

Michał FLIEGER¹

DAŻENIE DO USPRAWNIENIA ZARZĄDZANIA GMINAMI DZIĘKI WYKORZYSTANIU ZAŁOŻEŃ WYBRANYCH WSPÓŁCZESNYCH KONCEPCJI ZARZĄDZANIA

Artykuł przedstawia założenia koncepcji New Public Management, które dotyczą możliwości stosowania dziesięciu wybranych współczesnych koncepcji zarządzania biznesowego w zarządzaniu gminami. Szerszej analizie poddano Model 3 NPM, który stwarza szanse doskonalenia organizacji samorządowej poprzez ciągłe zarządzanie zmianą organizacyjną i poprzez wskazanie możliwości budowania w gminach efektywnej kultury organizacyjnej, często przy wykorzystaniu elementów planowania strategicznego, tj. określania misji i celów nadrzędnych. Model ten pokazuje też możliwość zastosowania szeregu współczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym.

1. WPROWADZENIE

Współcześnie gminy stoją przed koniecznością podjęcia intensywnych prób usprawnienia procesu zarządzania. Fakt ten związany jest z coraz większą konkurencją, której poddawane są rywalizując o przyciągnięcie na swój teren nowych inwestycji lub zachęcając inwestorów prowadzących na ich obszarze działalność gospodarczą do jej rozszerzenia. Dodatkowo, coraz większe wymagania stawiane gminom w związku z reformą samorządową sprawiają, że nowe zadania wymagają bardziej złożonego spojrzenia na proces zarządzania gminą niż podejście o charakterze czysto administracyjnym². Równolegle gminy poddawane są coraz większej presji ze strony społeczności lokalnych, które stawiają nowe, wysokie wymagania związane ze skutecznością bieżącego zarządzania i efektywnością wykorzystania posiadanych zasobów. Jest to częściowo związane z pojawiającą się wśród społeczności lokalnych świadomością, że mienie gminy (którym gmina zarządza), jest własnością jej mieszkańców, a nie dobrem „niczym”.

Powyższe zjawiska powodują, że gminy stoją przed koniecznością poszukiwania nowych sposobów usprawniania systemów zarządzania. Jednym z nich jest próba odpowiedzi na pytanie: jakie są obszary współczesnych koncepcji zarządzania, tworzonych z myślą o przedsiębiorstwach sektora biznesowego, które można wykorzystać dla zwiększenia efektywności zarządzania lokalnego i jakie są możliwości dokonania takiej implementacji? Odpowiedź na powyższe pytanie jest podstawowym celem niniejszego artykułu.

¹ Dr Michał Flieger, Instytut Zarządzania, Katedra Nauk Ekonomicznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² M. Flieger, *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 151.

2. MODELE KONCEPCJI NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management stanowi próbę zastosowania zasad i modeli zarządzania znanych z działalności gospodarczej w administracji publicznej. Bazując na tym, można wyodrębnić szereg zadań administracji publicznej, które winny być zrealizowane poprzez metody przeniesione z najlepszych praktyk sektora prywatnego. Są to m.in.: konkurencyjność, orientacja na wyniki, kierowanie się interesem klienta, przedsiębiorczość, przewidywanie, decentralizacja oraz prorynkowe nastawienie. W ramach Nowego Zarządzania Publicznego podejmuje się m.in. działania na rzecz dekoncentracji dostarczania usług publicznych w taki sposób, aby oferowały je możliwie małe agencje, a ich klienci mieli szeroki zakres wyboru między wykonawcami usług. W niektórych przypadkach wprowadza się wręcz mechanizmy konkurencji w zakresie dostarczania usług publicznych między agencjami publicznymi, firmami oraz organizacjami społecznymi. Na szerszą skalę zaczyna się także stosować outsourcing (zlecanie na zewnątrz działalności pomocniczej i uzupełniającej) poprzez zamówienia publiczne, gwarantujące konkurencyjność ofert.

NPM zawiera różne podejścia do sposobu i zakresu przeprowadzanych reform, które skutkują wyodrębnieniem czterech podstawowych modeli (tabela 1). Dla potrzeb niniejszego referatu, w punkcie 4 przybliżona zostanie istota Modelu 3.

Tabela 1. Zestawienie podstawowych modeli w zakresie NPM

Model 1
Skierowany jest na zwiększenie efektywności administracji publicznej poprzez: <ul style="list-style-type: none"> • nacisk na zarządzanie finansami; efektywność i rachunek kosztów • wyznaczanie celów i monitorowanie wyników • wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwość dokonywania porównań na bazie najlepszych praktyk i rozwiązań) • odpowiedzialność dostawcy usług wobec konsumenta • bardziej elastyczny system płac, szczególnie dla kadry kierowniczej • nowe formy zarządzania: marginalizację organów wybieralnych, większą rolę kadry kierowniczej
Model 2
Kojarzony jest z próbami zmniejszenia zakresu administracji publicznej w gospodarce, decentralizacji podejmowania decyzji oraz z dążeniem do stworzenia bardziej elastycznego systemu świadczenia usług publicznych
Model 3
Związany jest z kierunkiem dążenia do doskonałości w zarządzaniu i wskazuje na potrzebę nacisku na rozwój organizacji, kultury organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany, budowanie misji organizacji administracji publicznej
Model 4
Deklaruje bezpośrednio orientację na zapewnienie efektywnych usług publicznych poprzez m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • osiągnięcie doskonałości w zakresie świadczenia usług publicznych • zainteresowanie potrzebami końcowego użytkownika (a nie tylko bezpośredniego klienta) w procesie świadczenia usług • przesunięcie władzy z organów mianowanych na wybieralne • określenie zadań i wartości w zakresie usług publicznych

Źródło: Opracowanie własne.

3. KONCEPCJE ZARZĄDZANIA WPŁYWAJĄCE NA SKUTECZNOŚĆ ZARZĄDZANIA GMINĄ

Zarządzanie rozwojem organizacyjnym gminy można rozumieć jako próbę wykorzystania współczesnych koncepcji zarządzania, budowanych głównie z myślą o przedsiębiorstwach prywatnych dla potrzeb sektora publicznego. Wydaje się, że nie ma przeszkód w poszukiwaniu możliwości przeniesienia głównych myśli i mechanizmów towarzyszących tym koncepcjom na sektor publiczny. Punktem wyjścia dla takiego procesu jest jednak świadomość możliwości i konieczności podjęcia takiego postępowania, które może skutkować dostosowaniem współczesnych organizacji samorządowych do zmieniających się warunków ich otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego. Zbiór podstawowych współczesnych koncepcji zarządzania, które mogą być wykorzystane do efektywnej budowy organizacji samorządowych, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Współczesne koncepcje zarządzania mogące znaleźć zastosowanie w rozwoju organizacji samorządowego

Lp.	Nazwa koncepcji	Krótką charakterystyka i istota koncepcji
1	Systemowa koncepcja organizacji i zarządzania	Całość to więcej niż suma jej części, a więc konieczne jest badanie poszczególnych elementów nie w oderwaniu od siebie, ale wraz z uwzględnieniem relacji zachodzących między nimi
2	Organizacja fraktalna	Fraktal jest samodzielnie funkcjonującą jednostką organizacji, której cele i wydajność mogą być jednoznacznie opisane i są determinowane przez usytuowanie w konfiguracji łańcucha wartości organizacji. Fraktale działają więc w tunelu wartości dodanych tak w odniesieniu do klientów wewnętrznych, jak i zewnętrznych.
3	Przedsiębiorstwo inteligentne	Najważniejszym kapitałem organizacji inteligentnej jest człowiek oraz generowane przez niego dobra niematerialne (wizja, filozofia, misja, polityka, cele strategiczne, taktyczne i operacyjne, <i>know-how</i> , doświadczenie, <i>goodwill</i>). Stanowią one siłę i bazę działania organizacji, a zasoby finansowe i rzeczowe mają drugorzędne znaczenie.
4	Organizacja wirtualna	Jest to organizacja, która transformuje wiedzę w procesy generujące wartość dodaną w przestrzeni rynkowej. Jest zbiorem różnych mniejszych firm (jednostek, organizacji) powołanych do realizacji danego zadania, które się wzajemnie uzupełniają i w rezultacie tworzą nową jakość organizacji pracy i nową, optymalną wartość dla klienta.
5	Zarządzanie zintegrowane	Polega na permanentnej budowie sieci pól potencjałów sukcesu: strategicznych (perspektywa długofalowa), taktycznych (perspektywa średniofalowa) i operacyjnych (perspektywa średnio- i krótkofalowa).
6	Organizacja ucząca się	To taka, która doskonali swoje działania dzięki wiedzy pracowników i głębszemu zrozumieniu przez nich zasad

		i celów organizacji; która wpisuje doświadczenia we wzorce działań przyszłych; która identyfikuje i eliminuje błędy; która wspomaga uczenie się wszystkich jej członków i sama się ciągle przekształca.
7	Zarządzanie procesami	Identyfikacja i nazwanie procesów, rozumianych jako czynności przebiegające równolegle, warunkowo lub sekwencyjnie, prowadzących do zmiany zasobów przedsiębiorstwa w produkty; następnie sterowanie tymi procesami dla maksymalizacji wartości dodanej.
8	Organizacja sieciowa	Jest zbiorem więcej niż dwóch samodzielnych organizacji, które połączone są więziami kooperacyjnymi, tj. wspólnym, powtarzalnym decydowaniem o przeznaczeniu zasobów, działaniem w dłuższym horyzoncie, rozszerzeniem dostępu do informacji; formą koordynacji działań między stronami są negocjacje i porozumienia, a nie konkurencja.
9	Benchmarking	Poszukiwanie najefektywniejszych metod dla danej działalności, pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną, poprzez porównywanie się z najlepszymi. W ten sposób wytycza się drogę ku organizacji będącej wzorem jakości i produktywności
10	Outsourcing	Możliwość wykorzystywania niezależnych, zewnętrznych podmiotów jako dostawców określonych dóbr i usług zamiast konieczności rozwijania tych sfer działalności wewnątrz przedsiębiorstwa ³ .

Zródło: Opracowanie własne.

Jak pokazuje zestawienie zawarte w tabeli 2, każda z ogólnie przedstawionych tam koncepcji może stać się źródłem inspiracji do rozwoju i dokonania w organizacji zmian zwiększających efektywność jej działania. Pomimo że koncepcje te powstały głównie z myślą o przedsiębiorstwach sektora prywatnego, wydaje się, że analizując ich istotę przy jednoczesnym uwzględnieniu cech charakterystycznych instytucji sektora samorządowego można dokonać wielu usprawnień. Stąd, jak wspomniano wcześniej, punktem wyjścia musi być świadomość i chęć osób zarządzających oraz decydentów najwyższego szczebla (również ustawodawców), aby wykorzystać bogaty dorobek nauki organizacji i zarządzania w tym zakresie.

Systemowa koncepcja zarządzania wydaje się mieć zastosowanie zarówno w organizacjach biznesowych, jak i publicznych. Podejmując decyzje strategiczne, ale również bieżące, władze gminy powinny uwzględniać ich wpływ na działanie systemu (gminy) jako całości. W myśl tej koncepcji decyzje zwiększające efektywność jednostkowego obszaru działania organizacji nie muszą prowadzić do wzrostu efektywności działania całego systemu. Przykładem mogą być decyzje dotyczące likwidacji wydziałów lub jednostek organizacyjnych gminy. Działanie takie przynosi natychmiastowe korzyści w postaci redukcji kosztów w danym obszarze, ale może skutkować wzrostem kosztów działalności całego urzędu gminy. Innym przykładem może być decyzja o przyciągnięciu

³ K. Perechuda, *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Placet, Warszawa 2000, s. 116.

znaczącego inwestora na teren gminy. Działanie takie jest zwykle kosztowne, ale może skutkować napływem na dany teren innych firm i przyspieszeniem rozwoju gospodarczego gminy w długim okresie. Jak widać więc, perspektywa systemowa jest nie tylko przydatna, ale wręcz niezbędna w celu efektywnego zarządzania gminą.

Koncepcja organizacji fraktalnej zakłada traktowanie organizacji jako zbioru indywidualnych, podobnych, dynamicznych i samoorganizujących się elementów, które poprzez nawigowanie w tunelu wartości dodanych osiągają założone dla organizacji cele⁴. Koncepcja ta sprowadza się do rozumienia jednostek organizacyjnych, działów i pracowników (mikrofraktali) jako autonomicznie działających elementów gminy, które postrzegają swoje otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne w perspektywie klienta, a ściślej rzecz ujmując, w perspektywie kreowanej dla niego wartości dodanej. Wartość ta przyświeca każdemu działaniu mikrofraktali, zatem eliminowane są działania zbędne, nie przynoszące wartości, co skutkuje znaczną redukcją kosztów działania organizacji. Dodatkowo przyjmując perspektywę organizacji fraktalnej, która ogranicza działania kontrolne, ponieważ fraktale na bieżąco odtwarzają swoje cele operacyjne, a perspektywa wartości dodanej sprzyja ciągłej restrukturyzacji wewnątrzkomórkowej, wpływającej na naturalną maksymalizację efektywności działania mikrofraktali. Niniejsza koncepcja jest jednym z najnowocześniejszych ujęć organizacji i wydaje się, że również gminy powinny ją stosować w procesie zarządzania na wszystkich szczeblach.

Koncepcja przedsiębiorstwa inteligentnego zakłada, że człowiek oraz generowane przez niego dobra niematerialne stanowią bazę działania i są siłą napędową stanowiącą o konkurencyjnej przewadze organizacji. Aby podkreślić znaczenie tej perspektywy dla gmin, należy przyjąć, że ich pracownicy dysponują swobodą działania i nie ograniczają się do prostych, powtarzalnych działań o charakterze administracyjnym. Za tym punktem widzenia przemawia współczesna praktyka działania gmin, gdzie oprócz oczywistych działań administracyjno-urzędniczych, pracownicy podejmują decyzje o charakterze autonomicznym, np. dotyczące struktury dochodów i wydatków budżetowych; wysokości i struktury podatków lokalnych; działań zmierzających do rozwoju gospodarczego gminy, związanych z zainteresowaniem i przyciągnięciem na teren gminy inwestorów sektora prywatnego; sposób i otwartość w kontaktach z mieszkańcami gminy i wiele innych. Dodatkowo, wraz ze wzrostem poziomu konkurencji pomiędzy gminami coraz większe znaczenie ma osiąganie tzw. skumulowanego efektu inteligencji funkcjonalnych, takich jak inteligencja informacyjna, technologiczna, innowacyjna, finansowa, marketingowa, organizacyjna społeczna i ekologiczna. Obszary te mogą stanowić o przewadze konkurencyjnej gminy, która poprzez przyspieszenie rozwoju gospodarczego prowadzi do poprawy poziomu życia jej mieszkańców. Ponadto bardzo ważnym aspektem przemawiającym za bezwzględną koniecznością zastosowania tej koncepcji w zarządzaniu gminą jest to, że bez odpowiedniego potencjału intelektualnego gminy utrudnione staje się wykorzystanie w s z y s t k i c h pozostałych koncepcji zarządzania. Odpowiedni pracownicy są więc niezbędnym warunkiem efektywnego, sprawnego i nowoczesnego zarządzania gminą. Implementacja założeń tej koncepcji wydaje się nie tylko możliwa, ale i konieczna dla korzystania z założeń pozostałych.

Organizacja wirtualna to kolejna koncepcja zarządzania, która może być wykorzystana przez gminy dla usprawnienia ich działania. W teorii zarządzania istnieje wiele definicji

⁴ K. Perechuda, *op. cit.*, s. 26–28.

i ujęć organizacji wirtualnej. Wydaje się jednak, że najbardziej przydatną i postępową definicją jest rozumienie organizacji wirtualnej jako zsynchronizowanych krytycznych czynników sukcesu, kreujących wartości dodane w przestrzeni rynkowej. Krytyczne czynniki sukcesu w ujęciu wewnętrznym należy rozumieć w tym przypadku jako jednostki gminne (działy, pracowników), które dobrane zostały do realizacji jakiegoś zadania, celu przez tzw. integratora na podstawie posiadania komplementarnych, kluczowych umiejętności lub cech (kompetencji). Taka konfiguracja ma zapewnić maksymalizację kreowanej wartości dodanej i jak najsprawniejsze osiągnięcie celu. W ujęciu zewnętrznym krytyczne czynniki sukcesu to potencjały, umiejętności lub kompetencje gmin współdziałających ze sobą np. w związkach międzygminnych dla osiągnięcia wspólnego celu. W ujęciu tym gminy mogą także współpracować z jednostkami sektora prywatnego dla realizacji określonych zadań. Konfiguracja kluczowych czynników sukcesu w organizacji wirtualnej powoduje, że maksymalizowane jest prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądanej wartości dodanej poprzez optymalizację struktury składowej organizacji. Należy zaznaczyć, że dzięki aktywnemu wykorzystaniu współczesnych urządzeń teleinformatycznych zanikają tu ograniczenia terytorialne. Jak widać, gminy mają znaczne możliwości wykorzystania tej koncepcji dla realizacji swoich celów, budowania przewagi konkurencyjnej, tworzenia aliansów, związków ponadgminnych itp.

Koncepcja zarządzania zintegrowanego zakłada bieżące, procesowe kreowanie, pomiar i wykorzystywanie strategicznych, taktycznych oraz operacyjnych potencjałów sukcesu, które mogą stać się podstawą kreacji wspomnianego wyżej przedsiębiorstwa wirtualnego. Na poziomie strategicznym potencjał sukcesu gminy może przyjmować postać odpowiednio ukształtowanych procesów; na poziomie taktycznym – zbioru sytuacji, zachowań; na poziomie operacyjnym – zbioru ról organizacyjnych ucieleśnianych przez poszczególnych pracowników. Istotą tej koncepcji jest nie tylko uświadomienie sobie istnienia powyższych potencjałów sukcesu w gminie, ale także ich skalowanie (pomiar), poszukiwanie (kreowanie) i eksploatacja. Działania te przyjmować powinny charakter ciągły, ponieważ organizacja na bieżąco poszukuje i wykorzystuje nowe, pojawiające się lub kreowane potencjały. Zaniechanie działań w tym zakresie skutkować może deficytem potencjałów, co może osłabić pozycję konkurencyjną gminy lub wyeliminować ją z realizowanych równolegle przedsięwzięć wirtualnych⁵.

Koncepcja organizacji uczącej się wpisuje się we wspomniany wcześniej wymóg budowania przewagi konkurencyjnej w oparciu o wartości niematerialne. Uczenie się organizacji to proces doskonalenia wiedzy pracowników i głębsze zrozumienie zasad i celów działania organizacji. Jest to też umiejętność wyciągania wniosków na podstawie doświadczeń historycznych, co powoduje, że pracownicy samodzielnie doskonalą swoje działania w czasie. Dodatkowo, jak wspomniano wcześniej, aby efektywnie stosować poszczególne koncepcje zarządzania w praktyce, niezbędne jest posiadanie odpowiednich zasobów intelektualnych organizacji. Zasoby te należy w odpowiedni sposób kształtować, ale również sama organizacja, jej struktura, stosowane metody zarządzania oraz techniki organizatorskie muszą spełniać pewne warunki, aby organizacja miała potencjał kreowania właściwych zasobów intelektualnych. Zgodnie z założeniami koncepcji organizacji uczącej się (bazującej na wiedzy), warunki te to specyficzna kultura organizacyjna, otwarty system informacyjny, konstruktywna konfrontacja oraz bieżące procesy uczenia się.

⁵ Koncepcja przedsiębiorstwa wirtualnego zakłada, że organizacja może uczestniczyć w szeregu równoległych projektach w różnych konfiguracjach.

Spełnienie tych warunków wymaga od organizacji ciągłego diagnozowania zdolności organizacji do uczenia się dzięki zastosowaniu odpowiednich narzędzi, oraz dokonywania korekt ewentualnych odchyłeń od wartości pożądaných⁶. Jak widać, zastosowanie koncepcji organizacji uczącej się jest nie tylko niezbędne dla efektywnego zarządzania, ale również dla efektywnej implementacji innych koncepcji w organizacji. Gmina musi więc aktywnie stosować tę koncepcję w procesie zarządzania.

Zarządzanie procesami to koncepcja odnosząca się do kształtu struktury organizacyjnej, a ściślej rzecz ujmując, do odejścia od struktury tradycyjnej (hierarchicznej) na rzecz struktury procesowej (poziomej). Wdrożenie tej koncepcji wymaga wyodrębnienia ciągów czynności, które składają się na procesy przebiegające w organizacji i dokonania ich segregacji i strukturalizacji. W wyniku tych działań redukcji ulegają koszty i podwyższa się jakość procesów. Organizacja zaczyna opierać swoje działanie na stworzonej mapie procesów, które składają się ze ściśle zdefiniowanych ról organizacyjnych (pełnionych przez kompetentnych pracowników). Procesy te są również na bieżąco monitorowane. Pełne wdrożenie koncepcji procesowej w gminach wydaje się utrudnione, gdyż oznaczałoby rewolucyjne zmiany w ich sztywnych, hierarchicznych strukturach organizacyjnych. Trudnościom tym mogłyby również towarzyszyć problemy o charakterze mentalnym i społecznym. Nie oznacza to jednak, że gminy nie mogą wykorzystać pewnych elementów koncepcji procesowej. Wydaje się bowiem, że nie ma przeszkód w analizowaniu organizacji w przekroju procesowym nawet wtedy, gdy organizacja ta działa tradycyjnie. Taka analiza może skutkować eliminacją stanowisk i działań zbędnych, nie przynoszących wartości dodanej. Dodatkowo, jednym z najistotniejszych aspektów podejścia procesowego jest perspektywa marketingowa sąsiadujących ze sobą stanowisk (ról organizacyjnych). W ten sposób aktorzy organizacyjni zadają sobie pytanie o wymagania klienta wewnętrznego i sposoby zaspokojenia tego specyficznego „popytu”. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala na maksymalizację wartości dodanej działań pracowników uczestniczących w poszczególnych ciągach procesów. Jak widać, choćby częściowe przyjęcie założeń koncepcji procesowej może zwiększyć efektywność wykonywanych w gminie zadań i przyczynić się do znacznych oszczędności czasu, wysiłku i kosztów. Dodatkowo, organizacja „odchudza” swoją strukturę, stając się bardziej elastyczną, co może mieć duże znaczenie w procesie budowania przewagi konkurencyjnej i zarządzania w wysoce turbulentnym otoczeniu.

Koncepcja sieciowa opiera się na założeniu, że organizacja łączy się w procesie wytwórczym z innymi organizacjami dla osiągnięcia wspólnego celu (produkcji produktu). Firmy tworzące taką sieć podejmują decyzje dotyczące swoich działań indywidualnie i kolektywnie, współdziałają w dłuższych horyzontach czasowych, dostarczają sobie wzajemnie obszernych informacji koniecznych do efektywnego działania oraz unikając wzajemnej konkurencji opierają się na negocjacjach i porozumieniach. Ich działania częściowo koordynowane są przez brokera, którym jest zwykle organizacja posiadająca szerokie informacje na temat możliwej konfiguracji takiej sieci oraz posiadająca lokalnie ugruntowaną pozycję, ułatwiającą działanie całej sieci i stawiającą w mniej uprzywilejowanej pozycji organizacje znajdujące się poza siecią. Zastosowanie tej koncepcji w gminach może odbywać się na poziomie mikro i makro. Poziom mikro to budowa sieci w celu efektywnej realizacji bieżących zadań zrzeszonych gmin (np. wspólne wysypisko śmieci

⁶ M. Czerska, R. Rutka, *Metoda diagnozowania zdolności przedsiębiorstwa do uczenia się*, [w:] *Metody diagnozowania przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998, s. 22.

lub oczyszczalnia ścieków); poziom makro to budowanie sieci dla osiągnięcia ponadgminnych celów strategicznych, np. łączenie się gmin w związki w celu współdziałania na rzecz przyspieszenia rozwoju gospodarczego całego regionu – w ten sposób gminy mogą podzielić się działaniami prowadzącymi np. do utworzenia w regionie specjalnej strefy przemysłowej bądź przeprowadzenia znacznych (ponadgminnych) inwestycji infrastrukturalnych finansowanych ze środków centralnych⁷. Osiągnięcie takich celów w skali makro powoduje, że gminy zyskują przewagę konkurencyjną nad gminami z innych regionów. Gdy wziąć pod uwagę stale poszerzający się zakres obowiązków gminnych (wprowadzonych zgodnie z założeniami reformy samorządowej), nasilenie procesów konkurencyjnych oraz ograniczoność zasobów gminnych, wydaje się, że koncepcja sieciowa przedstawia bardzo potrzebne i skuteczne narzędzia zarządzania współczesnymi gminami.

Jak wspomniano wyżej, gminy działają obecnie w turbulentnym otoczeniu i aby się rozwijać i pozostać konkurencyjnymi, muszą się ciągle zmieniać. Benchmarking jest poszukiwaniem metod najefektywniejszych dla danej działalności (w tym przypadku dla działalności samorządowej gminy), pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną poprzez porównywanie się z najlepszymi⁸. W wyniku takiego porównania organizacja ocenia, czy elementy zarządzania stosowane przez najlepszych z branży (najbardziej konkurencyjne i najlepiej rozwinięte gminy) mogą i powinny być zastosowane lokalnie. Porównanie to dostarcza nowych perspektyw i pomysłów, które skutecznie wykorzystywane są przez konkurencję, a więc istnieje duże prawdopodobieństwo, że stosując je w praktyce gmina polepszy również swoją sytuację. W wyniku porównań gmina może rozpoznać działania, które są niezbędne dla budowania przewagi konkurencyjnej, ale jednocześnie przewagi tej nie gwarantują, ponieważ stosowane są powszechnie przez konkurentów. Nie oznacza to jednak, że gmina może zaniechać takich działań, ponieważ zaniechanie takie prowadzi zwykle do znacznego pogorszenia pozycji konkurencyjnej⁹. W wyniku porównań gmina może też zdefiniować działania, które pozwoliły liderowi osiągnąć wiodącą pozycję. Możliwe jest zatem bezpośrednie skopiowanie owych działań lub ich niewielka modyfikacja, uwzględniająca uwarunkowania lokalne. Wydaje się zatem, że koncepcja benchmarkingu powinna być przez gminy aktywnie wykorzystywana w zarządzaniu bieżącym oraz strategicznym, ponieważ jest uniwersalna i odnosić się może do wszystkich aspektów zarządzania organizacją.

Ostatnią badaną w niniejszym artykule koncepcją jest outsourcing, czyli możliwość wykorzystywania niezależnych, zewnętrznych podmiotów jako dostawców określonych dóbr i usług zamiast rozwijania tych sfer działalności wewnątrz przedsiębiorstwa. Głównym kryterium decyzji dotyczących internalizacji działań lub ich przeniesienia poza organizację jest koszt wytworzenia produktu i koszty transakcyjne oraz jakość¹⁰. Często kryteria te przemawiają za przekazaniem zadań mniejszym, wyspecjalizowanym firmom, które korzystając z efektu specjalizacji pracy stanowią godną uwagi alternatywę dla dzia-

⁷ Może tu chodzić o podział i skoordynowanie działań lobbujących w kierunkach pożądanym przez wszystkie gminy regionu. Prowadzi to do ich uprzywilejowania w stosunku do gmin z innych regionów.

⁸ R. Camp, *Le benchmarking. Pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*, Éditions d'Organisation, Paris 1995, s. 185.

⁹ M. Flieger, *Czynniki lokalizacyjne przedsiębiorstw kształtujące atrakcyjność inwestycyjną gmin w dobie globalizacji*, Ars boni et aequi, Poznań 2008, s. 155–160.

¹⁰ O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 89.

łań własnych gminy. Gminy mogą zatem aktywnie wykorzystać koncepcję outsourcingu w swoich działaniach. Możliwych obszarów jest wiele, np. usługi budowlane, działania marketingowe, część zadań publicznych (wywóz śmieci, sprzątanie ulic itp). Dodatkowo należy zaznaczyć, że outsourcing sprzyja procesowi wspierania przedsiębiorczości na terenie gminy, gdyż zlecając działania na zewnątrz gmina kreuje popyt dla firm lokalnych, które dzięki takim praktykom mogą funkcjonować i rozwijać się. Jak widać, koncepcja ta może przynieść gminom korzyści w wielu obszarach skutkując nie tylko obniżeniem kosztów i podniesieniem jakości działań, ale również przyspieszeniem lokalnego rozwoju gospodarczego.

4. ISTOTA MODELU 3 NEW PUBLIC MANAGEMENT

Model 3 NPM jest próbą przeniesienia trendów i modeli postępowania przedsiębiorstw prywatnych na samorządy w takich obszarach, jak zarządzanie rozwojem organizacyjnym, budowanie kultury organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany i budowanie misji administracji publicznej. W ostatnim czasie przedsiębiorstwa sektora prywatnego próbują sprostac trzem równolegle występującym zjawiskom: postępującej globalizacji gospodarki, wzrostowi tempa rozwoju technologii oraz masowemu poszukiwaniu nowego modelu organizacji, gwarantującego utrzymanie konkurencyjności. Pojawiają się również różnorodne koncepcje teoretyczne, niosące propozycje dostosowania przedsiębiorstw do wspomnianych wyżej zjawisk. Zmiany, jakie powinno przechodzić przedsiębiorstwo (organizacja), sprowadzają się do takiego dobrania oraz zorganizowania zasobów organizacyjnych, by móc efektywnie funkcjonować we współczesnym, turbulentnym otoczeniu¹¹. Okazuje się, że gminy muszą sprostać równie silnej konkurencji jak przedsiębiorstwa prywatne, chociażby w zakresie budowania przewagi konkurencyjnej skutkującej przyspieszeniem rozwoju gospodarczego gminy¹².

Istotnym aspektem Modelu 3 jest analiza możliwości zarządzania jednostkami samorządowymi poprzez tworzenie kultury organizacyjnej (zarządzanie przez kulturę). Metoda ta jest obecnie coraz popularniejsza wśród przedsiębiorstw sektora prywatnego, gdyż odnosi się do nieuchwytnych i trudno mierzalnych aspektów ich działalności, a właśnie tam współcześnie upatruje się źródła potencjalnej przewagi konkurencyjnej. Kultura organizacyjna jest zbiorem wartości, symboli i norm, które rozwijają się w organizacji albo samorzutnie, czyli bez podejmowania prób ich ukierunkowania, albo poprzez proces aktywnego zarządzania wszystkimi wymienionymi wcześniej elementami. Dodatkowo kultura jest przekazywana nowym pracownikom, w sposób świadomy lub nie, przede wszystkim poprzez modele zachowań (główny nośnik kultury), które wpływają na sposób myślenia, zachowania, wartości i normy tych pracowników.

Jak wynika z powyższego, kultura organizacyjna jest elementem każdej organizacji, bez względu na to, czy jest ona kreowana i nawet bez względu na to, czy występuje w organizacji świadomość jej istnienia. Fakt ten niesie ze sobą duże zagrożenie dla organizacji, które pozostawiają proces kształtowania kultury organizacyjnej przypadkowi, czyli nie starają się nią zarządzać. Wydaje się zatem, że aby posiadać pracowników kieru-

¹¹ J. Skalik, G. Bełz, *Istota systemu zarządzania w procesie kształtowania i rozwoju organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 17.

¹² M. Flieger, *Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009, s. 147.

jących się pożądanymi normami i wartościami, każda organizacja powinna korzystać z założeń metody zarządzania przez kulturę. Proces ten skutkuje określonymi modelami zachowań pracowników, co przyczynia się do efektywności zarządzania organizacją oraz wpływa na jej wizerunek wewnątrz i na zewnątrz. Bez wątpienia więc efektywność działania oraz budowanie przewagi konkurencyjnej wymaga intensywnych działań w tym zakresie również ze strony jednostek samorządowych.

Przedsiębiorstwa sektora prywatnego przywiązują obecnie dużą wagę do aktywnego zarządzania zmianą organizacyjną, przy czym zmiana ta rozumiana może być jako transformacja, która ma za zadanie poprawę wyników i efektywności działania w perspektywie średnioterminowej oraz jako restrukturyzacja, która ma za zadanie szybkie osiągnięcie trwałej równowagi¹³. Jakkolwiek by zmiany nie definiować, jest ona procesem celowym, zakładającym określony skutek, dlatego do każdej zmiany trzeba podchodzić w sposób uporządkowany i logiczny, jeśli ma ona mieć realne szanse powodzenia¹⁴.

Zmiany bieżące w organizacji mają zwykle za zadanie zwiększenie adaptacyjności i konkurencyjności organizacji w stosunku do otoczenia oraz zmianę wzorców zachowań i systemów wartości członków organizacji (a więc zmianę kultury organizacyjnej). Dodatkowo, zmiany nabierają cech szybkości oraz żywiołowości i muszą być coraz bardziej elastyczne i nowatorskie¹⁵. Poza tym nie sposób aktywnie zarządzać zmianą bez wykorzystania wspomnianej koncepcji systemowej, ponieważ z pozoru pożądana zmiana rozpatrywana z perspektywy systemu może prowadzić do pogorszenia efektywności działania całej organizacji.

Powyższe rozważania dotyczące zmian prowadzą do wniosku, że zmiany są częścią rzeczywistości każdej organizacji bez względu na jej charakter i aby przynosiły zakładane efekty, muszą być skutecznie wprowadzane w życie przy aktywnym wykorzystaniu dostępnych metod i technik zarządzania zmianą. Przykładowo wymienić można metodę zarządzania przez partycypację, której istotą jest stworzenie podwładnym warunków do przejawiania inicjatywy, zgłaszania projektów zmian i udoskonaleń, zapewnienie prawa do krytyki rozwiązań oraz proponowanie alternatywnych pomysłów. Do aktywnego wprowadzenia zmiany potrzebna jest silna motywacja pracowników różnych szczebli, przy której przydatne stają się założenia metody zarządzania przez motywację. Przykłady te wskazują nie tylko na możliwość, ale wręcz na konieczność aktywnego wykorzystania instrumentów zarządzania biznesowego w organizacjach publicznych w tej materii.

Bardzo ważnym aspektem Modelu 3 jest próba budowania misji organizacji publicznej, czyli przeniesienie podstawowych założeń zarządzania strategicznego do sektora publicznego. Misja organizacji publicznej, podobnie jak w przedsiębiorstwach sektora prywatnego, ma za zadanie wyznaczanie ogólnego kierunku i sposobu działania, ma być podstawą kreowania wartości i zachowań członków organizacji oraz elementem wyróżniającym organizację w otoczeniu zewnętrznym (równocześnie jednak z perspektywy wewnętrznej – pracownika oraz zewnętrznej – klienta, kooperanta, konkurenta). W tym rozumieniu misja może być skutecznym elementem budowania przewagi konkurencyjnej organizacji publicznej.

¹³ K. Grzybowska, *Style wprowadzania zmian*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 57.

¹⁴ R. W. Giffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 410.

¹⁵ G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998, s. 108.

Misja może pełnić w organizacjach publicznych jeszcze jedną rolę, dotyczącą zachowania charakteru organizacji działającej dla interesu publicznego, rozumianego jako interes narodowy, dobrobyt społeczny, kultura obywatelska, solidarność społeczna, wspólne wartości narodowe czy wyrzeczenie się interesu własnego¹⁶. Oznacza to, że przeniesienie w tym przypadku instrumentu biznesowego do sektora publicznego paradoksalnie pozwala na zachowanie, ugruntowanie i podkreślenie odmiennego charakteru tych organizacji i ich działalności, i może być bardzo efektywnym instrumentem służącym wyznaczaniu i realizacji celów strategicznych i operacyjnych. Poprawnie zdefiniowana misja organizacji publicznej może tworzyć swoisty tunel nawigacyjny, w którym poruszają się jednostki funkcjonalne, jednostki działające na zasadzie outsourcingu oraz poszczególni pracownicy w kontekście wyznaczania celów niższego szczebla. Jest to przykład przenikania się założeń zarządzania strategicznego, koncepcji przedsiębiorstwa wirtualnego oraz koncepcji organizacji fraktalnej w zarządzaniu, przy czym założenia te przeniesione zostały do sfery zarządzania publicznego.

5. UWAGI KOŃCOWE

Jak pokazują powyższe rozważania, istnieje wiele współczesnych koncepcji zarządzania dedykowanych sektorowi biznesowemu, które z powodzeniem mogą być wykorzystane dla usprawnienia działalności gmin. Koncepcje ze swojej natury charakteryzują się dużym poziomem abstrakcji (ogólności) założeń i stąd zawierają znaczny potencjał aplikacyjny. Skłaniają bowiem osoby zarządzające do refleksji i całościowego, lecz ukierunkowanego spojrzenia na procesy, sytuacje, zachowania i zdarzenia organizacyjne.

Aby jednak taka refleksja miała miejsce, musi wystąpić, po pierwsze, powszechna świadomość możliwości korzystania z osiągnięć teorii zarządzania oraz, po drugie, wiedza o współczesnych koncepcjach i metodach zarządzania wśród kadry zarządzającej. Wydaje się, że w obu tych obszarach występuje wciąż deficyt, stąd uzasadnione wydają się wszelkie próby wykazania przydatności osiągnięć teoretycznych dla praktyki zarządzania oraz próby dotarcia do praktyków zarządzania poprzez badania i publikacje. Działania takie, w których nurt próbuje się wpisać autor niniejszego artykułu, prowadzić mogą do ściślejszej współpracy sektora wiedzy i praktyki, co może skutkować wzrostem skuteczności zarządzania gminami i w konsekwencji wzrostem poziomu ich konkurencyjności zarówno w skali kraju, jak i na arenie międzynarodowej.

LITERATURA:

- [1] Camp R. C., *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, ASCQ Quality Press, Milwaukee, WI 1989
- [2] Camp R., *Le benchmarking. Pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*, Éditions d'Organisation, Paris 1995
- [3] Czerska M., Rutka R., *Metoda diagnozowania zdolności przedsiębiorstwa do uczenia się*, [w:] *Metody diagnozowania przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998

¹⁶ B. Kożuch, *Zarządzanie usługami publicznymi*, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków 2008, s. 38–41.

- [4] Flieger M., *Czynniki lokalizacyjne przedsiębiorstw kształtujące atrakcyjność inwestycyjną gmin w dobie globalizacji*, Ars boni et aequi, Poznań 2008
- [5] Flieger M., *Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009
- [6] Flieger M., *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007
- [7] Giffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004
- [8] Grzybowska K., *Style wprowadzania zmian*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007
- [9] Koźuch B., *Zarządzanie usługami publicznymi*, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków 2008
- [10] Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa: zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998
- [11] Perechuda K., *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Placet, Warszawa 2000
- [12] Skalik J., Bełz G., *Istota systemu zarządzania w procesie kształtowania i rozwoju organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007
- [13] Williamson O., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998

THE USE OF CONTEMPORARY MANAGEMENT CONCEPTS IN PUBLIC SECTOR TO INCREASE EFFECTIVENESS OF GMINA MANAGEMENT

The article presents the idea of New Public Management within the context of applying business management instruments in the public sector. The NPM concept is described in four models perspective which may increase the effectiveness of public sector in different areas of activity. Ten contemporary business management concepts are analyzed along with the possibilities of increasing the effectiveness of communal management through their implementation. Special attention is paid to the Model 3 of New Public Management that may enhance the functioning of local government by way of constantly managing organizational change, building a corporate culture and using elements of strategic management (mission and long-term goals). This model demonstrates the possibilities of introducing contemporary business concepts to the public administration sector.