

Rafał Kania

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

WPŁYW IMPLEMENTACJI NARZĘDZI ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO NA WZROST EFEKTYWNOŚCI FUNKCJONOWANIA SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Wprowadzenie

Przedstawiciele wielu dyscyplin współczesnej nauki toczą ożywioną dyskusję na temat fundamentów aksjologicznych, założeń, celów, a także optymalnych struktur podmiotów zaliczanych do szeroko rozumianej kategorii organizacji publicznych¹. Nie są to rozważania nowe, bowiem prekursorów refleksji o sprawnie funkcjonującym państwie i władzy publicznej należy szukać w odległej przeszłości. Wystarczy wspomnieć *Państwo i Prawo* Platona² czy *Politykę* Arystotelesa³, prekursorów poszukiwań modelu doskonałej organizacji państwowej. Kolejne pokolenia myślicieli wnosili własny wkład do tej problematyki, dzięki czemu świat idei intensywnie oddziaływał na rzeczywistość, wpływając na ewolucję i przekształcenia sfery publicznej.

Współcześnie w nauce polskiej obserwujemy stopniową krystalizację paradygmatu stosunkowo nowej subdyscypliny – zarządzania publicznego, którego przedmiotem zainteresowań są wspomniane wyżej zagadnienia. Zwolennicy autonomii tego obszaru nauki podnoszą wiele argumentów na rzecz zasadności jej wyodrębnienia w ramach tradycyjnego zarządzania. Wskazywane są również przesłanki uzasadniające emancypację zarządzania publicznego wobec nauk

¹ Termin „organizacja publiczna” został użyty w znaczeniu zaproponowanym przez B. Kożuch. Patrz też: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 83.

² Platon: *Państwo*. Antyk, Kęty 2003; Idem: *Prawa*. MPWN, Warszawa 1960.

³ Arystoteles: *Polityka*. PWN, Warszawa 1964.

o administracji, tradycyjnie zajmujących się analizą funkcjonowania administracji publicznej, uwzględniających jednak głównie aspekty normatywne problematyki⁴.

Różnorodność perspektyw badawczych wpływa pozytywnie na dynamiczny rozwój teoretycznej refleksji o problemach funkcjonowania organizacji publicznych, przynosząc niewątpliwie korzyści ich ostatecznym beneficjentom, obywatelom. Faktycznie bowiem podmioty takie jak administracja rządowa, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa państwowe, spółki komunalne itp. są tylko pośrednimi adresatami osiągnięć omawianych dyscyplin. Dlatego słuszne wydaje się, aby przy jednoczesnym szacunku dla wysiłków badaczy koncentrujących zainteresowania wokół zagadnień teoretycznych, nie pomijać aspektów praktycznych podejmowanych problemów badawczych. Nauka wszak powinna komuś służyć. Takie założenie stanowi powrót do aksjologicznych źródeł zarządzania – prakseologii⁵, której idee konstytuują fundamenty paradygmatu dyscypliny, w szczególności decydują o praktycznym wymiarze nie tylko zarządzania, ale również nauk o administracji. Przy takich założeniach o wartości koncepcji teoretycznych decydować będzie przede wszystkim przydatność praktyczna jej wyników.

Idąc za dyrektywami „dobrej roboty” T. Kotarbińskiego, a także dorobkiem prekursorów polskiej nauki administracji oraz zarządzania publicznego z J. Starościami, Z. Leońskim, W. Dawidowiczem, W. Kieżuniem na czele, podjęto na pograniczu teorii i praktyki próbę usprawnienia funkcjonowania organizacji publicznej. Uściślając, dokonano implementacji jednego z instrumentów menedżerskich oferowanych przez zarządzanie procesowe w spółce komunalnej, Miejskim Zakładzie Gospodarki Mieszaniowej – TBS sp. z o.o. w Płocku (dalej MZGM-TBS sp. z o.o. albo Spółka)⁶.

⁴ S. Sudoł, B. Kożuch: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 382; O. Lissowski: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy...*, op. cit., s. 402; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 32; B. Kożuch: Op. cit., s. 49; M. Zawicki: *Nowe zarządzanie publiczne*. PWE, Warszawa 2011, s. 31; *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz. Liber, Warszawa 2010.

⁵ T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1982, s. 295; W. Gasparski: *Elementy metodologii nauk, cz. I*. Wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009 (niepublikowane).

⁶ Niniejszy tekst zawiera omówienie części wyników wdrożenia projektu doradczego: *Metoda optymalizacji wykorzystania reguł prawnych na przykładzie MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku* autorstwa zespołu w składzie: R. Kania, M. Kowalski, M. Lubiński, przygotowanego w ramach programu eMBA realizowanego przez Akademię Leona Koźmińskiego (wcześniej WSPiZ im. Leona Koźmińskiego).

Cele podjętych działań były dwa. Pierwszy z nich polegał na uporządkowaniu procedur udzielania zamówień publicznych w Spółce w sposób pozwalający na optymalne wykorzystanie konstrukcji prawnych, dopuszczalnych przez polskie ustawodawstwo. Należy bowiem pamiętać o obowiązku bezwzględnego działania organów władzy publicznej, a także podmiotów działających w ich imieniu, w granicach i na podstawie obowiązującego prawa⁷. W omawianym zakresie można mówić o ograniczonym celu praktycznym, udoskonaleniu rozwiązań organizacyjnych w MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku. Drugim celem była próba weryfikacji hipotezy o korzyściach wynikających z jednoczesnego przyjmowania odmiennych perspektyw badawczych właściwych zainteresowaniom nauk o administracji oraz zarządzania publicznego, w szczególności poszukiwania płaszczyzny pozwalającej na syntezę sfery normatywnej i menedżerskiej w organizacji publicznej. Środkiem miała być prowadzona w dłuższej perspektywie czasowej ocena przydatności narzędzi przeznaczonych do modelowania procesów w odniesieniu do jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, ściślej spółki komunalnej.

Przytoczone wcześniej kryteria aksjologiczne, w szczególności oparte na prakseologii paradygmat zarządzania jako nauki praktycznej, stały się punktem wyjścia dla metodologicznych założeń podjętego projektu badawczego. Podążając za propozycjami zawartymi w definicji, zakresem badań, a także systematyką założeń metodologicznych zarządzania publicznego zaproponowaną przez B. Kożuch⁸ można stwierdzić, iż projekt mieścił się w zakresie zainteresowań tej subdyscypliny, ponieważ dotyczył podmiotu zaliczanego do kategorii jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (organizacja publiczna). Stanowił także próbę optymalizacji wykorzystania posiadanych zasobów, w szczególności zorganizowanego działania grupy osób, do osiągnięcia pozytywnego celu, jakim jest poprawa efektywności działania organizacji, wpływająca na podwyższenie jakości usług świadczonych na rzecz społeczności lokalnej.

Kontynuując definiowanie założeń metodologicznych omawianego projektu należy stwierdzić, iż było to badanie jakościowe o charakterze praktycznym. Dotyczyło bowiem wdrożenia i analizy efektywności zmodyfikowanego instrumentu wypracowanego na gruncie zarządzania procesowego – notacji eEPC⁹. Projekt mieścił się zatem w obszarze zainteresowań mikrozarządzania.

⁷ Art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm. Organ wykonawczy gminy, zarówno w sferze imperium, jak i dominium, zgodnie z zasadą legalizmu, jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa. W omawianym przypadku doszło do delegowania części uprawnień w sferze dominium na spółkę komunalną.

⁸ B. Kożuch: *Op. cit.*, s. 59-60.

⁹ eEPC – extended Event Driven Process Chain.

Posiadał także znamiona obserwacji uczestniczącej. Weryfikacja efektywności zastosowanego rozwiązania prowadzona była przez pięć lat, od września 2007 do sierpnia 2012 roku.

Charakterystyka MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku

Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej – Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powstał 10.02.1994 roku pod firmą „Nowy Dom” sp. z o.o. W wyniku kolejnych przekształceń, w szczególności na mocy § 2 Uchwały Nr 664/XXXI/00 Rady Miasta Płocka z dnia 19 września 2000 roku w sprawie: likwidacji Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej – Zakładu Budżetowego, Gmina Płock przejęła większościowy pakiet udziałów w Spółce. Ostatecznie w wyniku kolejnych zakupów udziałów stała się jedynym wspólnikiem Spółki. Dzięki temu lokalne władze samorządowe uzyskały instrument do realizacji jednego z ustawowych zadań własnych gminy, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej Miasta Płocka¹⁰. Cel postawiony przez właściciela, Gminę Płock koresponduje z przedmiotem działalności Spółki, którym jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych rodzin niedysponujących środkami na budowę lub kupno własnego mieszkania, poprzez budowę dla nich mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, a także administrowanie gminnym zasobem mieszkaniowym oraz budynkami wspólnot mieszkaniowych¹¹. Obecnie MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku wpisana jest do KRS pod numerem 0000154882. Siedzibą Spółki jest Płock. 31.03.2012 roku kapitał zakładowy MZGM-TBS sp. z o.o. wynosił 16.384.500 zł i dzielił się na 32.769 udziałów po 500 zł każdy, objętych w 100% przez Gminę Płock. Organami Spółki są: Zgromadzenie Wspólników, Rada Nadzorcza oraz Zarząd.

¹⁰ Art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; Art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.; Art. 151 i n. ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.; W. Gonet: *Spółki komunalne*. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 24; B. Rakoczy: *Prawo gospodarki komunalnej*. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 67; M. Majchrzak: *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*. W: *Nowe zarządzanie...*, op. cit., s. 211; *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*. Red. M. J. Nowak, T. Skotarczak. CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 67.

¹¹ Według Sprawozdania finansowego MZGM-TBS sp. z o.o. za 2011 r. na 31.12.2011 r. Spółka administrowała 7.931 lokalami (w tym 4.810 lokalami gminnymi) o łącznej powierzchni 367.130,61 m² (w tym powierzchnia lokali gminnych 208.453,27 m²).

W kontekście specyficznych relacji wewnątrz korporacyjnych istotny jest fakt, że wraz z wejściem w życie ustawy z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹², funkcję Zgromadzenia Wspólników wykonuje jednoosobowo organ wykonawczy gminy. Ponadto, w skład Rady Nadzorczej wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym trzech przedstawicieli gminy, powoływanych i odwoływanych przez Zgromadzenie Wspólników. Zgodnie z art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej, Rada Nadzorcza powołuje członków Zarządu. W praktyce jednak Rada wykonuje wolę właściciela, czyli Gminy Płock. Pomimo istnienia odrębnej podmiotowości prawnej, Prezydent Miasta Płocka w pełni kontroluje funkcjonowanie Spółki.

MZGM-TBS sp. z o.o. jest przykładem organizacji hybrydowej, posiadającej zarówno cechy podmiotu gospodarczego, jak i organizacji publicznej (non profit)¹³. Z tego względu wymyka się definicjom, zarówno działającego na wolnym rynku przedsiębiorcy, jak również jednostki organizacyjnej wspierającej organ administracji publicznej. Wymaga także odmiennego podejścia badawczego. Przykładem obrazującym odmienną rolę może być uczestnictwo Spółki w obrocie gospodarczym na zasadach rynkowych z jednej strony, przy jednoczesnej reglamentacji swobody wyboru partnerów biznesowych z drugiej. Spółka wypełniając przesłanki ustawowe zobligowana jest bowiem do stosowania Prawa zamówień publicznych (PZP)¹⁴. W konsekwencji ma ograniczoną swobodę w zakresie doboru dostawców, usługodawców oraz wykonawców robót budowlanych. Zważywszy na specyfikę działalności, administrowanie zasobem mieszkaniowym oraz budownictwo mieszkaniowe, a także fakt, że Spółka poprzez kompleksowe wykorzystanie outsourcingu bazuje na zewnętrznych wykonawcach usług (między innymi usługi sprzątania i utrzymania zieleni, konserwację budynków i instalacji, usługi remontowe, roboty budowlane)¹⁵, bliższa analiza uświadamia wagę problemów wynikających z konieczności stosowania PZP. Ograniczenie swobody w zakresie wyboru partnerów biznesowych wpływa na wiele aspektów funkcjonowania MZGM-TBS sp. z o.o., zarówno w obszarze zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego. Skutki obowiązujących regulacji prawnych dotykają ostatecznie także klientów Spółki.

¹² Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.

¹³ Na temat istoty organizacji hybrydowych patrz szerzej: J. Koppell: *The Politics of Quasi-Government*. Cambridge University Press, Cambridge 2003; H.G. Rainey: *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco 2009, s. 58.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity. Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

¹⁵ Obowiązki administratora budynków mieszkalnych zostały określone przede wszystkim w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm. oraz w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity Dz.U. 2006, nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

Do szczególnie istotnych konsekwencji obowiązującego porządku prawnego należy zaliczyć to, że z jednej strony podmioty sfery publicznej nie dysponują wpływem na wybór klientów, którymi w przypadku MZGM-TBS sp. z o.o. są w zdecydowanej większości lokatorzy mieszkań komunalnych¹⁶, z drugiej zostają ograniczone w zakresie swobodnego wyboru dostawców usług. Ten stan rzeczy doprowadził do przewartościowania kluczowych obszarów i działań w Spółce. Paradoksalnie jakość bezpośredniej obsługi klienta, najemcy lokalu komunalnego, zeszła na plan dalszy. Kluczowy natomiast stał się wybór dostawców usług. Skoro bowiem Spółka poprzez obowiązek stosowania procedur PZP, w których podstawowym, a często jedynym kryterium wyboru wykonawcy jest cena, nie ma realnego wpływu na wybór partnera biznesowego, musi dołożyć wszelkich starań, aby zminimalizować ryzyko współpracy z nierzetelnymi wykonawcami świadczącymi usługi niskiej jakości. Wieloletnia praktyka dowodzi bowiem, że zawieranie umów na świadczenie usług ciągłych może generować wiele negatywnych konsekwencji po stronie zamawiającego w trakcie ich realizacji.

Wykorzystanie narzędzi zarządzania procesowego do usprawnienia udzielania zamówień publicznych w spółce komunalnej

Stan faktyczny i prawny wymusił na MZGM-TBS sp. z o.o. poszukiwanie rozwiązań umożliwiających niwelowanie zagrożeń wynikających ze wskazanych ograniczeń prawnych nałożonych przez ustawodawcę. Jak słusznie zauważył W. Dawidowicz, zawsze istnieje próg ingerencji prawodawcy, poza którym rozciąga się przestrzeń swobody decyzyjnej nieskrępowanej przepisami prawa¹⁷. Warto podkreślić, iż spółki komunalne dysponują znacznie większą autonomią, aniżeli ma to miejsce w przypadku organów administracji publicznej oraz urzędów obsługujących te podmioty. Właśnie obszar pozostawiony do swobodnej dyspozycji organizacjom publicznym mógł zostać odpowiednio zagospodarowany poprzez wykorzystanie narzędzi oferowanych przez nauki o zarządzaniu. Dzięki temu zwiększeniu miał ulec poziom efektywności działań organizacji poprzez zniwelowanie niekorzystnych konsekwencji istniejących ograniczeń prawnych.

¹⁶ Zasady najmu i eksploatacji komunalnych lokali mieszkalnych reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity Dz.U. 2005, nr 31, poz. 266 z późn. zm.

¹⁷ W. Dawidowicz: *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*. PWN, Warszawa 1978, s. 34.

Przechodząc na poziom analizy teoretycznej problemu zauważymy, że udzielanie zamówień publicznych stanowi łańcuch działań następujących po sobie w czasie¹⁸. Udoskonalenie zatem funkcjonowania organizacji w obszarze nabywania usług od dostawców wymagało uwzględnienia, obok w przeważającej większości norm *ius cogens* PZP, procesowego aspektu zagadnienia. Analiza instrumentów oferowanych przez nauki o zarządzaniu wykazała, że odpowiednim rozwiązaniem byłoby zastosowanie modelowania procesowego¹⁹.

W przeciwieństwie do koncepcji funkcjonalnych, ujmujących organizację jako statyczną konstrukcję podzieloną na komórki organizacyjne wykonujące określone zadania, podejście procesowe ukierunkowane jest na identyfikację racjonalnie uzasadnionej sekwencji działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu. W teorii zarządzania istnieje wiele różnorodnych narzędzi przeznaczonych do mapowania procesów²⁰. Spośród nich do usprawnienia udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. użyto zmodyfikowanej notacji eEPC (tzw. kostka IGOE)²¹. Jej wykorzystanie pozwoliło przełamać ograniczenia podejścia funkcjonalnego, głównie poprzez wyraźne powiązanie wyboru dostawców z priorytetami określonymi na każdym poziomie: organizacji, procesu oraz poszczególnych operacji. Ponadto, ułatwiło identyfikację zasobów niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz pozwoliło na przyporządkowanie im norm prawnych regulujących poszczególne etapy procesu²².

Zaproponowana przez specjalistów zarządzania procesowego notacja służąca do mapowania procesu wymagała jednak pewnej modyfikacji. Uwzględniała bowiem jedynie prawo powszechnie obowiązujące. Tymczasem, jak słusznie zauważył L. Morawski, prawo nie jest jedynym porządkiem normatywnym regulującym zachowania człowieka. Podobną rolę pełnią również normy religijne i etyczne, moralność oraz zwyczaj. Mogą one wzajemnie wzmacniać lub osłabiać motywację wpływającą na pożądane zachowanie adresatów, mogą być także wobec siebie indyferentne. Łącznie tworzą etos będący skomplikowanym systemem norm porządkujących zachowania w przestrzeni społecznej, także wewnątrz organizacji sfery publicznej²³.

¹⁸ O. Lissowski: *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009, s. 218-219.

¹⁹ P. Grajewski: *Organizacja procesowa*. PWE, Warszawa 2007, s. 53, 124.

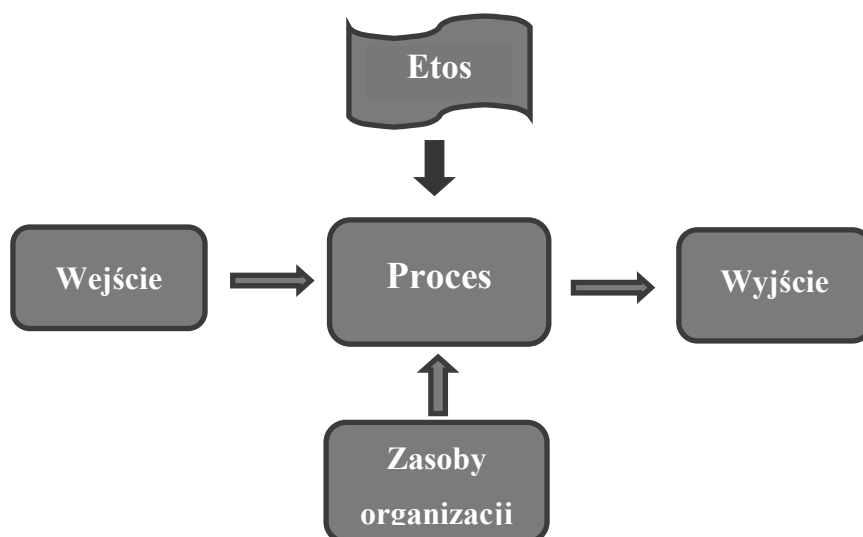
²⁰ Patrz szerzej: R.T. Burlton: *Business Process Management. Profiting from Process*. SAMS, New York, 2001 s. 309; M. Weske: *Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 160; *Business Process Transformation*. Ed. V. Grover, M.L. Marcus. AMIS, New York-London 2008, s. 54, 168, 219.

²¹ R. Gabryelczyk: *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*. Warszawa 2006, s. 93.

²² A. Rummler, R. Brache: *Podnoszenie efektywności organizacji*. PWE, Warszawa 2000, s. 46.

²³ L. Morawski: *Wstęp do prawoznawstwa*. TNOiK, Toruń 1996, s. 43. Szerzej na temat alternatywnych sposobów pojmowania roli prawa we współczesnym społeczeństwie Idem: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. PWN, Warszawa 2000.

W konsekwencji uwzględnienia wymienionych uwarunkowań, usprawnienie udzielania zamówień publicznych wymagało przeprowadzenia pogłębionej analizy sfery normatywnej (etosu) MZGM-TBS sp. z o.o. Obowiązujące w Spółce normy podzielono na trzy grupy: 1) prawo powszechnie obowiązujące (do tej kategorii obok źródeł prawa określonych w art. 87 Konstytucji RP zaliczono również orzecznictwo, umowy cywilnoprawne zawarte przez Spółkę oraz decyzje administracyjne), 2) wewnętrzne akty normatywne (umowa Spółki, regulaminy, procedury, uchwały organów Spółki), 3) reguły zwyczajowe (zwyczaj, moralność, nawyki indywidualne, panująca w organizacji kultura, normy religijne wpływające na zachowania pracowników itp.). Po dokonaniu modyfikacji model notacji IGOE przedstawiał się jak na rys. 1.



Rys. 1. Zmodyfikowany model IGOE (notacja eEPC), na podstawie którego zidentyfikowano i zoptymalizowano proces udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku

Zmodyfikowany model IGOE zawiera następujące elementy:


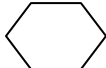
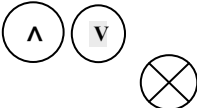
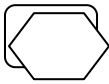

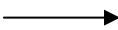
- 1) proces (process) – sekwencja przyczynowo-skutkowego łańcucha operacji ukierunkowanych na osiągnięcie określonego celu,
- 2) wejście (inputs) – umieszczony z lewej strony modelu stan wyjściowy dla procesu/operacji, który ma zostać przetworzony,
- 3) zasoby organizacji (enablers/resources) – zasoby oraz ich źródła niezbędne do realizacji procesu/operacji,

- 4) etos (guides po modyfikacji) – zespół norm prawa powszechnie obowiązującego, regulacji wewnętrznych organizacji oraz reguł zwyczajowych regulujących lub oddziałujących na proces/operację.

Ostatecznie, po dokonaniu niezbędnych modyfikacji, mapa służąca do opisu, analizy i optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. została zaprojektowana przy użyciu elementów notacji eEPC wykorzystywanej między innymi w ARIS (tabela 1)²⁴.

Tabela 1

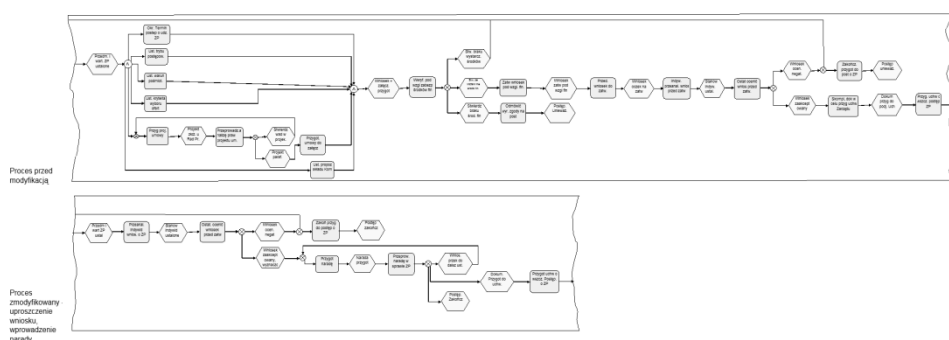
Elementy notacji eEPC wykorzystane do mapowania procesu w MZGM-TBS sp. z o.o.

Wykorzystane elementy notacji IGOE		
Symbol graficzny	Typ obiektu	Definicja
	Operacja	Spójny zespół czynności mających na celu wykonanie określonego zadania w procesie (szczegółowo opisany w karcie operacji)
	Zdarzenie	Stan, w którym znalazły się obiekty na danym etapie procesu
	Operatory logiczne	Łączą i scalają sekwencje operacji i zdarzeń w procesie
	Łącznik procesów	Wskazuje na miejsca powiązania przedmiotowego procesu z innymi procesami
	Wzór dokumentu	Wzorce unifikujące zachowania oraz dokumentacja wykorzystywana w procesie
	Łącznik zdarzeń i operacji	Określa kierunek i kolejność poszczególnych zdarzeń i operacji w procesie

Źródło: R. Gabryelczyk: *ARIS w modelowaniu procesów biznesowych*. Difin, Warszawa 2006, s. 97-98.

²⁴ *Architecture of Integrated Information System* – narzędzie informatyczne wspomagające procesy biznesowe. Patrz szerzej: R. Gabryelczyk: Op. cit.

Wykorzystując zmodyfikowaną wersję notacji dokonano rekonstrukcji procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. Następnie proces poddano szczegółowej analizie z punktu widzenia efektywności podejmowanych działań. Po zakończeniu weryfikacji wprowadzono zmiany optymalizujące, dzięki czemu proces uległ znacznemu skróceniu. Ograniczono również wykorzystanie zasobów organizacji, w szczególności zaangażowanie pracowników Spółki. Przenosząc rozważania na grunt praktyczny można stwierdzić, iż proces szczegółowo określił kto, kiedy, w jakich okolicznościach, przy użyciu jakich środków oraz w jakim celu powinien wykonać poszczególne działania w procesie. Uzyskano również narzędzie pozwalające oszacować koszty realizacji procedur udzielania zamówień publicznych przez zmagającego (rys. 2)²⁵.



Rys. 2. Fragment procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. przed i po dokonaniu optymalizacji

Kompletna procedura udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. zawiera: 1) mapę procesu, 2) karty operacji, 3) zestawienia zasobów niezbędnych do przeprowadzenia procesu (ludzkich, rzeczowych, wiedzy, informacyjnych), 4) komplet aktów prawnych, 5) wybór przydatnego orzecznictwa, 6) kartę procesu dokumentującą wykonanie kolejnych operacji, 7) wzory dokumentów tworzonych podczas postępowania, 8) zasady aktualizacji procesu po-

²⁵ Szczegółowe omówienie działań mających na celu optymalizację udzielania zamówień w MZGM-TBS sp. z o.o. przekracza ramy niniejszego opracowania. W tym miejscu należy jednak nadmienić, iż uwzględniono w szczególności zależności między normami etosu panującego w organizacji (wyeliminowano reguły zwyczajowe oraz regulacje wewnętrzne pozostające w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym) oraz wprowadzono efektywne rozwiązania organizacyjne w obszarze wolnym od regulacji ustawowej, mające na celu racjonalne wykorzystanie zasobów organizacji.

zwalające na uwzględnienie zmian ustawodawstwa lub przekształceń zachodzących wewnątrz organizacji. Dokumentacja pod nazwą „Zasady udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o.” została przyjęta Uchwałą Zarządu Spółki Nr 88/637/Z/2007 z dnia 20 lipca 2007 r. z mocą obowiązującą od 1 września 2007 roku.

W ciągu pięciu lat obowiązywania (tj. do 31 sierpnia 2012 roku) pod rządami procedury w Spółce przeprowadzono łącznie 77 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej powyżej 14.000 euro. W tym czasie tylko jeden wykonawca w 2007 roku wniósł protest (nieuwzględniony). Żaden wykonawca nie skorzystał z innych środków ochrony prawnej przewidzianej w PZP. Warto również dodać, że pomimo pewnych obaw towarzyszących wprowadzeniu, procedura w krótkim czasie zyskała akceptację pracowników oraz opinię rozwiązania przydatnego w zakresie pozyskiwania dostaw, usług oraz robót budowlanych niezbędnych do realizacji zadań statutowych Spółki.

Podsumowanie

Kilkuletnia obserwacja praktycznego stosowania wdrożonego rozwiązania pozwoliła na sformułowanie kilku wstępnych wniosków. Przede wszystkim należy stwierdzić, iż dzięki przeprowadzeniu mapowania procesu doszło do podwyższenia efektywności funkcjonowania organizacji w zakresie dostaw. Fakt ten sugeruje przydatność wykorzystania notacji eEPC przez organizacje publiczne. Osiągnięcie założonego na wstępie celu praktycznego nie stanowiło jednak wyniku prostego przeniesienia rozwiązań oferowanych przez zarządzanie procesowe. Narzędzie wymagało bowiem istotnej modyfikacji uwzględniającej specyfikę spółek komunalnych.

Kolejny wniosek wiąże się z konsekwencjami ustawodawstwa normującego funkcjonowanie podmiotów sfery publicznej. Bardziej rygorystyczne regulacje prawne dotyczące spółek komunalnych, wpływające znacznie na ograniczenie swobody działania, wymuszają wykazanie się przez kadrę zarządzającą znaczną inwencją i kreatywnością. Prowadzą również do specyficznego rozłożenia akcentów w zakresie priorytetów organizacji, ich przeniesienia z relacji z klientem na relacje z dostawcami.

Zaproponowany model opisu zjawisk biznesowych, co warto podkreślić, ma zastosowanie zarówno do całego procesu, którego realizacja wymaga zidentyfikowania stanu wejściowego, niezbędnych zasobów do osiągnięcia zamierzonego celu, norm regulujących realizację procesu, jak również do definiowania

poszczególnych etapów (operacji) procesu, a nawet opisu organizacji jako całości. Świadczy to o izomorfizmie poszczególnych płaszczyzn organizacji. Model może zatem stanowić przydatny instrument do unifikacji sposobów opisu zjawisk zachodzących na różnych poziomach wewnątrz organizacji oraz prezentacji wzajemnych powiązań między nimi.

Kluczową kwestią wydaje się również znalezienie ścieżki pozwalającej na przezwycięzenie bariery między menedżerami i teoretykami zarządzania z jednej a prawnikami z drugiej strony. Utrudniony dotychczas dyskurs wynikał głównie z odmiennego kodu językowego używanego przez te środowiska. Dzięki zastosowaniu zmodyfikowanego IGOE pojawiła się płaszczyzna pozwalająca na konwersję języka prawnego na język zarządzania i vice versa, głównie poprzez wyraźne powiązanie sfery normatywnej z procesami biznesowymi oraz zasobami organizacji. Być może jest to również interesujący przyczynek do zbudowania modelu ekonomicznego pozwalającego obliczać koszty obowiązków nakładanych przez ustawodawcę na podmioty gospodarcze.

Przedstawione wyżej wnioski stanowią jedynie punkt wyjścia do podjęcia szerszej naukowej refleksji nad problematyką spółek komunalnych, stanowiących jedną z kategorii organizacji publicznych, charakteryzujących się jednocześnie szczególną specyfiką. Postawione hipotezy wymagają dodatkowej weryfikacji w toku dalszych badań. Niewątpliwie jednak potwierdzają słuszność poglądów o konieczności ukonstytuowania odrębnej subdyscypliny naukowej – zarządzania publicznego.

Bibliografia

- Arystoteles: *Polityka*. PWN, Warszawa 1964.
- Burlton R.T.: *Business Process Management. Profiting from Process*. SAMS, New York 2001.
- Business Process Transformation*. Ed. V. Grover, M.L. Marcus. AMIS, New York-London 2008.
- Dawidowicz W.: *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*. PWN, Warszawa 1978.
- Gabryelczyk R.: *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*. Warszawa 2006.
- Gasparski W.: *Elementy metodologii nauk, cz. I*. Wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009 (niepublikowane).
- Gonet W.: *Spółki komunalne*. LexisNexis, Warszawa 2007.
- Grajewski P.: *Organizacja procesowa*. PWE, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

- Koppell J.: *The Politics of Quasi-Government*. Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Kotarbiński T.: *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1982.
- Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.
- Lissowski O.: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Lissowski O.: *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009.
- Majchrzak M.: *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Morawski L.: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. PWN, Warszawa 2000.
- Morawski L.: *Wstęp do prawoznawstwa*. TNOiK, Toruń 1996.
- Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Red. A. Bosiaci, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz. Liber, Warszawa 2010.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Platon: *Państwo*. Antyk, Kęty 2003.
- Platon: *Prawa*. PWN, Warszawa 1960.
- Rainey H.G.: *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco 2009.
- Rakoczy B.: *Prawo gospodarki komunalnej*. LexisNexis, Warszawa 2010.
- Rummler A., Brache R.: *Podnoszenie efektywności organizacji*. PWE, Warszawa 2000.
- Sudoł S., Kożuch B.: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity. Dz.U. 2005, nr 31, poz. 266 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity. Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity. Dz.U. 2006, nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

-
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Weske M.: *Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2007.
- Zarządzanie miastem. *Studium ekonomiczne i organizacyjne*. Red. M. J. Nowak, T. Skotarczak. CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Zawicki M.: *Nowe zarządzanie publiczne*. PWE, Warszawa 2011.

IMPLEMENTATION OF PROCESS MANAGEMENT TOOLS AND THE EFFICIENCY OF THE MUNICIPAL COMPANIES

Summary

The article presents the effects of the implementation of management sciences in the entities acting in the public sphere. Contribution to verify the usefulness of management tools in an organization of this kind was the use of process mapping methods in Municipal company – MZGM TBS Ltd. Mapping of process was to improve the public procurement procedure. Particular emphasis was placed on the consequences of impacts of normative order and its relationship to the effectiveness of municipal company.