

Dorota MIKOŁAJCZYK
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYBRANE UWARUNKOWANIA WDROŻENIA W MIEŚCIE ZRÓWNOWAŻONEJ KARTY WYNIKÓW

THE MOST IMPORTANT CONDITIONING OF BALANCED SCORECARD IMPLEMENTATION IN THE CITY

ABSTRACT: Balanced Scorecard (abbreviation: BSC) is a tool which help translating mission, vision, strategy and strategic goals into set of individual operational goals and measures, which are understandable for employees of every single level of organisation, this is also defined strategy realization monitoring. For continuous improvement of public services quality such solution could be implemented in many cities. For this reason it is valid to present some of the most important conditioning of Balanced Scorecard implementation. This article goal is to present essence and role of process management in city government which is then basis of Balanced Scorecard model implementation effectiveness. Moreover, this article presents structure of containments which exists in every individual perspectives of Balance Scorecard.

KEY WORDS: Balance Scorecard, process management, process, efficient, effectiveness, city management

Wprowadzenie

Presja otoczenia wymusza na organizacjach konieczność wprowadzania ciągłych zmian. Również miasta – wzorem przedsiębiorstw prywatnych – coraz częściej rozważają możliwość podejmowania działań zmierzających do poprawy efektywności funkcjonowania.

Biorąc pod uwagę rodzaj działalności oraz jej służebny charakter w stosunku do społeczeństwa, samorządy powinny przywiązywać właściwą wagę do standardu świadczonych przez siebie usług. Zadowoleni mieszkańcy mogą bowiem w znaczący sposób wpłynąć na sposób postrzegania swojej gminy przez otoczenie zewnętrzne. W konsekwencji samorząd powinien dbać o tworzenie korzystnych i przyjaznych warunków życia swoich obywateli, co w przyszłości może przyczynić się do lepszego rozwoju miasta.

Atrakcyjność inwestycyjna miejscowości, sposób i czas załatwiania wszelkich formalności w urzędzie, wiarygodność jednostki, sposób zarządzania miastem to niejednokrotnie powody, od których przedsiębiorca uzależnia wybór lokalizacji dla planowanej

inwestycji. W efekcie wielkość inwestycji przekłada się na rozwój gospodarczy miasta, zmniejszenie bezrobocia, większe wpływy do budżetu jednostki samorządowej terytorialnej, zwiększenie dochodu na mieszkańca. Miasto może stać się zamożniejsze, a tym samym atrakcyjniejsze nie tylko dla przedsiębiorców, lecz także dla jego obywateli.

Reasumując, skuteczne i efektywne zarządzanie miastem staje się obecnie nie tylko jednym z głównych wyzwań, przed którym stoją władze samorządowe, lecz także niezbędnym elementem rozwoju gospodarczego regionu. Poprawa efektywności funkcjonowania miasta może być jednak znacznie łatwiejsza w sytuacji, gdy władze samorządowe będą dysponować skutecznymi narzędziami zarządzania, nadającymi realizowanym usługom ramy instytucjonalne. Jednym z takich narzędzi jest model Zrównoważonej Karty Wyników (Strategicznego Karty Wyników), często wykorzystywanej na gruncie rzeczywistości biznesowej. Natomiast podstawą skutecznego i efektywnego wdrożenia modelu oraz zastosowania narzędzia w praktyce jest budowa systemu zarządzania miastem w oparciu o podejście procesowe.

Zrównoważona Karta Wyników i jej ograniczenia

Źródłem powstania Strategicznej Karty Wyników były wieloletnie badania prowadzone nad systemem pomiaru efektywności funkcjonowania amerykańskich firm. Badania prowadzone od lat 80. ubiegłego stulecia ukierunkowane były na stworzenie modelu, który umożliwi pomiar działalności przedsiębiorstw odmienny od dotychczas stosowanego systemu, opartego wyłącznie na miarach finansowych.

Kluczowym czynnikiem sukcesu w biznesie stała się zdolność pozyskania i wykorzystania kapitału intelektualnego, który stał się istotniejszy od aktywów materialnych. Główny nacisk kładziono na rozwój, innowacyjność, budowanie kontaktów z klientami, a także dostosowanie oferty rynkowej do indywidualnych preferencji klientów. Jednocześnie lansowano wysoki priorytet informatyzacji firm jako podstawowy element ich rozwoju i budowy przewagi konkurencyjnej. Aby temu sprostać, niezwykle istotne okazało się posiadanie dobrze wykształconego i zmotywowanego personelu, potrafiącego wnieść istotną wartość do firmy poprzez swoją wiedzę, posiadane wykształcenie, doświadczenie, unikalne umiejętności.

W obliczu nowych warunków gospodarowania napotymano na krytykę oceny działalności firm jedynie na podstawie statycznych mierników finansowych. Stosowanym miarom finansowym przypisywano wiele ograniczeń, które w obliczu rosnącej konkurencji redukowały ich przydatność i skuteczność w monitorowaniu oraz kontroli realizacji strategii (Porter 2007, 14). Wśród najistotniejszych ograniczeń wskazywano m.in.: wąski zakres informacji o firmie, uniemożliwiający ujęcie wszystkich istotnych elementów wpływających na jej konkurencyjność, skłanianie menedżerów do myślenia krótkookresowego podczas podejmowania decyzji, trudności w przełożeniu efektów pracy jednostek organizacyjnych i poszczególnych pracowników na efekty tylko finansowe, powodujące z jednej strony trudności w komunikacji i zrozumieniu strategii,

z drugiej zaś trudność kaskadowania strategii na poziom operacyjny i brak pełnego obrazu rozwoju przedsiębiorstwa. Aby wyeliminować wymienione ograniczenia, stworzono narzędzie o nazwie *Balanced Scorecard* (BSC), które obejmuje szersze spektrum funkcjonowania przedsiębiorstwa i może spełnić jednocześnie wymogi stawiane przez otoczenie biznesowe.

Potrzeba posługiwania się Zrównoważoną Kartą Wyników, a więc nowoczesnym narzędziem zarządzania miastem, wynika z dwóch zasadniczych przyczyn. Pierwsza dotyczy zachowań i postaw mieszkańców miasta oczekujących na coraz lepsze usługi świadczone przez urząd. Druga jest natomiast związana z chęcią uzyskania efektywnego zarządzania miastem w celu: pozyskania prężnych inwestorów, realizacji potrzeb i wymagań mieszkańców, uzyskania eksperckiej oceny działalności miasta, skuteczniejszego dostępu do funduszy unijnych oraz większych kompetencji pracowników urzędu miejskiego, eliminowania uznaniowości i uzyskania efektu promocyjnego.

Zrównoważona Karta Wyników wymaga, aby ze strategii funkcjonowania miasta uczynić nadrzędny plan działania, zakomunikowany wszystkim pracownikom urzędu. Nieuwzględnianie bowiem przez pracowników wpływu podejmowanych decyzji na realizację celów strategicznych miasta może wynikać z niewystarczającej ich znajomości, ale też – co bardziej prawdopodobne – z trudności w przełożeniu celów strategicznych na konkretne cele indywidualne i działania. Pracownicy mogą nie widzieć związku pomiędzy wykonywaną pracą i jej wpływem na cele strategiczne miasta.

Rozwiązaniem problemu może być zastosowanie metodyki Zrównoważonej Karty Wyników, która przekłada przyjętą strategię miasta na indywidualne cele, zrozumiałe dla każdego pracownika. Cele, określone za pomocą finansowych i pozafinansowych wskaźników, umożliwiają jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności do poszczególnych jednostek organizacyjnych i pracowników. Dzięki temu znacznie łatwiejsze staje się mierzenie postępów w realizacji planów strategicznych i kontrola efektywności działania miasta (Kaplan, Norton 2001, 247–248).

W Zrównoważonej Karcie Wyników postępy w realizacji celów są rozpatrywane w czterech perspektywach: finansów, klientów, procesów wewnętrznych oraz wzrostu i rozwoju. Strukturę ograniczeń modelu Zrównoważonej Karty Wyników prezentuje tabela 1.

Model Zrównoważonej Karty Wyników jest stosunkowo prostym narzędziem do zarządzania miastem, a korzyści, jakie niesie ze sobą uporządkowanie organizacji pracy w jednostce, są ogromne. Szczególnie widoczne jest to w przypadku administracji publicznej. Przyzwyczajenia wyniesione z okresu przed transformacją systemową spowodowały bowiem, iż jakość usług świadczonych przez samorządy odbiega od standardów obowiązujących w sektorze prywatnym. Wśród zasadniczych korzyści wynikających z zastosowania Zrównoważonej Karty Wyników można wymienić:

- opisanie strategii miasta zrozumiałym językiem mierników jej realizacji oraz wskazanie odpowiedzialności za jej realizację na wszystkich poziomach urzędu,
- uświadomienie pracownikom wpływu realizowanych przez nich zadań na osiągnięcie przez miasto celów strategicznych,

Tabela 1

Struktura ograniczeń występujących w perspektywach Zrównoważonej Karty Wyników

Perspektywy BSC	Opis ograniczeń
Finansów	udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak zrealizować wymagania inwestorów?
Klientów	udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak zrealizować wymagania klientów?
Procesów wewnętrznych	udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak realizować procesy wewnętrzne, aby usatysfakcjonować inwestorów i klientów?
Wzrostu i rozwoju	udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak utrzymać i rozwijać gotowość do wprowadzania innowacji, zmian, rozwoju?

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kaplan, Norton 2001.

– wprowadzenie mechanizmu kompleksowego zarządzania efektywnością funkcjonowania miasta oraz umożliwienie zbudowania nowoczesnego systemu oceny i motywowania pracowników powiązanego z postępami w osiągnięciu celów.

Pomimo to zainteresowanie polskich władz miejskich implementacją Zrównoważonej Karty Wyników jest – jak dotąd znikome. Rosnące wymagania obywateli pod adresem urzędników, wynikające m.in. ze wzrostu jakości usług w innych sferach życia, oraz zwiększająca się świadomość obywateli co do roli, jaką odgrywają w stosunku do władz publicznych, szczególnie samorządowych, może zmienić sytuację w zakresie zastosowania Zrównoważonej Karty Wyników.

Podejście procesowe

Korzystając z doświadczeń samorządów z Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych, a także obserwując przemiany instytucjonalne świata biznesu, wiele miast w Polsce zdecydowało się już na wdrożenie systemu zarządzania jakością, a tym samym podejścia procesowego. Miasta te w konsekwencji weszły na drogę ciągłego doskonalenia w zakresie świadczonych usług na rzecz mieszkańców i inwestorów (Opolski, Modzelewski 2004, 169). Wytyczne w tym zakresie określają normy standaryzacyjne opracowane i rozpowszechniane przez Międzynarodową Organizację Standaryzacyjną (International Standardisation Organisation, skrót: ISO).

Analiza praktyki funkcjonowania miast w Polsce w ostatnich latach pozwala sformułować wnioski dotyczące motywów, jakimi kierują się władze samorządowe przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu podejścia procesowego zgodnego ze standardami międzynarodowymi. Wśród kluczowych powodów wymieniane są:

- poprawa efektywności funkcjonowania miasta,
- poprawa standardu świadczonych usług,
- zapewnienie określonej jakości oferowanych usług,
- tworzenie korzystnych i przyjaznych warunków życia mieszkańców,
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej miejscowości,

- poszukiwanie nowych źródeł dochodów gminy,
- łatwiejsze i szybsze pozyskiwanie funduszy Unii Europejskiej,
- efektywne wykorzystanie posiadanych środków,
- zmniejszenie kosztów,
- usprawnienie obiegu dokumentacji,
- budowa zaufania wewnątrz organizacji gminy,
- tworzenie przyjaznych warunków pracy,
- wzrost orientacji prorynkowej i proklientowskiej,
- zapobieganie powstawaniu konfliktów w gminie,
- wzrost zdolności adaptacyjnej i innowacyjnej regionu,
- zapewnienie bezpieczeństwa prowadzonej działalności,
- prowadzenie działalności w sposób przejrzysty i wiarygodny,
- zapewnienie powtarzalności działań,
- uproszczenie systemów informacyjnych.

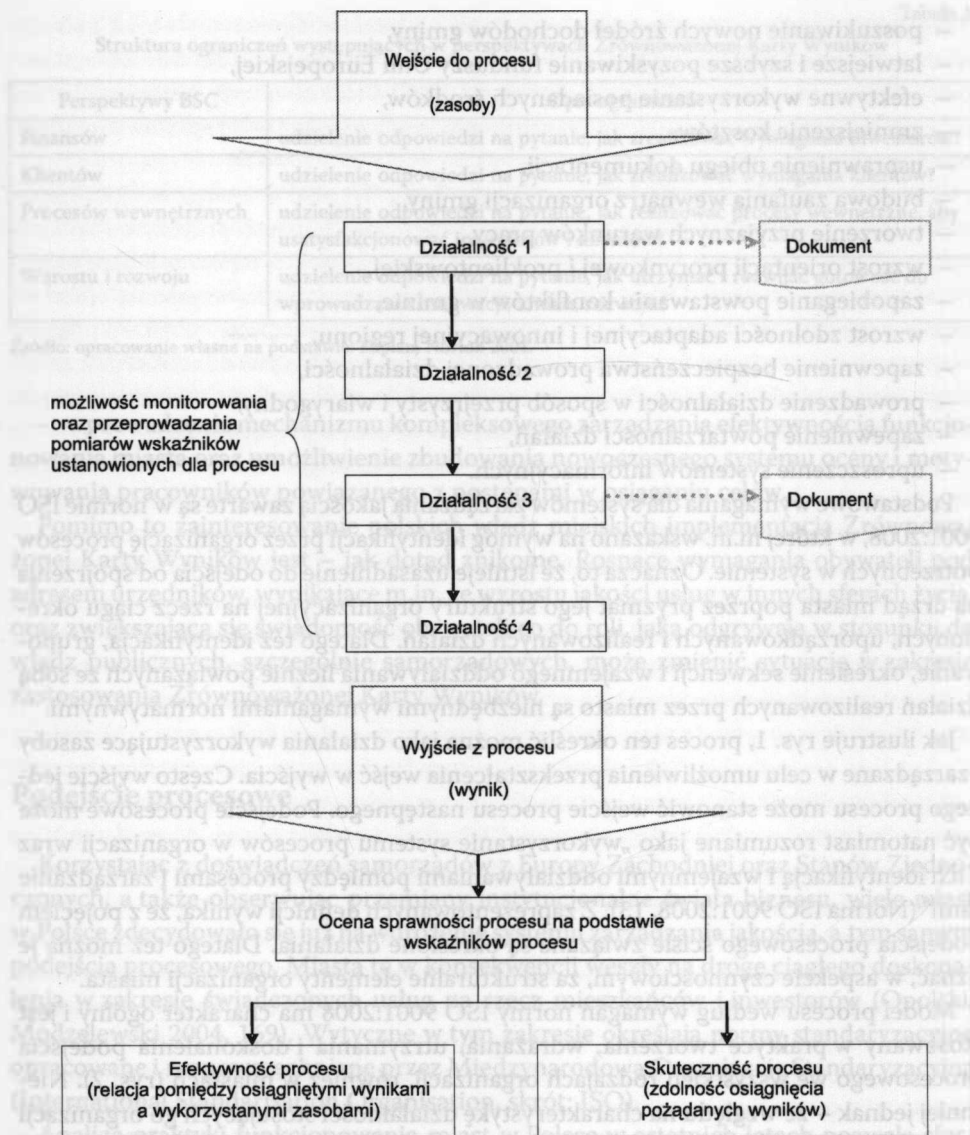
Podstawowe wymagania dla systemów zarządzania jakością zawarte są w normie ISO 9001:2008, w której m.in. wskazano na wymóg identyfikacji przez organizację procesów potrzebnych w systemie. Oznacza to, że istnieje uzasadnienie do odejścia od spojrzenia na urząd miasta poprzez pryzmat jego struktury organizacyjnej na rzecz ciągu określonych, uporządkowanych i realizowanych działań. Dlatego też identyfikacja, grupowanie, określenie sekwencji i wzajemnego oddziaływania licznie powiązanych ze sobą działań realizowanych przez miasto są niezbędnymi wymaganiami normatywnymi.

Jak ilustruje rys. 1, proces ten określić można jako działania wykorzystujące zasoby i zarządzane w celu umożliwienia przekształcenia wejść w wyjścia. Często wyjście jednego procesu może stanowić wejście procesu następnego. Podejście procesowe może być natomiast rozumiane jako „wykorzystanie systemu procesów w organizacji wraz z ich identyfikacją i wzajemnymi oddziaływaniami pomiędzy procesami i zarządzaniem nimi” (Norma ISO 9001:2008, 13). Z zaprezentowanych definicji wynika, że z pojęciem podejścia procesowego ściśle związane są określone działania. Dlatego też można je uznać, w aspekcie czynnościowym, za strukturalne elementy organizacji miasta.

Model procesu według wymagań normy ISO 9001:2008 ma charakter ogólny i jest stosowany w praktyce tworzenia, wdrażania, utrzymania i doskonalenia podejścia procesowego we wszystkich rodzajach organizacji, również w miastach (rys. 2). Niemniej jednak – ze względu na charakterystykę działalności stosujących go organizacji – wymagane jest indywidualne dostosowanie szczegółowej implementacji modelu do specyfiki organizacji. W przypadku miasta specyfika ta polega na rodzaju prowadzonej działalności oraz jej służebnym charakterze wobec mieszkańców i inwestorów gminy.

Korzyści z wdrożenia i stosowania w praktyce funkcjonowania miasta podejścia procesowego mogą być rozpatrywane na dwóch podstawowych płaszczyznach: korzyści wewnętrznych i korzyści zewnętrznych. Wśród najważniejszych korzyści wewnętrznych można wymienić:

- orientację na klienta i doskonalenie jakości świadczonych dla niego usług (rozpoznanie potrzeb klientów, wprowadzenie mechanizmów zapewniających dbałość

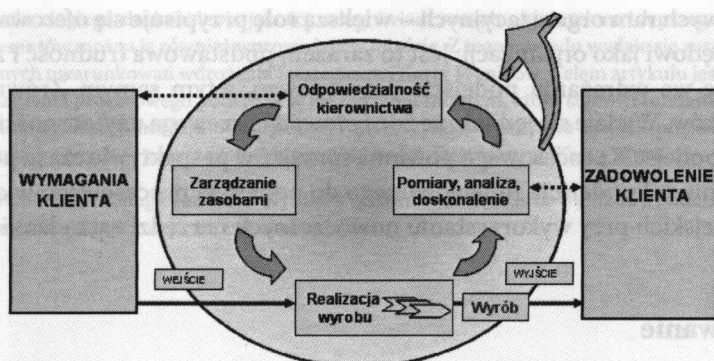


Rys. 1. Schemat procesu w urzędzie miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Norma ISO 9001:2008*.

o klienta i jego pozytywną ocenę świadczonych przez samorząd usług, wprowadzenie mechanizmów badania satysfakcji klienta i podejmowanie w związku z wynikami badań działań korygujących i zapobiegawczych),

– uporządkowanie prowadzonej działalności poprzez: eliminację zbędnych lub dublujących się działań, planowanie wszystkich działań, precyzyjne określenie zakresów



Rys. 2. Model systemu jakości oparty na podejściu procesowym

Źródło: Norma ISO 9001:2008.

odpowiedzialności i uprawnień, wzbudzenie zaufania kierownictwa do działania własnej organizacji, osiągnięcie czytelnej struktury jednostki, sprawny obieg dokumentów i informacji,

- zwiększenie efektywności zarządzania poprzez: zidentyfikowanie, nadzorowanie i optymalizację procesów realizowanych w urzędzie (zarządzanie przez cele, zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów, większe zaangażowanie urzędników, dobrze wyszkolony i zmotywowany personel, poprawa wyników jakościowych, koordynacji i gospodarności, możliwość wykorzystania systemu zarządzania opartego na podejściu procesowym do opracowania i wdrożenia Zrównoważonej Karty Wyników, ciągłe doskonalenie działań instytucji poprzez wprowadzenie wewnętrznych mechanizmów monitorowania i wprowadzania zmian).

Natomiast wśród korzyści zewnętrznych można wymienić:

- efekt finansowy (posiadanie certyfikatu ISO premiuje miasto przy staraniach o środki z funduszy unijnych),
- efekty promocyjne (lepszy wizerunek – możliwość legitymowania się certyfikatem stanowi cenny element strategii marketingowej miasta, poprawa reputacji – certyfikat świadczy o tym, iż władze miasta myślą o interesantach i ich potrzebach),
- poprawa wiarygodności i zaufanie klientów – certyfikat powinien dowodzić, iż usługi świadczone przez urząd są na najwyższym stałym poziomie (urząd przyjazny dla klienta – grzeczna i terminowa obsługa w dobrych warunkach, z dobrą informacją),
- zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów.

Reasumując, z punktu widzenia Zrównoważonej Karty Wyników najważniejszą korzyścią wewnętrzną są przyjęte mierniki pomiaru realizacji celów, określonych dla każdego zidentyfikowanego procesu. W konsekwencji wdrożenie narzędzia polega na grupowaniu mierników w ramach czterech perspektyw Zrównoważonej Karty Wyników.

Z punktu widzenia miasta podejście procesowe oznacza zakwestionowanie wszystkich, dotychczas istniejących struktur oraz ich organizacyjną restrukturyzację zgodnie z wymaganiami rynku i możliwościami budżetowymi. W konsekwencji – przy formu-

lowaniu nowych ram organizacyjnych – większą rolę przypisuje się oferowanym usługom niż urzędowi jako organizacji. Jest to zarazem podstawowa trudność i zasadnicze ograniczenie we wdrażaniu podejścia procesowego, a tym samym Zrównoważonej Karty Wyników. Wydaje się jednak, że zdecydowana przewaga użyteczności nad ograniczeniami podejścia procesowego powinna sprzyjać w perspektywie czasu powolnemu przechodzeniu od podejścia funkcjonalnego do podejścia procesowego w organizacji urzędów miejskich przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Podsumowanie

Funkcjonowanie systemu zarządzania miastem w oparciu o podejście procesowe – jeżeli spełnia wymagania określone w normach międzynarodowych – może stać się gwarancją właściwej budowy i wdrożenia modelu Zrównoważonej Karty Wyników. Wynika to z faktu logicznej korelacji pomiędzy podejściem procesowym a BSC.

Podejście procesowe obliguje bowiem miasto do grupowania realizowanych działań w procesy na poziomie zarządzania strategicznego, operacyjnego, procesów głównych i pomocniczych. Przyjęta strategia miasta zostaje rozpisana w procesach na cele szczegółowe, dla których określa się z kolei adekwatne mierniki pomiaru (np. cel – oferowanie usług najwyższej jakości, miernik pomiaru – czas potrzebny na założenie działalności gospodarczej). Tak więc w efekcie wdrożenia podejścia procesowego powstaje zbiór mierników procesowych, które można z łatwością pogrupować w Zrównoważonej Karcie Wyników, w ramach perspektywy finansowej, klientów, procesów wewnętrznych oraz wzrostu i rozwoju.

Literatura

- Kaplan R.S., Norton D.P., 2001, *Strategiczna Karta Wyników – Balanced Scorecard. Praktyka*, Wyd. CIM, Warszawa.
- Norma ISO 9001:2008, 2008, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.
- Opolski K., Modzelewski P., 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa.
- Porter M.E., 2007, *Czym jest strategia?*, [w:] *Sekrety skutecznych strategii*, Harvard Business Review Polska, Warszawa.

WYBRANE UWARUNKOWANIA WDROŻENIA W MIEŚCIE ZRÓWNOWAŻONEJ KARTY WYNIKÓW

ABSTRAKT: Strategiczna Karta Wyników (Balanced Scorecard) jest narzędziem umożliwiającym przekształcenie misji, wizji, strategii i celów strategicznych w zestaw indywidualnych celów i wskaźników zrozumiałych dla pracowników na wszystkich szczeblach organizacji oraz monitorowanie realizacji zapisanej w ten sposób

strategii. W celu ciągłego doskonalenia jakości usług świadczonych obywatelom i lepszego zaspokajania potrzeb interesantów można ją również wprowadzić w mieście. Z tego powodu wydaje się zasadne przedstawienie wybranych uwarunkowań wdrożenia Strategicznej Karty Wyników. Celem artykułu jest przedstawienie istoty i znaczenia procesowego podejścia w zarządzaniu miastem, które stanowi fundament skutecznej i efektywnej implementacji modelu Strategicznej Karty Wyników. Ponadto artykuł prezentuje strukturę ograniczeń występujących w poszczególnych perspektywach Strategicznej Karty Wyników.

SŁOWA KLUCZOWE: Strategiczna Karta Wyników (Zrównoważona Karta Wyników), podejście procesowe, proces, efektywność, skuteczność, zarządzanie miastem

Uniwersytet Opole

ADAPTACJA ANALIZY PORTFOLIO NA POTRZEBY RYNKOWO ZORIENTOWANEGO ZARZĄDZANIA MIASTEM

ADAPTATION OF PORTFOLIO ANALYSIS FOR MARKET ORIENTATED CITY MANAGEMENT

ABSTRACT: Article presents analysis of locational behavior variables of the city. It notes problems of capabilities of adaptation of portfolio analysis for purposes of management of city areas. It indicates limitations with their utilisation solve.

KEY WORDS: portfolio analysis, location behavior, analysis and diagnosis of situation

Wprowadzenie

W dobie kształtowania się konkurencji między jednostkami terytorialnymi, w tym także obszarami miejskimi, stale wzrasta znaczenie myślenia strategicznego i wykorzystania nowoczesnych koncepcji zarządzania. Strategie marketingowe miasta wskazują na kierunki jego rozwoju oraz cele, które zamierzają osiągnąć władze samorządowe. Istotą opracowania strategii jest zidentyfikowanie tych czynników lokalizacji, które odpowiedzialne są za działanie motorów wzrostu przyciągających się do realizacji zadań wynikających z budowy miasta zdolnego do konkurowania z innymi aglomeracjami. Czynniki te powinny także przyciągnąć pożądane w mieście grupy odbiorców. Kreowanie właściwych czynników lokalizacji wymaga jednak dogłębnej diagnozy sytuacji oraz analizy zachowań lokalizacyjnych odbiorców.

Tutaj szczególnie przydatna wydaje się analiza portfolio, pozwalająca na konfrontację wymogów lokalizacyjnych odbiorców z potencjałem strategicznym miasta. Pomimo iż analiza ta wykorzystywana jest głównie w praktyce przedsiębiorstw, może znaleźć także zastosowanie w odniesieniu do jednostek terytorialnych. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest próba adaptacji teorii portfolio do diagnozy sytuacji rozwojowej obszarów miejskich.