

Barbara Pytko

Akademia Morska w Gdyni

ZARZĄDZANIE PROCESOWE W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – KIERUNKI ZMIAN

Streszczenie: W opracowaniu przedstawiono możliwości poprawy zarządzania administracją publiczną na poziomie lokalnym. Dokładnie zbadano elementy procesu zarządzania, strukturę i determinanty jakości procesu publicznego. Zaproponowano ujednoczenie standardów jakości usług z wykorzystaniem analizy przemian jakościowych jako nowych trendów zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, usługa publiczna, determinanty jakości, standard jakości usług publicznych, przemiana jakości.

1. Wstęp

Efektywność działania administracji publicznej to jeden z podstawowych sprawdzianów celowości jej istnienia. Działania administracji ukierunkowane na efektywność są widoczne. Widoczny jest postęp naukowo-techniczny i merytoryczny administracji, wzrost wiedzy dotyczący zarządzania oraz trend wyznaczania zmian. Liderami tych zmian są politycy oraz władze jednostek samorządów terytorialnych. Jako zarządzający sami zdobywali niezbędną wiedzę, uwrażliwiali podwładnych na potrzeby klientów i mieszkańców, motywowali pracowników do przygotowania projektów i wdrażania zmian. Ich działania przyczyniły się do poprawy funkcjonowania urzędów samorządowych i poprawy świadczonych usług publicznych. Poprawę tę osiągnięto poprzez wcielenie w życie koncepcji zarządzania jakością i idei zarządzania procesowego. Sposób identyfikacji procesów jest jednak niewłaściwy, ich nadmiar lub rozdrobnienie utrudnia osiągnięcie spodziewanych efektów z zaangażowania niemałych nakładów.

2. Zarządzanie publiczne jednostką samorządu terytorialnego w ujęciu procesowym

W warunkach postępujących zmian w życiu gospodarczym i społecznym administracja publiczna, jako organizacja, poszukuje sposobu skuteczniejszego oddziały-

wania na otoczenie. Wiele jej działań i decyzji ma kolosalne znaczenie dla rozwoju państwa i zaspokojenia potrzeb społeczności. Dlatego też w ostatnich latach największe zmiany zachodzą w sferze zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego, w gminach. Zarządzanie publiczne przejawia się w adaptacji wielu rozwiązań z sektora biznesowego do administracji samorządowej. Jest to zarządzanie publiczne menedżerskie, oparte na koncepcji przedsiębiorczości władz [Osborne, Gaebler 1992], wdrażane i w polskiej administracji. Formy przekazywania uprawnień obywatelom, większa dbałość o ich potrzeby, świadomość służby publicznej, podnoszenie jakości działania administracji znajdują potwierdzenie w praktyce urzędów i działaniach władz samorządowych. W większym stopniu zarządzający koncentrują się na definiowaniu misji, zapobieganiu powstawaniu problemów, zdobywaniu pieniędzy i aktywizowaniu współpracy zewnętrznej. Na koncepcji D. Osborne'a i T. Gaeblera wzorował się także Ch. Hood, wyodrębnił inne jeszcze elementy zarządzania publicznego, sprzyjającego doskonaleniu jakości i obniżkom kosztów działania [Zalewski (red.) 2007, s. 27]:

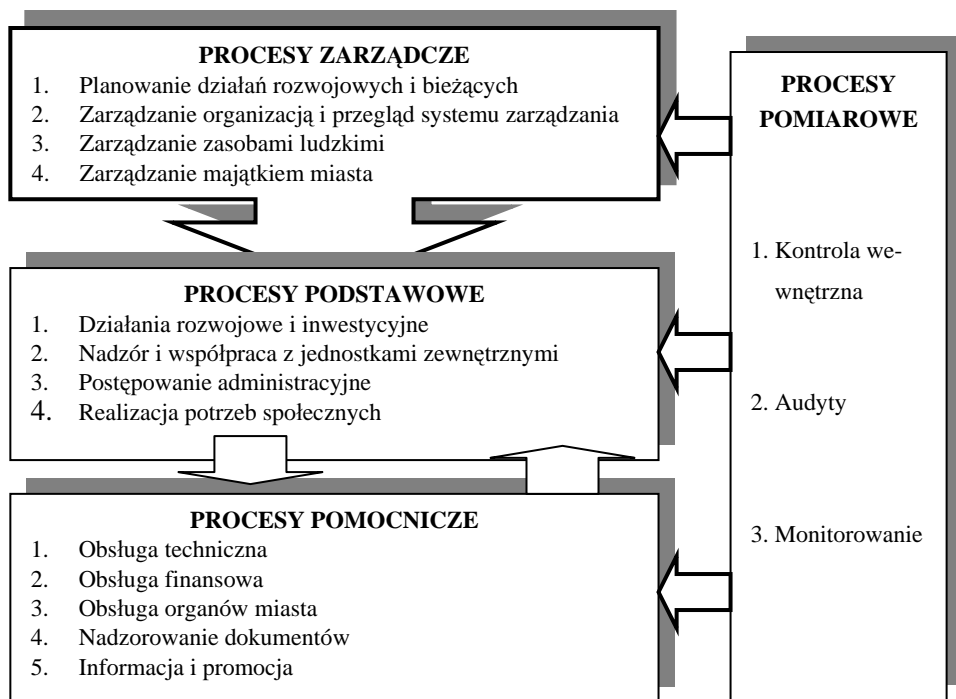
- wprowadzenie menedżerskiego zarządzania do sektora publicznego,
- jasno określone standardy i mierniki działalności,
- nacisk na kontrolę wyników działalności,
- nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- nacisk na wprowadzenie metod i technik zarządzania przejętych z biznesu,
- nacisk na dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów.

Elementy te, choć w sposób zróżnicowany, także przenikają do polskich samorządów lokalnych. Najbardziej widoczne są działania w zakresie systemowego zarządzania jakością ISO 9000 oraz określania standardów i mierników usług publicznych. Koncepcja ta najsilniej akcentuje wartość zarządzania procesowego jako najbardziej wydolnej i komunikatywnej struktury zarządzania organizacją. Dlatego też przebudowie poddano struktury organizacyjne administracji samorządowej. Sztywne, niezmiernie scentralizowane struktury zastąpiono strukturami organizacji procesowej. Początkowo każdy proces łączył elementy składowe obejmujące pojedyncze zadania urzędu. Przykładowo w Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej wyodrębniono 128 procesów. Systemem procesów objęto następujące zadania [Barcik, Biesok 2002, s. 225]:

- planowanie rozwoju przestrzennego i jego realizację,
- realizację inwestycji,
- projektowanie uchwał Rady Miejskiej,
- wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i opinii,
- ściąganie podatków i opłat,
- zarządzanie mieniem miasta,
- realizację budżetu miasta.

Stosowane są także rozwiązania polegające na łączeniu zadań w procesy główne, operacyjne i wspomagające. Urząd Miasta Gliwice w ten sposób zidentyfikował swoje procesy, ujmując je w mapę procesów (rys. 1). Procesy UM Gliwice obejmują działa-

nia wykonywane zarówno wewnątrz urzędu, jak i na zewnątrz, w obszarze gminy. Ta struktura wykazuje dużą operatywność ze względu na ograniczoną ilość procesów. Ponadto struktura ta przedstawia powiązania między procesami. Obecne jest także monitorowanie procesów z uwzględnieniem odpowiednio dobranych wskaźników. Procesy zarządcze, podstawowe i pomocnicze, są powiązane z procesami pomiarowymi. Wyniki procesów pomiarowych wyznaczają kierunki zmian i drogę doskonalenia.



Rys. 1. Schemat procesów w Urzędzie Miasta Gliwice

Źródło: opracowanie własne.

Inny urząd, Urząd Miasta Rybnik, zidentyfikował swoje procesy w następujący sposób, jako procesy:

- **zarządzania:** finansami, zasobami ludzkimi, infrastrukturą, stanowieniem aktów prawa lokalnego,
- **realizacji:** zamówień publicznych, postępowań administracyjnych, działań rozwojowych, gospodarowania nieruchomościami, planowania i zarządzania przestrzenią, wspierania podmiotów realizujących zadania własne miasta, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego
- **wspomagania:** technicznej obsługi urzędu, zadań akcyjnych, nadzoru dokumentacji,
- **doskonalenia:** rozpatrywania skarg, doskonalenia organizacji.

Dzięki realizacji sposobu zarządzania samorządem w ujęciu procesowym UM Rybnik zapewnił lepsze „wyjście” w stronę mieszkańców miasta i klientów urzędu. Gromadzenie wiedzy o ich potrzebach i uwzględnianie tych wymagań w zarządzaniu procesowym pozwoliło na bieżące monitorowanie procesów pod kątem zaspokajania potrzeb. Są także urzędy o bardzo rozbudowanej strukturze procesowej – kilkuset procesów. Sposób zarządzania taką strukturą nie zapewnia operatywności oraz podraża koszty ich obsługi. Na podstawie analiz dokumentów systemu jakości różnych urzędów można sformułować wywód o istniejącym chaosie w przypisywaniu procesów, co czyni system i sposób zarządzania publicznego mało skutecznym i zniechęcającym do doskonalenia. Po części taki stan spowodowany został niekompetencją doradztwa zewnętrznego.

3. Kształtowanie determinant jakościowych procesów publicznych – wyznaczanie standardów usług

Jakość należy do tych kategorii określić, które trudno zdefiniować jednoznacznie. Najczęściej jakość wyrażana jest przez zbiór różnych czynników, determinujących sposób i wynik działania w kontekście spełnienia określonych wymagań. Ponieważ wiele procesów administracji samorządowej to procesy usługowe, więc jakość usług można określać poprzez następujące determinanty [Bugdol 2003, s. 43]:

- niezawodność – rozumianą jako zdolność do dotrzymania obietnic,
- zaufanie – kompetencje, grzeczność i gotowość do rozbudowania zaufania,
- empatię – indywidualną troskę o klienta, o jego potrzeby, poświęconą uwagę,
- szybkość reagowania – szybkość usługi, czas, chęć niesienia pomocy,
- czynniki namacalne – wygląd personelu, otoczenie, wyposażenie.

Determinanty jakości przyjmują postać kryteriów oceny do szacowania poziomu jakości standardu usług. Kryteria te wykorzystywane są najczęściej do badania stopnia zadowolenia klienta z obsługi i jakości usług publicznych, w których klient sam często uczestniczy. Na podstawie wyników ocen zadowolenia koryguje się te zachowania, które odbiegają od wyznaczonych wskaźników (standardów). Ocena klienta jest bardzo subiektywna w takim badaniu, większe możliwości uzyskania obiektywnej oceny, różnych aspektów, istnieją przy wykorzystaniu wzorców jakości.

Wzorzec jakości to świadomie przyjęty przedmiot (układ przedmiotów) istniejący w naturze lub w odpowiednio szczegółowej dokumentacji, odtwarzający w sposób bezpośredni lub pośredni (opisowy) wymagane właściwości określonego przedmiotu (ich układu) lub działania, zaspokajające wymagane potrzeby człowieka [Kolman 2009, s. 42]. Za pomocą wzorców jakości można kształtować standard usług publicznych i oceniać z perspektywy satysfakcji klienta oraz skuteczności i efektywności wykonania – ocena urzędników. Przykładowymi determinantami kształtowania jakości procesu mogą być:

- jakość kontaktu z klientem – planowanie sposobu obsługi, informacja, kompetencje pracowników, zachowania nieetyczne, komunikacja,
- jakość kadry urzędniczej – kwalifikacji, postaw, doskonalenia,
- jakość dokumentacji – baza informacji, trafność obiegu dokumentów,

Tabela 1. Elementy struktury wzorca standardu jakości usług publicznych

Nazwa kryterium: średni czas załatwienia spraw	
Punkty	uwarunkowania oceny
9	poniżej 10 dni
7	poniżej terminu kodeksu postępowania administracyjnego.
5	zgodnie z terminem kodeksu postępowania administracyjnego
3	przekroczenie terminu kodeksu postępowania administracyjnego o 5 dni
1	przekroczenie terminu kodeksu postępowania administracyjnego o więcej niż 5 dni
Nazwa kryterium: zakłócenia procesu usługowego	
Punkty	uwarunkowania oceny
9	sporadyczne zakłócenia, wynikłe z pomyłek jednostek zewnętrznych, korygowane na bieżąco
7	ilość i czas trwania zakłóceń spowodowanych błędami pracowników sporadyczne; nie wykazują cech powtarzalności; korygowane zaraz po ujawnieniu
5	występują zakłócenia; ograniczają się do kilku spraw w miesiącu; spowodowane błędami pracowników; korygowane stosownie do potrzeb i czasu
3	często zdarzają się zakłócenia spowodowane nadmiernym obciążeniem pracownika; także przez innych wykonawców poza urzędem; powinny być korygowane; ale nie wszystkie są usuwane
1	liczne zakłócenia są ukrywane; nie zawsze można je wykryć; w pierwszej kolejności koryguje się te, które zagrażają ujawnieniem odpowiedzialności pracownika
Nazwa kryterium: koszt zbędny załatwienia sprawy (ponoszony okolicznościowo)	
Punkty	uwarunkowania oceny
	koszt zaniechania pracy (stawka godzinowa), poniesiony z tytułu bezzasadnego wezwania; szacunkowy koszt dojazdu z tytułu bezzasadnego wezwania; koszt dojazdu – 3 i więcej wizyt; koszt rozmów telefonicznych, ponagających, po przekroczonym przez urząd terminie
9	0
7	od 1 zł do 10 zł
5	od 11 zł do 30 zł
3	od 31 zł do 60 zł
1	ponad 60 zł
Nazwa kryterium: efekt procesu usługowego	
Punkty	uwarunkowania oceny
9	efekt 100% – spełnienie wymagań; zadowolenie klienta stosowne do oczekiwań; koszty załatwienia na poziomie niezbędnego minimum
7	efekt 75% – spełnienie wymagań; zadowolenie klienta stosowne do oczekiwań; koszty załatwienia nieznaczące
5	efekt 50% – spełnienie wymagań; zadowolenie klienta; koszty umiarkowane
3	efekt 25% – połowiczne załatwienie sprawy, wynikłe z błędów urzędu i wykonawców z zewnątrz, ale przyjęte ze zrozumieniem przez klienta
1	efekt zerowy – organ odwoławczy przyznał rację klientowi; koszty znaczne

Źródło: opracowanie własne.

- jakość realizacji – zgodność z prawem, oszczędność ilości dokumentów, czas, koszty, zakłócenia realizacji,
- jakość przekazywanego wyniku – spełnienie wymagań, postępowanie ze skargami, z usługą niezgodną – procesy odwoławcze, efekt procesu, straty,
- jakość warunków pracy – środowisko, oddziaływania motywacyjne, narzędzia pracy.

Każdy proces usługi publicznej: rejestracja działalności gospodarczej, pozwolenia na budowę, rejestracja pojazdów czy wymeldowanie decyzją administracyjną może być ujęty w postać wzorca jakości. Jest to model z uwzględnieniem odpowiednio dobranych kryteriów i opisem uwarunkowań oceny (tab. 1). Wyznaczanie standardu usługi przez uwzględnienie uwarunkowań ocen i skalę punktową ułatwia lepsze rozumienie tych standardów przez osoby oceniające.

Metoda oceny procesów ujętych we wzorce daje możliwość stosowania pomiarów procesów. Ocena tak pomierzonych procesów jest precyzyjna, umożliwia ocenę jakości procesu. Można oceniać procesy wielokrotnie, rozpoznając ich stan, skuteczność i efektywność. Diagnozować przyrost wartości dodanej w różnych przedziałach czasu.

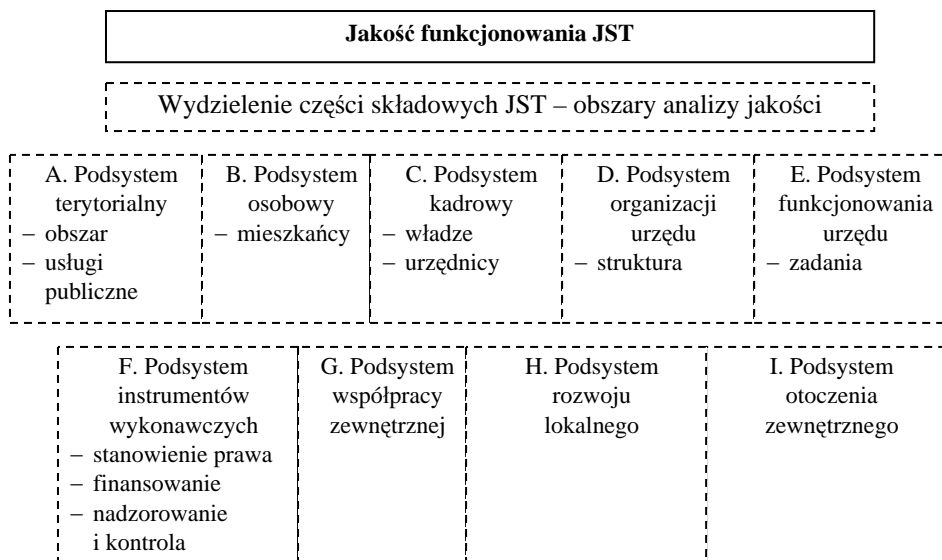
Podejście procesowe w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest jeszcze w pełni realizowane, jest dużo procesów zewnętrznych poza systemem. Są jeszcze procesy ważne dla ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego, które nie są w ogóle rozpoznane. Dlatego też należy rozpatrywać inne kierunki rozwoju koncepcji zarządzania procesowego w administracji, ponieważ normy ISO 9000 wykazują słabe dopasowanie do jej potrzeb.

4. Doskonalenie zarządzania publicznego z wykorzystaniem analizy przemian jakościowych

Główne kierunki zmian w zakresie zarządzania publicznego wytyczane są na drodze rozwoju systemów zarządzania i koncepcji jakości. Już dziś urzędy posługują się różnymi modelami samooceny, wykorzystują bazę dobrych praktyk, modelowanie procesowe oraz metody doskonalenia jakości. Postuluje się także konieczność zmiany prawa, które w dużej mierze determinuje jakość decyzji administracji. Zaleca się szybszą integrację koncepcji zarządzania ISO 9000 z koncepcją TQM (*Total Quality Management*) jako wyższym etapem rozwoju zarządzania procesowego. Prezentuje się również kierunki zmian usprawniających różne procesy np. z wykorzystaniem metody Six Sigma. Wszystkie te propozycje wdrażane są z różnym skutkiem, nie ma wizji całościowego procesu doskonalenia organizacji. Istnieje jednak najszerszy pogląd, że proces ten musi uwzględniać: podejście procesowe, systemowy charakter jakości, a jakość powinna mieć wymiar strategiczny [Bugdol 2007, s. 152-153].

W trakcie badań naukowych dotyczących organizacji administracji publicznej – różnych koncepcji, metod jej doskonalenia – wyłoniła się luka informacyjna w wiedzy o organizacji administracji, o roli samorządu terytorialnego, o zarządzaniu publicznym wewnątrz urzędu i na zewnątrz, o powiązaniach organizacyjnych, o potrzebach mieszkańców, o roli organów, o realizowanych procesach, jakości usług i wreszcie o bodźcach inicjujących procesy zmian. Podjęcie próby uporządkowania tej bardzo złożonej problematyki jest wyzwaniem bardzo trudnym, ale jest konieczne. Koszty tych wszystkich zmian są ogromne. Czy można jednak uzyskać optymalne efekty i uzyskać jeszcze jakieś oszczędności? Wydawać by się mogło, że pewne rozwiązania, które administracja przejmuje, są wątpliwe, bardziej narzucone z zewnątrz lub przyjęte jako „obowiązujący styl”. Dlatego pojęto badania rozpoznania tej rzeczywistości z wykorzystaniem problematyki przemian jakościowych. Przemiana jakościowa to zmiana właściwość różnych obiektów zakończona efektem nowej jakości.

W pierwszej fazie wyodrębniono elementy składowe struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego (rys. 2).



Rys. 2. Schemat struktury jednostki samorządu terytorialnego (JST) – podsystemy składowe

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie wskazane podsystemy decydują o powodzeniu całości, decydują o potencjale jakościowym danego samorządu oraz skuteczności i efektywności całej administracji lokalnej. Wyodrębnienie przemian jakościowych oraz rejestracja faz przemian jakościowych, dokonująca się w tych obiektach, może pozwolić na spo-

rządzenie faktografii – stanu początkowego zdarzenia, stanu przejściowego i stanu końcowego. Przemiany dokonują się w różnych przedziałach czasu. Na podstawie analizy przemian jakościowych można wnioskować o cechach charakterystycznych badanej przemiany, o jej powiązaniach z innymi przemianami oraz wskazać ich tendencję nasilającą, trwającą lub zanikającą. Można identyfikować łańcuch przemian jako proces. Na podstawie rozpoznania przemian jakościowych można opracować wzorzec poprawnej realizacji sposobu zarządzania publicznego w jednostce samorządowej. Jeśli wzorzec po serii prób przejdzie pomyślną weryfikację, może być wydany przez instytucję wiodącą w danej dziedzinie. To narzędzie i stosowana metodyka mogą wyznaczyć nowy kierunek zmian – osiąganie bardziej racjonalnego efektu jakościowego w zarządzaniu publicznym, także w ujęciu procesowym.

5. Zakończenie

Zarządzanie procesowe w jednostkach samorządu terytorialnego w praktyce oznacza lepszą identyfikację procesów w ramach systemowego modelu zarządzania. Najbardziej rozwiniętą koncepcją w polskich samorządach jest koncepcja zarządzania jakością według norm ISO 9000. Jest ona doskonała, ale posiada też ograniczenia i bariery, które tkwią w samym normatywie, we wdrożonych już systemach jakości, w dualizmie zarządzania „na zewnątrz urzędu” i „wewnątrz urzędu”, w świadomości jakościowej urzędników oraz w rozumieniu idei zarządzania procesowego. Na to nakłada się chaos różnych metod, uciążliwość monitorowania procesów, trudności samooceny i wątpliwe efekty przy poniesionych nakładach. Systemy zarządzania jakością są podstawą do dalszych prac nad doskonaleniem jakości usług i zaspokajaniem potrzeb. Mamy możliwości uczenia się i poszukiwania lepszych rozwiązań własnych – opartych na wzorcach, lepszych kryteriach oceny i samooceny, na uproszczeniu, na potanieniu, na operatywności sposobu zarządzania publicznego i większej jego efektywności. Wymaga to jeszcze dalszych prac podejmowanych przez urzędników, ekspertów i badaczy zarządzania publicznego.

Literatura

- Barcik R., Biesok G., *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej na przykładzie Bielska-Białej*, [w:] *Inżynieria jakości 02*, red. P. Grudowski, J. Preis, W. Przybylski, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia 2002.
- Bugdol M., *Badanie satysfakcji klienta w urzędach administracji publicznej*, „Q Jakość” 2003, nr 4, wyd. AIG Sp. z o.o., Bydgoszcz 2003.
- Bugdol M., *Doskonalenie jakości usług w administracji samorządowej*, [w:] *Inżynieria jakości*, red. P. Grudowski, J. Preis, P. Jaszczur, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2007.
- Kolman R., *Kwalitologia. Wiedza o różnych dziedzinach jakości*, Placet, Warszawa 2009.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Media Rodzina of Poland, Poznań 1998.

Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.

PROCESS MANAGEMENT IN THE LOCAL GOVERNMENT UNIT – DIRECTIONS OF CHANGES

Summary: The paper presents opportunities for improving the management of public administration on the local level. The elements of process management, the structure and determinants of quality public processes have been carefully studied. The harmonization of standards of quality services with the use of qualitative change analysis as the new public management trends have been proposed.