

**Joanna Kacała, Marek Wąsowicz**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **PRZEŁAMYWANIE BARIER ROZWOJU OBSZARU STRUKTUR I REGULACJI SYSTEMU ZARZĄDZANIA W MAŁYCH URZĘDACH GMINY**

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest prezentacja ogólnych wyników analizy organizacyjnej przeprowadzonej w małych gminach w Polsce południowo-zachodniej oraz wskazanie kierunku rozwoju obszaru struktur i regulacji systemów zarządzania. Dopasowanie i uregulowanie tego obszaru będzie miało podstawowe znaczenie dla funkcjonowania pracowników urzędu i efektywnego podejmowania decyzji.

**Słowa kluczowe:** urząd gminy, struktura organizacyjna, regulacje organizacyjne, system zarządzania.

### **1. Wstęp**

Samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym oraz wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców [Mała Konstytucja 1992, art. 71 i 72].

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. Jest to organizacja wyodrębniona z otoczenia, charakteryzująca się wewnętrznym uporządkowaniem elementów za pomocą określonej struktury organizacyjnej, realizująca określone cele i zadania, które powinny służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych.

Ograniczoność zasobów zmusza do koncentracji na realizacji celów najważniejszych, tzn. takich, które tworzą nowe możliwości rozwojowe, stanowią wyzwanie, dają szansę na mierzalne efekty 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 dopasowanie kompetencji, odpowiedzialności i obowiązków na poszczególnych stanowiskach będzie miało podstawowe znaczenie dla funkcjonowania pracowników urzędu i efektywnego podejmowania decyzji.

Niniejsza praca jest wynikiem analizy organizacyjnej przeprowadzonej w kilku urzędach gmin. Badane były małe gminy o charakterze miejsko-wiejskim, znajdujące się w południowej części Polski i zatrudniające średnio 30 pracowników.

W badaniu zastosowane zostały takie metody badawcze (tj. analiza dokumentów, indywidualne wywiady pogłębione, badania ankietowe i kwestionariuszowe itp.), które umożliwiły wzajemne uzupełnienie informacji zdobytych różnymi metodami. Sytuacja ta była korzystna z punktu widzenia weryfikacji i pogłębienia danych. Różnorodność technik analizy i gromadzenia informacji pozwoliła lepiej poznać i zrozumieć badane problemy oraz stworzyć możliwość dokonania odniesień i porównań.

## 2. Struktura organizacyjna i regulacje

Jeżeli proces zarządzania gminą polega na realizacji priorytetowych celów danej społeczności przez władze lokalne w ramach posiadanych zasobów i kompetencji, to można ją traktować jako organizację gospodarczą, dążącą do określonego rezultatu ekonomicznego. Tutaj tym rezultatem będzie zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Urzędy, podobnie jak przedsiębiorstwa prywatne, mają swoich:

- klientów – odbiorców usług,
- akcjonariuszy – mieszkańców płacących podatki,
- lokalnych interesariuszy – grupy społeczne mające określone możliwości oddziaływania,
- dostawców materiałów i usług wybranych w wyniku przetargów i negocjacji,
- konkurencję – inne gminy walczące o inwestorów, zasoby finansowe (dotacje, fundusze specjalne, unijne itp.), kadrowe, materialne.

Różnica między urzędem a firmą dotyczy efektu końcowego. Akcjonariusze i udziałowcy oczekują od firmy maksymalnego zysku z tytułu zainwestowanego kapitału prywatnego, natomiast mieszkańcy – efektywnych gospodarczo usług o charakterze publicznym.

Niewątpliwie 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 [Szczerbowski 2010]:

- 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 są to stanowiska pracy podlegające bezpośrednio burmistrzowi. 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 osobami zatrudnionymi na część etatu [Szczerbowski 2010].

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 obowiązków wynikających z kierowania na poziomie burmistrza, co związane jest z liczbą podlegających mu bezpośrednio samodzielnych stanowisk. Sprawniejsze z punktu widzenia zarządzania w gminie byłoby stworzenie w miejsce części stanowisk samodzielnych referatu 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.

W wyniku wywiadów okazywało się, że struktura organizacyjna nie została zbudowana na podstawie rzetelnych przesłanek, lecz na jej kształt wpływ mieli po-

szczególności pracownicy. Niektórzy nie chcieli pracować ze sobą lub nie byli w stanie pracować w zespole. W związku z tym zostały stworzone dla nich samodzielne stanowiska lub zostali przeniesieni do innych działów bez zmiany zakresu obowiązków, co spowodowało niejasność rozdzielenia kompetencji pomiędzy referatami.

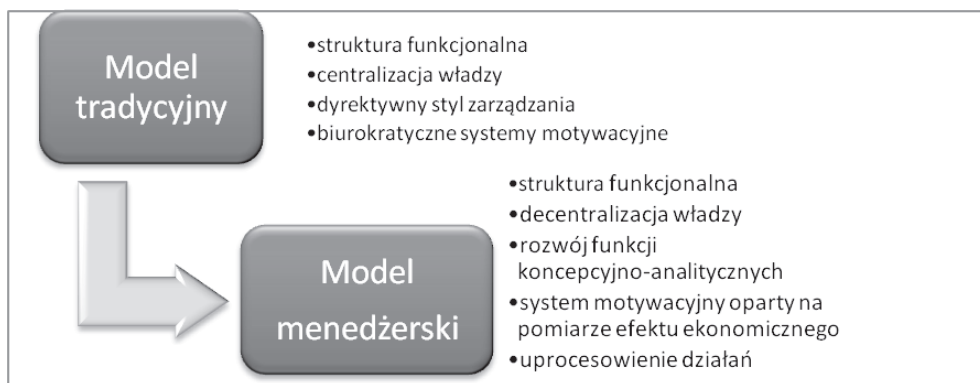
Problemem, jaki się wyłania w kontekście analizy struktur organizacyjnych i stanowisk pracy, jest duża rozpiętość merytoryczna wykonywanych obowiązków. Niejednokrotnie od pracownika wymaga się znajomości wielu ustaw, rozporządzeń z zupełnie różnych dziedzin. Może to powodować nadmierne obciążenie stanowisk pracy, a także może być przyczyną błędów wynikających z nienadążania za zmianami w przepisach. Sytuacja ta jednak jest usprawiedliwiana niewielką liczbą etatów w stosunku do zakresu wykonywanych przez gminę obowiązków. 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 decyzji podejmowanych 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 wynikający 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.

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

Od dość dawna 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. Spowoduje to większą efektywność działania, wynikającą z wprowadzenia sił rynkowych, zmianę narzędzi i instrumentów zarządzania oraz sposobu myślenia urzędników i władz samorządowych. Dotyczyć ona powinna:

- sprawnego zarządzania inwestycją i dostępnymi zasobami,
- zmniejszenia kosztów operacyjnych dzięki niechęci do nadmiernego rozbudowywania administracji,
- efektywnego zarządzania marketingowo-logistycznego poprzez skuteczną promocję, co pozwala zwiększyć przychody operacyjne,
- zwiększenia umiejętności negocjowania i stosowania różnego rodzaju instrumentów i konstrukcji finansowych,



**Rys. 1.** Proponowana opcja zmian w urzędzie gminy

Źródło: opracowanie własne.

- większej presji opinii publicznej, żeby prowadzić działalność jawnie i czytelnie, w oparciu o ekonomiczny rachunek kosztów,
- ograniczenia wpływów politycznych na decyzje gospodarcze,
- rzetelnej realizacji procedur administracyjno-biurowych, z których zachowaniem 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.

Elementem pomocnym w sprawnym kierowaniu urzędem mogłoby być wzmocnienie roli sekretarza gminy (przy odpowiednich kompetencjach, wiedzy i umiejętnościach) do poziomu dyrektora zarządzającego urzędem gminy. Stąd proponuje się, żeby referat organizacyjny, jeżeli jest to możliwe podlegał bezpośrednio jemu. Wynika to z Ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21.11.2008, 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.

### 3. Regulacje organizacyjne

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 [Skalik 1997, s. 48]. Dodatkowo określenie celów i mierników może stanowić składową oceny pracowniczej. Identyfikacja procesów jest wymagana także do wdrożenia systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001.

Liczba procesów realizowanych w gminie jest bardzo duża. Nie wszystkie przekładają się na 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.

W badanych urzędach zostały 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.

Kolejna trudność zidentyfikowana 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.

## 4. Podsumowanie

Bariery rozwoju obszaru struktur i regulacji systemu zarządzania w małych urzędach gminy są dość łatwe do zdiagnozowania, o wiele trudniejsze jest znalezienie sposobów ich przełamania.

Główne elementy, na jakie należy zwrócić uwagę, to:

- tworzenie referatów i stanowisk zgodnych z potrzebami jednostki, a nie dopasowanych do indywidualnych interesów pracowników; dopasowanie umiejętności i wiedzy pracowników do instytucji, a nie na odwrót;
- obciążanie stanowisk pracy zgodnie z zakresem wiedzy i specjalizacji pracowników;
- wprowadzenie karty świadczonych usług;
- opracowanie procesów głównych i pomocniczych w urzędach, wraz z ustaleniem osób odpowiedzialnych (właściciele procesów) oraz ustaleniem mierników procesów;
- dążenie w kierunku informatyzacji i automatyzacji poszczególnych działań.

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.

Zdaniem P. Druckera [Drucker 1994], jeśli system zarządzania organizacji nastawiony jest na stymulację przedsiębiorczości, to prawie każdy może zostać przedsiębiorcą. I odwrotnie, prawie każdy przedsiębiorczy człowiek może zostać biurokratą, jeśli przyjdzie mu działać w systemie stymulującym zachowania biurokratyczne.

## Literatura

- Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Nowoczesność oraz Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Warszawa 1994.
- Mała Konstytucja, DzU 1992, nr 84, poz. 426.
- Nalepka A., *Struktura organizacyjna*, Antykwa, Kraków 2001.
- Skalik J., *Projektowanie systemów zarządzania*, Wrocław 1997.
- Szczerbowski A., *Analiza struktury gminy*, Samorząd.infor.pl 2010.
- Uchwała TK z dnia 27.09.1994.
- Zawicki M., Mazur S., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków 2010.
- [www.krzecin.pl/ksiega.jakosci.pdf](http://www.krzecin.pl/ksiega.jakosci.pdf) (20.04 2011).

## **OVERCOMING BARRIERS OF DEVELOPMENT OF THE STRUCTURE AND REGULATION AREA OF MANAGEMENT SYSTEM FOR SMALL OFFICES OF MUNICIPALITY**

**Summary:** The article aims to present the overall performance of an organizational analysis conducted in small communities in south-western Poland and to show the direction of development of the regulatory structures of management systems. The adjustment of this area will be essential for the functioning of the office staff and the efficient decision-making.

**Keywords:** system management, municipal office, organizational structure, organizational regulations.