

Michał Flieger

Podejście procesowe w urzędach gmin w świetle regulacji ISO a osiągnięcie dojrzałości procesowej urzędów

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 382-390

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ FLIEGER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

PODEJŚCIE PROCESOWE W URZĘDACH GMIN W ŚWIETLE REGULACJI ISO A OSIĄGANIE DOJRZAŁOŚCI PROCESOWEJ URZĘDÓW

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu przedstawia się zwykle istotę podejścia procesowego z myślą głównie o podmiotach sektora prywatnego. Należy zaznaczyć, że prawidłowości i mechanizmy dotyczące pojęcia procesów, mierników, projektowania struktury procesowej oraz ogólnie rozumianej dojrzałości procesowej w zdecydowanej większości są prawdziwe i zachodzą również w organizacjach sektora publicznego, w tym także w urzędach gmin.

Jednak pomiędzy organizacjami sektora prywatnego i publicznego występują również zasadnicze różnice dotyczące chociażby oferowanych produktów, celu, dla którego są tworzone, własności majątku i inne. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie specyfiki funkcjonowania wielu urzędów gmin w aspekcie świadczenia usług publicznych oraz istoty podejścia procesowego, wynikającej ze specyfiki regulacji norm ISO 9001:2008. Temat ten jest bardzo istotny ze względu na fakt, że wiele urzędów gmin wdraża zarządzanie procesowe właśnie w wyniku podjęcia działań zmierzających do uzyskania certyfikatu jakości. Niestety regulacje norm ISO, chociaż wymagają identyfikacji oraz opisu procesów głównych urzędów gmin, ograniczają się tylko do wspomnianych działań. Stąd w praktyce istnieje często mylne przeświadczenie, że wdrożenie regulacji ISO jest równoznaczne z wdrożeniem zarządzania procesowego. Niestety urzędy, które wdrożyły normy ISO, mają przed sobą długą drogę zmierzającą do osiągnięcia pełnej dojrzałości procesowej. Celem artykułu jest również pokazanie różnicy pomiędzy istotą regulacji ISO w zakresie zarządzania procesowego oraz modelem osiągnięcia pełnej dojrzałości procesowej urzędów gmin.

Wydaje się, że szerzenie świadomości występujących różnic pomiędzy wskazaniami norm ISO oraz teorii zarządzania może doprowadzić do dalszego rozwoju procesowego urzędów gmin, a w konsekwencji do zwiększenia ich skuteczności i efektywności działania i do większego zadowolenia interesariuszy urzędów. Przełoży się to bezpośrednio na zbudowanie przewagi konkurencyjnej gmin, co ma duże znaczenie, ponieważ proces konkurencji zachodzi w sektorze publicznym równie powszechnie jak w sektorze prywatnym.

1. Zarządzanie procesami urzędu gminy wg normy ISO 9001:2008

Zarządzanie procesami w urzędach gmin jest praktyką, która w wielu przypadkach inicjowana jest przez decyzję dotyczącą wdrażania systemu zarządzania jakością¹. W związku z tym należy poddać pogłębionej analizie wymogi stawiane gminom w tym obszarze w celu zrozumienia istoty ich procesowego funkcjonowania na podstawie tych przepisów.

Działanie zgodnie z normą ISO 9001:2008 umożliwia wprowadzenie międzynarodowych standardów w zakresie czterech głównych obszarów zarządzania organizacją, które zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

Główne obszary i założenia systemu ISO 9001:2008

Lp.	System zarządzania jakością ISO 9001:2008	
1	Zaangażowanie kierownictwa	ustanowienie polityki i celów jakości; przeprowadzanie przeglądów; zapewnienie dostępności niezbędnych zasobów; uświadamianie pracownikom ważności spełnienia wymogów klienta oraz przepisów prawnych
2	Zarządzanie zasobami	posiadanie przez pracowników odpowiednich kompetencji wynikających z wykształcenia, wykszolenia i doświadczenia; określenie niezbędnych kompetencji, które posiadać muszą pracownicy na stanowiskach pracy mających wpływ na jakość
3	Realizacja wyrobu	utrzymanie infrastruktury; określenie celów jakości; określenie procedur, zasobów niezbędnych przy realizacji wyrobu; określenie działań, które umożliwiają nadzór nad wyrobem; posiadanie umiejętności badania potrzeb klienta; ustanowienie procesu weryfikującego możliwości produkcyjne organizacji; ustanowienie nadzoru nad zakupywanymi materiałami i surowcami
4	Pomiar, analiza, doskonalenie	wykonywanie badań zadowolenia klienta; wykonywanie audytów wewnętrznych; monitorowanie procesów i wyrobów; nadzorowanie wyrobów niezgodnych; działania korygujące system zarządzania jakością; działania zapobiegawcze związane z nadzorowaniem systemu zarządzania jakością

Źródło: opracowanie własne

¹ U.R. Müller, P. Rupper, *Process Reengineering*, Wydawnictwo Astrum, Wrocław 2000, s. 73.

Jak wynika z powyższej tabeli, w czterech głównych obszarach założeń normy znajdują się elementy, które odgrywają istotną rolę dla funkcjonowania organizacji procesowej i mogą być podstawą budowy nowej struktury oraz mechanizmów jej funkcjonowania. W obszarze pierwszym najważniejsze elementy sprzyjające budowie organizacji procesowej to przeprowadzanie przeglądów oraz uświadomienie pracownikom ważności spełnienia wymogów klienta. Działania te powodują, że kierownictwo na bieżąco dokonuje korekt procesów organizacyjnych i w ten sposób sprawuje nadzór nad prawidłowym poruszaniem się pracowników (poszczególnych gniazd procesowych) w tunelach nawigowania. Kierownictwo dokonuje również oceny, która dotyczy realizowania przez cały proces wartości dodanej požądanej przez klienta ostatecznego i w przypadku wyjścia procesu poza tunel makro dokonuje odpowiednich korekt z perspektywy, która jest często trudno zauważalna przez poszczególne gniazda. Drugi ważny zapis tego obszaru dotyczy świadomości wartości dodanej dla klienta. Jak wspomniano wyżej, świadomość ta odgrywa kluczową rolę, ponieważ jest wyznacznikiem tuneli nawigowania w skali mikro i makro². Norma nie precyzuje, o którą z perspektyw chodzi, należy jednak przyjąć, że obie płaszczyzny muszą współlistnieć komplementarnie i uzupełniać się wzajemnie.

W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi należy zwrócić uwagę na zapis dotyczący kształtowania odpowiednich kompetencji pracowników oraz właściwego ich doboru. Norma wyznacza w tym przypadku perspektywę dopasowania zasobów ludzkich do warunków działania organizacji procesowej. Chodzi o to, że w działaniu w tunelach nawigowania, które charakteryzują się dużą swobodą decyzyjną oraz ograniczoną kontrolą zewnętrzną, ważną rolę odgrywa umiejętność podejmowania właściwych decyzji w perspektywie wartości dodanej oraz samokontroli podejmowanych działań. W związku z tym praca w organizacji procesowej wymaga od pracowników dużej samodzielności, elastyczności oraz zdolności do podejmowania ryzyka. W praktyce może to oznaczać konieczność intensywnych szkoleń lub w skrajnych przypadkach wymianę pracowników, którzy nie potrafią się wpisać w nowe realia funkcjonowania organizacji.

Obszar dotyczący realizacji wyrobu wpisuje się w założenia organizacji procesowej w kontekście wypracowania umiejętności właściwego rozpoznawania potrzeb klientów organizacji. Konsekwencją tego założenia jest konieczność przyjęcia perspektywy klienta w urzędzie gminy, co nierzadko jest ujęciem nowym, nieznanym dla urzędników działających w strukturach formalnych. Dodatkowo, w celu rozpoznania potrzeb, urzędy zmuszone są do podjęcia działań marketingowych związanych z badaniem rynku w taki sposób, w jaki dzieje się to w organizacjach prywatnych. Należy jednak zaznaczyć, że norma ogranicza pojmowanie potrzeb

² Patrz: G. Belz, *Reorientacja procesowa organizacji funkcjonalnej*, w: *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 83.

klientów do perspektywy zewnętrznej klienta ostatecznego, nie wspominając o perspektywie mikro wewnątrz procesów.

W perspektywie tworzenia podstaw funkcjonowania organizacji procesowej szczególne znaczenie ma obszar ostatni (tabela 1). Zgodnie z jego zapisami organizacja zmuszona jest do systematycznego badania zadowolenia klienta, co pozwala na bieżące modyfikowanie działań podejmowanych w gniazdach procesowych oraz zmianę przebiegu całych procesów. Służą temu również przeprowadzane audyty wewnętrzne, pozwalające na dokonywanie niezbędnych korekt. Najważniejszym jednak zapisem jest konieczność monitorowania procesów i wyrobów. Aby organizacja mogła ten warunek spełnić, konieczne jest dokonanie identyfikacji oraz optymalizacji procesów. Niestety norma nie nakazuje podjęcia takich działań w stosunku do wszystkich procesów w organizacji, co pozwala na uzyskanie certyfikatu organizacjom, które wyodrębniły jedynie procesy podstawowe³.

Odnosząc się do zapisów normy bezpośrednio mówiących o podejściu procesowym, warto zaznaczyć, że norma zaleca przyjęcie tego podejścia wprost. Dotyczy to etapu opracowywania, wdrażania i doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością w celu zwiększenia zadowolenia klienta poprzez spełnienie jego wymagań⁴. W ten sposób norma łączy podejście procesowe z możliwością koordynacji działań urzędu (organizacji) w perspektywie oczekiwanej wartości dodanej, której dostarczenie skutkuje zadowoleniem klienta i pozytywną oceną jakości wyrobu. Sam proces definiowany jest jako zbiór działań wzajemnie powiązanych lub oddziałujących, które przekształcają wejścia w wyjścia. Takie ujęcie stwarza podstawy do wprowadzenia w organizacji systemu mierników procesów, ponieważ zestawienie wejść i wyjść procesu pozwala na monitorowanie jego efektywności oraz dokonywanie bieżących udoskonaleń.

Dodatkowo pkt 7.1 normy, związany z realizacją wyrobu, definiuje wyrób jako wynik procesu. W przypadku usług świadczonych przez urząd norma stwierdza, że usługa jest wynikiem przynajmniej jednego działania nieodzownie związanego ze współpracą dostawcy i klienta. W ten sposób norma nakazuje organizacji identyfikację lub zaplanowanie procesów niezbędnych do realizacji wyrobu. Nie ma jednak zapisów mówiących o osiągnięciu dojrzałości procesowej, gdyż zapisy normy mówiące o doskonaleniu procesów dotyczą jedynie ich bieżącej korekty wskutek działań kontrolnych i monitoringowych z uwzględnieniem potrzeb klienta. Chodzi zatem o bycie elastycznym w celu koniecznej modyfikacji procesów, z tym że zmiany te mogą być dokonywane przez organizację pomimo faktu, że pozostaje

³ Patrz: S. Cyfert, *Metody definiowania procesów w organizacji*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Zarządzanie w gospodarce opartej na wiedzy*, red. J. Skalik, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 94, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010.

⁴ Patrz: E. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie: identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Warszawa 2010, s. 112.

ona ciągle na tym samym poziomie dojrzałości procesowej. Oznacza to, że doskonalenie procesów nie jest jednoznaczne z przechodzeniem organizacji na kolejne poziomy dojrzałości.

Warto również podkreślić zapisy mówiące o komunikacji z klientem. Wspomniane wcześniej tunele nawigowania wymagają ciągłego dostarczania całej organizacji oraz poszczególnym gniazdom procesowym informacji dotyczących oczekiwań odbiorców oraz feedbacku związanego z dostarczonym produktem (półproduktem). Spełnienie tego wymogu jest jednym z podstawowych warunków efektywnego i skutecznego funkcjonowania struktur procesowych. Omawiane normy ISO nakładają na organizację obowiązek utrzymywania bieżącego kontaktu z otoczeniem, stwarzając tym samym podstawy dwukierunkowego przepływu informacji.

Kwestie związane z podejściem procesowym pojawiają się także w przepisach normy mówiących o procesie wdrożenia systemu zarządzania jakością (SZJ). Zgodnie z typową procedurą wdrażania SZJ na pewnym etapie pojawia się konieczność stworzenia map procesów urzędów oraz wyznaczenia właścicieli procesów. Wyniki tych działań są następnie uzupełniane opisem procesów, procedur i instrukcji postępowania oraz badaniem potrzeb klientów. Warto jednak zaznaczyć, że według standardów ISO procesy oraz działania podejmowane wewnątrz gniazd procesowych są mocno sformalizowane, co nie sprzyja swobodnemu kształtowaniu tuneli nawigowania oraz wykorzystaniu potencjału tkwiącego w pracownikach⁵.

2. Dojrzałość procesowa urzędów gmin

Przytoczone powyżej ujęcia dojrzałości procesowej mogą być stosowane w każdej organizacji, niezależnie od tego, czy jest to organizacja prywatna, czy publiczna⁶. Szczególnie istotną z perspektywy tematu niniejszej rozprawy propozycję podziału poziomów dojrzałości procesowej w odniesieniu do urzędów gmin przedstawili M. Zawicki i S. Mazur w Programie Rozwoju Instytucjonalnego⁷. Według autorów urząd gminy może przechodzić przez następujące poziomy dojrzałości procesowej:

Poziom 1 – nie dokonano formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie.

⁵ R. Brajer-Marczak, *Konsekwencje ciągłego doskonalenia procesów w organizacjach*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 154.

⁶ K.P. McCormack, W.C. Johnson, *Business Process Orientation. Gaining the E-Business Competitive Advantage*, St. Lucie Press, London 2001.

⁷ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2008, s. 37.

Poziom 2 – zostały zidentyfikowane procesy najważniejsze dla urzędu (procesy kluczowe), został opisany przebieg ich realizacji. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów kluczowych (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Grupy zadań urzędu, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji.

Poziom 3 – została zidentyfikowana większość procesów realizowanych w urzędzie, został opisany przebieg ich realizacji. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Większość procesów jest realizowana zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji. Urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą

Poziom 4 – zostały zidentyfikowane procesy, których realizacja wymaga wsparcia komputerowego. Procesy, które tego wymagają, są realizowane z wykorzystaniem komputerów. Istnieje system monitoringu realizacji procesów w postaci określonych:

- mierników i celów realizacji wszystkich procesów,
- procedur przeglądów dokonywanych przez ich właścicieli,
- procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów,
- procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów).

Procesy są monitorowane zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników.

Poziom 5 – istnieją mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów w przypadku:

- zmiany zadań realizowanych przez urząd,
- potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii,
- wystąpienia innych czynników zewnętrznych.

Stosuje się mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak:

- audyty procesów,
- systematyczna samoocena,
- ocena i analiza osiągniętych wyników,
- porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (benchmarking procesów).

Podsumowując wymienione powyżej poziomy, modelowy urząd gminy znajdujący się na ostatnim poziomie dojrzałości procesowej charakteryzuje się następującymi cechami:

- została zidentyfikowana i opisana większość procesów realizowanych w urzędzie,

- zostały wyłonięte osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów,
- urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą,
- procesy, które tego wymagają, są realizowane z wykorzystaniem systemów wsparcia komputerowego,
- procesy są monitorowane,
- stosowane są mechanizmy doskonalenia realizowanych procesów oraz ustanawiania nowych⁸.

Powyższa propozycja opisująca poziomy dojrzałości procesowej urzędu gminy charakteryzuje się dużym walorem praktycznym, ponieważ na jej podstawie możliwe jest zbudowanie kwestionariuszy diagnostycznych pozwalających na zdiagnozowanie poziomu, na którym znajduje się badany urząd, oraz na określenie działań koniecznych do wykonania w celu przejścia na kolejny poziom dojrzałości.

Podsumowanie

Przedstawiona w pkt. 1 analiza zapisów normy ISO 9001:2008 pokazuje, że norma stwarza podstawy do wdrożenia organizacji procesowej, odnosząc się do kilku kluczowych z perspektywy organizacji procesowej mechanizmów: opisu procesów, przyjęcia mierników, perspektywy klienta, doskonalenia procesów, bieżącego monitoringu. Problemem jednak wydaje się ogólny charakter tych zapisów, który umożliwi spełnienie wymogów normy dzięki podjęciu jedynie podstawowych działań, związanych z identyfikacją i doskonaleniem procesów podstawowych. Stworzenie organizacji procesowej wymaga podjęcia szeregu działań szczegółowych, które pozwalają na ukierunkowany rozwój organizacji poprzez przechodzenie przez tzw. poziomy dojrzałości procesowej aż do momentu osiągnięcia poziomu ostatniego. Analizowana norma takich zapisów nie posiada, co stwarza niebezpieczeństwo mylnego postrzegania przez władze gminy procesowej struktury urzędu.

Osiąganie dojrzałości procesowej przyjmuje charakter ewolucyjny, co jest szczególnie uzasadnione biorąc pod uwagę skalę zmian zachodzących w organizacji podczas takiego procesu. Jednym z głównych powodów podejścia ewolucyjnego jest czynnik ludzki, który w przypadku zbyt szybkiego wprowadzania zmian mógłby zdecydować o niepowodzeniu transformacji organizacji⁹. Wynika to z faktu, że zasoby ludzkie postrzegają zwykle organizację w kategoriach podziałów i mechanizmów wynikających ze struktur tradycyjnych, dlatego zmiana sposobu myśle-

⁸ Patrz: W.B. Cieśliński, *Doskonalenie procesowej orientacji przedsiębiorstwa. Model platformy treningu procesowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 62–63.

⁹ Patrz: E. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami...*, *op. cit.*, s. 112.

nia i działania procesowego wymaga czasu oraz wielu właściwie dobranych szkoleń i warsztatów¹⁰. Problemem jest w tym przypadku nie tylko szczebel wykonawczy. Również działania zarządcze związane z identyfikacją, opomiarowaniem i wdrożeniem procesów organizacyjnych mają kompleksowy charakter, co powoduje, że ich jednorazowe (skokowe) wprowadzenie może sprawić wiele trudności na etapie zarówno przygotowania zmian, jak i ich wdrożenia¹¹.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić konieczność podejmowania dalszych działań służących rozpowszechnianiu wiedzy dotyczącej rozwoju procesowego urzędów gmin poprzez osiąganie kolejnych poziomów dojrzałości procesowej. Coraz większa popularność norm ISO w urzędach może być czynnikiem sprzyjającym, który powoduje, że urzędy wkraczają na drogę prowadzącą do pełnej dojrzałości procesowej. Ważne jest jednak, by nie ograniczały się jedynie do regulacji zawartych w normach ISO, ponieważ w ten sposób osiągnięcie dojrzałości procesowej staje się utrudnione i urzędy mogą nieświadomie pozostawać na najniższych poziomach w przekonaniu, że zarządzanie procesowe zostało w ich urzędach w pełni wdrożone.

Literatura

1. Bełz G., *Reorientacja procesowa organizacji funkcjonalnej*, w: *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2000.
2. Brajer-Marczak R., *Konsekwencje ciągłego doskonalenia procesów w organizacjach*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
3. Cieśliński W.B., *Doskonalenie procesowej orientacji przedsiębiorstwa. Model platformy treningu procesowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
4. Cyfert S., *Metody definiowania procesów w organizacji*, w: *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Zarządzanie w gospodarce opartej na wiedzy*, red. J. Skalik, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 94, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010.
5. Lewin K., *Field Theory in Social Science*, Harper and Row Publisher, New York 1951.
6. McCormack K.P., Johnson W.C., *Business Process Orientation. Gaining the E-Business Competitive Advantage*, St. Lucie Press, London 2001.

¹⁰ Patrz: Z. Sapijaszka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 131.

¹¹ Patrz: K. Lewin, *Field Theory in Social Science*, Harper and Row Publisher, New York 1951.

7. Müller U.R., Rupper P., *Process Reengineering*, Wydawnictwo Astrum, Wrocław 2000.
8. Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie: identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Warszawa 2010.
9. Sapijaszka Z., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
10. Zawicki M., Mazur S., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2008.

PROCESS MANAGEMENT IN LOCAL OFFICES ACCORDING TO ISO REGULATIONS AND PROCESS MATURITY

Summary

Local offices more and more often implement ISO regulations to operate more efficiently and to satisfy their customers better. Among many detailed ISO requirements there is also the one connected with the necessity to implement process management in the office. The problem is, however, that ISO norms are connected only with basic processes and do not allow the office to go fully processed. The article shows what the nature of ISO regulations is and compares them with process maturity theory. The theory allows the office to develop fully processed structures by modeling main and supportive processes, training process workers, computerization of processes and benchmarking. The article shows how important it is not to stop at the point that is so characteristic to ISO norms but to go further with the development.

Translated by Michał Flieger