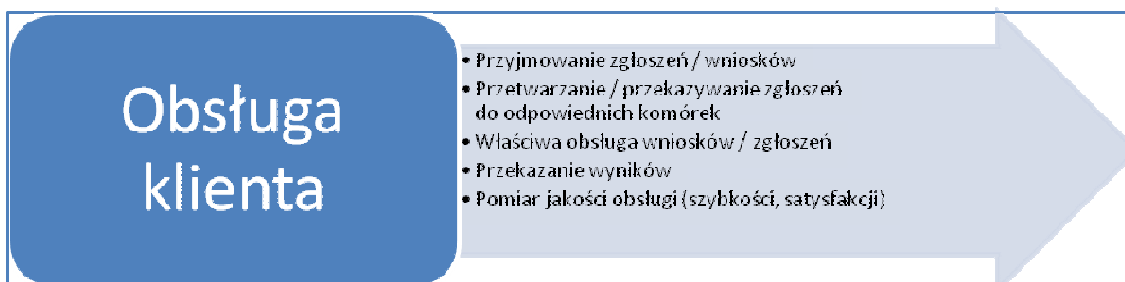
Poprawna identyfikacja, opis i zarządzanie procesami mają istotny wpływ na stały rozwój urzędu i doskonalenie obsługi klienta. Zdefiniowanie kluczowych procesów oraz ich składowych zapewnia kontrolę nad wykonywanymi działaniami [5]. Dodatkowo, określenie celów i mierników może stanowić składową ocenę pracowniczej. Identyfikacja procesów jest wymagana także do wdrożenia systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001.

Proces może być realizowany w ramach jednej komórki organizacyjnej, jak również w ramach pojedynczego stanowiska pracy. Chcąc zidentyfikować procesy realizowane w Urzędzie, należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- jakie usługi świadczy urząd?

– co jest dostarczane klientom?

Poniższy rysunek przedstawia podstawowy proces realizowany w badanych urzędach, a mianowicie proces obsługi klienta.



Rys. 2. Schemat procesu obsługi klienta

Źródło: Opracowanie własne

Liczba procesów realizowanych w gminie jest bardzo duża. Nie wszystkie procesy w organizacji mają bezpośredni efekt z punktu widzenia klienta zewnętrznego. Istnieje szeroka gama procesów, które jedynie wspierają inne działania. Procesy można zatem podzielić na procesy główne – realizujące podstawowe cele i zadania oraz procesy pomocnicze i zarządcze.

Tabela 1. Procesy główne, zarządcze i pomocnicze

Lp.	Procesy	
1.		Proces komunikacji zewnętrznej
2.	Procesy główne – procesy realizujące podstawowe cele i zadania Gminy	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne gminy oraz utrzymanie ładu i porządku w gminie
3.		Przygotowanie i prowadzenie inwestycji
4.		Realizacja usług administracyjnych
5.		Obsługa organów gminy i jednostek pomocniczych
6.	Procesy zarządcze i pomocnicze	Zarządzanie urzędem i doskonalenie organizacji
7.		Zarządzanie personelem
8.		Zarządzanie finansami

Źródło: [6]

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu gminy w kontekście procesowym zakłada kompletną identyfikację procesów realizowanych w urzędzie oraz osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg tych procesów. Pracownicy winni posiadać wymaganą wiedzę oraz umiejętności do realizacji procesów [4].

Badane urzędy posiadają zidentyfikowane procesy najważniejsze dla urzędu. Brakuje jednak szczegółowego opisu przebiegu ich realizacji w formie regulacji wewnętrznej oraz identyfikacji osób odpowiedzialnych za ich prawidłowy przebieg (właścicieli procesów).

Brakuje również systemu monitoringu realizacji procesów w postaci określonych:

- mierników i celów realizacji wszystkich procesów;
- procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów.

W badanych urzędach nie zostały wdrożone formalne mechanizmy monitorowania i pomiarów procesów w nich realizowanych, dlatego warto zwrócić uwagę na możliwość wprowadzenia wskaźników wraz z ich optymalnymi wartościami przynajmniej dla procesów kluczowych. Jeżeli zaplanowane wielkości nie zostaną osiągnięte, to podjęte powinny zostać odpowiednie działania korygujące. Monitorowanie procesów pod kątem wymagań prawnych oraz wymagań ze strony klientów odbywać się może poprzez:

- zbieranie informacji na temat poziomu zadowolenia społeczności lokalnej;
- monitorowanie prawidłowości i terminowości realizacji zadań i projektów realizowanych w gminie;
- analizę informacji na temat skarg i uwag do pracy gminy;
- analizę wystąpień pokontrolnych.

Kolejną trudność zidentyfikowaną w urzędach to wprowadzanie mechanizmów doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawianie nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak audyt procesów, systematyczna samoocena, ocena i analiza osiągniętych wyników oraz porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach. Ma to istotne znaczenie w przypadku zmiany zadań realizowanych przez urząd bądź potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii. A czasami wynika to z wystąpienia innych czynników zewnętrznych.

WNIOSKI

Analiza organizacyjna w badanych podmiotach ujawniła wiele sytuacji trudnych do rozwiązania dla ich pracowników ze względu na brak wiedzy, jak również brak czasu do zgłębiania wiedzy z zakresu organizacji i zarządzania. Wydaje się, że podstawowym sposobem usprawnienia systemu zarządzania jest wprowadzenie w długim okresie standardów jakości, takich jak ISO 9000. Na dzisiaj istotne jest podwyższenie sprawności i efektywności pracy urzędu poprzez:

- usprawnienie komunikacji z petentami i mediami;
- zwiększenie działań informacyjno marketingowych z wykorzystaniem dostępnych środków, między innymi biuletynów informacji publicznej;
- utworzenie ogólnodostępnego punktu obsługi klienta, gdzie będzie można uzyskać pomoc i informacje dotyczące pracy urzędu;
- okresowe badania satysfakcji klientów urzędu, a co za tym idzie, reagowanie na zidentyfikowane nieprawidłowości;
- organizacja szkoleń pracowników, co pozwala na zwiększenie ich kwalifikacji.

Ważna jest również, z punktu widzenia pracowników, umiejętność wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania, takich jak: zarządzanie przez partycypację, zarządzanie projektami, umiejętność pracy w zespole, czy outsourcing usług.

Wprowadzenie powyższych zmian przyczyni się do:

- usprawnienia systemu zarządzania urzędem gminy;
- optymalizacji realizacji procesów;
- zapewnienia terminowości realizacji usług;

- minimalizacji ryzyka popełnienia błędów;
- wzrostu zadowolenia klientów poprzez poprawę oferowanych przez Gminę usług;
- poprawy komunikacji wewnętrznej;
- łatwiejszego wdrażanie nowych pracowników.

LITERATURA

- [1] Uchwała TK z dnia 27.09.1994 roku.
- [2] Szczerbowski A., *Analiza struktury gminy*, Samorząd.infor.pl 2010.
- [3] Nalepka A., *Struktura organizacyjna*, Antykwa, Kraków 2001.
- [4] Zawicki M., Mazur S., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków 2010.
- [5] Skalik J., *Projektowanie systemów zarządzania*, Wrocław 1997.
- [6] [online] [dostęp: 2011]. Dostępny w Internecie: www.krzecin.pl/ksiega.jakosci.pdf.

ORGANISATIONAL DIAGNOSIS AND DIRECTIONS OF CHANGES IN COMMUNE OFFICES

Summary

The aim of this paper is to present the general results of an organisational analysis conducted in small communes in the south-west part of Poland. The organisational diagnosis focused on three areas: the structural and organisational arrangement, responsibilities for processes and the optimisation of the responsibilities and duties of individual positions. The adjustment and regulation of these areas will be essential for the efficient functioning of employees and effective decision-making.

Key words: *commune office, diagnosis, organisational structure, organisational regulations, processes, adjustment, workplaces, management*