

Rafał Kania

ZASTOSOWANIE MAPOWANIA PROCESÓW DO SZACOWANIA KOSZTÓW DOSTAW WYNIKAJĄCYCH Z FORMALNOPRAWNYCH OBOWIĄZKÓW SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Słowa kluczowe: spółka komunalna, zarządzanie publiczne, zarządzanie procesowe, proces, zamówienia publiczne, koszty transakcyjne, efektywność, organizacja publiczna

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja wniosków wynikających z implementacji osiągnięć nauk o zarządzaniu w organizacjach publicznych. Przyczynkiem do weryfikacji przydatności narzędzi menedżerskich jest wykorzystanie metody mapowania procesów do szacowania kosztów dostaw wynikających z obowiązków prawnych. Szczególny akcent został położony na przedstawienie finansowych konsekwencji oddziaływania porządku normatywnego na efektywność funkcjonowania podmiotów sfery publicznej.

Wprowadzenie

Współcześnie toczy się ożywiona dyskusja 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, którzy byli prekursorami poszukiwań modelu doskonałej organizacji państwowej i form sprawowania władzy. Nowy obszar rozważań pojawił się wraz z rozwojem ekonomii, która wpłynęła znacząco na ukształtowanie się odmiennej perspektywy badawczej, związanej w szczególności

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

² Por.: Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Wyd. Antyk, Kęty 2003; *tenże*, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, Wyd. PWN, Warszawa 1960.

³ Por.: Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wyd. PWN, Warszawa 1964.

z wprowadzeniem takich pojęć jak: maksymalizacja, równowaga i efektywność⁴. Ocena funkcjonowania organizacji przy uwzględnieniu wymienionych kryteriów zyskała obiektywny miernik w postaci analizy relacji poziomu wykorzystania środków finansowych do osiągniętych celów.

Spojrzenie ekonomiczne nie jest jedyną perspektywą pozwalającą na usystematyzowaną refleksję na temat funkcjonowania podmiotów sektora publicznego⁵. Współcześnie w nauce polskiej obserwujemy stopniową krystalizację paradygmatu stosunkowo nowej subdyscypliny – zarządzania publicznego, dla którego przedmiotem zainteresowań są omawiane zagadnienia. Zwolennicy autonomii tego obszaru nauki podnoszą szereg argumentów na rzecz zasadności jej wyodrębnienia w ramach tradycyjnego zarządzania. Wskazywane są również przesłanki uzasadniające emancypację zarządzania publicznego w stosunku do nauk o administracji, tradycyjnie zajmujących się analizą funkcjonowania administracji publicznej, uwzględniających jednak głównie aspekty normatywne problematyki, w szczególności oddziaływanie obowiązującego prawa na funkcjonowanie podmiotów publicznych⁶. Warto dodać, iż bardzo interesujące spojrzenie na zagadnienie oddziaływania prawa na efektywność organizacji publicznych proponuje także nurt ekonomicznej analizy prawa⁷.

Nowa przestrzeń badawcza powstająca na styku prawoznawstwa, ekonomii oraz zarządzania publicznego, 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 terytorialne-

⁴ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, tłum. zbiorowe, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 19 i n.; A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2010, s. 41 i n.; M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wyd. U. Wr., Wrocław 2012, s. 60 i n.

⁵ Współcześnie w nauce wyróżnia się trzy sektory życia publicznego: 1) sektor publiczny, 2) sektor prywatny, 3) sektor organizacji pozarządowych. Działalność podmiotów funkcjonujących w ramach każdego z sektorów jest odmienna z punktu widzenia konfiguracji wyznaczonych celów (publiczne, prywatne) oraz struktury własnościowej (publiczna, prywatna). Patrz szerzej: P.J. Suwaj (red.), *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] B. Kudrycka, G. G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 29 i n.

⁶ 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 i n.; O. Lissowski, *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*, [w:] *Osiągnięcia i...*, s. 402 i n.; A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 32 i n.; B. Kożuch, op. cit., s. 49 i n.; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 31 i n.; *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010.

⁷ Patrz szerzej: R. Cooter, T. Ulen, op.cit.; C. Veljanovski, *The Economics of Law*, Second edition, London 2006; J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, wyd. II, Kraków 2006, s. 126 i n.

go, przedsiębiorstwa państwowe, spółki komunalne itp. są tylko pośrednimi adresatami osiągnięć omawianych dyscyplin. Dlatego słuszny wydaje się postulat, aby pamiętać o preskryptywnym aspekcie nauki, której osiągnięcia powinny komuś lub czemuś służyć. Takie założenie stanowi powrót do aksjologicznych źródeł zarządzania – prakseologii⁸, której idee konstytuują fundamenty paradygmatu dyscypliny, w szczególności decydują o praktycznym wymiarze nie tylko nauk o zarządzaniu, ale również nauk o administracji. Ostatecznie o wartości koncepcji teoretycznych decydować będzie, przede wszystkim przydatność praktyczna ich wyników.

Korzyści związane z zastosowaniem podejścia interdyscyplinarnego do badania organizacji publicznych zachęcają do podjęcia poszukiwań na styku wymienionych dyscyplin nauki. Przedmiotem niniejszych rozważań jest prezentacja zastosowania jednego z narzędzi zarządzania procesowego, uwzględniającej aspekt normatywny (prawny) notacji eEPC⁹, do szacowania kosztów dostaw wynikających z konieczności realizacji obowiązków nakładanych przez system prawny na organizacje publiczne. Jako przykład posłuży sformalizowana procedura udzielania zamówień publicznych.

Oddziaływanie porządku prawnego na sektor publiczny jest zagadnieniem szczególnie istotnym zważywszy na to, że prawo pozostaje podstawową determinantą funkcjonowania organizacji publicznych. W praktyce fakt ten skutkuje koniecznością odmiennej, aniżeli w przypadku innych podmiotów gospodarczych, alokacji kosztów związanych z zawarciem umów na dostawy, usługi i roboty budowlane, które stanowią część szeroko rozumianych kosztów transakcyjnych¹⁰. W przypadku podmiotów sektora prywatnego rola prawa sprowadza się do ułatwiania zawierania transakcji gospodarczych, poprzez tworzenie właściwych warunków nawiązywania stosunków gospodarczych oraz budowanie poczucia pewności reguł będących podstawą tych relacji. Ponadto porządek prawny tworzy ograniczenia wpływające na ochronę interesów osób trzecich, na które pośrednio lub bezpośrednio mogłyby oddziaływać skutki relacji stron stosunku prawnego¹¹.

⁸ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 i n. Por. też: W. Gasparski, *Elementy metodologii nauk*, cz. I, niepubl. wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009.

⁹ eEPC – extended Event Driven Process Chain.

¹⁰ „Koszty transakcyjne” stanowią część kosztów funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Obejmują nakłady ponoszone na etapie zawierania i realizacji transakcji, w szczególności koszty wymiany w zakresie: lokalizacji partnera, osiągnięcia porozumienia między stronami oraz egzekwowania realizacji warunków kontraktu. Autorem teorii „Kosztów transakcyjnych” jest R.H. Coase, który za swoje odkrycie otrzymał w 1991 r. nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii. Patrz szerzej: W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, wyd. III roz., Warszawa 2007, s.326-327; E. Kundera (red.), *Słownik historii ekonomii*, Oficyna ekonomiczna, Kraków 2004, s.32-33; R. Cooter, T. Ulen, op. cit, s. 107 i n.

¹¹ R. Cooter, T. Ulen, op. cit., s. 4-5.

Sytuacja podmiotów sfery publicznej jest nieco bardziej skomplikowana, ponieważ stawiane są im inne cele. Nie są zaprogramowane na osiąganie zysku. Ich działalność wiąże się z trudno definiowalnymi i kwantyfikowalnymi działaniami na rzecz dobra wspólnego. Ponadto funkcjonowanie organizacji tego rodzaju jest w szerszym zakresie reglamentowane przez porządek prawny. Należy bowiem pamiętać o obowiązku bezwzględności działania organów władzy publicznej, a także podmiotów działających w ich imieniu, a takimi są organizacje publiczne, w granicach i na podstawie obowiązującego prawa¹².

Komunalne spółki prawa handlowego

Szczególnym rodzajem organizacji publicznych są komunalne spółki prawa handlowego¹³. Podmioty te stanowią przykład organizacji hybrydowych, posiadających zarówno cechy podmiotu gospodarczego, jak i organizacji publicznej (*non profit*)¹⁴. Z tego względu wymykają się definicjom, zarówno działającego na wolnym rynku przedsiębiorcy¹⁵, jak również jednostki organizacyjnej wspierającej organ administracji publicznej. Wymagają także szczególnego podejścia badawczego. Przykładem obrazującym odmienność podmiotów tego rodzaju może być uczestnictwo spółek komunalnych w obrocie gospodarczym na zasadach rynkowych z jednej strony, przy jednoczesnej reglamentacji swobody wyboru partnerów biznesowych z drugiej. Spółki komunalne, wypełniając przesłanki ustawowe, zobligowane są bowiem do stosowania Prawa zamówień publicznych (PZP)¹⁶. W konsekwen-

¹² Art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Organy władzy wykonawczej, zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*, zgodnie z zasadą legalizmu, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. W uwzględnieniu tych samych zasad muszą również działać organizacje publiczne.

¹³ Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) spółki kapitałowe prawa handlowego stanowią jedną z form przewidzianych przez ustawodawcę, przy wykorzystaniu której gminy realizują zadania nakładane na nie przez ustawodawcę. Regulacje dotyczące spółek kapitałowych zostały zawarte w art. 151 i n. ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.). W zakresie zadań własnych gminy patrz: art. 7 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); W. Gonet, *Spółki komunalne*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 24 i n.; B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 67 i n.

¹⁴ 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*, 4th edition, Jossey-Bass, San Francisco 2009, s. 58 i n.

¹⁵ Definicja legalna przedsiębiorcy została zawarta w art. 43¹ kodeksu cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

¹⁶ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

cji posiadają ograniczoną swobodę w zakresie doboru partnerów biznesowych, dostawców, usługodawców oraz wykonawców robót budowlanych.

Zważywszy na specyfikę działalności tego rodzaju podmiotów, zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności stosownie do zakresu zadań ustawowych nakładanych przez ustawodawstwo na jednostki samorządu terytorialnego¹⁷ oraz fakt, że spółki komunalne szeroko wykorzystują instytucję outsourcingu i bazują na zewnętrznych wykonawcach usług, bliższa analiza uświadamia wagę problemów wynikających z konieczności stosowania PZP. Ograniczenie swobody w zakresie wyboru partnerów biznesowych może mieć decydujący wpływ na wiele aspektów funkcjonowania spółek komunalnych, zarówno w obszarze zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego. Skutki obowiązujących regulacji prawnych dotyczą ostatecznie także klientów spółek komunalnych, społeczność lokalną.

Nakładane przez ustawodawcę określone ograniczenia prawne na podmioty sfery publicznej wywołują szereg konsekwencji, w tym także skutki finansowe. Zazwyczaj bowiem konieczność spełnienia nałożonych przez prawo obowiązków, wiąże się z koniecznością wydatkowania dodatkowych środków finansowych. Zjawisko to wpływa na wzrost kosztów funkcjonowania organizacji publicznych. Warto zatem, aby również menedżerowie zarządzający tego rodzaju podmiotami, w tym spółkami komunalnymi, posiadali przydatne i nieskomplikowane narzędzia pozwalające szacować tą część kosztów dostaw, usług i robót budowlanych, która stanowi konsekwencję obowiązków prawnych nakładanych przez ustawodawcę.

Przydatność narzędzi zarządzania procesowego do szacowania kosztów ponoszonych przez spółki komunalne w zakresie zawierania umów na dostawy, usługi i roboty budowlane

Stan faktyczny i prawny wymusza na spółkach komunalnych poszukiwanie rozwiązań umożliwiających niwelowanie zagrożeń wynikających z nakładanych przez ustawodawcę ograniczeń oraz konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z ich szczególnym statusem prawnym. Jak słusznie zauważył W. Dawidowicz, zawsze istnieje próg ingerencji prawodawcy, poza którym rozcią-

¹⁷ Przykładowo, katalog zadań własnych gmin ustawodawca określił w art. 7 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); W. Gonet, *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 24 i n.; B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 67 i n.; *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, red. M. J. Nowak, T. Skotarczak, CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 67 i n.

ga się przestrzeń swobody decyzyjnej nieskrępowanej przepisami prawa¹⁸. Warto podkreślić, iż pomimo istotnych ograniczeń prawnych spółki komunalne dysponują znacznie większą autonomią, aniżeli ma to miejsce w przypadku organów administracji publicznej oraz urzędów obsługujących te podmioty. Właśnie ten obszar pozostawiony do swobodnej dyspozycji organizacjom publicznym może zostać odpowiednio zagospodarowany poprzez wykorzystanie narzędzi oferowanych przez nauki o zarządzaniu. W tej przestrzeni można poszukiwać rozwiązań pozwalających na zwiększenie poziomu efektywności działań organizacji oraz obniżanie kosztów organizacji. Do tego celu potrzebne są jednak narzędzia służące do szacowania kosztów podejmowanych działań.

Przechodząc na poziom analizy teoretycznej zaproponowanego przykładu zauważymy, że udzielanie zamówień publicznych stanowi łańcuch działań następujących po sobie w czasie¹⁹. Udoskonalenie zatem funkcjonowania spółki komunalnej w obszarze nabywania usług wymaga uwzględnienia (obok w przeważającej większości norm *ius cogens* PZP) procesowego aspektu zagadnienia. Analiza instrumentów oferowanych przez nauki o zarządzaniu wykazała, że odpowiednim rozwiązaniem jest zastosowanie modelowania procesowego²⁰.

W przeciwieństwie do koncepcji funkcjonalnych, ujmujących organizację jako statyczną konstrukcję podzieloną na komórki organizacyjne wykonujące określone funkcje, podejście procesowe ukierunkowane jest na identyfikację racjonalnie uzasadnionej sekwencji działań, zmierzających do osiągnięcia określonego celu. Spośród dostępnych narzędzi służących mapowaniu procesów²¹ do szacowania kosztów transakcyjnych, wynikających w znacznej mierze z konieczności stosowania prawa zamówień publicznych, najbardziej przydatna wydaje się notacja eEPC (tzw. *kostka IGOE*)²². Jej wykorzystanie pozwala przełamać ograniczenia podejścia funkcjonalnego, głównie poprzez wyraźne powiązanie wyboru dostawców z priorytetami określonymi na każdym poziomie: organizacji, procesu oraz poszczególnych operacji. Ponadto ułatwia identyfikację zasobów niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz pozwala na przyporządkowanie ich konkretnym normom

¹⁸ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, PWN, Warszawa 1978, s. 34.

¹⁹ O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009, s. 218-219.

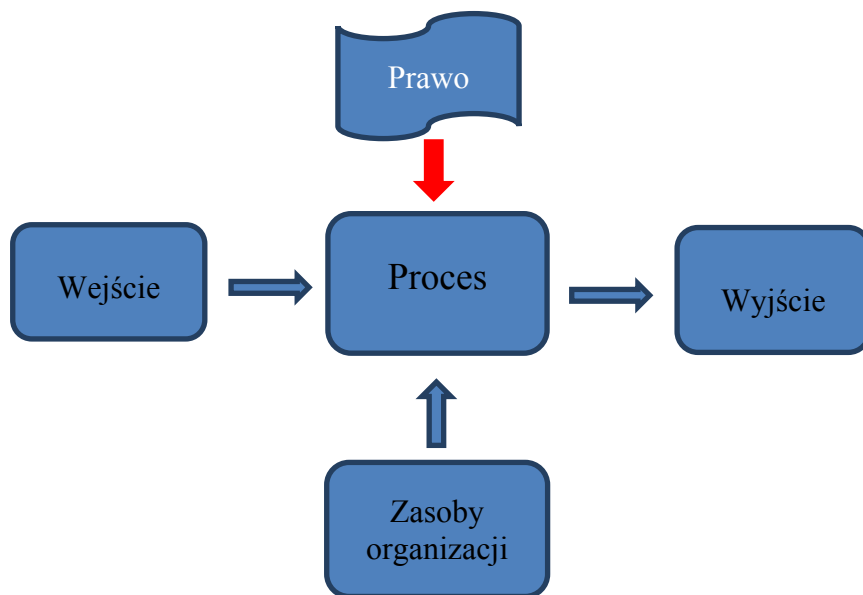
²⁰ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2007, s. 53 i n., 124 i n.

²¹ Patrz szerzej: R.T. Burlton., *Business Process Management. Profiting from process.*, SAMS, New York, 2001 s. 309 in.; M. Weske, *Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 160 in.; *Business Process Transformation*, (ed.) V. Grover, M. L. Marcus, AMIS, New York-London 2008, s. 54 in., 168, 219 in.

²² R. Gabryelczyk, *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Warszawa 2006, s. 93 i n. Por.: W. Czachorowski, *Wprowadzenie do zarządzania procesowego. Mapowanie procesów. Materiał pomocniczy dla słuchaczy MBA.*, Warszawa październik 2006.

prawnym regulującym poszczególne etapy procesu²³. Model notacji wygląda następująco:

Rys. 1. Zmodyfikowany model IGOE (notacja eEPC) wykorzystany do przygotowania mapy procesu



Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Czachorowski, op. cit.

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) Prawo (*guides*) – regulacje prawne oddziałujące na proces/operację²⁴.


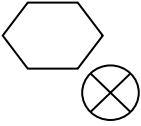

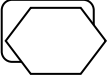

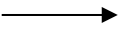
Mapa służąca do opisu, analizy i optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych może zostać zaprojektowana przy użyciu elementów notacji eEPC wykorzystywanej między innymi w ARIS²⁵.

²³ A. Rummler, R. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000, s. 46 in.

²⁴ W. Czachorowski, op. cit.

²⁵ *Architecture of Integrated Information System* – narzędzie informatyczne wspomagające procesy biznesowe. Patrz szerzej: R. Gabryelczyk, op. cit.

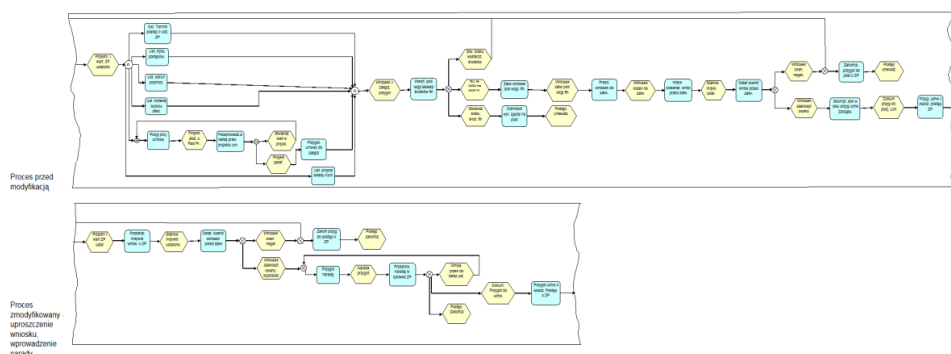
Tabela 1. Elementy notacji eEPC wykorzystane do mapowania procesów

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.

Wykorzystanie przedstawionej notacji pozwala przeprowadzić identyfikację procesu udzielania zamówień publicznych, a następnie wprowadzić usprawnienia. Dzięki temu zabiegowi proces ulega istotnemu skróceniu. Zostaje także ograniczone wykorzystanie zasobów organizacji, w szczególności zaangażowanie pracowników. Przenosząc rozważania na grunt praktyczny można stwierdzić, iż proces szczegółowo określa kto, kiedy, w jakich okolicznościach, przy użyciu jakich środków, w jakim celu, a także na podstawie jakich regulacji powinien wykonać poszczególne działania w procesie.

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



Źródło: opracowanie własne.

Szacowanie części kosztów transakcyjnych wynikających z obowiązków prawnych

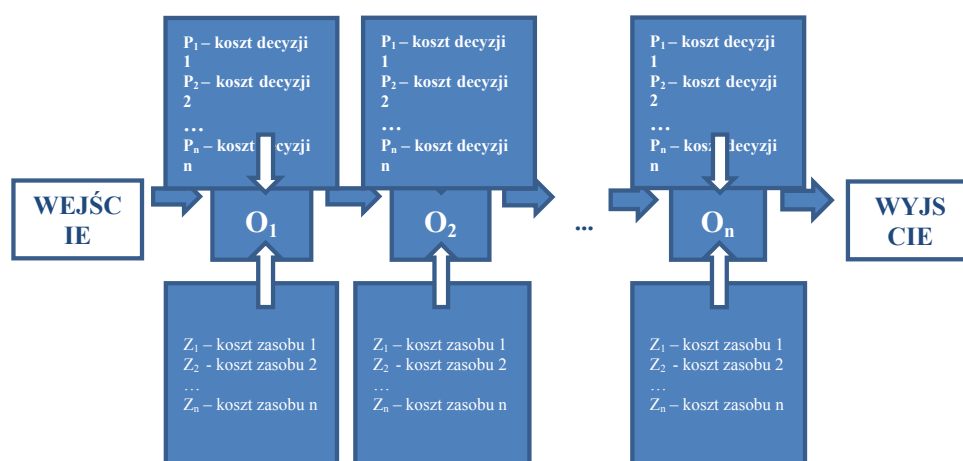
Wykorzystując założenia metodyki zarządzania procesowego uzyskujemy sekwencję powiązanych ze sobą operacji, do których możemy przyporządkować zasoby organizacji niezbędne do przeprowadzenia każdej z nich. Jednocześnie uwzględniana jest podstawa prawna, o ile dana operacja podlega reglamentacji prawnej. Przy okazji identyfikacji regulacji prawnych odnoszących się do poszczególnych etapów realizacji procesu realizujący proces uzyskuje również wiedzę o niezbędnych decyzjach administracyjnych, zaświadczeniach, wypisach z rejestrów urzędowych itp., które stanowią warunek *sine qua non* przeprowadzenia operacji, a tym samym również warunkują realizację całego procesu.

W celu zobrazowania zagadnienia posłużymy się przykładem. Do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, stanowiącego integralny element specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wynikającej z planu realizacji inwestycji budowlanej, niezbędne jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, wstępnych warunków dostarczania mediów, ustalenie wpływu inwestycji na środowisko naturalne, wypisy z ksiąg wieczystych nieruchomości, wypisy z ewidencji gruntów, uzyskanie map do celów projektowych itp.²⁶. Spełnienie obowiązków nakładanych przez ustawodawcę oraz skompletowanie dokumentów urzędowych, a także przygotowa-

²⁶ Regulacja prawna określająca etapy i warunki realizacji inwestycji budowlanej została zawarta przede wszystkim w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr

nie powiązanej z nimi wewnętrznej dokumentacji, wymaga nie tylko wydatkowania środków finansowych, ale również zaangażowania innych zasobów organizacji, w szczególności ludzkich, technicznych oraz wiedzy. Zdecydowana większość z nich daje się kwantyfikować i przedstawić w postaci zestawienia poniesionych nakładów finansowych. Dzięki temu, obok szacunkowych kosztów realizacji całego procesu oraz zestawienia bezpośrednich kosztów uzyskania niezbędnych dokumentów urzędowych, kadra zarządzająca zyskuje możliwość przyporządkowania poszczególnym obowiązkom prawnym kosztów zużycia zasobów organizacji wykorzystanych do realizacji nakładanych obowiązków ustawowych. Omawianą relację przedstawia poniższy schemat:

Wykres 1: Model mapy procesu uwzględniający koszty obowiązków prawnych oraz zasobów spółki komunalnej wykorzystanych do wykonania poszczególnych operacji.



Źródło: opracowanie własne.

Istotę zaprezentowanego schematu można zobrazować następującym przykładem. Realizacja przedsięwzięcia na etapie realizacji Operacji *n-tej* procesu wymaga uzyskania wypisu z ewidencji urzędowej oraz wydania decyzji administracyjnej. Poza bezpośrednimi kosztami opłat związanymi z uzyskaniem niezbędnego wypisu z ewidencji oraz opłatami wynikającymi z obowiązków ustawowych na-

243, poz. 1623 ze zm.). Patrz szerzej: Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, Warszawa 2009.

kładanych na uczestnika postępowania administracyjnego²⁷ (koszty bezpośrednie obowiązków prawnych), konieczne jest zaangażowanie konkretnych zasobów organizacji, które także skutkują wydatkowaniem środków finansowych (koszty pośrednie obowiązków prawnych). W omawianym przykładzie uprawniony przedstawiciel organizacji, najczęściej pracownik, przy wykorzystaniu zasobów technicznych i materialnych (komputer, artykuły biurowe itp.) musi przygotować wymagane prawem stanowisko strony postępowania administracyjnego oraz spełnić określone wymogi, jak na przykład przygotowanie i opłacenie pełnomocnictwa niezbędnego do reprezentacji spółki. Przedstawiciel organizacji musi również stawić się w wyznaczonym czasie przed organem administracji publicznej, a zatem dotrzeć we właściwe miejsce w odpowiednim czasie. Należy podkreślić, iż także takie działania jak: uzyskanie niezbędnych informacji, dostęp do zasobów wiedzy, prowadzona korespondencja, generują kolejne koszty po stronie organizacji.

Szczególnie kosztochłonnym zasobem wykorzystywanym do wypełnienia obowiązków formalno-prawnych nakładanych na organizacje publiczne przez ustawodawcę jest zaangażowanie do tego celu pracowników organizacji. Za każdym zrealizowanym obowiązkiem ustawowym stoi zawsze konkretny człowiek lub grupa osób, działająca w imieniu organizacji. Uwzględniając analizowany przykład możemy zauważyć, że pracownik musiał poświęcić określony czas pracy do wypełnienia obowiązków ustawowych ciążących na organizacji. Niezależnie od sposobu naliczania wynagrodzenia za pracę oraz formy zatrudnienia, znając czas w którym pracownik był zaangażowany do realizacji danego zadania, łatwo możemy oszacować koszty wykorzystania zasobów ludzkich do wypełnienia obowiązków ustawowych.

Przedstawione przykłady kosztów wyboru dostawców i zawarcia umów na dostawy, usługi i roboty budowlane, wynikających z obowiązków ustawowych nie wyczerpują oczywiście zagadnienia. Każdorazowo w wyniku mapowania konkretnego procesu pojawiają się koszty wynikające ze specyfiki prowadzonych działań. Warto także zauważyć, że omawiane rozwiązanie pozwala określić poziom nieuzasadnionych kosztów organizacji, wynikających z błędów formalnoprawnych, które skutkują koniecznością powtarzania poszczególnych operacji procesu.

Na podstawie powyższych rozważań możemy stwierdzić, iż dzięki wykorzystaniu mapowania procesu zostały zidentyfikowane trzy rodzaje kosztów związanych z realizacją procesu. Są to koszty bezpośrednie obowiązków prawnych, koszty pośrednie obowiązków prawnych oraz koszty zużycia zasobów do realizacji procesu nie związane z obowiązkami prawnymi nakładanymi przez ustawodawcę.

²⁷ W zakresie obowiązków strony postępowania administracyjnego patrz: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

Należy bowiem pamiętać, że nie każda operacja procesu musi wynikać z wykonania obowiązków prawnych i w konsekwencji znajduje się poza zainteresowaniem ustawodawcy, przez co zostaje pozostawiona w gestii swobodnych decyzji osób kierujących organizacjami publicznymi.

Zaproponowaną metodę szacowania kosztów transakcyjnych powiązanych z obowiązkami prawnymi nałożonymi przez ustawodawcę można przedstawić następująco:

$$K_{tp} = \sum_{k=1}^n O_k$$

gdzie:

K_{tp} - koszty transakcyjne wynikające z procesu

O_k - koszt operacji

$$O_k = \sum_{i=1}^n Z_k + \sum_{i=1}^n P_k$$

gdzie:

O_k - koszt operacji

Z_k - koszt wykorzystanych zasobów organizacji w procesie

P_k - koszt wykonania obowiązków ustawowych w procesie (uzyskania decyzji, pozwoleń itp.)

Warto również zauważyć, że:

$$\sum_{i=1}^n Z_k = \sum_{i=1}^n Z_p + \sum_{i=1}^n Z_w$$

gdzie:

Z_p – koszt wykorzystanych zasobów organizacji bezpośrednio związanych z wykonaniem obowiązków ustawowych w procesie

Z_w – pozostałe koszty zasobów organizacji wykorzystanych do realizacji procesu

Wnioski

Obowiązujące prawo stanowi główną determinantę funkcjonowania organizacji publicznych. Z koniecznością przestrzegania porządku prawnego wiąże się podejmowanie przez organizacje szeregu działań, które generują koszty po stronie organizacji. Zbyt małe wyeksponowanie kosztów, wynikających z obowiązków ustawowych rodzi zagrożenie ich niedoszacowania podczas podejmowania działań przez organizacje. Warto również pamiętać, że z bezpośrednimi kosztami obowiązków prawnych wiąże się ściśle inna kategoria kosztów wynikających z konieczności wykorzystania zasobów organizacji do spełnienia obowiązków nakładanych przez ustawodawcę. Na etapie planowania, a następnie realizacji kolejnych etapów procesów, realizowanych szczególnie często lub będących kluczowymi dla organizacji, świadomość wysokości kosztów bezpośrednio lub pośrednio wynikających z obowiązków ustawowych może mieć istotne znaczenie. Łatwo także w ten sposób ustalić poziom kosztów wynikających z błędów formalnoprawnych popełnianych przez organizację, skutkujących koniecznością powtarzania działań podejmowanych w ramach poszczególnych operacji.

Zaproponowana metoda stanowi proste narzędzie służące do szacowania kosztów dostaw powiązanych z obowiązkami nakładanymi na spółki komunalne przez ustawodawcę. Może mieć jednak szersze zastosowanie, nie tylko dla organizacji publicznych, ale także wszystkich podmiotów gospodarczych, na których ciążyą obowiązki formalnoprawne. Ponadto wydaje się być również przydatna do analizy obciążeń finansowych będących skutkiem nakładania przez ustawodawcę na podmioty gospodarcze obowiązków formalnoprawnych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

THE IMPLEMENTATION OF PROCESS MANAGEMENT TOOLS TO ESTIMATE THE COST OF SUPPLIES UNDER TO THE LEGAL DUTIES OF MUNICIPAL COMPANIES

Keywords: municipal company, public management, process management, process, procurement procedure, transaction costs, efficiency, effectiveness, public organization

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 is the use of process mapping methods to estimated value of the delivery costs created by legal duties. Particular emphasis was placed on the financial consequences of impacts of normative order and its relationship to the effectiveness of municipal company.