



## ZARZĄDZANIE PROCESAMI USŁUGOWYMI W SAMORZĄDOWYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Tadeusz Jakub Chruściel<sup>1</sup>

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Szczecinku

**Streszczenie:** Specyfika usług komunalnych oraz zaspokajanie oczekiwań interesariuszy implikuje potrzebę ciągłego dostosowywania przedsiębiorstw komunalnych do zmiennych uwarunkowań. Celem artykułu jest identyfikacja wpływu podejścia procesowego na zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym na podstawie przeglądu literatury przedmiotu z obszaru zarządzania procesami w przedsiębiorstwach funkcjonujących w zmiennym otoczeniu. Studium literaturowe pozwoliło na określenie wpływu zarządzania procesowego na skuteczną realizację usług komunalnych przez przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej.

**Słowa kluczowe:** proces usługowy, przedsiębiorstwo komunalne, zarządzanie procesowe

**DOI:** 10.17512/znpcz.2019.2.01

### Wprowadzenie

Społeczność lokalna oczekuje od władz samorządowych oraz podległych im przedsiębiorstw usługowych szybkości reagowania na zmienne otoczenie, dostarczania usług o wysokich standardach jakościowych, przy jednocześnie niskim poziomie cen oferowanych usług i profesjonalnej obsłudze. Takie uwarunkowania implikują konieczność zupełnie odmiennego podejścia do zarządzania samorządowymi przedsiębiorstwami komunalnymi.

Jak zauważa P. Bartkowiak, istnieje konieczność reformowania sfery usług komunalnych z uwagi na występujące otoczenie rynkowe, niedobór środków finansowych jednostek samorządowych oraz rosnące potrzeby mieszkańców pod względem ilości oraz jakości usług komunalnych (Bartkowiak 2001, s. 81). P. Bartkowiak dostrzega również słuszność przeprowadzania analiz pozwalających ocenić wzrost produkcji, poprawę jakości, eliminację niegospodarności, efektywność sposobu zarządzania czy zaangażowania i motywacji pracowników w przedsiębiorstwach komunalnych będących własnością samorządów (Bartkowiak 2001, s. 90).

Turbulentne otoczenie wymusza potrzebę pozyskiwania i analizowania informacji, w celu dokonywania zmian strategii i realizowanych w przedsiębiorstwach procesów. Mogą służyć temu m.in. systemy informacyjne, które L. Kiełtyka określa

---

<sup>1</sup> Tadeusz Jakub Chruściel, dr inż., [apromodeni@wp.pl](mailto:apromodeni@wp.pl)

jako wielopoziomowe struktury pozwalające użytkownikowi transformować określone informacje wejścia na pożądane informacje wyjścia za pomocą odpowiednich procedur i modeli (Kiełtyka 2001, s. 200-202).

W zmiennym otoczeniu modelowanie optymalnych zespołów zadaniowych skutecznie realizujących procesy usługowe czy produkcyjne wymaga modyfikacji hierarchicznych i tworzenia elastycznych, horyzontalnych struktur organizacyjnych.

Identyfikacja wpływu podejścia procesowego na zarządzanie przedsiębiorstwami gospodarki komunalnej oraz powiązań procesów ze strategią i elastyczną strukturą organizacyjną, ze względu na dynamikę zmian otoczenia w sektorze usług komunalnych, stanowią nakreślone cele opracowania.

### **Charakterystyka działalności przedsiębiorstw komunalnych**

Przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej, zdaniem Z. Grzymały, to przedsiębiorstwo użyteczności publicznej realizujące działalność komunalną wynikającą z ustawy o gospodarce komunalnej i obejmujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (Grzymała 2010, s. 20).

Działalność przedsiębiorstw komunalnych w głównej mierze polega na dostarczaniu mieszkańcom ogólnodostępnych usług. Najczęściej są to usługi komunalne o charakterze technicznym, wynikające z zadań własnych samorządów gminnych, związane z: dostarczaniem wody, energii cieplnej i elektrycznej, odbiorem odpadów stałych lub płynnych, zapewnieniem transportu publicznego, oświetleniem ulic, dbałością o czystość i zieleń przestrzeni publicznej.

Pojęcie usługi przybliżają m.in. A. Panasiuk i A. Tokarz, wskazując, że jest to czynność wytwarzająca szczególny rodzaj wartości użytkowej, tworząca nową lub powiększoną wartość istniejącego przedmiotu materialnego, będąca produktem niematerialnym, wytworzonym w procesie produkcji, w którym bierze udział czynnik zewnętrzny: osoba lub przedmiot (Panasiuk, Tokarz 2008, s. 30).

Do specyficznych uwarunkowań usług użyteczności publicznej B. Ziębicki zalicza:

- nadrzędny charakter zadań społecznych,
- powszechną dostępność,
- równoprawne korzystanie przez wszystkich użytkowników,
- zbiorową konsumowalność, bez konieczności rywalizowania,
- ciągłość świadczenia,
- niezależność od korzyści ekonomicznych,
- wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego,
- instytucjonalną samodzielność podmiotu przy jednoczesnym uzależnieniu od organu założycielskiego,
- uzależnienie lokalizacji świadczenia usług od przestrzennego rozmieszczenia potrzeb mieszkańców (Ziębicki 2006, s. 159-160).

Alokacja środków publicznych samorządu w obszar usług komunalnych spotyka się z coraz większą uwagą i kontrolą mieszkańców, jako podatników terytorialnej zbiorowości, którzy oczekują odpowiednio wysokiej jakości, szybkości w realizacji oraz niskich kosztów dostarczanych usług. Jak zauważają E. Weiss i A. Bitkowska, w gestii gmin leży podejmowanie decyzji w kwestii wyboru formy organizacyjno-prawnej operatorów usług komunalnych. Najczęściej gminy prowadzą działalność komunalną w formie spółek prawa handlowego, zakładów budżetowych czy jednostek budżetowych, przy czym najczęstszą formą, obejmującą zasięgiem usług największe populacje, są spółki prawa handlowego. Jako główne wady jednostek i zakładów budżetowych E. Weiss i A. Bitkowska podają brak mechanizmów motywacyjnych oraz zbiurokratyzowanie zatrudnionego tam personelu. Straty prowadzonej działalności zakładów i jednostek budżetowych pokrywane są przez budżet gminy. Co innego w samorządowych spółkach komunalnych, które samodzielnie muszą utrzymywać swoją pozycję finansową i są zagrożone upadłością, ponieważ gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania osób prawnych (Weiss, Bitkowska 2015, s. 21).

Niezależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej samorządowe podmioty komunalne podlegają coraz większej presji społecznej w obszarze wymagań jakości oraz skuteczności dostarczanych usług i w otoczeniu konkurencji o międzynarodowym zasięgu<sup>2</sup>.

Problematykę określenia efektywności usług komunalnych akcentuje m.in. M. Kachniarz, wskazując na niewielką ilość szczegółowych opracowań dla poszczególnych rodzajów usług (Kachniarz 2012, s. 91), z kolei U. Kobylińska sugeruje dla oceny sprawności usług publicznych wykorzystanie zrównoważonej karty wyników (Kobylińska 2013, s. 135), natomiast A. Stabryła metodę ABC – rachunku kosztów procesów (Stabryła 2006, s. 371). Jak podkreśla Z. Grzymała, na samorządach gminnych spoczywa największa odpowiedzialność za efektywność gospodarki komunalnej, która najczęściej mierzona jest poprzez wskaźniki ekonomiczno-finansowe oraz branżowe wskaźniki określające wielkość wytwarzanych usług (Grzymała 2010, s. 280).

S. Denczew zauważa, że przedsiębiorstwa komunalne podlegają kontroli w zakresie jakości świadczonych usług, są podatne na rosnącą konkurencję, są odpowiedzialne za środowisko naturalne, ulegają wpływom zmian legislacyjnych i warunków pogodowych (Denczew 2011, s. 50-53). M. Sadowy podkreśla konieczność dysponowania przez przedsiębiorstwa komunalne znacznymi rezerwami zdolności w dostarczaniu usług (Sadowy 2010, s. 8).

Do skutecznego zarządzania procesami usługowymi skłaniają międzynarodowe konkurencyjne koncerty komunalne, jak również sprawnie działające prywatne podmioty, wyłonione w drodze przetargów i wykonujące usługi komunalne na mocy

---

<sup>2</sup> Różnice w zarządzaniu samorządowymi przedsiębiorstwami komunalnymi dostrzec można na przykładzie poziomu jakości utrzymania ogólnodostępnej przestrzeni publicznej miast, którymi są przede wszystkim: drogi wraz z przyległą infrastrukturą oraz ogólnodostępne tereny wypoczynku i rekreacji (przyj. autora).

umów z jednostkami samorządowymi. Społeczeństwo oczekuje efektywnego i nowoczesnego podejścia do zarządzania katalogiem ogólnodostępnych usług, z których codziennie korzysta. Dla sprawnego działania konieczne staje się dokonywanie zmian strategii w dotychczasowym zarządzaniu, zmiany podejścia z funkcjonalnego do procesowego, a co najważniejsze – tworzenie sprawnych struktur organizacyjnych.

### **Determinanty funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw**

Funkcjonowanie przedsiębiorstw należy rozpatrywać pod kątem nasilającego się zmiennego wpływu makro- i mikrootoczenia. Do sfer makrootoczenia B. Świecka zalicza otoczenie: międzynarodowe, polityczne, społeczne, kulturowe, ekonomiczne, prawne, technologiczne, ekologiczne, natomiast do mikrootoczenia: wierzycieli, nabywców, dostawców, usługodawców, konkurencję oraz instytucje finansowe (Świecka 2008, s. 65).

Do istotnych zmian w otoczeniu, które powodują powstawanie zaburzeń, J. Penc zalicza: zmniejszenie okresu planowania oraz konieczność twórczego i perspektywicznego myślenia (Penc 2002, s. 208-210). Pod pojęciem „otoczenie” J. Penc rozumie całokształt zjawisk, procesów oraz instytucji kształtujących stosunki wymienne firmy, możliwości sprzedaży produktów, zakresy działania i perspektywy rozwojowe (Penc 2002, s. 208).

Na skutek turbulentnego otoczenia przedsiębiorstwa dokonywać muszą zmian swojej strategii w celu dostosowania się do nowych uwarunkowań. Jak podkreśla E. Mączyńska, w warunkach ekonomii niepewności rośnie ranga podejścia strategicznego przy wykorzystaniu systemów wczesnego ostrzegania (Mączyńska 2008).

Konieczność rozwijania elastyczności i umiejętności adaptacji organizacji do zmiennych impulsów płynących z otoczenia, jako przeciwstawnych sił wobec istniejącej stabilizacji, struktur, procesów i procedur, akcentuje m.in. E. Stańczyk-Hugiet. Elastyczność systemów daje kilka możliwości:

- sterowania zewnętrznego przez wybór odpowiedniej funkcji działania czy struktury wewnętrznej,
- zdolności adaptacji z wbudowanymi sprzężeniami regulującymi, które przeciwdziałają negatywnym zmianom otoczenia,
- samoregulacji i samoorganizacji, w której system zmienia i buduje własną strukturę, spełniającą potrzeby i oczekiwania otoczenia, dzięki zdolności do uczenia się (Stańczyk-Hugiet 2012, s. 135-136).

Jak zauważają D. Jelonek i T. Turek, odpowiedzią na wysoki wzrost konkurencji, dynamiczne tempo wzrostu technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz trudno przewidywalne i szybko zmieniające się warunki w otoczeniu przedsiębiorstw jest koncepcja przedsiębiorstwa inteligentnego (Jelonek, Turek 2016, s. 206). Atrybutami organizacji inteligentnej są m.in.: szybkość i elastyczność działania, umiejętność obserwacji otoczenia, zdolność wczesnego wyłapywania sygnałów rynkowych i reagowania na zmiany w otoczeniu (Jelonek, Turek 2016, s. 208). Do korzyści wdrożenia systemów *Business Intelligence* D. Jelonek i T. Turek zaliczają: możliwość szybkiej i automatycznej integracji danych pochodzących z różnych źródeł, formatów i systemów w wielowydziałowych przedsiębiorstwach, łatwe

i szybkie generowanie raportów i analiz, a także możliwość wielowymiarowej analizy danych, docieranie do „głębszych pokładów” danych i informacji, podejmowanie decyzji on-line na podstawie aktualnych i kompletnych danych, jak również łatwiejsze identyfikowanie i zapobieganie zjawiskom niepożądanym. Monitorowanie zdarzeń, analiza zagrożeń oraz identyfikacja pojawiających się szans, a także wczesne i celne dostrzeżenie konieczności dokonywania modyfikacji pozwala na dopasowywanie się do zmian w sposób szybki i elastyczny (Jelonek, Turek 2016, s. 216).

Stosowane coraz częściej systemy informacyjne o wielopoziomowej strukturze, wynikającej z hierarchii zadań i potrzeb według L. Kiełtyki zaopatrzone są w elementy łańcucha decyzyjnego funkcjonujące w systemie dla zarządzania strategicznego, taktycznego i operacyjnego (Kiełtyka 2001, s. 201). Istnieje cały szereg systemów komputerowego wspomaganie zarządzania organizacjami, takich jak: proste, bazowe, rozwinięte, kompleksowo zintegrowane, co nie znaczy, że wszystkie mają być zastosowane w każdym przedsiębiorstwie. Kryterium wyboru zakupu autonomicznych modułów wprowadzanych do organizacji systemów komputerowego wspomaganie zarządzania, jak słusznie zauważa L. Kiełtyka, zależy od potrzeb i możliwości finansowych (Kiełtyka 2011, s. 26).

Dla sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa potrzebne są procesy dzielenia się wiedzą, które trudno w sposób jednoznaczny włączyć w zakres obowiązków pracowników, skwantyfikować, ocenić czy nagradzać. Okazuje się, że na efektywny proces dzielenia się wiedzą w przedsiębiorstwie ma wpływ struktura organizacyjna, która – gdy jest nadmiernie złożona, scentralizowana, ze zbyt wysoką formalizacją czy silnie rozbudowaną hierarchią – stanowić może znaczące ograniczenie (Flaszewska, Zakrzewska-Bielawska 2017, s. 347). Istnieje cały szereg barier dzielenia się wiedzą, które można sklasyfikować jako indywidualne, organizacyjne i technologiczne. Wśród barier indywidualnych warto zaakcentować: brak czasu, różnice w poziomie wykształcenia, wieku czy płci, obawę zagrożenia bezpieczeństwa pracy, hierarchię. Bariery organizacyjne to głównie: kultura organizacyjna, wysoka konkurencyjność wewnętrzna, wielkość jednostek biznesowych, brak systemu nagradzania, hierarchiczna struktura organizacyjna oraz układ stanowisk ograniczający skuteczne praktyki dzielenia się wiedzą. Z kolei technologiczne bariery dzielenia się wiedzą to przede wszystkim: brak technicznego wsparcia oraz bezpośredniego utrzymania zintegrowanych systemów informatycznych, brak integracji systemów informatycznych z realizowanymi procesami oraz kompatybilności pomiędzy różnymi procesami i systemami IT, brak szkoleń pracowników w obszarze zapoznania z nowymi systemami, jak i niechęć do wykorzystania (Flaszewska, Zakrzewska-Bielawska 2017, s. 346-347).

S. Cyfert twierdzi, że sukces organizacji zależy od spójności oraz konfiguracji trzech elementów składowych systemu zarządzania: strategii, procesów oraz struktury.

Atrybutami opisującymi spójność tych zasobów, zgodnie z cybernetycznym modelem organizacji, są:

- cele, jako wyznaczone wymagania na wejściu;
- działania, którymi są podejmowane inicjatywy, stanowiące elementy transformacji;
- mierniki, czyli uzyskane efekty na wyjściu (Cyfert 2006, s. 45).

Uzupełnieniem do zaprezentowanych elementów systemu organizacyjnego w kompleksowym projekcie organizacji jest komponent dotyczący zarządzania ludźmi oraz związany z tym system nagradzania, który B. Glinka i P. Hensel określają jako system wzmocnień, skonstruowany w celu pomiaru indywidualnych efektów pracowników w kontekście zgodności z celami organizacji (Glinka, Hensel 2006, s. 65). Czynnikiem ludzki odgrywa dominującą rolę w każdej organizacji i wiąże się z aktywnym przywództwem, zarządzaniem wiedzą i uczeniem się, elastycznością, integracją oraz zaangażowaniem, jak również gotowością pracowników do zmian (Glinka, Hensel 2006, s. 66) w realizacji strategii i procesów.

Z kolei A. Zakrzewska-Bielawska, mając na uwadze wzajemną elastyczność relacji pomiędzy strategią a strukturą organizacyjną, podnosi, że zmiana kierunku i charakteru rozwoju przedsiębiorstwa implikuje konieczność zmian w poszczególnych cechach struktury dla zapewnienia sprawności i skuteczności realizowanych celów oraz zadań i funkcji o rutynowym powtarzalnym charakterze (Zakrzewska-Bielawska 2011, s. 348).

Mając zatem na uwadze, akcentowane przez S. Cyferta, determinanty spójności zarządzania: strategii, procesów i struktury organizacyjnej (Cyfert 2006, s. 41-44), istotą sprawnej organizacji funkcjonującej w turbulentnym otoczeniu i zgodnej z megaparadygmatem *sustainability* (Grudzewski i in. 2010, s. 27) jawi się istnienie elastycznej struktury organizacyjnej dostosowanej do zmieniającej się strategii organizacji oraz realizowanych procesów.

Implementowanie zmian o różnorodnym zakresie i rodzaju, zdeterminowane niepewnymi warunkami otoczenia, jak zauważa K. Czop, wymaga właściwego gospodarowania potencjałem zmienności organizacji. Ten potencjał, określany przez K. Czop jako zdolność organizacji do zmian, zależy od czynników procesowych, takich jak: transformacyjne przywództwo, ewolucyjne podejście czy zespołowe budowanie zmian, czynników kontekstowych – wśród których istotne są: wspólne rozwiązywanie problemów, zaufanie i elastyczna struktura organizacyjna – jak również od możliwości procesów uczenia się (Czop 2016, s. 78).

Według S. Sysko-Romańczuk kluczowe cele strategiczne przedsiębiorstw dotyczą: wzrostu poziomu obrotów, utrzymania płynności finansowej, wzrostu zadowolenia klientów i poprawy rentowności. Kluczowymi czynnikami sukcesu są: jakość, kompleksowość oferty, motywacja i kontrola pracowników, współpraca z dostawcami, a niekiedy także reklama. Do głównych przyczyn braku strategii S. Sysko-Romańczuk zalicza: brak kwalifikacji, zbyt dużą szybkość zmian wymagającą bieżącego dostosowania, ogrom działalności bieżącej, brak dostępu do właściwych informacji (Sysko-Romańczuk 2005, s. 200-201).

Zmiany na ogół wywołują reakcję organizacji w postaci modyfikacji strategii, dotychczasowego podejścia do realizowanych procesów i w konsekwencji także zmiany struktury organizacyjnej. Stopień elastyczności organizacji świadczyć może o skuteczności dokonywanych zmian: strategii, procesów i struktury.

## **Podejście procesowe w przedsiębiorstwach usługowych**

Na działalność przedsiębiorstwa usługowego składają się zasoby oraz procesy. Realizacja usług, będąc procesem dynamicznym, związana jest z zaspokajaniem oczekiwań klienta.

Jak zauważa A. Bitkowska, współcześnie na organizację należy patrzeć przez pryzmat wzajemnie powiązanych procesów, gdzie następuje zmiana kierunku zarządzania z tradycyjnego, o pionowej, funkcjonalnej strukturze organizacyjnej, na procesowy, o horyzontalnej strukturze, co oznacza zarządzanie całymi sekwencjami działań realizowanych przez różne komórki funkcjonalne. Główne założenia podejścia procesowego, zdaniem A. Bitkowskiej, są następujące:

- Przedsiębiorstwo jest zbiorem wzajemnie przeplatających się procesów.
- Identyfikacja procesów pozwala na lepsze zrozumienie tworzenia wartości.
- Usprawnienia i doskonalenie procesów prowadzą do zwiększania efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa i stopnia zadowolenia klientów.
- Podejście procesowe zwiększa wartość organizacji oraz pozwala na osiągnięcie celów strategicznych.
- Globalne podejście do zarządzania polega na identyfikacji wymagań i oczekiwań klientów, doskonaleniu procesów, a także na pomiarze i analizie efektów (Bitkowska i in. 2009, s. 16-18).

Z kolei zarządzanie procesowe A. Bitkowska rozumie jako usystematyzowane stosowanie odpowiednich koncepcji, metod i narzędzi oddziaływania na procesy na etapach: identyfikacji, modelowania, wdrożenia, controllingu i doskonalenia, realizowane zgodnie ze strategią i obejmujące kompleksowo całą organizację w wymiarach: organizacyjnym, społecznym, finansowym, informatycznym oraz wiedzy (Bitkowska 2015, s. 22).

Podejście procesowe w działalności usługowej przynieść może, zdaniem W. Downara, wiele pozytywnych efektów, do których zalicza on:

- kształtowanie wśród pracowników przedsiębiorstwa usługowego orientacji na klienta,
- znalezienie miar efektywności procesu czy jego poszczególnych etapów,
- jednoznaczne zdefiniowanie właściciela procesu, odpowiedzialnego za jego realizację,
- łatwiejsze spojrzenie na strukturę przedsiębiorstwa oraz hierarchię istotności z punktu widzenia klienta,
- właściwsze porządkowanie i strukturalizację procesów (Downar 2008, s. 54-55).

Rezultaty badań A. Gębczyńskiej oraz J. Jagodzińskiego wskazują, że przechodzenie przedsiębiorstwa na wyższy poziom zaawansowania procesowego poprawia i usprawnia jego funkcjonowanie w obszarze procesów oraz struktury organizacyjnej, jak również sprzyja: współpracy z klientami, usprawnieniu komunikacji zewnętrznej, ujednoczeniu standardów pracy, wyższej świadomości celów organizacji, budowaniu pozytywnego wizerunku firmy, wzrostowi zaufania ze strony podmiotów zewnętrznych (Gębczyńska, Jagodziński 2017, s. 156).

W przypadku orientacji procesowej, co zauważają S. Trzcieliński, M. Adamczyk i E. Pawłowski, zmianie ulegają cechy struktury organizacyjnej, i tak: następuje zmniejszenie: liczby jednostek, szczebli i stanowisk, granic organizacyjnych, koordynacyjnego nadzoru hierarchicznego, odległości realizatorów procesu. Zwiększeniu natomiast ulegają: rozpiętość kierowania, wielkość jednostek organizacyjnych, poziome powiązania funkcyjne, komunikacja wewnętrzna, upodmiotowienie szczebla wykonawczego, autonomia decyzyjna i funkcjonalna, interdyscyplinarne kompetencje pracowników, specjalizacja przedmiotowa, całościowa percepcja procesów przez pracowników, relacje wewnętrzne pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, zespołowe formy pracy, otwartość komunikacyjna, standaryzacja i dokumentacja procesowa, koordynacja, a także informatyzacja (Trzcieliński, Adamczyk, Pawłowski 2013, s. 71-73).

Działania usprawniające procesy przedsiębiorstwa w dużym stopniu zależą od informatyzacji takich sytuacji problemowych, jak:

- powtarzanie tych samych działań w procesie,
- zbyt duża ilość działań wykonywanych manualnie,
- zbyt duża pracochłonność procesów,
- występowanie sporów kompetencyjnych,
- zaleganie informacji w jednostce organizacyjnej,
- zbyt duża ilość formularzy i dokumentacji w procesach,
- pracochłonne zbieranie danych oraz ich analiza,
- duża ilość punktów kontrolnych w procesach (Trzcieliński, Adamczyk, Pawłowski 2013, s. 57-59).

Podejście procesowe powoduje, zdaniem S. Trzcielińskiego, M. Adamczyka i E. Pawłowskiego, zwiększenie znaczenia informatyzacji, także zmianę sposobu wykonywania działań z zadaniowego na zorientowany w kierunku wymagań klientów zewnętrznych i wewnętrznych oraz zachowania odpowiedniego poziomu jakości wykonywanych zadań (Trzcieliński, Adamczyk, Pawłowski 2013, s. 71-73).

Jak podkreśla A. Bitkowska, wprowadzenie orientacji procesowej powoduje m.in. wzrost elastyczności, przewagi konkurencyjnej, poprawę komunikacji, skrócenie czasu podejmowania decyzji, ukierunkowanie na pracę zespołową, ukierunkowanie na zmiany, decentralizację zarządzania, a także ukierunkowanie na potrzeby klienta (Bitkowska 2013, s. 42), co w przypadku świadczenia usług ma istotne znaczenie.

Dużym ułatwieniem w ocenie wprowadzenia orientacji procesowej jest określenie poziomu dojrzałości procesowej, który obejmuje aktualną strukturę zarządzania procesowego, jak również wymiary: organizacyjny, personalny, finansowy, informatyczny oraz wiedzy. Doskonalenie struktury zarządzania procesowego poprzez osiągnięcie kolejnych poziomów prowadzi, według A. Bitkowskiej, do:

- formułowania strategii ogólnej, biznesowych i funkcjonalnych organizacji oraz orientacji procesowej skierowanej na klienta zewnętrznego i wewnętrznego, na poziomie drugim;
- identyfikacji i modelowania procesów w orientacji procesowej, wdrożenia systemu zarządzania jakością ISO, a także przyjęcia celów realizowanych procesów zgodnych ze strategią organizacji, na poziomie trzecim;



- wdrożenia systemu zarządzania opartego na procesach w strategii organizacji, raportowania, pomiaru i ewidencji wyników procesów, jak również wdrożenia zaawansowanych systemów i koncepcji zarządzania *Six Sigma*, *Lean Management* czy outsourcingu, na czwartym poziomie;
- wdrożenia strategicznej karty wyników, ciągłego doskonalenia procesów wynikających ze strategii oraz sprzężenia strategii organizacji z wynikami procesów, na poziomie piątym;
- dynamicznego podejścia do zarządzania procesowego, zintegrowanego systemu zarządzania opartego na wiedzy, integracji polityki i planowania działań, przepływu informacji, doskonalenia, nadzorowania działań, monitorowania i pomiarów organizacji, a także elastycznego reagowania na zmiany w otoczeniu, na najwyższym, szóstym poziomie dojrzałości procesowej organizacji (Bitkowska 2013, s. 236).

Klasyfikacja procesów, m.in. zdaniem A. Bitkowskiej, zawiera w sobie:

- procesy podstawowe, przynoszące bezpośrednio wartość dodaną dla klienta oraz wpływające bezpośrednio na wizerunek i wartość rynkową organizacji i dotyczące działów i jednostek organizacyjnych bezpośrednio związanych z działalnością;
- procesy pomocnicze, które nie tworzą bezpośrednio wartości dodanej, będące uzupełnieniem poprawnego przebiegu procesów głównych i dotyczące: dostarczenia zasobów i informacji do procesów głównych, pomiarów i analizy, remontów i konserwacji, jak również zarządzania zasobami ludzkimi, obsługi informacyjnej, badania rynku, wewnętrznej logistyki oraz klientów wewnętrznych;
- procesy zarządcze, służące nadzorowaniu i rozwojowi firmy, nadając kierunek sprawnego działania, zarządzając działaniami, określając politykę, cele, strategię, a także planowanie zasobów, nadzór i controlling służący wsparciu procesów podstawowych i pomocniczych (Bitkowska 2010, s. 86-87).

Zdaniem A. Stabryły przebieg procesów określony jest przez zakres działalności, konfigurację podmiotów zarządzających, integrację funkcji zarządzania z funkcjami operacyjnymi i procedury, np. przebiegi odcinkowe, procesy cząstkowe (Stabryła 2008, s. 130).

### **Podejście procesowe w realizacji usług komunalnych**

Procesy usługowe przedsiębiorstw komunalnych dostarczających usługi dla mieszkańców zależą od rodzajów usług, jednakże ich dynamika uzależniona jest od intensywności zmian otoczenia. Proces dostawy wody czy ciepła określony jest parametrami funkcjonującej sieci, ale wpływają na niego czynniki zewnętrzne, takie jak: pora roku, pora dnia, temperatura zewnętrzna. Przykładami procesów podlegających wpływom zmiennego otoczenia pór roku są usługi całorocznego utrzymania przestrzeni publicznej, jako elementów infrastruktury komunalnej, którymi są zieleń miejska (parki, skwery, zieleń przydrożna) oraz ciągi komunikacyjne (jezdnie, chodniki, place). Ilość zmiennych w procesie zimowego utrzymania ulic, wpływających na konieczność dostosowania zasobów ludzkich oraz sprzętu, jest dostatecznie duża, zawierając w sobie: temperaturę, wilgotność, rodzaj i intensywność opadów, czas

zjawisk pogodowych, porę dnia, kierunek i prędkość wiatru, dzień tygodnia. Zarządzającym procesem jest dyżurny lub koordynator, podejmujący (na podstawie oceny oraz analizy sytuacji i weryfikacji prognoz) decyzję o przeprowadzeniu działań, doboru niezbędnych pracowników – operatorów pojazdów (zależnie od pilności wynikającej z pory dnia), wyboru technologii, określenia i realizacji kolejności prac, koordynowania prac, bieżącej kontroli rezultatów, zbilansowania kosztów (czasu pracy, zużytych materiałów).

Zarządzanie procesami usługowymi w przedsiębiorstwach komunalnych wymaga elastycznej struktury organizacyjnej przewidującej zmiany oraz konfiguracje komórek organizacyjnych i stanowisk, zapewniające maksymalne wykorzystanie istniejących zasobów w celu skutecznego dostarczania usług o wymaganym poziomie jakości przy możliwie niskich nakładach finansowych. Takie podejście wymaga, dla sprawnej realizacji zadań własnych gminy, tworzenia wielobranżowych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej o elastycznej strukturze organizacyjnej, których misją będzie wykonywanie zadań powiązanych ze sobą zasobami ludzkimi oraz sprzętowymi. Przykładem jest wielobranżowa spółka komunalna, gdzie odbiór odpadów, całoroczne utrzymanie dróg, pielęgnacja zieleni publicznej wspiera się zasobami ludzkimi oraz technicznymi, dając poprzez synergię minimalizację kosztów oraz czasu realizacji zadań, efektywne wykorzystanie czasu pracy i majątku, co przy istniejących zasobach pozwala również na realizację zadań dodatkowych w postaci całorocznego utrzymania dróg i zieleni dróg innej kategorii, zasobów wspólnot mieszkaniowych czy usług tworzenia i pielęgnacji założeń zieleni, generując przy tym dodatkowe znaczne przychody, co w konsekwencji prowadzi do minimalizacji kosztów usług komunalnych dedykowanych mieszkańcom.

Mając na uwadze charakterystykę specyfiki działalności przedsiębiorstw komunalnych, współczesne uwarunkowania funkcjonowania przedsiębiorstw oraz dążenie do procesowego podejścia w zarządzaniu, dokonano zestawienia zaprezentowanego w Tabeli 1.

**Tabela 1. Zestawienie charakterystyk działalności przedsiębiorstw komunalnych, funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw oraz podejścia procesowego**

Charakterystyka		
działalności przedsiębiorstw komunalnych	funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw	podejścia procesowego organizacji
<ul style="list-style-type: none"> <li>– nadrzędny charakter zadań społecznych,</li> <li>– powszechna dostępność,</li> <li>– ciągłość świadczenia usług,</li> <li>– wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego (Ziębicki 2006),</li> <li>– wysoka jakość,</li> <li>– szybkość realizacji,</li> <li>– niskie koszty (Weiss, Bitkowska 2015),</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nasilający się wpływ zmiennego makro- i mikrootoczenia (Świecka 2008),</li> <li>– krótki okres planowania oraz konieczność twórczego i perspektywicznego myślenia (Penc 2002),</li> <li>– dostosowanie strategii do nowych uwarunkowań (Mączyńska 2008),</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– organizacja jako wzajemnie powiązane procesy (Bitkowska i in. 2009),</li> <li>– orientacja na klienta, wyznaczenie miar efektywności procesu i jego poszczególnych etapów,</li> <li>– porządkowanie, strukturalizacja procesów (Downar 2008),</li> <li>– współpraca z klientami, usprawnienie komunikacji zewnętrznej,</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>– zadowalająca efektywność usług (Kachniarz 2012),</li> <li>– wysoka sprawność działań (Kobylińska 2013),</li> <li>– odpowiedzialność względem samorządu za efektywność (Grzymała 2010),</li> <li>– wymóg zastosowania rachunku kosztów procesów (Stabryła 2006),</li> <li>– podleganie kontroli w zakresie jakości świadczonych usług,</li> <li>– podatność na rosnącą konkurencję,</li> <li>– odpowiedzialność za środowisko naturalne,</li> <li>– podatność na zmiany legislacyjne i warunki pogodowe (Denczew 2011),</li> <li>– wymóg dysponowania dużymi rezerwami zdolności w dostarczaniu usług (Sadowy 2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozwijanie elastyczności i adaptacji organizacji do zmiennych impulsów z otoczenia (Stańczyk-Hugiet 2012),</li> <li>– trudno przewidywalne i szybko zmieniające się warunki w otoczeniu (Jelonek, Turek 2016),</li> <li>– komputerowe wspomaganie zarządzania (Kieltyka 2011),</li> <li>– potrzeba dzielenia się wiedzą (Flaszewska, Zakrzewska-Bielawska 2017),</li> <li>– spójność i konfiguracja strategii, procesów oraz struktury (Cyfert 2006),</li> <li>– dominująca rola czynnika ludzkiego (Glinka, Hensel 2006),</li> <li>– elastyczność relacji strategii i struktury (Zakrzewska-Bielawska 2011),</li> <li>– zdolność do zmian, zależna od czynników procesowych (Czop 2016).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ujednoczenie standardów pracy (Gębczyńska, Jagodziński 2017),</li> <li>– poziome powiązania funkcyjne i komunikacja wewnętrzna,</li> <li>– interdyscyplinarne kompetencje pracowników,</li> <li>– zespołowe formy pracy,</li> <li>– zachowanie odpowiedniego poziomu jakości (Trzecieliński, Adamczyk, Pawłowski 2013),</li> <li>– wzrost elastyczności,</li> <li>– zwiększenie przewagi konkurencyjnej,</li> <li>– poprawa komunikacji,</li> <li>– skrócenie czasu podejmowania decyzji (Bitkowska 2013)</li> <li>– integracja funkcji zarządzania z funkcjami operacyjnymi (Stabryła 2008).</li> </ul>
---	---	---

Źródło: Opracowanie własne

Przeprowadzona analiza literaturowa uwarunkowań działalności przedsiębiorstw gospodarki komunalnej, jak również współcześnie funkcjonujących przedsiębiorstw prowadzi do wniosku, że podejście procesowe zapewnia sprawną i zgodną z oczekiwaniami realizację usług komunalnych.

Wyniki badań przeprowadzonych przez autora w latach 2017-2018 wśród samorządowych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej w województwie zachodniopomorskim wykazały, że 57,9% badanych przedsiębiorstw uzyskało trzeci poziom dojrzałości procesowej.

## Podsumowanie

Rosnące oczekiwania mieszkańców pod względem jakości oraz skuteczności dostarczanych usług komunalnych, przy ograniczonych zasobach finansowych jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań własnych, wyzwalają konieczność poszukiwania optymalnych rozwiązań w dziedzinie zarządzania procesami usługowymi. Samorządowe przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej, w których restrukturyzacja w latach 90. ubiegłego stulecia obejmowała najczęściej procesy przekształceń własnościowych, ulegają silnej konkurencji międzynarodowej, czego przykłady mnożą się w sektorze odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Jednakże dostarczanie usług przez samorządowe przedsiębiorstwa komunalne może być konkurencyjne, gdy spełnione są następujące warunki:

- Realizowane jest przez wielobranżową spółkę prawa handlowego.
- Różnorodne działalności powiązane są ze sobą zasobami technicznymi i personalnymi.
- Wdrażane jest podejście procesowe.
- Zastosowane są systemy informatyczne wspierające procesy podejmowania decyzji.
- Realizowane procesy wynikają z dostosowanej do zmian strategii przedsiębiorstwa.
- Struktura organizacyjna ma charakter organiczny i elastycznie dostosowuje się do konieczności zmian strategii i procesów.
- Istnieje system monitorowania zmiennego otoczenia.
- Kierownictwo przedsiębiorstwa zauważa potrzebę ciągłego rozwoju potencjału ludzkiego.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, autor proponuje implementację podejścia procesowego w samorządowych przedsiębiorstwach komunalnych, uwzględniającą adaptację strategii, jak również struktury organizacyjnej do zmian egzogenicznego i endogenicznego otoczenia.

## Literatura

1. Bartkowiak P. (2001), *Wartość jako kryterium oceny efektywności restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, [w:] Borowiecki R., Kwieciński M. (red.), *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie. Ku przedsiębiorstwu przyszłości*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.
2. Bitkowska A., Kolterman K., Wójcik G., Wójcik K. (2009), *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa.
3. Bitkowska A. (2010), *Restrukturyzacja procesowa przedsiębiorstw*, [w:] Bitkowska A. (red.), *Procesy restrukturyzacji warunkiem poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa.
4. Bitkowska A. (2013), *Zarządzanie procesowe we współczesnych organizacjach*, Difin, Warszawa.
5. Bitkowska A. (2015), *Paradygmat procesowości w naukach o zarządzaniu*, [w:] Bitkowska A., Weiss E. (red.), *Zarządzanie procesowe w organizacjach*, Vizja Press & IT, Warszawa.
6. Cyfert S. (2006), *Spójność systemu zarządzania organizacją*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”, nr 76: *Zmiany we współczesnych organizacjach*.
7. Czop K. (2016), *Zdolność organizacji do zmian i jej wpływ na proces zarządzania zmianą*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 24, t. 2. DOI: 10.17512/znpcz.2016.4.2.07.
8. Denczew S. (2011), *Podstawy gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
9. Downar W. (2008), *Zarządzanie procesowe w przedsiębiorstwie usługowym*, [w:] Filipiak B., Panasiuk A. (red.), *Przedsiębiorstwo usługowe. Zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
10. Flaszewska S., Zakrzewska-Bielawska A. (2017), *Struktura organizacyjna jako wsparcie dla procesu dzielenia się wiedzą w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 2(176).
11. Gębczyńska A., Jagodziński J. (2017), *Analiza korzyści wynikających z wdrożenia zarządzania procesowego w aspekcie poziomu dojrzałości*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 463. DOI: 10.15611/pn.2017.463.12.

12. Glinka B., Hensel P. (2006), *Projektowanie organizacji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
13. Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. (2010), *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Poltext, Warszawa.
14. Grzymała Z. (2010), *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
15. Jelonek D., Turek T. (2016), *Systemy Business Intelligence w kształtowaniu przedsiębiorstwa inteligentnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, z. 149.
16. Kachniarz M. (2012), *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
17. Kiełtyka L. (2001), *Model strategii zarządzania informacją w organizacji*, [w:] Borowiecki B., Kwieciński M. (red.), *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie. Ku przedsiębiorstwu przyszłości*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.
18. Kiełtyka L. (2011), *Informatyczne przemiany zarządzania technologiami informacyjnymi w organizacjach*, „Przegląd Organizacji”, nr 3.
19. Kobylńska U. (2013), *Mierniki sprawności usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2.
20. Mączyńska E. (2008), *Zarządzanie w warunkach ekonomii niepewności. Systemy wczesnego ostrzegania*, [w:] Lewandowska L. (red.), *Nowe koncepcje zarządzania i finansowania rozwoju firm regionu łódzkiego*, PTE, Łódź.
21. Panasiuk A., Tokarz A. (2008), *Wstęp do ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, [w:] Filipiak B., Panasiuk A. (red.), *Przedsiębiorstwo usługowe. Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
22. Penc J. (2002), *Zarządzanie w zmieniającym się otoczeniu*, [w:] Lewandowski J. (red.), *Zarządzanie organizacjami gospodarczymi w warunkach radykalnych zmian*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
23. Sadowy M. (2010), *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce.
24. Stabryła A. (2006), *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
25. Stabryła A. (2008), *Metodyka doskonalenia struktur organizacyjnych przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem ujęcia procesowego*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, z. 1(11).
26. Stańczyk-Hugiet E. (2012), *Przeżyje najlepiej dostosowany*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, nr 22(2).
27. Sysko-Romańczuk S. (2005), *Rozwój przedsiębiorstwa jako rezultat jego wzrostu i sprawności procesów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
28. Weiss E., Bitkowska A. (2015), *Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego*, [w:] Weiss E., Bitkowska A. (red.), *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa.
29. Zakrzewska-Bielawska A. (2011), *Relacje między strategią a strukturą organizacyjną w przedsiębiorstwach sektora wysokich technologii*, Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, nr 1095, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
30. Ziębicki B. (2006), *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, [w:] Skrzypek E., Dyr T. (red.), *Strategia organizacji na rynku usług*, Wyższa Szkoła Finansów i Rachunkowości, Radom.

## **MANAGEMENT OF SERVICE PROCESSES IN LOCAL GOVERNMENT MUNICIPAL SERVICE ENTERPRISES**

**Abstract:** The specificity of public utility services as well as satisfying stakeholders' expectations implies the need for local government municipal enterprises to constantly adapt to changing conditions. The aim of the article is to identify the impact of the process approach on the management of a municipal enterprise on the basis of a literature review of the subject in the field of process management in enterprises operating in an evolving environment. The literature review allowed to determine the impact of process management on the effective implementation of municipal services by municipal enterprises.

**Keywords:** service process, municipal enterprise, change management