

# Sześć sposobów na usprawnienie procesów realizacji usług administracyjnych

<https://doi.org/10.33141/po.2011.12.09>

Przeгляд Organizacji, Nr 12 (863), 2011, ss. 36-38

[www.przeглядorganizacji.pl](http://www.przeглядorganizacji.pl)

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

*Marek Bugdol*

## Wprowadzenie

**W** Polsce wdrożono już ponad 300 systemów zarządzania jakością w administracji publicznej – samorządowej i rządowej różnych szczebli (głównie według normy ISO 9001: 2008). Trwają kolejne projekty, a część urzędów stara się wdrożyć metodykę samooceny (zgodnej z modelem CAF – *Common Assessment Framework*). Badania wykonane w 2010 r. przez Zakład Zarządzania Jakością Uniwersytetu Jagiellońskiego wykazały, że zaledwie 20% wszystkich certyfikowanych urzędów osiąga zadowalające wyniki z tytułu stosowania systemów zarządzania jakością. Klienci urzędów nie są w pełni zadowoleni ze świadczonych usług. Oznacza to, że systemy jakości tylko w niewielkim stopniu wpływają na poprawę jakości usług.

Jest wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Jedną z nich jest istniejący system prawa, który sprawia, że pracownicy urzędów nie są w stanie sami projektować usług. Drugą przyczyną jest mała świadomość znaczenia audytów jakości przeprowadzanych w układzie procesowym, z uwzględnieniem realnych potrzeb klientów.

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie kilku sposobów doskonalenia procesów realizacji usług administracyjnych. Powstał na podstawie badań własnych autora – audytów jakości przeprowadzonych w urzędach administracji samorządowej w latach 2010–2011 (ogółem 20 audytów). Opiswane rozwiązania są stosowane w praktyce przez część urzędów.

## Podstawy teoretyczne proponowanych usprawnień

**I**stnieją dwie podstawowe grupy badań, które można wykorzystywać w doskonaleniu procesów realizacji usług w administracji publicznej. Pierwsza dotyczy ogólnej koncepcji łańcucha jakości, druga możliwości stosowania różnych usprawnień organizacyjnych w administracji publicznej.

Klasyki zajmujący się jakością twierdzą, że właściwe zrozumienie idei wewnętrznych i zewnętrznych klientów oraz dostawców jest kluczem do doskonalenia jakości [Oakland, 1995], dlatego w różnych badaniach są podejmowane próby systemowej analizy powiązań występujących w łańcuchu [Batson, McGough, 2007; Azar, Kahnali, Taghavi, 2010]. Zgodnie z koncepcją łańcucha jakości o jakości finalnej decyduje jakość pracy i współdziałania wszystkich uczestników łańcucha. Nie mniejsze znaczenie ma jakość powiązań łańcucha. Jedno słabe ogniwo sprawia, że cały układ staje się nieefektywny (stąd nazwa: „łańcuch”). Klasyczna koncepcja łańcucha jakości jest bardzo podobna

do koncepcji łańcucha dostaw. W praktyce pomiędzy zarządzaniem jakością a zarządzaniem łańcuchem dostaw musi zachodzić synergia [Flynn, Flynn, 2005]. Jednak, aby zaprojektować, a później monitorować procesy realizacji usług należy dobrze poznać potrzeby klientów [Katch, Morse, 2009].

Druga grupa badań dotyczy stosowania usprawnień organizacyjnych związanych z różnicowaniem wejścia procesu obsługi klienta [Dale, 2001] oraz szerzej – ze stosowaniem *one-stop-shops* [Shah, 2001] oraz centrów usługowych [Caillier, 2009].

## Pierwszy sposób – wykorzystanie idei łańcucha jakości

**W**ykorzystanie idei łańcucha jakości pozwala na identyfikację tych czynności, zdarzeń i sytuacji, które zachodzą poza organizacją, ale mają istotny wpływ na jakość ostateczną oferowanych usług administracyjnych.

W starostwie powiatowym w X jedną z realizowanych usług administracyjnych jest wydawanie decyzji z zakresu ochrony środowiska. Jest ona świadczona przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Wodnej. Osoby prowadzące działalność gospodarczą, która powoduje powstawanie odpadów, muszą uzyskiwać decyzje dotyczące ich odbioru i zagospodarowania. Wykonany audyt jakości wykazał, że na osoby prowadzące taką działalność nakładane są bardzo często kary. Okazało się, że nie zawsze miały one wiedzę o istniejących wymaganiach prawnych. Problem był na tyle złożony, że ewidencja działalności gospodarczej zajmował się inny urząd miasta. Postanowiono więc wprowadzić bardzo proste działania doskonalące. Osoby chcące prowadzić działalność gospodarczą już podczas jej rejestracji otrzymywały komplet informacji o konieczności uzyskiwania decyzji administracyjnych. Liczba kar spadła.

## Drugi sposób – eliminacja barier organizacyjnych

**P**rzeprowadzanie audytów w układzie procesowym pozwala na identyfikację wejścia procesu (np. złożenie wniosku), jego przebiegu oraz wyjścia (np. odbiór decyzji, postanowienia).

Czasami w trosce o jakość usług są wprowadzane dodatkowe elementy realizacji usług, na przykład takie, jak: biura obsługi klienta czy system kolejkowy (numeryczny). W tym pierwszym przypadku klienci kontaktują się z pracownikami merytorycznymi za pośrednictwem biura obsługi, a w tym drugim – uzyskiwane numerki kolejkowe mają na celu rzekome usprawnienie

realizacji usług. Problem w tym, że w biurach obsługi klienta nie zawsze są zatrudniani pracownicy merytoryczni, a w związku z tym po złożeniu wniosków bardzo często klienci są wzywani do jego uzupełnień. Powodem jest to, że wniosek pod względem merytorycznym zostaje sprawdzony dopiero w dziale zajmującym się wydawaniem decyzji administracyjnych. Pewnym rozwiązaniem tej sytuacji – nie zawsze skutecznym – jest przeszkolenie pracowników biura obsługi lub delegowanie do biur pracowników, którzy mają odpowiednie doświadczenie zawodowe.

Z przydziałem numerków kolejkowych wiążą się dwa utrudnienia. Mimo faktu, że czasami nie ma kolejki, to jest ona tworzona niejako automatycznie. Wydrukowanie numerków jest jedną z barier organizacyjnych, ale zdarza się też, że numerki kolejkowe stają się przedmiotem handlu. Są one drukowane w nadmiarze i sprzedawane tym, którzy nie chcą oczekiwać w kolejkach.

### Trzeci sposób – wykorzystanie informacji zewnętrznych po złożeniu wniosku

**D**zisiejsza procedura ewidencji działalności gospodarczej jest tak zaprojektowana, że uniemożliwia uzyskiwanie wpisu do ewidencji tym, którzy nie mają doświadczenia w zakresie prowadzenia działalności. Wniosek został tak skonstruowany, że klienci muszą zaznaczać, w jakiej formie będą się rozliczać z urzędem skarbowym. W punkcie 18. wniosku o dokonanie wpisu do ewidencji należy zaznaczyć, w jakiej formie będzie płacony podatek. Urzędy, w których realizowana jest ta usługa, najczęściej pomagają wpisywać dane do wniosku, zdarza się, że współpracują z urzędami skarbowymi i telefonicznie ściągają informacje o formie opodatkowania, ale zdarza się i tak, że klienci są odsyłani do urzędu skarbowego. W rzeczywistości usługa nie zaczyna się w urzędzie miasta, lecz w urzędzie skarbowym.

W niewielkiej części urzędów problem ten postanowiono rozwiązać nieco inaczej – wniosek jest przyjmowany do realizacji, a dopiero później klienci (już po wizytach w urzędach skarbowych) przekazują brakujące informacje osobiście albo telefonicznie.

### Czwarty sposób – delegowanie uprawnień decyzyjnych

**P**oniżej zamieszczono przykłady z dwóch różnych urzędów świadczących usługi wydawania decyzji środowiskowych.

Urząd A – klienci składają wniosek dotyczący wydania decyzji środowiskowej w biurze podawczym. Wniosek jest rejestrowany i dekretowany przez burmistrza. Z sekretariatu burmistrza jest przekazywany pocztą do Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa. Tam szef przekazuje wniosek pracownikowi merytorycznemu, który w ciągu kilku dni stara się przygotować projekt decyzji (zgodnie z KPA, po niezbędnych konsultacjach z instytucjami zewnętrznymi, np. Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska). Po sporządzeniu projektu decyzji trafia na biurko szefa wydziału, który przekazuje całość dokumentacji burmistrzowi. Dopiero, kiedy decyzja jest podpisana przez burmistrza, trafia do wydziału, a tam pracownicy powiadamiają klienta o możliwości jej odbioru.

W praktyce jednak po złożeniu wniosku okazuje się, że czegoś brakuje. Pracownicy biura podawczego, zwanego biurem obsługi klienta, nie mają wiedzy

o podstawach prawnych i zasadach wypełniania wniosków. Klienci/petenci są więc wzywani do usunięcia braków. Zgłaszają się na pocztę po odbiór wezwania, stają w kolejce, powracają do urzędu nieraz kilkakrotnie.

Urząd B – wniosek trafia bezpośrednio do kierownika wydziału lub do uprawnionego pracownika, który odpowiada za przygotowanie decyzji. Po otrzymaniu stosownych opinii pracownik podpisuje decyzję. Klienci są powiadamiani za pomocą SMS-ów o tym, że można odebrać decyzję. Klienci tego samego dnia otrzymują zaświadczenie, wypis. Burmistrz otrzymuje raz w kwartale zestawienie podjętych decyzji. Cała procedura obsługi klienta trwa kilkanaście dni krócej niż w urzędzie A.

Takich przykładów jest więcej. Wszędzie tam, gdzie decyzje podejmuje pracownicy, którzy są daleko od klienta, marnotrawi się środki finansowe.

### Piąty sposób – tworzenie namiastek one-stop-shopów

**T**worzenie namiastek *one-stop-shopów* jest możliwe tam, gdzie jedną usługę administracyjną wykonuje kilka podmiotów. Z taką sytuacją można spotkać się w obsłudze administracyjnej działalności gospodarczej. Zawieszenie czy zarejestrowanie działalności wymaga współdziałania kilku urzędów (w uproszczeniu: skarbowego, miejskiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, banku, Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego). Niektórzy prezydenci miast, burmistrzowie zorganizowali w swoich urzędach specjalne pomieszczenia – biura dla pracowników tych wszystkich podmiotów, które uczestniczą w realizacji usługi. Spowodowało to, że w jednym pomieszczeniu klienci mogą szybko załatwić formalności będące w kompetencjach urzędów miast, skarbowych, ZUS.

### Szesty sposób – integracja baz danych

**I**ntegracja baz danych jest możliwa wszędzie tam, gdzie podczas realizacji usługi urzędnicy muszą korzystać z zewnętrznych baz danych. Przykładem takiej usługi jest uzyskanie dowodu osobistego. Szczegółowy tryb postępowania związany z uzyskaniem dowodu osobistego reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. 2009, nr 47, poz. 384). Po wypisaniu wniosku przez klienta pracownik urzędu musi potwierdzić zgodność danych z aktem urodzenia (małżeństwa). Istnieje więc konieczność wykorzystania danych gromadzonych przez Urzędy Stanu Cywilnego. Procedura potwierdzania danych polega albo na złożeniu przez pracownika przyjmującego wniosek wizyty w USC, albo na sprawdzeniu informacji w komputerowej bazie danych (dane z USC są do wglądu w Wydziale Spraw Obywatelskich). W tym drugim przypadku czas nie jest marnowany, a samo przekazanie wniosku do Centrum Personalizacji Dokumentów odbywa się znacznie szybciej.

Na takiej samej zasadzie oparte są pomysły związane z usprawnieniem przebiegu procesu wydawania zgodny na budowę. Następuje tam przekazanie w formie cyfrowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Klienci nie są więc proszeni o uzyskiwanie tych wyciągów osobiście z urzędów miast (decyzję o budowie podejmuje starosta).

## Ograniczenia proponowanych rozwiązań. Podsumowanie

**G**łównym ograniczeniem proponowanych rozwiązań jest brak skłonności pracowników do przejmowania odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Dodatkowo sytuację komplikuje konieczność publikacji oświadczeń podatkowych przez osoby podejmujące decyzje administracyjne.

Drugim ograniczeniem są koszty społeczne, jakie ponoszą pracownicy, którzy starają się pomóc klientom. Często pomoc ta odkupiona jest dużym stresem (nie do końca wiadomo, czy klienci potwierdzą dane wpisane w wniosku). Trzecim ograniczeniem są koszty proponowanych rozwiązań. Nie każdy urząd stać na to, aby tworzyć namiastki *one-stop-shops*.

Niestety istniejące rozporządzenia, ustawy regulujące przebieg procesów realizacji usług administracyjnych są dalekie od efektywności.

Dodatkową barierą utrudniającą wykorzystanie tych pomysłów w praktyce jest brak wiedzy i porównawczych metod badawczych. Urzędy nie uczą się od siebie wzajemnie, a istniejące bazy benchmarkingowe są nieliczne. Należy wyraźnie podkreślić, że e-usługi nie są w stanie poprawić jakości usług, tak długo, jak długo będzie pokutować brak zaufania (składanie wniosków pocztą jest fikcją; podpis pod wnioskiem musi być bowiem potwierdzony notarialnie, o czym informują nie wszystkie urzędy) i konieczność składania wielu załączników do wniosków.

*dr hab. Marek Bugdol, prof. UJ*  
Instytut Ekonomii i Zarządzania  
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

## BIBLIOGRAFIA

- [1] AZAR A., KAHNALI R.A., TAGHAVI A., *Relationship Between Supply Quality Chain Management Practices and their Effects on Organizational Performance*, „Singapore Management Review” 2010, vol. 32, no. 1.
- [2] BATSON R.G., MCGOUGH K.D., *A New Direction in Quality Engineering: Supply Chain Quality Modeling*, „International Journal of Production Research” 2007, vol. 45, no. 23.
- [3] CAILLER J.G., *Centralized Customer Service: What Local Government Characteristics Influence Its Acceptance and Usage of Information*, „Public Administration & Management” 2009, vol. 14, no. 2.
- [4] DALE B.G., *Managing Quality*, Blackwell Business, London 2001.
- [5] FLYNN B.B., FLYNN E.J., *Synergies Between Supply Chain Management and Quality Management: Emerging Implications*, „International Journal of Production Research” 2005, vol. 43, no. 16.
- [6] KATCH S., MORSE T., *When Citizens Are Your Customers*, „McKinsey Quarterly” 2009, no. 4.
- [7] OAKLAND J.S., *Total Quality Management. Text with Cases*, Butterworth Heinemann, Oxford, 1995.
- [8] SHAH R., *One-stop-shop: Making Government Faster and Friendlier*, „Public Management” 2001, vol. 83, issue 6.

## Summary

The article presents six methods of improving the processes of providing administrative services. The currently applied solutions include the following: the idea of a quality chain, the elimination of organizational barriers, the use of external information after submitting an application, the delegation of decision-making authority, the establishment of one-stop-shops, and the integration of databases.