

Stosowanie podejścia procesowego w urzędach administracji publicznej

<https://doi.org/10.33141/po.2007.12.03>

Przeгляд Organizacji, Nr 12 (815), 2007, ss. 14-16
www.przeглядorganizacji.pl
Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Marek Bugdol

Wprowadzenie

Zgodnie z normą ISO 9001:2000 organizacja powinna „zidentyfikować procesy potrzebne w systemie zarządzania jakością i określić sekwencje tych procesów oraz ich wzajemne oddziaływanie” (EN ISO 9001:2000, pkt 4.1). Zarządzanie procesami jest jednym z głównych kryteriów modelu EFQM. Z praktyki wynika, że stosowanie podejścia procesowego jest korzystne dla jakości wyrobów (produktów, usług), ale ustalanie powiązań między procesami i wskaźników pomiaru jest zadaniem niezmiernie trudnym.

W niniejszym artykule autor chce się zastanowić nad skutecznością stosowania podejścia procesowego w urzędach administracji publicznej. Autor korzysta z wyników własnych badań, jakie przeprowadził w połowie 2007 roku w 14 urzędach administracji publicznej, które wdrożyły i certyfikowały systemy zarządzania jakością. W badaniach uczestniczyły urzędy miast, urząd marszałkowski oraz urzędy skarbowe zlokalizowane na terenie województwa śląskiego. Zastosowano analizę dokumentów, wywiad skategoryzowany oraz obserwację uczestniczącą.

Procesy i jego cechy

Istnieje powszechne przekonanie, że każdy proces składa się z wejścia, wyjścia i procesu wewnętrznego. Procesy mogą dotyczyć realizacji wyrobów, zaopatrzenia w zasoby i wykonywanych pomiarów. Zdarza się, że wyjście jednego procesu jest wejściem drugiego procesu.

Autor wyróżnia trzy podstawowe cechy procesów realizowanych w urzędach administracji publicznej: ● zależność ● zmienność ● dezintegralność.

Każdy proces ma swoje wewnętrzne oblicze, jest mniej lub bardziej zmienny oraz cechuje się zależnością. E. Deming [1986] jako jeden z pierwszych zauważył, że analizowanie organizacji tylko poprzez pryzmat zachodzących procesów jest błędem. Procesy nie przebiegają w jakiejś hermetycznej próżni, lecz są zależne od wielu czynników. Koncepcję stworzoną przez Deminga można umownie nazwać koncepcją systemowo-procesową. W urzędach administracji publicznej procesy są zależne od zewnętrznych regulacji prawnych (ustaw, rozporządzeń ministerialnych). Ten fakt znacznie ogranicza możliwości zarządzania procesami.

Dzisiaj wiemy również, że w przypadku usług (w tym usług administracyjnych) dominującą rolę odgrywa zmienność naszego zachowania. Ludzkie zachowania nie są przewidywalne, a sprawowanie

nad nimi kontroli kończy się często niepowodzeniem. Urzędnicy wcale nie muszą postępować zgodnie z procedurami. Mogą prowadzić własne gry, zmieniać przebieg procesów, wprowadzać własne zewnętrzne przepisy, zasady etc. Piotr Sztompka [2007, s. 65] stwierdza: „Ludzie mogą również zwrotnie modyfikować sposób postępowania na podstawie osiągniętych już częściowych wyników, mogą wprowadzać poprawki, powstrzymywać się od interakcji, rezygnować z nich i wycofywać się [...] cechują się refleksyjnością”. Z badań wynika, że zmienność spowodowana jest bardzo często strachem przed konsekwencjami niewłaściwie podjętych decyzji. Oznacza to, że procesy realizacji usług są trudne do nadzorowania i analizowania.

Obok zależności i zmienności występuje dezintegralność. W urzędach, w których nie stosuje się *empowermentu*, decyzje są podejmowane przez inne osoby niż te, które obsługują klienta. W hierarchicznych strukturach, jakie występują w administracji, nie wykorzystuje się dobrze umiejętności urzędników, a kształtowanie jakości jest bardzo trudne, ponieważ jakość usługi zależy bardzo często od osób, które są daleko od klienta [Belgrave, 1995]. Funkcjonalny podział pracy sprawia, że w praktyce stosowanie zasad podejścia procesowego jest ograniczone. Po wdrożeniu systemu okazuje się, że proces przebiega przez wiele funkcjonalnych komórek i/lub stanowisk. Istnieje więc potrzeba integracji elementów tworzących proces, ale integracja ta nie jest możliwa bez uprzednich zmian w strukturze organizacyjnej. Brak podejścia procesowego jest główną przyczyną niskiej jakości usług.

Możliwości identyfikacji procesów i ich monitorowania

W przeszłości procesy były analizowane poprzez pryzmat wejścia i wyjścia. Zastanawiano się nad tym, jakie cechy wpływają na jakość usługi. Tak zrodziła się koncepcja cech. Z czasem uznano, że taka analiza jest błędna, i zaczęto badać cały przebieg procesu, a nawet jego środowisko. Dzisiaj nie ulega wątpliwości, że dobra analiza musi obejmować cały proces i powinna obejmować zarówno procesy zachodzące wewnątrz organizacji, jak i te, które realizowane są na zewnątrz (lub na styku organizacja – otoczenie). Przykładem procesu zachodzącego we wnętrzu urzędu jest naliczanie podatku lokalnego. Natomiast takie procesy, jak: rejestracja samochodu, uzyskanie dowodu osobistego itp., zachodzą na pewnym etapie postępowania na zewnątrz urzędu, obejmują inne instytucje.

Procesy można też analizować, biorąc pod uwagę całościowe potrzeby grup społecznych, np. osób niepełnosprawnych.

Dużym problemem jest sposób identyfikacji procesów. Dla jakości usług ważne jest to, aby zidentyfikować, a później nadzorować procesy kluczowe, istotne dla klienta, a nie tylko dla urzędu. Nie ma też zgodności co do tego, jakie procesy można uznać za kluczowe. Dominują tutaj dwa poglądy:

- kluczowym procesem jest „wydawanie decyzji administracyjnej”;
- kluczowe procesy zawarte są w tzw. działaniach problemowych i obejmują „zarządzanie w obszarze” (spraw obywatelskich, geodezji, komunikacji itp.).

Pierwsze podejście jest słuszne, ale zbyt uproszczone. W zasadzie każda komórka organizacyjna posługiwałaby się taką samą procedurą. Drugie podejście jest właściwe, pod warunkiem że cały proces jest realizowany w jednej komórce organizacyjnej.

Kolejnym problemem, jaki zauważają osoby nadzorujące procesy (właściciele procesów), jest brak możliwości dokonywania oceny jakości pracy, co jest bezpośrednio związane z ustalonymi wskaźnikami pomiaru. Większość wskaźników pomiaru uwzględnia takie kryteria, jak czas i ilość. Problem polega na tym, że urzędnicy mają ograniczony wpływ na liczbę klientów, a często również na czas obsługi. Liczba klientów jest sezonowa, zależy np. od zmieniających się przepisów prawnych (tak jest w przypadku wymiany dowodów osobistych, liczby rejestrowanych samochodów etc.). Czas obsługi zbyt często zależy od sprawności działania instytucji zewnętrznych współrealizujących usługę. Wiedząc o tym, część pełnomocników ds. systemów jakości poszukuje znacznie uproszczonych możliwości dokonywania oceny (np. postępuje się wskaźnikiem błędów, obliczając liczbę błędnie wydanych decyzji w stosunku do liczby wszystkich wydanych decyzji, w jakimś okresie). Dobrym rozwiązaniem jest ocena nie tylko samych procesów, ale również skuteczności i efektywności systemu zarządzania jakością.

Możliwości doskonalenia procesów

Istnieje kilka możliwości doskonalenia procesów, a tym samym jakości usług. Umownie autor podzielił je na dwie grupy: zewnętrzną i wewnętrzną, wskazując tym samym, że doskonalenie procesów albo odbywa się przy współudziale podmiotów zewnętrznych, albo jest domeną samego urzędu. Do grupy zewnętrznej autor zalicza: ● centralizację usług ● różnicowanie dostępu do usług (*service encounters*).

W jednym z powiatów autor wcielił się w rolę osoby niepełnosprawnej. Chciał w ten sposób pomóc osobie niepełnosprawnej, a przy okazji zidentyfikować proces realizacji usługi. Po uzyskaniu kilku niezbędnych informacji w Punkcie Obsługi Osób Niepełnosprawnych (w starostwie) musiał udać się do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Tam otrzymał kilka wniosków (wpis do powiatowej ewidencji osób niepełnosprawnych, wnioski o dofinansowanie rehabilitacji, turnusów, wniosek na dofinansowanie sprzętu rehabilitacyjnego i usuwanie barier architektonicznych). Aby złożyć część z tych wniosków, klient musi przedstawić kosztorys, opinię lekarza itp. W starostwie autor złożył wniosek na wydanie karty komunikacyjnej (parkingowej). Odebrać kartę, po zapłaceniu 25 złotych i dołączeniu zdjęcia, musiał jednak w innym miejscu – w Wydziale Komunikacji.

Następnie skierowano go po wniosek na zasiłek pielęgnacyjny do Ośrodka Pomocy Społecznej. Formularze z OPS-u nie były dostępne w powiatowym centrum. Wypełniony wniosek autor wysłał pocztą, ale i tak musiał zgłosić się osobiście do ośrodka po to, aby pokazać dowód i wypełnić formularz informujący o numerze konta.

W sposób celowy autor podał ten skrajny przykład „obsługi osób” niepełnosprawnych, wiedząc o tym, że nie we wszystkich miastach jest on tak samo realizowany. Faktem jest natomiast, że wszystkie przytoczone potrzeby mogą być realizowane w jednym punkcie, w jednym czasie. Idea *one-stop-shop* nie jest nowa i w tym wypadku wszystkie usługi mogłyby być realizowane w jednej instytucji (odpowiednią jest Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie). Centralizacja usług jest związana z łączeniem wielu usług świadczonych dla jednej grupy społecznej.

Inną możliwością jest różnicowanie dostępu do usług. Klienci powinni mieć możliwość zrealizowania usługi poprzez: centra obsługi i portale typu *one-stop-shop*, drogę pocztową, internet (przesłanie wniosku z własnego komputera), biura obsługi klienta, doradcę indywidualnego, kiosk (znajdujący się w urzędzie i w innym oznaczonym miejscu), urzędników-doradców oraz wyspecjalizowane firmy prywatne.

Klienci nie mogą być „skazani” na bezpośrednie interakcje klient zewnętrzny – klient wewnętrzny (urzędnik). Różnicując paletę możliwości komunikacyjnych, stwarzamy namiastki konkurencji, jaka zachodzi między urzędnikami a infrastrukturą techniczną i innymi udogodnieniami organizacyjnymi. *Service encounters* (zestknięcie się z usługami) to wszelkie formy bezpośredniej interakcji, jakie zachodzą między usługodawcą a usługobiorcą. Interakcje te mają wpływ nie tylko na klientów, ale również na pracowników. Wpływają na ich poziom motywacji i satysfakcji [Lewis, 2005]. Można zakładać, że w przyszłości urzędnicy w trosce o własne wynagrodzenie i zatrudnienie będą musieli konkurować o klientów ze światem techniki. Urzędnicy staną się naszymi doradcami.

W wewnętrznej grupie możliwości doskonalenia procesów autor wyodrębnia: ● upraszczanie przebiegu procesów ● usuwanie społecznych barier zakłócających przebieg procesów ● kreowanie wejścia i wyjścia ● wizualizację procesów.

Jeżeli procesy są dobrze zidentyfikowane, to stosując *reengineering*, możemy dążyć do scalania poszczególnych etapów, elementów procesu. W urzędach nie zawsze mamy możliwości wprowadzenia struktury procesowej. Możemy jednak dążyć do umiejscawiania procesów w jednej komórce organizacyjnej. Wówczas naczelnik wydziału, kierownik referatu będzie szefem funkcjonalnym, ale i właścicielem procesu. Okazuje się również, że pomysłem nie do odrzucenia jest „departamentalizacja”, tj. tworzenie dużych, ale zarazem elastycznych w działaniu wydziałów. W tym wypadku liczy się autonomia decyzyjna i możliwość szybkiej reakcji na potrzeby klienta.

Poprzez wprowadzenie jakościowych procesów zarządzania zasobami ludzkimi i systemów zarządzania jakością możemy w znacznym stopniu ograniczyć zmienność procesów obsługi klienta. Ważne jest to, aby zachowania organizacyjne nie były źródłem niskiej jakości. Poniżej fragment jednego z wywiadów:

„Obecnie zajmuję się sprawami dotyczącymi rejestracji pojazdów. W swoich codziennych czynnościach

opieram się głównie na Ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach, Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów. Staramy się, aby nasza praca była jak najlepiej postrzegana przez osoby, których obsługa jest objęta przez Starostwo Powiatowe w X. Są jednak sytuacje irytujące naszych petentów. Podstawową sprawą są kolejki. Rejestrując pojazd, czekamy w kolejce do rejestracji i w kolejce do kasy, aby zapłacić za rejestrację (w tym wypadku nie jest to problem, bo można to zrobić w trakcie rejestracji). Za dwa tygodnie – do miesiąca przychodzimy po odbiór dowodu rejestracyjnego stałego i czekamy w kolejce (muszę przyznać, że jest to dosyć długie czekanie, nawet do dwóch godzin, ponieważ odbiór dowodu stałego obsługuje jedno okienko). Za dowód rejestracyjny płaci się w dniu rejestracji 48 zł, ale 1 zł – tzw. opłatę ewidencyjną – płacimy przy odbiorze. Czyli podchodzając „wreszcie” do okienka, dowiadujemy się, że trzeba jeszcze pójść do kasy i tę złotówkę wpłacić, co wiąże się z kolejną kolejką do kasy. Ten pomysł powstał z woli kierownictwa. Powód? Ułatwi to ewidencjonowanie wydanych dowodów rejestracyjnych. Co nie jest prawdą, ponieważ system »Pojazd« taką funkcję ma, bez względu na to, czy zapłacimy za dowód rejestracyjny 49 zł, czy 48 zł” (wywiad, urząd miasta na prawach powiatu).

Nawet jeżeli urzędy nie mają wpływu na przebieg procesu, to mogą dążyć do tego, aby uprościć i udoskonalić dwa ważne elementy: wejście i wyjście procesu. Dla klienta ważne jest to, jak będzie obsłużony, a specyfika realizowanych usług administracyjnych polega na tym, że w większości wypadków klienci muszą aż dwukrotnie przychodzić do urzędu: wówczas, kiedy składają wnioski i kiedy odbierają decyzje administracyjne, postanowienia. Dobrym procesem jest taki proces, który w jak najmniejszym zakresie angażuje klienta. Najlepiej, jeżeli kontakty klientów ograniczają się tylko do „wejścia” i „wyjścia”. Na przykład: klient, który chce zarejestrować samochód, składa odpowiednie dokumenty, podpisuje wniosek wypełniony przez urzędnika i po ustalonym czasie odbiera dowód rejestracji. Taka sytuacja jest oczywiście idealna, lecz coraz więcej urzędów uwzględnia w swoich działaniach „orientację na klienta”.

W urzędach, które wdrożyły system jakości, wprowadza się wiele udogodnień: ● klienci mogą zrealizować całą usługę za pośrednictwem kancelarii, biur obsługi klienta ● urzędnicy sami udają się do klientów, pomagają im wypisywać wnioski ● urzędnicy starają się o to, aby kompletować różne załączniki do wniosków.

Nie bez znaczenia jest sposób obsługi. Zbyt często przywiązuje się zbyt dużą wagę do cech usługi i cech samego urzędnika (ale jest to temat na oddzielny artykuł).

Kolejnym ważnym, a niestety zaniedbywanym sposobem doskonalenia procesów jest ich wizualizacja. Procesy przedstawione w formie graficznej mają do odegrania ważną rolę edukacyjną. W pierwszej kolejności uczą podejścia procesowego samych urzędników, ale później stanowią idealną informację dla klientów. Pokazują, że nie wszystko zależy tylko od urzędnika, a czas realizacji usługi zależy również od podmiotów zewnętrznych. Wizualizacja jest formą

usprawiedliwiania się, wskazywania na to, że praca urzędu nie jest oparta na subiektywnych kryteriach.

Wnioski

■ Podejście procesowe powinno być uwzględnione w systemie zarządzania jakością. Istnieją jednak cztery poważne ograniczenia, które bardzo często sprawiają, że system jakości funkcjonuje źle. Do tych podstawowych ograniczeń można zaliczyć: ● różną, nie zawsze poprawną interpretację procesów ● brak możliwości dokonywania radykalnych zmian w strukturze organizacyjnej ● ograniczenia prawne, które sprawiają, że w administracji publicznej doskonalenie procesów jest bardzo trudne ● aktualny podział administracyjny, który sprawia, że na jednym terenie jest wielu gospodarzy.

W skrajnych przypadkach niewłaściwe stosowanie podejścia procesowego doprowadza do dezintegracji organizacji (urzędu).

■ Sprawą niezmiernie aktualną jest uściślenie zakresu współpracy między różnymi szczeblami administracji. O przebiegu procesów musi decydować administracja lokalna, a nie centralna. To urzędnicy samorządu gminnego, powiatowego, urzędnicy zatrudnieni w urzędach skarbowych muszą decydować o tym, jak obsługiwać klienta. Potrzebna jest kultura zaufania, wyrażająca się delegowaniem władzy i uprawnień.

■ Wszelka centralizacja doprowadza do obniżenia jakości usług. Samorządy, na co wskazuje praktyka, doskonale radzą sobie z realizacją usług (np. już dzisiaj w niektórych urzędach istnieje możliwość zarejestrowania działalności gospodarczej w ciągu kilku minut, również bez obecności klienta).

■ Systemy zarządzania jakością będą tak długo potrzebne, jak długo będą pełnić funkcję edukacyjną, podnoszącą poziom świadomości jakości, wzmacniającą kulturę jakości. W rzeczywistości poziom usług świadczonych przez urzędy certyfikowane i te, które nie wdrożyły systemu, może być taki sam. Dbałość o kulturę, etykę, zabieganie o zaangażowanie obywateli oraz stosowanie podejścia procesowego może przynieść takie same albo większe korzyści dla jakości usług, jak wdrażanie systemów jakości.

■ Pełne wprowadzenie w życie koncepcji *e-government* nie wyeliminuje problemów związanych z obsługą klienta. Bez wdrożenia podejścia procesowego e-usługi są jedynie *bypasssem*.

dr hab., prof. UJ Marek Bugdol
Zakład Zarządzania Jakością
Uniwersytet Jagielloński

BIBLIOGRAFIA

- [1] BELGRAVE I., (1995), *Providing a World-Class Customer Service*, „Australian Journal of Public Administration”, no. 3 (94), s. 310–317.
- [2] DEMING W.E., (1986), *Out of Crisis*, MIT.
- [3] EN ISO 9001:2000, Systemy Zarządzania Jakością. Wymagania, PKN.
- [4] LEWIS B.R., (2005), *Managing Service Quality in Managing Quality*, ed. Dale B.G. Blackwell Business Oxford, s. 183–184.
- [5] SZTOMPKA P., (2007), *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków.

Summary

This paper presents the problems connected with the application of the process approach in public administration offices. The author identifies the main qualities of executed processes and the possibilities of their identification and analysis. On the basis of conducted research, he describes the major methods of process improvement.