



Skuteczne
Standardy
Nadzoru

Raport podsumowujący projekt pozakonkursowy o charakterze wdrożeniowym „Skuteczne standardy nadzoru”

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego





Publikacja udostępniana jest na licencji *Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 4.0 Polska* (CC-BY-SA 4.0). Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów i KPRM. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów i KPRM oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej, tak długo, jak na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja (licencja pozwala na kopiowanie i rozpowszechnianie utworu w dowolnym medium i formacie, przedstawianie i wykonywanie tak długo, jak na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja).

Pełny tekst licencji znajduje się na: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.pl>



Spis treści

1	Streszczenie zarządcze	7
2	Wprowadzenie.....	15
	2.1 Cel dokumentu.....	15
	2.2 Projekt „Skuteczne standardy nadzoru”.....	16
	2.3 Kluczowe wnioski i rekomendacje – podsumowanie.....	17
	2.3.1 Zwiększenie elastyczności struktury organizacyjnej poprzez koncentrację na podejściu procesowym.....	17
	2.3.2 Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej	17
	2.3.3 Organizacja Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa	19
	2.3.4 Pionizacja laboratoriów PIORiN.....	20
	2.3.5 Integracja systemów zarządzania z systemem zarządzania wiedzą w urzędach	20
3	Dojrzałość organizacyjna urzędów	22
	3.1 Metodyka przeglądu oraz model dojrzałości organizacyjnej	22
	3.2 Model dojrzałości.....	22
	3.2.1 Istota i struktura modelu dojrzałości stosowanego w projekcie.....	22
	3.2.2 Poziomy w modelu dojrzałości	23
	3.2.3 Kryteria modelu dojrzałości w kompetencji ZPC	25
	3.2.4 Kryteria modelu dojrzałości w kompetencji ZPP	26
	3.2.5 Kryteria modelu dojrzałości w kompetencji ZPK	27
	3.3 Przebieg przeglądu	28
	3.3.1 Zakres przeglądu	28
	3.3.2 Dane wejściowe i narzędzia zbierania informacji.....	29
	3.4 Poziom dojrzałości organizacyjnej w poszczególnych obszarach.....	29
	3.4.1 Zarządzanie przez cele.....	31
	3.4.2 Zarządzanie procesowe.....	31
	3.4.3 Zarządzanie przez kompetencje	31
	3.5 Rekomendacje w poszczególnych obszarach.....	32
	3.5.1 Zarządzanie przez cele.....	32
	3.5.2 Zarządzanie procesowe.....	35
	3.5.3 Zarządzanie przez kompetencje	36
	3.5.4 Kontrola zarządcza	38
	3.6 Opis słabych i mocnych stron integracji.....	39
	3.6.1 Silne strony integracji systemów zarządzania.....	39

3.6.2	Słabe strony integracji systemów zarządzania.....	45
4	Mechanizmy zwiększania efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach oraz optymalizacji struktur	48
4.1	Optymalizacja struktur organizacyjnych.....	48
4.2	Zwiększanie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach.....	50
4.2.1	Zwiększenie elastyczności struktury organizacyjnej poprzez koncentrację na podejściu procesowym.....	51
4.2.2	Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej	51
4.2.3	Organizacja Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa	52
4.2.4	Integracja systemów zarządzania z systemem zarządzania wiedzą w urzędach	53
4.2.5	Wdrożenie pogłębionej analizy obciążenia pracą	54
5	Dane źródłowe wykorzystane w raporcie	56

*Raport podsumowujący projekt pozakonkursowy o charakterze wdrożeniowym:
„Skuteczne standardy nadzoru”*



Wykaz skrótów używanych w dokumencie

GIORiN – Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa

GIW – Główny Inspektorat Weterynarii

IJHARS – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

IW – Inspekcja Weterynaryjna

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KZ – kontrola zarządcza

PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa

PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna

PIW – Powiatowy Inspektorat Weterynarii

SSN – projekt Skuteczne standardy nadzoru

WIORiN – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa

WIW – Wojewódzki Inspektorat Weterynarii

ZPC – zarządzanie przez cele

ZPK – zarządzanie przez kompetencje

ZPP – zarządzanie procesowe (zarządzanie przez procesy)

ZZL – zarządzanie zasobami ludzkimi

1 Streszczenie zarządcze

Niniejszy raport stanowi podsumowanie projektu pozakonkursowego pn. „Skuteczne standardy nadzoru”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt miał strategiczne znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i dotyczył realizacji zadań publicznych w obszarze nadzoru nad jakością i bezpieczeństwem żywności. Celem projektu było wsparcie budowy nowoczesnego systemu bezpieczeństwa żywności, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz zwiększenia efektywności funkcjonowania instytucji publicznych.

Zadania zrealizowane w ramach projektu stanowiły praktyczną realizacją działań wynikających ze Strategii Sprawne Państwo 2020 (SSP): Kierunek interwencji 2.3 Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej oraz 2.2 Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej w ramach Celu 2. Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, który zakłada m.in. doskonalenie standardów zarządzania w administracji..

Bezpośrednim celem projektu było wprowadzenie lub doskonalenie zarządzania przez procesy, zarządzania przez kompetencje oraz zarządzania przez cele w urzędach Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz urzędach inspekcji weterynaryjnej, w celu zwiększenia efektywności zasobów ludzkich oraz optymalizacji struktur organizacyjnych.

Zakres prac projektu obejmował w szczególności: warsztaty okołowdrożeniowe w zakresie zarządzania przez cele, zarządzania przez procesy oraz zarządzania przez kompetencje, szkolenia, diagnozę dojrzałości organizacyjnej urzędów oraz indywidualne wsparcie organizacyjne dla urzędów opracowane na podstawie planów działań doradczych. W ramach zarządzania przez cele istotnym efektem było opracowanie przez urząd kart celu, które stanowiły kierunek podejmowanych dalej działań doradczych w tych urzędach. W zakresie zarządzania przez kompetencje przygotowano narzędzia modeli kompetencyjnych odpowiadające na bieżące potrzeby występujące w urzędach. Wsparciem dla budowania narzędzi do zarządzania przez kompetencje w urzędach było przygotowanie poradnika dla kontrolerów żywności, który stanowił odpowiedź na największy problem zidentyfikowany w ocenie ryzyka przez kontrolerów, czyli samodzielne opracowanie prowadzonych postępowań kontrolnych.

W toku prac projektowych urzędy zidentyfikowały nowe wyzwania, które stały się przedmiotem szkoleń „szytych na miarę”, będących uzupełnieniem prac doradczych w urzędach. Zapewnienie dwuetapowego wsparcia opartego na wypracowaniu rozwiązań w inspektoratach oraz skonfrontowaniu ich z rozwiązaniami z innych urzędów umożliwiło stworzenie optymalnego procesu wprowadzania





skutecznych standardów zarządzania będących wynikiem oddolnych działań podejmowanych przez pracowników. Niewątpliwie korzystne dla rozszerzenia perspektywy wprowadzonych zmian w urzędach były wizyty studyjne, które odegrały istotną rolę w porównywaniu rozwiązań dostosowanych do specyfiki województw. Działania projektowe nastawione na optymalizację zasobów w urzędach zostały również rozszerzone przez przegląd i ocenę dotychczasowych systemów informatycznych w celu opracowania założeń elektronicznego systemu wspierającego proces prowadzenia nadzoru i kontroli nad bezpieczeństwem żywności.

Kluczowym rezultatem projektu jest wdrożenie narzędzi poprawy jakości funkcjonowania nadzoru administracyjnego w urzędach administracji publicznej. W wyniku działań wdrożeniowych sformułowano poniższe **rekomendacje w zakresie integracji systemów zarządzania:**

1 Integracja systemów zarządzania doprowadzi do ograniczenia konsekwencji rozproszonej struktury organów inspekcji w ramach rządowej administracji zespolonej. Bezpośrednimi korzyściami z integracji systemów zarządzania są: lepsza koordynacja działań inspekcji zgodnie z wyznaczonymi celami (strategicznymi i operacyjnymi), misją i wizją inspekcji, większa kontrola nad kierunkami działań wskazanymi w planie działalności urzędu, efektywniejsze wykonywanie zadań odpowiadające celom urzędu; konstruktywny nadzór merytoryczny prowadzony zgodnie z kaskadowanymi celami urzędu do komórek organizacyjnych oraz odpowiedzialne zwierzchnictwo merytoryczne kierowników komórek organizacyjnych.

2 Integracja systemów zarządzania doprowadzi do efektywniejszej alokacji zasobów zarówno ludzkich, jak i materialnych, infrastrukturalnych czy intelektualnych. Każda inspekcja dysponuje określonymi zasobami zapewniającymi sprawne funkcjonowanie techniczno-administracyjne związane z obsługą urzędu. Dzięki zintegrowaniu systemów zarządzania można wprowadzić usprawnienia nie tylko w zakresie organizacji pracy w komórkach organizacyjnych urzędów, ale także w sferze obsługi kancelaryjnej, archiwalnej, porządkowej, zarządczej. Integracja systemów zarządzania umożliwia identyfikację tych procesów administracyjnych, które można przekazać do wykonania podmiotom zewnętrznym w celu podniesienia ich efektywności przy zachowaniu odpowiedniej jakości i ciągłości.

3 Holistyczne podejście do zarządzania urzędem. Diagnoza stanu systemów zarządzania pokazała, że jednoczesny

rozwój każdego systemu zarządzania (ZPC, ZPP, ZPK) pozwala na uzyskanie wymiernych efektów, które pozwolą na większą elastyczność pracowników w obliczu możliwych zmian wynikających z nowych przepisów prawnych. Integracja systemów zarządzania przyniesie spodziewane efekty, wykorzystując systemy informatyczne, które funkcjonują w urzędach i zapewniają wsparcie merytoryczne.

Na podstawie diagnozy stanu zarządzania urzędami w obszarze nadzoru i bezpieczeństwa żywności oraz rekomendacji wdrożonych w trakcie działań doradczych sformułowano następujące rekomendacje prowadzące do wzrostu jakości zarządzania przez kompetencje, zarządzania przez cele oraz zarządzania przez procesy.

W ramach zarządzania przez cele rekomenduje się:



Utrzymanie podstawowych rozwiązań w zakresie ZPC takich jak misja, wizja, cele urzędu. Integracja celów strategicznych i operacyjnych z organizacją pracy umożliwi sprawniejszą alokację zasobów w obszarze najbardziej czasochłonnych i pracochłonnych zadań.



Optymalizację procedur i struktury organizacyjnej urzędu.

W ramach rozwiązań w zakresie ZPC każda procedura postępowania powinna odpowiadać celom strategicznym urzędu. Korzyścią z dostosowania procedur i struktury organizacyjnej do celów urzędu jest ograniczenie kosztów, optymalne wykorzystanie zasobów kadrowych oraz zapewnienie ciągłości wykonywania zadań przez urząd w sytuacji kryzysowej. Elastyczność urzędu można zapewnić przez dostosowanie procedur i struktury organizacyjnej do celów strategicznych urzędu. Dzięki temu jest możliwe również podniesienie zdolności urzędów do adaptowania rozwiązań zewnętrznych w ramach systemu zarządzania przez cele.





Zapewnienie aktualności kontroli zarządczej.

Funkcjonowanie zgodnie z wymogami kontroli zarządczej to ustawowy obowiązek wszystkich urzędów. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie mogą także stanowić ważny element systemu zarządzania w urzędzie, przekładając się na jego wyższą jakość. Urzędy powinny regularnie aktualizować rozwiązania kontroli zarządczej pod kątem aktualności oraz zgodności z przyjętymi rozwiązaniami zarządczymi w innych obszarach. Zastosowanie kontroli zarządczej powinno uwzględniać monitorowanie celów strategicznych i operacyjnych urzędów. Dzięki temu będzie możliwa integracja systemu kontroli zarządczej z systemem zarządzania przez cele.

W zakresie zarządzania przez kompetencje rekomenduje się:



Wdrożenie poradnika kontrolera żywności. Publikacja wypracowana w ramach działań projektowych „Skuteczne standardy nadzoru” stanowi cenne narzędzie, które może być wsparciem przede wszystkim dla początkujących kontrolerów żywności. Poradnik obejmuje praktyczne wskazówki dotyczące codziennych problemów w pracy kontrolera i stanowi uzupełnienie kształcenia w zakresie merytorycznym oraz administracyjnym.



Analizę ryzyka związaną z odejściem kluczowych pracowników. Podstawą jest przeciwdziałanie rotacji pracowników poprzez prowadzenie polityki kadrowej zorientowanej na cele urzędu oraz odpowiadające im zadania przedstawiane w formie procesów. Zorientowanie rozwoju pracownika na celach urzędu pozwala na kształtowanie ścieżki rozwoju pracownika oraz zapewnienie odpowiednich kompetencji poprzez dobór właściwych szkoleń lub innych form rozwoju i doskonalenia kompetencji wybranych na podstawie przyjętych profili kompetencyjnych.



Rozwój komunikacji w urzędach i integracja personelu.

Odformalizowanie kontaktów pomiędzy pracownikami i kierownikami poprzez zmianę kultury organizacyjnej powinno następować stopniowo w urzędach wraz z zachowaniem ciągłości działania. Aktywne wspieranie atmosfery sprzyjającej oddolnemu zaangażowaniu w jakość funkcjonowania urzędu przyczynia się do skutecznej identyfikacji i rozwiązywania problemów przez pracowników oraz buduje ich motywację wewnętrzną.

W zakresie zarządzania przez procesy rekomenduje się:



Wdrożenie architektury procesów w urzędzie.

Rekomenduje się przyjęcie podejścia procesowego w całej strukturze urzędów poprzez wybór odpowiednich zadań w celu ich opisania jako procesów z zastosowaniem map. Opracowanie procesów ułatwi identyfikację luk organizacyjnych występujących w urzędach oraz umożliwi wprowadzenie usprawnień w zakresie ich wykonania. Podejście procesowe ma doprowadzić w dłuższej perspektywie do zoptymalizowania struktury organizacyjnej oraz zaoszczędzenia zasobów urzędu.



Standaryzację procesów kluczowych oraz procedur w ramach grup urzędów.

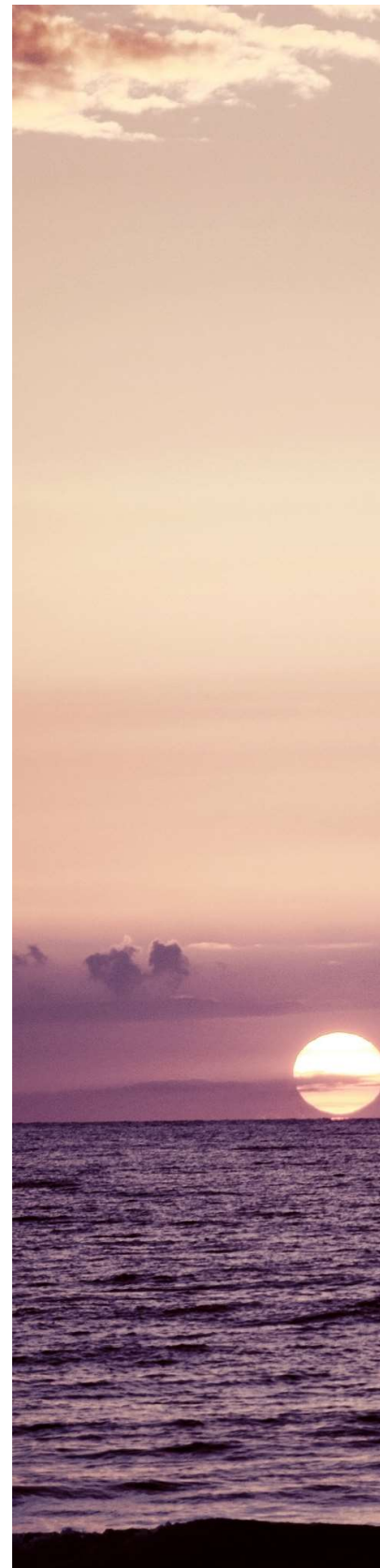
Działania projektowe pokazały, że urzędy w ramach jednej grupy realizują analogiczne procesy i procedury w zróżnicowany sposób, także w stopniu wykraczającym poza dostosowanie do lokalnych warunków. Wynika to z braku działań standaryzacyjnych podejmowanych na szczeblu krajowym. Problem nakłada się na brak spójnej interpretacji przepisów prawa, niekonsekwentnego podejścia do różnych wymogów czy polityki w odniesieniu do sankcji. Prowadzi to do niezadowolenia przedsiębiorców, szczególnie tych działających w różnych województwach i zmuszonych w związku z tym do działania według różnych lokalnych norm.



Analizę obciążenia pracą pracowników, komórek organizacyjnych i urzędów.

W następstwie wdrożenia powyższych rekomendacji możliwe stanie się wdrożenie pogłębionej analizy obciążenia pracą, która mogłaby stanowić podstawę do efektywniejszej alokacji środków, szczególnie w przypadku wprowadzenia pionizacji. Potraktowanie zadań jako procesów wykonywanych przez komórki organizacyjne umożliwi przypisanie każdemu pracownikowi zakresu obowiązków i oszacowanie, ile osób w rzeczywistości jest potrzebnych do ich zrealizowania.

W ramach prac projektowych zidentyfikowano także rekomendacje o charakterze przekrojowym, dotyczącym całości funkcjonowania urzędów objętych projektem. Wynikają one z problemów i wyzwań zaobserwowanych w urzędach inspekcji podczas diagnozy systemów zarządzania oraz działań projektowych. Ze względu na ich systemowy charakter, stanowią one wstępne propozycje – ich wdrożenie powinno zostać poprzedzone pogłębionymi analizami finansowymi i/lub legislacyjnymi, które wykraczają poza zakres projektu „Skuteczne standardy nadzoru”.





Konsolidacja inspekcji bezpieczeństwa żywności – informacje pozyskane podczas realizacji działań projektowych wskazują na zasadność rozwoju instytucjonalnego inspekcji w kierunku stworzenia w Polsce nowego jednolitego zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności na wszystkich etapach produkcji, przez skonsolidowanie wszystkich procesów kontrolnych i monitorujących w całym łańcuchu żywnościowym. Taka zmiana pozwoliłaby na zwiększenie skuteczności nadzoru, ustrukturyzowanie współpracy oraz efektywniejsze wykorzystanie zasobów inspekcji.



Analiza możliwości reformy struktury Inspekcji Weterynaryjnej – podczas prac projektowych zidentyfikowano istotne problemy w organizacji Inspekcji Weterynaryjnej związane z jej trójstopniową strukturą (inspekcja na szczeblu centralnym, wojewódzkim i powiatowym). Powiatowe inspektoraty weterynarii dysponują często ograniczonymi zasobami na realizację swoich zadań. Urzędy na szczeblu wojewódzkim skupiają się na kontroli funkcjonowania urzędów PIW, według głosów licznych interesariuszy nie przekłada się to jednak na wzrost jakości funkcjonowania tych urzędów. Połączenie urzędów PIW i WIW (poprzez zastąpienie urzędów PIW oddziałami urzędu WIW, analogicznie do struktury PIORiN) przyniosłoby możliwość szerszego wsparcia merytorycznego działań kontrolnych, efektywniejsze planowanie kontroli w skali województwa, mniejsze koszty związane z obsługą kadrową, finansową i organizacyjną, a także pozwoliłoby na efektywne zarządzanie personelem inspekcji w skali całego województwa.



Pionizacja laboratoriów – urzędowe laboratoria podlegają aktualnie urzędom na szczeblu wojewódzkim (laboratoria wojewódzkie w WIORiN, Zakłady Higieny Weterynaryjnej w WIW). Umieszczenie tych laboratoriów bezpośrednio pod urzędami nadzorującymi pozwoliłoby na centralizację finansowania tych jednostek oraz efektywniejsze wykorzystanie zasobów (np. poprzez wprowadzanie w wybranym zakresie specjalizacji poszczególnych laboratoriów oraz zarządzanie zasobami na poziomie krajowym).



Analiza zasadności pionizacji Inspekcji – funkcjonowanie wojewódzkich urzędów inspekcji kontroli nad bezpieczeństwem żywności jako urzędów administracji zespolonej stanowi czynnik utrudniający koordynację działań merytorycznych i zmian organizacyjnych na

poziomie krajowym. Zaobserwowano to np. w kontekście systemów informatycznych – nie ma np. spójnego podejścia do wdrażania systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją. W obliczu dynamicznych wyzwań stojących przed systemem nadzoru nad bezpieczeństwem żywności pionizacja mogłaby przyczynić się do szybszej wymiany informacji i koordynacji działań.



Uporządkowanie systemów IT na szczeblu centralnym i wdrożenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów – według przeprowadzonej w ramach projektu diagnozy systemów IT w urzędach istnieje potrzeba uporządkowania systemów na poziomie centralnym, m.in. w celu umożliwienia szybkiej wymiany informacji i raportowania.



Wzrost wynagrodzeń – podczas realizacji projektu interesariusze wielokrotnie wskazywali na problemy związane z niskim poziomem wynagrodzeń. Dotyczą one szczególnie pracowników odpowiedzialnych za kontrolę żywności i prowadzą do dużych trudności w rekrutacji nowych pracowników oraz odchodzenia z pracy doświadczonych specjalistów. Ze względu na wysokie wymagania merytoryczne oraz znaczenie dla rozwoju gospodarczego i zdrowia publicznego zasadne jest podjęcie działań w kierunku podniesienia wynagrodzeń tych pracowników.

W projekcie podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak systemowo poprawić zarządzanie w urzędach podlegających konsolidacji?
2. Jak wykorzystać zarządzanie procesowe do optymalizacji struktur organizacyjnych w urzędach, podniesienia efektywności alokacji zasobów ludzkich i doskonalenia mechanizmów i narzędzi?
3. Jakie są koszty i korzyści wprowadzenia zmian systemowych w obszarze bezpieczeństwa żywności?

Systemowa poprawa zarządzania w urzędach powinna opierać się na dostosowaniu struktury organizacyjnej do zamierzonych celów w związku z konsolidacją inspekcji. Głównym wyzwaniem w tej mierze jest struktura organizacyjna PIORiN, IW, PIS, IJHARS. Konsolidacja wymaga ujednoczenia. Trudnością okazał się wybór modelu struktury organizacyjnej najsprawniejszej w zakresie zarządzania inspekcją. Propozycją jest stworzenie dwustopniowej struktury organizacyjnej zintegrowanej inspekcji, składającej się z głównego urzędu oraz wojewódzkich jednostek wyposażonych

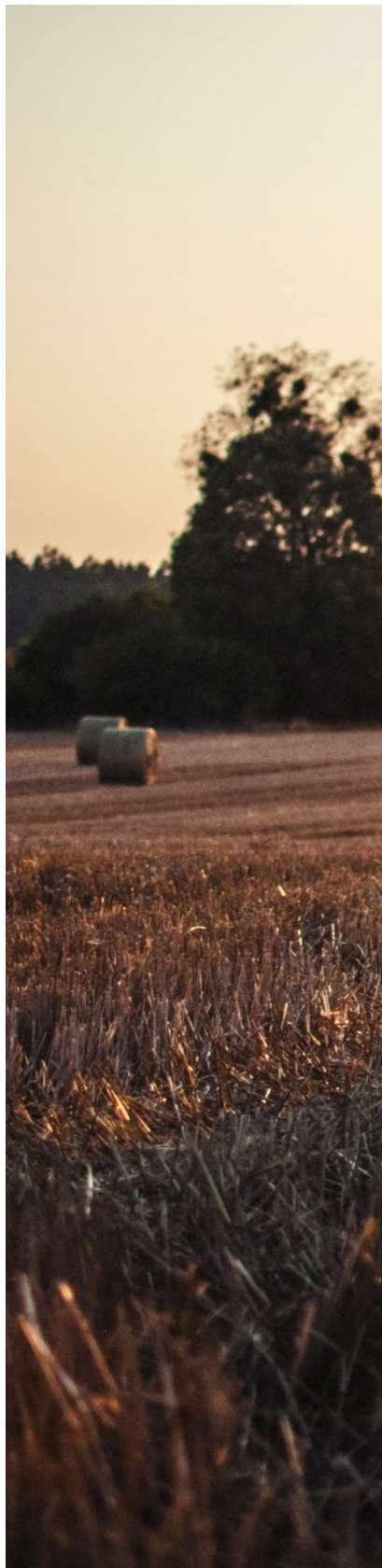


w jednostki organizacyjnej działające na obszarze powiatów. Uzasadnieniem dla tego modelu dwustopniowego jest spłaszczenie struktury oraz rozszerzenie poziome oparte na zakresie przedmiotowego działania.

Wykorzystanie zarządzania procesowego do optymalizacji struktur organizacyjnych jest kluczowe. Na podstawie zidentyfikowanych procesów oraz występujących pomiędzy nimi różnic, wynikających z dostosowania ich do specyfiki województw można zarekomendować ujednolicenia, które staną się podstawą do wprowadzania procesów w nowej inspekcji. Warunkiem do efektywnej alokacji zasobów jest wprowadzenie dwustopniowej struktury organizacyjnej, która poprzez spłaszczoną strukturę umożliwi efektywniejszą specjalizację w zakresie wykonywanych zadań oraz pełniejszy nadzór merytoryczny. Do efektywniejszej alokacji zasobów przyczyni się także standaryzacja sposobu prowadzenia kontroli na poziomie PIW. Podstawą alokacji zasobów jest doskonalenie mechanizmów i narzędzi powiązanych z systemem kontroli zarządczej.

Główne korzyści wprowadzania zmian systemowych w urzędzie obejmują: zmianę stylu zarządzania publicznego, wprowadzenie mniej formalnej komunikacji, odhierarchizowanie i odformalizowanie zarządzania urzędem, poprawę organizacji i warunków pracy oraz procesów związanych z zarządzaniem ludźmi, celowe wykorzystywanie ograniczonych zasobów (infrastrukturalnych, technologicznych).

Z kolei zmiany systemowe w urzędach generują koszty społeczne, finansowe oraz legislacyjne. Wśród kosztów społecznych można wymienić: zmianę kultury organizacyjnej, adaptację pracowników do nowych procedur postępowania. Do kosztów finansowych zalicza się wszystkie sprawy finansowe związane z opracowaniem wymaganych dokumentów strategicznych oraz z odejściem pracowników z pracy (odprawami). Natomiast koszty legislacyjne obejmują przygotowanie i wdrożenie nowych aktów prawnych oraz koszty skutków regulacji.



2 Wprowadzenie

2.1 Cel dokumentu

Niniejszy dokument stanowi podsumowanie całości prac wdrożeniowych przeprowadzonych w ramach projektu „Skuteczne standardy nadzoru”. Raport został opracowany na podstawie doświadczeń w zakresie doskonalenia systemów zarządzania, wypracowanych podczas realizacji działań projektowych w urzędach objętych projektem. Celem dokumentu jest upowszechnienie i utrwalenie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania w urzędach oraz dobrych praktyk wypracowanych w ramach projektu. Oprócz zbiorczych rekomendacji adresowanych do kierowników urzędów, dokument zawiera także wnioski dla kluczowych interesariuszy systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

Raport został sporządzony na podstawie m.in.:



efektów wypracowanych w wyniku realizacji projektu, dotyczących wdrożenia i doskonalenia nowoczesnych metod zarządzania w urzędach administracji bezpieczeństwa żywności;



raportów ewaluacyjnych dot. projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich oraz innych produktów uzyskanych w wyniku realizacji tych projektów;



wniosek, rekomendacji, założeń, koncepcji określonych w dokumentach urzędowych o charakterze strategicznym oraz w analizach i ekspertyzach dotyczących zarządzania w instytucjach publicznych szczebla centralnego i regionalnego lub modernizacji systemów zarządzania w administracji rządowej;



wiedzy i doświadczenia Wykonawcy;



uwag i wniosków Zamawiającego;



dostępnej, aktualnej wiedzy teoretycznej w zakresie zarządzania organizacją oraz zarządzania publicznego, funkcjonowania administracji bezpieczeństwa żywności;



aktów prawnych regulujących funkcjonowanie administracji rządowej;



koncepcji nadzoru wg zasady „od pola do stołu”, obejmującej cały łańcuch rolno-spożywczy (produkcję, przetwarzanie, dystrybucję, wykorzystywanie) oraz kładącej nacisk na interes odbiorcy końcowego;



raportu „Bezpieczna żywność, dobry biznes na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie”, przygotowanego przez Bank Światowy w ramach Inicjatywy Regionów Rozwijających się (Catching-Up Regions).

2.2 Projekt „Skuteczne standardy nadzoru”

Usługa wsparcia KPRM we wdrażaniu zmian organizacyjnych w urzędach administracji rządowej realizowanych w ramach projektu pozakonkursowego o charakterze wdrożeniowym „Skuteczne standardy nadzoru” realizowana była w latach 2017-2019. Projekt współfinansowany był ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt SSN dostarczył nowoczesne narzędzia zarządzania grupom urzędów na poziomie: centralnym (2), wojewódzkim (32) i powiatowym (1), oraz dodatkowo w 1 urzędzie granicznym. Działania projektowe realizowane były przez zespoły projektowe powołane w urzędach we współpracy z wykonawcą zewnętrznym. Był to projekt pilotażowy dla 36 urzędów.

Kontrola bezpieczeństwa żywności stanowi istotne zagadnienie w kontekście publicznej polityki ochrony zdrowia obywateli – niedostateczny nadzór może przekładać się na rozpowszechnienie chorób odzwierzęcych, chorób pasożytniczych, a także m.in. antybiotykoodporności. Kontrole weterynaryjne przyczyniają się także do zapewnienia wymaganego przez prawo poziomu dobrostanu zwierząt hodowlanych.

Ze względu na ważną rolę sektora spożywczego w gospodarce Polski, w tym udział sektora w rozwoju polskiego eksportu, zapewnienie odpowiedniego poziomu nadzoru nad produkcją żywności ogranicza rozpowszechnianie się chorób zakaźnych roślin i zwierząt, a także zmniejsza ryzyko wprowadzenia ograniczeń w imporcie polskiej żywności przez inne kraje. Zagrożenia w tym zakresie są jednak realne, a ich dynamicznie zmieniający się charakter wymaga od instytucji nadzorczych szczególnie efektywnego i elastycznego działania. W czasie trwania projektu szczególne znaczenie miało zwalczanie ognisk afrykańskiego pomoru świń.

Realizacja projektu „Skuteczne standardy nadzoru” zbiegła się w czasie z pracami legislacyjnymi nad koncepcją zintegrowanej Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, która miała łączyć kompetencje obecnych instytucji: Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także potencjalnie Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Reforma nie została przyjęta w czasie realizacji projektu, natomiast wyniki prac prowadzonych w jego ramach w urzędach IW i PIORiN oraz wnioski wypracowane na ich podstawie mogą stanowić dodatkowe źródło przesłanek do procesów modernizacji inspekcji bezpieczeństwa żywności i ostatecznego kształtu systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce.

Cele projektu „Skuteczne standardy nadzoru” realizowane były poprzez kompleksowe działania doradcze, szkoleniowe i warsztatowe, prowadzone w urzędach Inspekcji Weterynaryjnej oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Działania miały zróżnicowany charakter, każdorazowo dopasowany do potrzeb urzędu oraz pracowników. Były one realizowane w trzech głównych modułach: zarządzanie przez cele, zarządzanie procesowe, zarządzanie przez kompetencje (w tym szkolenia o tematyce formalno-prawnej). W sumie wsparcie pozwoliło urzędowi na rozwój organizacyjny, wdrożenie efektywniejszych procesów i procedur, skuteczniejsze zarządzanie rozwojem kadry oraz wsparcie kompetencji pracowników, również w zakresie zmian w otoczeniu prawnym.

2.3 Kluczowe wnioski i rekomendacje – podsumowanie

W niniejszej sekcji wskazano główne wnioski z analizy procesów referencyjnych realizowanych w urzędach objętych projektem.

2.3.1 Zwiększenie elastyczności struktury organizacyjnej poprzez koncentrację na podejściu procesowym

Wszelkie zmiany systemowe wymagają przygotowania struktury organizacyjnej urzędów do wprowadzenia nowych mechanizmów. Rekomendowanym podejściem w tym zakresie jest koncentracja na podejściu procesowym. Osiągnięcie elastyczności struktury organizacyjnej ułatwi przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi oraz wpłynie na odformalizowanie obiegu dokumentów w urzędzie. Doprowadzi do sprawnego przekazywania informacji kluczowych pod względem bezpieczeństwa żywności w zakresie nielegalnie prowadzonej działalności w ramach produkcji artykułów spożywczych pochodzenia roślinnego lub pochodzenia zwierzęcego. Wskutek tego poprawi się komunikacja wewnętrzna poprzez zwiększenie odpowiedzialności każdego pracownika za przekazanie informacji będącej częścią procesu komunikacyjnego w urzędzie. Elastyczna struktura organizacyjna powinna umożliwić: inicjowanie i dokonywanie zmian odpowiadających nowym sytuacjom, nadążanie za wprowadzaniem zmian aktów prawnych, dostosowanie struktury wewnętrznej do nowych wyzwań wynikających z sytuacji w województwie (kraju), skrócenie procesów decyzyjnych, wybór różnych dróg realizacji zadań oraz wprowadzenie koncepcji procesowej ze względu na charakter relacji występujących pomiędzy pracownikami.

Działania projektowe w zakresie zarządzania przez procesy umożliwiły sformułowanie wniosków na temat struktury organizacyjnej w IW oraz PIORiN na podstawie analizy pracochłonności, analizy map realizowanych procesów, map zoptymalizowanych procesów oraz wywiadów procesowych.

Wykorzystanie zarządzania procesowego do optymalizacji struktur organizacyjnych jest kluczowe. Na podstawie zidentyfikowanych procesów w IW i PIORiN oraz występujących pomiędzy nimi różnic można zarekomendować rozwiązania, które staną się podstawą do wprowadzania procesów w nowej inspekcji. Warunkiem optymalizacji alokacji zasobów jest wprowadzenie dwustopniowej struktury organizacyjnej, która dzięki spłaszczeniu umożliwi specjalizację w zakresie wykonywanych zadań oraz pełniejszy nadzór merytoryczny. Do efektywniejszej alokacji zasobów przyczyni się także centralizacja prowadzenia kontroli na poziomie powiatowych inspektoratów weterynarii. Podstawą alokacji zasobów jest doskonalenie mechanizmów i narzędzi zintegrowanych z systemem kontroli zarządczej.

2.3.2 Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej

W odniesieniu do organizacji wewnętrznej urzędów WIW nie stwierdzono negatywnego wpływu struktury organizacyjnej na różnice procesowe. Przyporządkowanie zadań do stanowisk różni się pomiędzy urzędami, co do zasady przebieg procesów jest jednak zbliżony w różnych analizowanych urzędach, co raczej wskazuje na ich efektywną strukturę.

W przypadku urzędów IW zidentyfikowano jednak przesłanki świadczące o problematycznej strukturze całej grupy urzędów. Dotyczy to przede wszystkim roli wojewódzkich inspektoratów weterynarii, które pełnią głównie funkcje nadzorcze, zgodnie z obecnym ustawowym ustrojem IW wobec struktur powiatowych. Analiza pracochłonności procesów oraz przeprowadzone

warsztaty i wywiady w zakresie zarządzania przez procesy wskazują, że kluczowe procesy tj. „Kontrola działalności organów administracji rządowej” (w trybie zwykłym i uproszczonym), które stanowią „sens istnienia” urzędów WIW, mają realnie ograniczony wpływ na działania podległych powiatowych inspektoratów weterynarii. Pracownicy WIW zwracali uwagę, że wnioski z kontroli nie zawsze są efektywnie wdrażane i nie przekładają się na pożądane zmiany.

Podobne refleksje zgłoszono odnośnie procesu „Przeprowadzanie audytu w PIW”, który także podlegał wielokrotnej analizie. Jest on bardzo pracochłonny i w opinii pracowników nie zawsze realnie wpływa na poziom nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Wpływ na to mają również ograniczone zasoby i problemy kadrowe wskazywane w urzędach PIW.

W ramach IW urzędy PIW realizują kluczowy proces planowania kontroli bezpieczeństwa żywności, co podważa możliwość sterowania kontrolami na poziomie województwa i utrudnia sprawozdawczość. Dla porównania, w urzędach PIORIN to urzędy WIORiN odpowiadają za planowanie w oddziałach, dzięki czemu możliwe jest lepsze skoordynowanie działań inspekcji na poziomie wojewódzkim.

Powyższe problemy wynikają z ram prawnych funkcjonowania IW, a ich rozwiązanie wymagałoby całościowej reformy systemu. Rekomendowanym do rozważenia rozwiązaniem jest podporządkowanie inspekcji weterynaryjnej na szczeblu powiatowym urzędowi WIW (w formie oddziałów WIW). Zamiast pracochłonnej kontroli, urzędy WIW mogłyby bezpośrednio wpływać na organizację nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Jednocześnie instytucje na szczeblu powiatowym zostałyby odciążone w zakresie realizacji funkcji pomocniczych (procesów kadrowych, zakupowych, finansowych i administracyjnych).

Wśród korzyści ze zmiany struktury organizacyjnej IW z trójstopniowej na dwustopniową, składającą się z Głównego Inspektoratu Weterynarii, wojewódzkich inspektoratów weterynarii oraz ich oddziałów powiatowych, można wymienić: lepszą alokację zasobów, uelastycznienie struktury organizacyjnej poprzez jej spłaszczenie, odhierarchizowanie relacji wewnętrznych, sprawniejsze zarządzanie kadrami, efektywniejszą obsługę administracyjną, wprowadzenie systemu zastępstw w oddziałach powiatowych ułatwiających komunikację z merytorycznymi komórkami organizacyjnymi WIW, zwiększenie wpływu WIW na proces planowania kontroli oraz wybór podmiotów do kontroli, a także ulepszenie procesu sprawozdawczości WIW poprzez efektywniejsze zbieranie informacji na poziomie powiatów. Zmiana struktury organizacyjnej IW z trójstopniowej na dwustopniową nie oznacza wydzielenia WIW oraz PIW z rządowej administracji zespolonej. Skutkiem tego będzie pozostawienie zasad finansowania WIW zgodnie z dotychczasowymi rozwiązaniami. Istotne jest, aby nie zmniejszać liczby PIW. Nowe oddziały WIW w powiatach powinny funkcjonować zgodnie z rejonizacją PIW. Rekomenduje się wprowadzenie ujednolicenia w zakresie procesów i procedur w IW dopiero po wprowadzeniu dwustopniowej struktury organizacyjnej.

Oprócz rekomendowanej do rozważenia zmiany ustroju systemu inspekcji weterynaryjnej, obejmującej integrację urzędów WIW i PIW na terenie województwa, możliwe jest także częściowe zniwelowanie problemu poprzez pogłębienie współpracy PIW i WIW, obejmujące m.in. odpowiednią organizację procesów i centralizację systemów informatycznych. Takie działanie pozwoliłoby np. na szybsze reagowanie na sytuacje kryzysowe, skuteczniejszy nadzór, pogłębioną analizę ryzyka i sprawniejszą sprawozdawczość.

Ważną rekomendacją łączącą zmianę struktury organizacyjnej oraz procesy wewnętrzne jest przeprowadzenie pionizacji Zakładów Higieny Weterynaryjnej poprzez ich wydzielenie

z WIW oraz podporządkowanie bezpośrednio GIW, co w konsekwencji oznaczałoby wydzielenie ZHW z rządowej administracji zespolonej oraz powierzenie nadzoru i finansowania ich działalności GIW. Wśród efektów pionizacji ZHW można wymienić: skuteczniejszy system finansowania, wyższą jakość prowadzonych badań przez zapewnienie miarodajnych wyników, zagwarantowanie wykwalifikowanej kadry oraz zaoszczędzenie środków finansowych poprzez sprawniejsze zarządzanie. Rekomenduje się również rozważanie możliwości zmiany zasad w zakresie planowania i realizacji budżetu, w ten sposób, aby ZHW prowadząc badania laboratoryjne dla podmiotów prywatnych mogły dysponować środkami finansowymi, podnosząc umiejętności i kompetencje pracowników oraz finansując zakup urządzeń laboratoryjnych.

2.3.3 Organizacja Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Na podstawie zebranej wiedzy o procesach realizowanych w większości urzędów wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa nie zidentyfikowano wad struktury organizacyjnej – struktura nie wpływa w tych urządach negatywnie na efektywność realizacji procesów. Wyjątek stanowią tutaj te urzędy, w których działają delegatury.

Funkcjonowanie delegatur wprowadza do struktury dodatkowy szczebel hierarchii i wynikające z niego role związane z akceptacją i nadzorem procesów. Ponieważ zadania te muszą być realizowane także na szczeblu całego urzędu WIORiN, dochodzi do dublowania zadań procesowych i wprowadzenia nadmiarowych ról w procesie. Rekomenduje się rozważenie przekształcenia delegatur w oddziały w tych urządach, w których jeszcze one funkcjonują. Dodatkowym argumentem jest standaryzacja struktury urzędów w poszczególnych miastach, w celu usprawnienia sposobu funkcjonowania.

Przekształcenie delegatur w oddziały terenowe byłoby rekomendowanym działaniem wynikającym z mapowania procesów. Rekomenduje się jednak rozważenie ścieżki pośredniej polegającej na wprowadzeniu nowej drogi służbowej, która w kluczowych procesach stanowiłaby istotne usprawnienie, do czasu przekształcenia delegatur w jednostki organizacyjne.

W dotychczasowej drodze służbowej występuje hierarchiczna struktura delegowania zadań. Zgodnie z przyjętą obecnie drogą służbową kierownik komórki organizacyjnej wojewódzkiego inspektoratu przekazuje zadanie do wykonania kierownikowi delegatury. Kierownik delegatury przekazuje następnie zadanie do koordynatora w delegaturze, który zleca wykonanie zadania kierownikowi oddziału terenowego. Ostatnim ogniwem jest pracownik oddziału terenowego realizujący zadanie. Słabością tej drogi służbowej jest niewystarczające wsparcie merytoryczne osób przekazujących zadania oraz problemy komunikacyjne wynikające z zachowania wszystkich szczebli drogi służbowej. Rekomendowane usprawnienie ścieżki służbowej polegałoby na umożliwieniu bezpośredniego kontaktu pracownika oddziału terenowego z kierownikiem komórki organizacyjnej wojewódzkiego inspektoratu oraz jednoczesne przekazanie do wiadomości informacji koordynatorowi w delegaturze i kierownikowi delegatury. Proponowana droga służbowa umożliwi uelastycznienie struktury organizacyjnej oraz efektywniejszy nadzór merytoryczny sprawowany przez kierownika komórki organizacyjnej.

2.3.4 Pionizacja laboratoriów PIORiN

Istotną rekomendacją wynikającą z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2016/2031 z 26 października 2016 r. oraz z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2017/625 z 15 marca 2017 r. jest przeprowadzenie pionizacji laboratoriów, która będzie polegać pod względem strukturalnym na wyłączeniu z WIORiN laboratoriów wojewódzkich i włączeniu ich do struktury GIORiN.

Wśród korzyści z pionizacji laboratoriów wskazywanych m.in. w uzasadnieniu do ww. dokumentów można wymienić:

1. zapewnienie racjonalnego wykorzystania potencjału laboratoriów,
2. wzmocnienie specjalizacji laboratoriów poprzez ograniczenie ich liczby,
3. zlikwidowanie nierentownych lub nieposiadających odpowiednich urządzeń laboratoriów, co doprowadzi do oszczędności w zakresie wydatków na ich utrzymanie,
4. ułatwienie prowadzenia jednolitej polityki w zakresie zarządzania jakością w laboratoriach,
5. ograniczenie kosztów akredytacji laboratoriów,
6. organizowanie badań biegłości dla laboratoriów przez jedno z laboratoriów,
7. tańsze koszty opracowania dokumentów ISTA,
8. łatwiejszy dostęp do szkoleń dla pracowników laboratoriów,
9. mniejsze koszty przeprowadzania szkoleń dla analityków urzędowych,
10. prowadzenie baz danych odczynników i materiałów pomocniczych dla laboratoriów w celu sprawnego realizowania ich zakupu,
11. prowadzenie wspólnych szkoleń dla pracowników spionizowanych laboratoriów w związku z akredytacją,
12. łatwiejsze wprowadzenie kodów kreskowych próbek w celu usprawnienia pracy laboratoryjnej,
13. zwiększenie możliwości zakupu odpowiednich urządzeń do laboratoriów,
14. realizacja zakupów dla wszystkich laboratoriów oceny fitosanitarnej oraz laboratoriów oceny nasion, co spowoduje zmniejszenie kosztów prowadzenia przez urzędy indywidualnych spraw w trybie zamówień publicznych.

2.3.5 Integracja systemów zarządzania z systemem zarządzania wiedzą w urzędach

Uzasadnieniem dla integracji systemów zarządzania przez cele, zarządzania przez procesy oraz zarządzania przez kompetencje z systemem zarządzania wiedzą jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania urzędu w sytuacji zastępstw pracowników, wprowadzenia nowego pracownika do wykonywanych obowiązków oraz zapewnienia sukcesji po odejściu pracownika z urzędu. System zarządzania wiedzą powinien wynikać ze świadomości kierownictwa, co do znaczenia gromadzenia wiedzy oraz rozumienia przez pracowników idei i korzyści wprowadzenia procedury zarządzania wiedzą.

Efektom podjętych działań powinno być stworzenie bazy dokumentów wewnętrznych, zawierających informacje na temat funkcjonowania komórek organizacyjnych, a w konsekwencji całego urzędu. Przygotowanie bazy dokumentów wewnętrznych oraz opracowanie nowego obiegu dokumentów opartego na systemie procesowym umożliwi skatalogowanie procesów pracownika oraz opisanie sposobu ich wykonania i zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych prowadzących proces.

Korzyściami z integracji systemów zarządzania przez cele, zarządzania przez procesy, zarządzania przez kompetencje z zarządzaniem opartym na wiedzy są:

1. poprawa jakości pracy w inspekcjach,
2. zmiana warunków pracy poprzez optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów,
3. zwiększenie potencjału innowacyjności pracowników poprzez poszukiwanie samodzielnych rozwiązań usprawniających wykonywanie przez nich pracy,
4. przygotowanie bazy rozwiązań w sytuacjach kryzysowych,
5. budowanie motywacji wewnętrznej pracowników,
6. zwiększenie odpowiedzialności pracowników za usługi świadczone przez urząd,
7. zmiana ról pracowników na moderatów polityki bezpieczeństwa żywności.

3 Dojrzałość organizacyjna urzędów

Celem działań w ramach projektu „Skuteczne standardy nadzoru” był rozwój jakości zarządzania w urzędach objętych wsparciem. W celu przekrojowej oceny stopnia zaawansowania systemów zarządzania w poszczególnych urzędach i grupach urzędów, a także wyznaczenia indywidualnej ścieżki rozwojowej dla każdego z nich, zastosowano model dojrzałości organizacyjnej, wykorzystywany uprzednio z powodzeniem w ramach projektu „Procesy, cele, kompetencje”.

Poniżej opisano metodykę przeglądu systemów zarządzania, wypracowany dedykowany model dojrzałości organizacyjnej, a także wyniki przeglądu wraz z podsumowaniami w poszczególnych obszarach.

3.1 Metodyka przeglądu oraz model dojrzałości organizacyjnej

Projekt „Skuteczne standardy nadzoru” ma strategiczne znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i dotyczy realizacji zadań publicznych w obszarze nadzoru nad jakością i bezpieczeństwem żywności. Wspiera budowę nowoczesnego, jednolitego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa żywności w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz zwiększenia efektywności funkcjonowania instytucji publicznych.

Niniejszy rozdział przedstawia model dojrzałości, który zapewnia teoretyczne ramy przeglądu, oraz przebieg całego procesu.

3.2 Model dojrzałości

Przedstawiony w niniejszym rozdziale model dojrzałości organizacyjnej urzędu wyznacza stan docelowy rozwoju instytucji bezpieczeństwa żywności w odniesieniu do głównych komponentów projektu: zarządzanie przez cele, zarządzanie przez kompetencje, zarządzanie procesowe. Kluczowym elementem analizy jest także integracja narzędzi zarządzania. Modele dojrzałości posłużyły do oceny stopnia zaawansowania poszczególnych obszarów zarządzania w urzędach objętych projektem oraz sformułowania adekwatnych ścieżek wsparcia, które pomogą w osiągnięciu kolejnych stopni rozwoju.

Podczas formułowania kryteriów modelu dojrzałości wykorzystano wnioski i doświadczenia z projektu „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”. Dodatkowym kluczowym aspektem było uwzględnienie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

3.2.1 Istota i struktura modelu dojrzałości stosowanego w projekcie

Model dojrzałości (*Capability Maturity Model*) to sprawdzona metoda oceny oraz wyznaczania kierunków rozwoju organizacji. Wywodzi się ona z sektora przemysłu, była jednak stosowana z powodzeniem także w przedsiębiorstwach usługowych i administracji publicznej, w tym w ramach projektu „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”.

Model dojrzałości jest rozumiany jako stan docelowy funkcjonowania organizacji w zakresie systemów zarządzania objętych projektem. Obejmuje on kryteria wyznaczające poszczególne elementy składające się na doskonałość zarządzania w danym obszarze: ZPC, ZPP lub ZPK.

W każdym obszarze wyznaczono 10 kryteriów obejmujących także integrację systemów zarządzania (3 kryteria). Ocena w zakresie poszczególnych kryteriów, a także ocena ogólna całego obszaru, przekłada się na proponowaną ścieżkę działań doradczych.



Dla każdego z kryteriów we wszystkich obszarach przyporządkowano kluczowe standardy kontroli zarządczej.

3.2.2 Poziomy w modelu dojrzałości

Każdy urząd objęty wsparciem został oceniony w skali 1-5, gdzie 1 jest oceną najniższą, a 5 najwyższą, w każdym z trzech obszarów przeglądu (ZPC, ZPP oraz ZPK). Ocena ma charakter orientacyjny i służy analizie sytuacji całych grup urzędów. Urzędy ocenione na poziomie 1-3 otrzymały wsparcie w ramach ścieżki wdrożenia danego systemu zarządzania, podczas gdy te na poziomie 4-5 otrzymały wsparcia na poziomie doskonalenia. W komponentce ZPK domyślna jest ścieżka doskonalenia. Szczegółowe działania będą dostosowane do jednostkowych wymogów urzędu.

Wstępna ocena w danym obszarze została przydzielona na podstawie oceny szczegółowych kryteriów, które opisano poniżej. Podczas przeglądu wstępnego urząd dokonał samooceny za pomocą ankiety elektronicznej. Następnie na etapie diagnozy pogłębionej doszło do weryfikacji oraz pogłębienia oceny w toku wywiadów z kierownictwem i pracownikami urzędu, przeglądu

dokumentów i procedur oraz przy wykorzystaniu innych technik. Ocena jest wypadkową ocen uzyskanych w ramach szczegółowych kryteriów dla danego obszaru oraz diagnoz sformułowanych przez konsultanta Wykonawcy podczas wizyty w urzędzie oraz przeprowadzonych rozmów.

Wykonawca dołożył starań, by skutecznie uświadomić pracowników urzędów objętych wsparciem, że ewentualne niskie oceny nie będą wiązały się z żadnymi negatywnymi konsekwencjami. Wykonawca dokonał także wszelkich starań, aby upewnić się, że urzędy przekażą adekwatny obraz swojej sytuacji podczas wypełniania ankiety oraz diagnozy pogłębionej.

Skala oceny	Opis
1	Organizacja, w której nie podjęto żadnych działań w zakresie wdrożenia danego systemu zarządzania. Działania w danym wymiarze prowadzone są zgodnie z rutyną. Na tym poziomie urząd potrzebuje uświadomienia i pomocy w rozpoczęciu działań na rzecz wdrożenia systemu.
2	Organizacja, w której nie podjęto systematycznych działań w zakresie wdrożenia danego systemu zarządzania. Podejmowane są próby poprawy funkcjonowania urzędu w danym wymiarze, mają one jednak charakter doraźny bądź cząstkowy, nie są oparte na odpowiedniej metodologii. Na tym poziomie urząd potrzebuje pomocy w podjęciu systematycznych, opartych na właściwej metodologii działań na rzecz wdrożenia.
3	Organizacja, w której podjęto działania na rzecz wdrożenia danego systemu zarządzania, nie zostały one jednak w pełni zrealizowane, są w początkowej fazie bądź zostały zarzucone, opierają się na wadliwej metodologii. Na tym poziomie urząd potrzebuje wsparcia w celu pełnego wdrożenia kompleksowego, spójnego i aktualnego systemu opartego na poprawnej metodologii, wykorzystującego osiągnięcia dotychczasowych działań.
4	Organizacja, w której funkcjonuje dany system zarządzania. Działania prowadzone są w oparciu o właściwą metodologię. Na tym poziomie urząd potrzebuje wsparcia w formie dalszych działań na rzecz doskonalenia i aktualizacji istniejącego systemu, pracy na rzecz uzupełnienia zidentyfikowanych luk oraz wzrostu integracji z innymi systemami. Urząd może stanowić miejsce identyfikacji dobrych praktyk dla innych urzędów.
5	Organizacja, w której dany system zarządzania funkcjonuje w optymalnym stopniu, jest wysoce zintegrowany z innymi systemami i aktualny, pracownicy mają wysokie kompetencje. Na tym poziomie współpraca z urzędem polega na wsparciu zaawansowanych, innowacyjnych działań optymalizacyjnych. Urząd może stanowić wzór dla innych urzędów.

3.2.3 Kryteria modelu dojrzałości w kompetencje ZPC

W ramach komponentu ZPC sformułowano następujące kryteria.

Tabela 1. Kryteria modelu dojrzałości w obszarze ZPC, razem z opisem i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej

Nazwa kryterium	Opis	Standard kontroli zarządczej
ZPC.1 Rozumienie i spełnianie potrzeb klientów/ interesariuszy	Urząd posiada wykaz interesariuszy i klientów, których wymagania i oczekiwania są okresowo monitorowane oraz uwzględniane podczas planowania prac. Pozwala to na realizację społecznego celu działania urzędu.	A.1B.5-B.6 D.18
ZPC.2 Definiowanie strategii urzędu (wizja, misja, wartości, kierunki strategiczne)	Urząd posiada zdefiniowaną i odpowiednio sformułowaną misję, wizję, wartości oraz główne kierunki strategiczne, które podlegają odpowiedniej aktualizacji. Strategia umożliwia świadome formułowanie celów urzędu.	B.5 C.12 D.17
ZPC.3 Identyfikowanie celów urzędu na poziomie strategicznym	W urzędzie zdefiniowano cele na poziomie strategicznym, zgodnie z odpowiednią metodologią. Cele na poziomie strategicznym stanowią podstawę do formułowania celów niższego szczebla.	B.5-B.6
ZPC.4 Kaskadowanie celów (pionowe i poziome)	W urzędzie zdefiniowano cele niższego szczebla na bazie celów strategicznych. Właściwie zdefiniowane cele niższego szczebla umożliwiają realizację podstawowych celów działania urzędu względem klientów i interesariuszy.	A.3-A.4 B.6-B.7 D.16-D.17
ZPC.5 System monitorowania celów	W urzędzie wdrożono system monitorowania i oceny realizacji celów (na poziomie strategicznym i operacyjnym), który umożliwia doskonalenie funkcjonowania urzędów.	B.5-B.9 C.11-C.14 D.16
ZPC.6 Kompetencje zawodowe w zakresie ZPC	pracowników urzędzie pracują osoby posiadające odpowiednie kompetencje w zakresie ZPC.	A.2 C.12 D.17-D.18
ZPC.7 System komunikacji celów w urzędzie	W urzędzie prowadzone są odpowiednie działania komunikacyjne odnośnie do przyjętych i formułowanych celów różnych poziomów. Pracownicy myślą o swojej codziennej pracy z uwzględnieniem perspektywy kluczowych celów całego urzędu.	A.4 B.5-B.7 D.16-D.18
ZPC.8 Integracja ZPC z ZPP i ZPK	Działania w ramach ZPC zintegrowane są z zarządzaniem w systemach ZPP oraz ZPK.	A.3
ZPC.9 Integracja ZPC z KZ i BZ	Działania w ramach ZPC realizują założenia budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej.	A.3 B.7-B.8 C.10-C.14 E.19-E.20 E.22

Nazwa kryterium	Opis	Standard kontroli zarządczej
ZPC.10 Wspieranie ZPC przez IT	System wyznaczania celów i mierników oraz system monitorowania stopnia ich realizacji funkcjonujący w urzędzie wspierany jest przez narzędzia IT, co zwiększa efektywność działań.	B.7 C.13-C.15

3.2.4 Kryteria modelu dojrzałości w komponentie ZPP

W ramach komponentu ZPP sformułowano następujące kryteria.

Tabela 2. Kryteria modelu dojrzałości w obszarze ZPP, razem z opisem i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej

Nazwa kryterium	Opis	Standard kontroli zarządczej
ZPP.1 Wdrożenie procesów w organizacji	W urzędzie zidentyfikowano, zoptymalizowano i wdrożono wszystkie ważne procesy. Wykorzystanie metodologii zarządzania procesowego pozwala na zwiększenie efektywności wszystkich działań urzędów.	A.3-A.4 B.6 C.11-C.14 D.16-D.17
ZPP.2 Opomiarowanie procesów	Procesy zostały opomiarowane za pomocą odpowiednich wskaźników, co pozwala na dalszą pracę nad ich doskonaleniem.	B.6-B.9 C.11-C.14
ZPP.3 Repozytorium procesów	W urzędzie działa pełne repozytorium ważnych procesów. Repozytorium umożliwia wszystkim pracownikom urzędu wykorzystywanie wyników działań zespołu procesowego, co przyczynia się do zwiększenia efektywności działania urzędu.	C.13 D.16-D.17
ZPP.4 Repozytorium formularzy dokumentów	W urzędzie działa pełne repozytorium formularzy dokumentów stosowanych w procesach. Repozytorium formularzy zmniejsza obciążenie administracyjne pracowników urzędu i pozwala pracownikom merytorycznym na skupienie się na realizacji zadań, a także wyeliminowanie pomyłek związanych ze stosowaniem wadliwych czy nieaktualnych formularzy.	C.13 D.16-D.17
ZPP.5 Zespół zarządzający procesami	W urzędzie funkcjonuje aktywny zespół zarządzania procesami z poprawnie określonymi rolami. Zespół realizuje prace na rzecz zwiększenia skuteczności zarządzania.	A.2-A.4 D.17
ZPP.6 Bieżąca optymalizacja procesów	Prowadzone są aktywne i planowane działania optymalizacyjne w zakresie procesów, tak aby były one dostosowane do nowych wyzwań i okoliczności, przyczyniając się do zwiększenia elastyczności funkcjonowania urzędu.	B.6 C.11-C.14
ZPP.7 Zaangażowanie i świadomość pracowników w zakresie ZPP	Pracownicy jednostki posiadają świadomość wagi stosowania narzędzi ZPP i aktywnie uczestniczą w pracy nad doskonaleniem procesów. Wykorzystanie wiedzy zbieranej przez praktyków pozwala na zwiększenie efektywności procesów, a co za tym idzie funkcjonowania całego urzędu.	A.2-A.4 B.5 D.16-D.17

Nazwa kryterium	Opis	Standard kontroli zarządczej
ZPP.8 Integracja ZPP z ZPC i ZPK	Działania w ramach ZPP zintegrowane są z zarządzaniem w systemach ZPC oraz ZPK i in.	A.3-A.4 B.6 C.11-C.14
ZPP.9 Integracja ZPP z BZ i KZ	Działania w ramach ZPP realizują założenia budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej.	B.7-B.9 C.10-C.15 E.19-E.22
ZPP.10 Wspieranie ZPP przez IT	System zarządzania procesowego funkcjonujący w urzędzie wspierany jest przez narzędzia IT, co zwiększa efektywność działań.	C.11-C.15

3.2.5 Kryteria modelu dojrzałości w kompetencje ZPK

W ramach komponentu ZPK sformułowano następujące kryteria.

Tabela 3. Kryteria modelu dojrzałości w obszarze ZPK, razem z opisem i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej


Nazwa kryterium	Opis	Standard kontroli zarządczej
ZPK.1 Rozwój kompetencji pracowników	Urząd wdrożył politykę rozwoju kompetencji, dzięki czemu umiejętności i wiedza pracowników systematycznie rosną, przyczyniając się do zwiększenia efektywności działania urzędu.	A.1-A.4 B.5
ZPK.2 Ocena, motywacja i promocja pracowników	System oceny i motywowania pracowników pozwala na monitorowanie bieżącej pracy oraz wyznaczanie planów i celów urzędu i poszczególnych pracowników, co stanowi niezbędny element rozwoju.	A.1-A.2 B.6 C.11
ZPK.3 Proces rekrutacji w oparciu o kompetencje	Proces rekrutacji prowadzony jest w oparciu o zdefiniowane dla urzędu i poszczególnych stanowisk kompetencje, dzięki czemu rekrutowani pracownicy dysponują niezbędnymi umiejętnościami do pełnienia określonych funkcji.	A.2-A.4 B.6-B.9 C.11 D.16-D.18
ZPK.4 Wdrażanie nowych pracowników w oparciu o kompetencje	Wdrażanie nowych pracowników prowadzone jest w sposób systematyczny i w odniesieniu do zdefiniowanych kompetencji, dzięki czemu skutecznie uzupełniają wiedzę i umiejętności i osiągają pełną efektywność pracy.	A.1-A.4 B.6 C.12
ZPK.5 Wykorzystanie modelu kompetencyjnego i profili kompetencyjnych	Zdefiniowanie modelu kompetencyjnego i profili kompetencyjnych pozwala na prowadzenie kompleksowej, spójnej polityki rozwoju kompetencji pracowników.	A.1-A.4 B.6 C.12-C.13
ZPK.6 Kompetencje przywódcze osób na stanowiskach kierowniczych	W urzędzie prowadzi się systematyczne działania na rzecz wzrostu kompetencji przywódczych osób na stanowiskach kierowniczych różnych szczebli.	A.1-A.4 B.6-B.9 C.11-C.12 D.16-D.17

Nazwa kryterium	Opis	Standard kontroli zarządczej
ZPK.7 Kompetencje personelu w zakresie komunikacji z klientem	Urząd realizuje systematyczne działania w zakresie doskonalenia jakości komunikacji z klientem. Przyczynia się do profesjonalnej obsługi klienta i budowy właściwego wizerunku urzędu.	A.1-A.2 B.9 D.16-D.18
ZPK.8 Integracja ZPK z ZPC i ZPP	Działania w ramach ZPK zintegrowane są z zarządzaniem w systemach ZPC oraz ZPP.	A.2-A.4 B.5-B.6
ZPK.9 Integracja ZPK z BZ i KZ	Działania w ramach ZPK realizują założenia budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej.	A.1-A.4 B.5-B.6 C.11-C.13 D.16-D.17
ZPK.10 Wspieranie ZPK przez IT	System działań z zakresu HR i ZPK funkcjonujący w urzędzie wspierany jest przez narzędzia IT, co zwiększa efektywność działań.	A.2-A.4 B.6 C.15 D.17

3.3 Przebieg przeglądu

3.3.1 Zakres przeglądu

Przeгляд składał się z dwóch etapów:


Przeгляд wstępny

Przeгляд wstępny obejmował w szczególności:

1. analizę aktów prawnych regulujących funkcjonowanie badanych instytucji, aktów prawnych regulujących funkcjonowanie korpusu służby cywilnej oraz administracji rządowej;
2. analizę wyników projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu 11i Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia, program PO WER w obszarach spójnych z przedmiotem zamówienia;
3. zebranie danych o liczbie zatrudnionych pracowników i etatów w badanych jednostkach;
4. przeprowadzenie badania ankietowego mającego na celu samoocenę dojrzałości organizacji w obszarach: zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, zarządzania przez kompetencje i integracji systemów zarządzania w ww. obszarach z uwzględnieniem kontroli zarządczej.

Ankieta została skierowana do kierowników poszczególnych urzędów w grudniu 2017 roku. Odpowiedzi stanowiły podstawę do diagnozy wstępnej oraz umożliwiły pogłębione działania analityczne w kolejnym etapie.



Diagnoza pogłębiona

Diagnoza pogłębiona obejmowała w szczególności wizyty w poszczególnych Urzędach objętych Projektem, prowadzone w lutym 2018 roku, a także dwudniowe warsztaty procesowe z zakresu zarządzania procesowego w warunkach zmiany instytucjonalnej.

3.3.2 Dane wejściowe i narzędzia zbierania informacji

Dane wejściowe do przeglądu obejmowały w szczególności funkcjonujące w urzędach rozwiązania proceduralne oraz wyniki dotychczasowych projektów realizowanych w tych urzędach. Techniki zbierania informacji w ramach przeglądu obejmowały m.in.:

1. analizę desk-research, w szczególności analizę regulacji wewnętrznych badanych urzędów (wewnętrznych zarządzeń, procedur, instrukcji, etc.);
2. analizę wdrożonych systemów IT wspierających procesy zarządzania pod kątem ich integracji;
3. analizę dokumentów dotyczących kontroli zarządczej pod kątem integracji systemów zarządzania;
4. analizę dokumentów potwierdzających odpowiedzi uzyskane w trakcie badania ankietowego, w tym m.in. akty prawne, pisma kierownika jednostki formalizujące wprowadzenie danego komponentu w jednostce, a także dokumenty operacyjne potwierdzające realizację wdrożonych założeń;
5. wywiady pogłębiające analizę wybranych obszarów z osobami odpowiedzialnymi za poszczególne obszary/kryteria;
6. wywiady z kierownikiem urzędu i/albo zespołem projektowym pod kątem ustalenia ewentualnych działań podjętych w celu integracji systemów zarządzania;
7. przegląd wdrożonych systemów jakości;
8. wywiady z przedstawicielami urzędów nadzorujących (w zakresie ich oczekiwań i wizji usprawnień urzędów nadzorowanych w ramach obszarów objętych Projektem);
9. w ramach przeglądu wykorzystano również techniki benchmarkingu.

3.4 Poziom dojrzałości organizacyjnej w poszczególnych obszarach

Poniżej przedstawiono wyniki przeglądu w ujęciu tabelarycznym, według stopni modelu dojrzałości opisanego w rozdziale trzecim. Kolorem niebieskim oznaczono te komponenty, dla których realizowana będzie ścieżka doskonalenia, białym – ścieżka wdrożenia.

Urząd	ZPC	ZPP	ZPK
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	3	2	4
Główny Inspektorat Weterynarii	2	2	4
Graniczny Inspektorat Weterynarii w Gdańsku	4	4	5

*Raport podsumowujący projekt pozakonkursowy o charakterze wdrożeniowym:
„Skuteczne standardy nadzoru”*

Urząd	ZPC	ZPP	ZPK
Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Warszawie	1	1	2
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku	4	3	4
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Bydgoszczy	3	2	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku	2	2	4
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim	2	1	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach	4	4	4
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Kielcach	3	2	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie	3	1	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie	3	2	4
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie	3	1	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi	2	1	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie	3	1	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Opolu	3	2	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu	3	2	4
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie	4	3	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie	4	3	3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu	3	1	3
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Białymstoku	4	3	3
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Bydgoszczy	3	2	3
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku	3	3	3
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach	4	4	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Kielcach	4	3	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie	2	3	2
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krośnie	4	3	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie	4	3	3
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Łodzi	4	3	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Olsztynie	4	2	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu	4	2	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu	4	3	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Siedlcach	4	2	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Szczecinie	3	2	3
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu	4	2	4
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze	3	3	4

3.4.1 Zarządzanie przez cele

W ramach zarządzania przez cele stosunkowo wysoki poziom dojrzałości urzędów wynikał przede wszystkim z wdrożenia rozwiązań kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego, które zbliżone są do metodyki ZPC. Niektóre urzędy wdrożyły także systemy zarządzania jakością. Kolejnym ważnym obszarem w ramach szeroko pojętego ZPC jest ocena ryzyka, która ma stanowić podstawę procesu planowania kontroli. Metodologia ZPC była obecna w urzędach w mniejszym stopniu, nie zawsze istniała też świadomość korzyści wynikających z pogłębienia np. ustawowych celów urzędu. Czynnikiem ograniczającym przekonanie do zasadności wdrożenia ZPC była również niepewność dot. dalszego kształtu inspekcji w kontekście zapowiadanej reformy oraz obawy odnośnie do praktycznej wartości wdrożenia.

W ramach realizacji działań projektowych w urzędach wdrażano zarówno fundamenty metodyki ZPC (np. opracowanie wizji, misji, celów urzędów), jak i praktyczne rozwiązania w zakresie zarządzania ryzykiem czy zmiany organizacyjnej. Konsultanci elastycznie odpowiadali na zapotrzebowanie urzędów, wspierając wdrożenie inicjatyw zidentyfikowanych przez kierownictwo i pracowników urzędów. Ważną rolę odegrało także rozszerzanie horyzontów zespołów projektów poprzez przekazanie podstawowych kompetencji w zakresie zarządzania przez cele, uświadomienie korzyści płynących z całościowej analizy funkcjonowania instytucji, wsparcie w podejmowaniu działań rozwojowych. Przeprowadzone działania przyczyniły się do poprawy poziomu dojrzałości systemów ZPC w urzędach objętych wsparciem – długofalowa skuteczność wdrożenia będzie zależeć również od inicjatywy kierownictw urzędów.

3.4.2 Zarządzanie procesowe

Przegląd systemów zarządzania wykazał ograniczony poziom wdrożenia metodyki ZPP. W urzędach objętych wcześniejszym efektem istniała pewna świadomość i wiedza na temat metodyki, natomiast tylko w niektórych z nich zarządzanie procesowe rzeczywiście stanowiło ramę funkcjonowania. W pozostałych urzędach kompetencje w zakresie ZPP były bardzo ograniczone.

W ramach działań projektowych przekazano wiedzę na temat metodyki ZPP, a także dokonano kompleksowego mapowania procesów oraz optymalizacji procesów kluczowych. Rezultaty prac projektowych mogą zostać wykorzystane przez urzędy do udoskonalenia realizowanych procesów, poprawy przejrzystości funkcjonowania oraz efektywnego wdrażania nowych pracowników. Urzędy zostały także przygotowane do kontynuacji pełnego wdrożenia ZPP (w tym aktualizacji istniejących map), aczkolwiek to od kierownictwa urzędów zależy, na ile zdecydują się na realizację systematycznych działań w tym zakresie.

3.4.3 Zarządzanie przez kompetencje

Biorąc pod uwagę ustawowe regulacje dotyczące służby cywilnej, kierownicy urzędów są zobligowani do realizacji zadań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi (rekrutacja czy rozwój zawodowy). Urzędy wskazują jednak na poważne wyzwania z zapewnieniem odpowiedniego poziomu zatrudnienia, m.in. ze względu na ograniczenia finansowe, co utrudnia na przykład prowadzenie pożądanej polityki rekrutacyjnej i selekcyjnej. Przekłada się to na zwiększone obciążenie pracowników czy zmniejszenie satysfakcji i motywacji do rozwoju. Wyzwaniem są także ograniczone budżety na rozwój zawodowy. O ile pracownicy urzędów

mają zwykle dostęp do niezbędnych szkoleń technicznych oraz formalno-prawnych, o tyle dostęp do szkoleń wspierających komunikację, współpracę w zespole czy zarządzanie jest bardzo ograniczony, co negatywnie wpływa na poziom zarządzania i współpracy w urzędach.

W ramach projektu SSN dojrzałość organizacyjna w zakresie ZPK była doskonalona dwutorowo. Po pierwsze działania doradcze i warsztatowe umożliwiły zainteresowanym urzędom na opracowanie i udoskonalenie wybranych procesów ZZL. Po drugie w ramach projektów zaadresowano zidentyfikowane deficyty m.in. w zakresie szkoleń o tematyce formalno-prawnej, rozwoju umiejętności miękkich, zarządzaniu, komunikacji. Na podstawie doświadczeń kontrolerów opracowano także Poradnik kontrolera żywności, który stanowi atrakcyjną i praktyczną publikację do użytku nie tylko dla początkujących pracowników. Projekt SSN ogółem zaspokoił pewne potrzeby kompetencyjne oraz wsparł rozwój ZZL, w tym obszarze rozwój w szczególności sposób uwarunkowany jest jednak potrzebą przeznaczenia większych środków finansowych.

3.5 Rekomendacje w poszczególnych obszarach

Poniższe rekomendacje zostały sformułowane na podstawie doświadczeń z prac projektowych. Ich adresatem są przede wszystkim urzędy objęte wsparciem w ramach projektu, a także urzędy centralne. Rekomendacje uwzględniają stan obecny, po przeprowadzeniu działań doradczych w ramach projektu Skuteczne standardy nadzoru. Aby zapewnić trwałe podniesienie jakości funkcjonowania urzędów, działania powinny być jednak kontynuowane i rozszerzane w oparciu o nabyte doświadczenia.

Rekomendacje zostały przedstawione w podziale na obszary.

3.5.1 Zarządzanie przez cele

W ramach zarządzania przez cele rekomenduje się:

- 1. Utrzymanie podstawowych rozwiązań w zakresie ZPC, takich jak opracowana misja i wizja oraz cele urzędu.** Działania projektowe potwierdziły korzyści wynikające z całościowego opracowania strategicznych uwarunkowań funkcjonowania i rozwoju urzędu. Prace doradcze i analityczne doprowadziły do uporządkowanego zestawu celów urzędu, którym zwykle przypisano także mierniki i metody weryfikacji, a także przyporządkowano je do komórek organizacyjnych urzędów. Rekomenduje się wdrożenie wyników prac oraz regularny przegląd systemu ZPC w celu zapewnienia, że odpowiada on na bieżące potrzeby. Jednocześnie rekomendacja nie może się powieść bez pozytywnego nastawienia pracowników oraz woli kierownictwa urzędu. W razie wątpliwości wyrażonych przez kluczowych interesariuszy lub napotkania problemów zalecane jest odpowiednie korygowanie materiału i opracowanie poprawionych wersji dokumentów i schematów. Takie zmiany muszą mieć jednak charakter systematyczny i rozważny. Metodyka ZPC sprzyja wdrażaniu zmian organizacyjnych w uporządkowany sposób. Ryzykiem w tym zakresie jest natomiast niespójność pomiędzy dokumentami ZPC a podejściem stosowanym w urzędach, która przekłada się na zmniejszenie wartości wypracowanych rozwiązań ZPC.

2. **Elastyczność procedur i struktury organizacyjnej urzędu.** W ramach rozwiązań w zakresie ZPC każda procedura postępowania powinna odpowiadać celom strategicznym urzędu. Korzyścią z dostosowania procedur i struktur organizacyjnych do celów urzędu jest ograniczenie kosztów, optymalne wykorzystanie zasobów kadrowych oraz zapewnienie ciągłości wykonywania zadań przez urząd w sytuacji kryzysowej. Elastyczność urzędu jest zapewniona przez dostosowanie struktur i procedur do celów strategicznych urzędu. Dzięki temu jest możliwe podniesienie zdolności urzędów do adaptowania narzuconych rozwiązań zewnętrznych w ramach systemu zarządzania przez cele.
3. **Zapewnienie aktualności kontroli zarządczej (KZ).** Funkcjonowanie zgodnie z wymogami kontroli zarządczej to ustawowy obowiązek wszystkich urzędów. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie mogą także stanowić ważny element systemu zarządzania w urzędzie, przekładając się na jego wyższą jakość. Urzędy powinny regularnie dostosowywać rozwiązania KZ pod kątem aktualności oraz zgodności z przyjętymi rozwiązaniami zarządczymi w innych obszarach. Zastosowanie kontroli zarządczej powinno być rozszerzone w celu monitorowania celów strategicznych i operacyjnych urzędów. Dzięki temu będzie możliwa integracja systemu kontroli zarządczej z systemem zarządzania przez cele.
4. **Udoskonalenie podziału zadań** – opracowanie ZPC umożliwi weryfikację i udoskonalenie podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne, a także efektywne komunikowanie tego podziału nowym pracownikom. Urzędy powinny zwrócić szczególną uwagę na prawdziwe przypadki wewnętrznych wątpliwości kompetencyjnych i wypracować systematyczne, spójne rozwiązania.
5. **Dalsze wdrożenie metodyki analizy ryzyka.** Prace projektowe potwierdziły, że szeroko pojęta analiza ryzyka to kluczowy obszar rozwojowy urzędów, odgrywający ważną rolę w procesie planowania działań kontrolnych, szczegółowego przygotowania do przeprowadzania kontroli, a także reagowania na wyzwania organizacyjne i instytucjonalne leżące przed urzędami. Prace projektowe przyczyniły się do udoskonalenia metodyki i opracowania szczegółowych ryzyk. Dalszy rozwój oraz zapewnienie spójności w analizie ryzyka to ważna rekomendacja dla kierownictwa urzędów.
6. **Opracowanie i wdrożenie inicjatyw rozwojowych w uporządkowanej formie.** Kierownicy oraz pracownicy urzędów podejmują różnego rodzaju działania mające na celu poprawę jakości funkcjonowania urzędów. Podczas prac projektowych zidentyfikowano także wiele różnego rodzaju pomysłów, które czekają na realizację. Szeroko pojęta metodyka ZPC pozwala na opracowanie pomysłów w celu uzyskania możliwych do wdrażania, praktycznych ścieżek implementacji. W ramach działań projektowych niektóre urzędy uzyskały wsparcie w opracowaniu inicjatyw rozwojowych. Rekomendowanym kolejnym krokiem jest wdrażanie opracowanych działań, a także przyjęcie całościowego podejścia do systematycznych działań rozwojowych opartych na analizie potrzeb i celów, konsultacji z interesariuszami, zaplanowanym wdrożeniu i monitoringu powodzenia inicjatyw. Urzędy kontroli bezpieczeństwa żywności muszą dynamicznie dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia epidemiologicznego, prawnego i organizacyjnego, co czyni uporządkowane podejście do zmiany szczególnie istotnym.

7. **Rozwój stron www.** Strony www urzędów to ich główna wizytówka oraz kluczowe źródło wiedzy dla klientów, konsumentów i mediów. Pełnią one także istotną rolę w niektórych procesach, np. rekrutacji pracowników. Urzędy powinny we własnym zakresie lub przy wsparciu inicjatyw podejmowanych na szczeblu wojewódzkim lub rządowym (program Dostępność Plus) rozwijać swoje strony w kierunku nowoczesnej, profesjonalnej formy, a także zapewnić aktualność podawanych informacji. Rekomendowanym działaniem będzie wsparcie komunikacji rozwoju **urzędów z klientami i interesariuszami za pośrednictwem mediów społecznościowych.**
8. **Wprowadzenie wykazu interesariuszy i klientów.** Wykaz interesariuszy i klientów usprawnia zbieranie i monitorowanie ich wymagań oraz oczekiwań podczas planowania prac urzędu. Umożliwia to zwiększenie poziomu świadczonych usług publicznych, co przyczynia się do kreowania pozytywnego wizerunku urzędu w obrocie rynkowym. Rekomenduje się przeprowadzanie ankiet satysfakcji klientów, szczególnie w tych urzędach, które posiadają system zarządzania jakością. Rozszerzenie monitorowania oczekiwań klientów i interesariuszy w urzędach, w których nie ma systemu zarządzania jakością, może przyczynić się do stworzenia dobrych podstaw do zarządzania zorientowanego na podniesienie jakości wykonywanych zadań. Zaleca się dostosowanie form badania satysfakcji klientów i interesariuszy według innych metod niż ankiety odpowiadających praktyce działania urzędu.
9. **Rozwój zarządzania wiedzą pracowników.** Celem urzędów w pierwszej kolejności powinno być utrzymanie zatrudnienia doświadczonych pracowników. Ponieważ pewien poziom rotacji jest nieunikniony (także w związku z awansami na wyższe stanowiska), urzędy powinny w celowy sposób zarządzać wiedzą – uwzględniać przygotowanie osób do nowych funkcji w planach rozwoju pracowników i jednostek organizacyjnych, identyfikować ryzyka związane z rotacją pracowniczą, analizować potrzeby kompetencyjne, wiążące się z przyjętymi celami (w ramach ZPC) dla urzędu oraz jednostek urzędu, a także w razie potrzeby przygotowywać notatki i instruktaże, które umożliwią realizację danego działania po odejściu osoby dotychczas je wykonującej.
10. **Doskonalenie systemu przyznawania nagród** – niektóre urzędy podjęły już inicjatywy w zakresie uporządkowania i systematyzacji zasad przyznawania nagród. Do rozwiązań rekomendowanych do rozważenia należy m.in. standaryzacja procedury selekcji osób do wyróżnienia. Zmiany w tym zakresie często budzą kontrowersje, bardziej przejrzyste i obiektywne kryteria mogą jednak przyczynić się do lepszej motywacji pracowników.

3.5.2 Zarządzanie procesowe

W ramach zarządzania procesowego rekomenduje się:

1. **Przyjęcie podejścia procesowego w całej strukturze urzędów kontroli bezpieczeństwa żywności.** W ramach projektu „Skuteczne standardy nadzoru” wyposażono wszystkie urzędy w kompetencje niezbędne do wykorzystywania zarządzania procesowego do poprawy efektywności działania urzędów, wykorzystywanie produktów prac zależy jednak od woli kierownictwa urzędów. Aby metodyka zarządzania procesowego stała się „wspólnym językiem”, na gruncie którego możliwa jest standaryzacja i optymalizacja kluczowych procesów, a także porównanie obciążenia pracowników i komórek organizacyjnych w różnych urzędach, urzędy centralne powinny zalecać urzędom podległym kontynuowanie wdrożenia metodyki. **Rekomenduje się przyjęcie podejścia procesowego w całej strukturze urzędów poprzez** wybór odpowiednich zadań w celu ich opisania jako procesów z zastosowaniem map. **Opracowanie procesów ułatwi identyfikację luk organizacyjnych występujących w urzędach oraz umożliwi wprowadzenie usprawnień w zakresie ich wykonania.** Podejście procesowe ma doprowadzić w dłuższej perspektywie czasowej do zoptymalizowania struktury organizacyjnej oraz zaoszczędzenia zasobów urzędu.
2. **Standaryzację procesów kluczowych oraz procedur w ramach grup urzędów.** Działania projektowe pokazały, że urzędy w ramach jednej grupy realizują analogiczne procesy i procedury w różnicowany sposób, także w stopniu wykraczającym poza dostosowanie do lokalnych warunków. Wynika to z braku działań standaryzacyjnych podejmowanych na szczeblu krajowym. Problem nakłada się na brak spójnej interpretacji przepisów prawa, niekonsekwentnego podejścia do różnych wymogów czy polityki odnośnie do sankcji. Prowadzi to do niezadowolenia przedsiębiorców, szczególnie tych działających w różnych województwach i zmuszonych w związku z tym do działania według różnych lokalnych norm. Brak standaryzacji utrudnia także porównanie obciążeń, którym podlegają różne jednostki. W związku z tym rekomenduje się podjęcie działań w zakresie standaryzacji przynajmniej procesów kluczowych, na podstawie produktów prac projektu Skuteczne standardy nadzoru.
3. **Wdrożenie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją na poziomie krajowym** – kolejnym obszarem, w ramach którego pożądana byłaby inicjatywa integracyjna na szczeblu instytucji centralnych, byłoby wdrożenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Stanowiłoby to ważne dopełnienie standaryzacji procesów kluczowych, przyczyniłoby się do łatwiejszej współpracy pomiędzy województwami oraz na szczeblu krajowym. Możliwe byłoby także wdrożenie częstszego raportowania lub raportowania w czasie rzeczywistym, szczególnie istotne w przypadku monitorowania chorób zakaźnych. Bariera dla wdrożenia elektronicznego systemu obiegu dokumentów jest obecna struktura urzędów i obowiązujący status administracji zespolonej, który utrudnia podejmowanie inicjatyw organizacyjnych w ramach grupy urzędów.
4. **Jednolitą interpretację aktów prawnych i przyjęcie jednolitych formularzy** – problemem wielokrotnie zidentyfikowanym w ramach prac projektowych są różnice w interpretacji przepisów prawnych, a co za tym idzie – różnicowana interpretacja wymogów odnośnie do producentów żywności, procedur kontrolnych czy praktyki

wydawanych decyzji. Powoduje to problemy dla przedsiębiorców, którzy w praktyce muszą dostosować się do różnych ram regulacyjnych, prowadząc działalność w różnych województwach. Innym czynnikiem ryzyka jest poszukiwanie przez przedsiębiorców urzędu przyjmującego interpretację zbieżną z ich interesami.

5. **Analizę obciążenia pracą pracowników, komórek organizacyjnych i urzędów** – w następstwie wdrożenia uprzednich rekomendacji możliwe stanie się wdrożenie pogłębionej analizy obciążenia pracą, analiza ta mogłaby stanowić podstawę do efektywniejszej alokacji środków, szczególnie w wypadku wprowadzenia pionizacji. Potraktowanie zadań jako procesów wykonywanych przez komórki organizacyjne umożliwi przypisanie każdemu pracownikowi zakresu obowiązków i oszacowanie, ile w rzeczywistości jest potrzebne osób do ich zrealizowania.
6. **Doskonalenie i rozwój zarządzania procesowego w indywidualnych urzędach** – niezależnie od działań w zakresie promocji zarządzania procesowego podejmowanych na szczeblu centralnym, rekomendowane jest kontynuowane przez indywidualne urzędy działań zrealizowanych w ramach projektu „Skuteczne standardy nadzoru”. Obejmuje to m.in. wdrożenie zoptymalizowanych procesów, a także regularną weryfikację adekwatności i skuteczności działań według nich. Ważne jest funkcjonowanie według opracowanych schematów oraz ich uporządkowane doskonalenie – w przeciwnym razie istnieje ryzyko nieuporządkowanych zmian, które zmniejszą długofalowe korzyści z działań projektowych. Dzięki uzyskanej metodyce rekomenduje się postępowanie według wypracowanych metod i rozszerzanie procesów o nowe zadania urzędów. Doskonalenie i rozwój zarządzania procesowego wymagają decyzji kierownictw urzędów oraz przeznaczenia odpowiednich zasobów (np. czasu pracy). Podstawą zarządzania procesami w urzędach jest świadomość kierownictwa i przekonanie o korzyściach, jakie osiągnie urząd, komórki organizacyjne oraz pracownicy.

3.5.3 Zarządzanie przez kompetencje

W obszarze zarządzania przez kompetencje rekomenduje się:

1. **Wdrożenie poradnika kontrolera żywności** – publikacja wypracowana w ramach działań projektowych „Skuteczne standardy nadzoru” stanowi cenne narzędzie, które może stanowić wsparcie przede wszystkim dla początkujących kontrolerów żywności. Poradnik obejmuje praktyczne wskazówki dotyczące codziennych problemów w pracy kontrolera i stanowi uzupełnienie kształcenia w zakresie merytorycznym oraz administracyjnym. Poradnik powinien być udostępniony każdemu nowemu pracownikowi.
2. **Analizę ryzyka związanego z odejściem kluczowych specjalistów.** Podstawą jest przeciwdziałanie rotacji pracowników poprzez prowadzenie polityki kadrowej zorientowanej na cele w urzędzie, odpowiadające im procesy. Zorientowanie rozwoju pracownika na celach urzędu pozwala na kształtowanie ścieżki rozwoju pracownika oraz zapewniania odpowiednich kwalifikacji poprzez dobór właściwych szkoleń wybranych na podstawie przyjętych profili kompetencyjnych. Podczas działań projektowych przedstawiciele niektórych urzędów wskazywali na istotne problemy z zaangażowaniem odpowiedniej liczby specjalistów, co może negatywnie wpływać na poziom realizowanych kontroli. W związku z tym szczególnie istotna jest analiza

ryzyka związanego z odejściami pracowników, przeciwdziałanie w miarę możliwości czynnikom sprzyjającym odejściu (braku poczucia rozwoju), a także przygotowanie ewentualnych następców wewnątrz urzędów poprzez rozwój odpowiednich umiejętności. Zadanie jest trudne ze względu na ograniczenia finansowe, aktywne podejście kierownictwa i odpowiedź na ryzyka mogą jednak wspomóc ciągłość i najwyższy poziom działań kontrolnych.

3. **Rozwój komunikacji w urzędach i integracja personelu** – w trakcie działań projektowych w części urzędów zaobserwowano wysoki poziom formalizacji kontaktów pomiędzy pracownikami a kierownictwem. Negatywnie wpływa to na przepływ informacji oraz skłonność pracowników do zgłaszania propozycji zmian czy usprawnień. Odformalizowanie kontaktów pomiędzy pracownikami i kierownikami w urzędach poprzez zmianę kultury organizacyjnej powinno następować stopniowo przy zachowaniu ciągłości działania. Aktywne wspieranie atmosfery sprzyjającej oddolnemu zaangażowaniu w jakość funkcjonowania urzędu przyczyni się do skutecznej identyfikacji z organizacją i rozwiązywania problemów przez pracowników oraz zbuduje ich motywację wewnętrzną.
4. **Rozwój kompleksowych planów szkoleniowych** – w ramach działań projektowych doszło do aktualizacji i rozwoju planów szkoleń dla pracowników urzędu. Zaleca się przegląd planów szkoleniowych we wszystkich urzędach, a także przyjęcie uporządkowanej metodyki na kolejne lata. Powinna ona obejmować weryfikację satysfakcji z dotychczasowej siatki szkoleń i analizę potrzeb szkoleniowych (z uwzględnieniem ambicji zawodowych indywidualnych pracowników oraz potrzeb całego urzędu, w tym analizy ryzyka związanego z wakacjami).
5. **Rozwój kompetencji miękkich** (zarządczych, komunikacyjnych i organizacyjnych) – przegląd systemów zarządzania wskazał, że zorganizowane metody rozwoju kompetencji pracowników obejmują przede wszystkim zagadnienia merytoryczne oraz prawne i administracyjne. Deficyt częściowo został zaadresowany w ramach projektu „Skuteczne standardy nadzoru”, potrzebne są jednak dalsze działania. Obejmują one nie tylko szkolenia, lecz także szczególne uwzględnienie tych zagadnień podczas planowania rozwoju i oceny pracowników oraz ich kształcenie w ramach praktyki zawodowej oraz wsparcia wzajemnego (np. mentoringu dla nowych pracowników ze strony doświadczonych specjalistów).
6. **Wprowadzenie elektronicznej rejestracji czasu pracy** – niektóre urzędy wskazują na problemy z weryfikacją obecności pracowników, nieelastycznością rozwiązań w tym zakresie oraz trudnościami z zapewnieniem rzetelności systemów opartych np. na ręcznych podpisach. Elektroniczna rejestracja przy użyciu kart elektronicznych może przyczynić się do efektywnego monitorowania czasu pracy urzędników, z uwzględnieniem możliwości elastycznego rozpoczynania pracy (np. pomiędzy godziną 8 i 9) oraz możliwością odpracowania godzin np. w przypadku opuszczenia miejsca pracy w celach prywatnych. W powiązaniu z rozwojem ZPP wskazane jest także monitorowanie czasu przeznaczonego na realizację poszczególnych procesów, w celu pogłębienia możliwości analizy obciążenia pracą oraz efektywności realizacji procesów w różnych urzędach.

7. **Zwiększenie wynagrodzeń pracowników Inspekcji.** Diagnoza systemów zarządzania oraz prowadzone działania projektowe potwierdziły, że inspektorzy PIORiN i IW mają bardzo wysokie kwalifikacje oraz są ekspertami w określonych dziedzinach. Nieustannie podnoszą swoje umiejętności i kwalifikacje. Wzrost ich kompetencji oraz idące za tym zwiększenie efektywności i jakości realizowanych zadań nie przekładają się jednak na zwiększenie ich wynagrodzeń. Wskutek tego podstawową motywacją, którą się kierują, jest poczucie misji. Nie ulega wątpliwości, że pracownicy są kluczowym zasobem zapewniającym poprawne funkcjonowanie urzędów. Ma to szczególne znaczenie w obliczu zmian prawnych i strukturalnych inspekcji. Z tego względu rekomenduje się, aby kierownictwo inspektoratów dołożyło wszelkich starań mających na celu podniesienie uposażeń pracowników oraz zapewnienie optymalnych warunków pracy. Rolą kierownictwa jest przeciwdziałanie rotacji zasobów ludzkich oraz dbanie o właściwy wizerunek inspekcji.
8. **Wdrożenie jednolitego postępowania kontrolnego** – w wyniku przeprowadzonych prac projektowych okazało się, że opracowanie postępowania kontrolnego przez inspektorów jest zróżnicowane i wykracza poza specyfikę kontroli prowadzonych w danym województwie. W celu podjęcia działań rekomendacyjnych proponuje się opracowanie ujednoliconego postępowania kontrolnego wraz z check-listami przez organy centralne.

3.5.4 Kontrola zarządcza

Kontrola zarządcza dotyczy szeregu tematów i wątków, które przekładają się na wskazane powyżej obszary zarządzania. Szczegółowe przyporządkowanie standardów kontroli zarządczej do kryteriów w obszarach zawarto powyżej w rozdziale 3.2. Wskazane rekomendacje przyczynią się do rozwoju kontroli zarządczej w urzędach. Poniżej zawarto tylko te rekomendacje, które bezpośrednio związane są z systemem kontroli zarządczej w urzędach.

1. **Zapewnienie aktualności rozwiązań KZ** – obowiązkiem wszystkich urzędów jest zapewnić aktualność dokumentacji KZ. Urzędy powinny sprawnie identyfikować sytuacje pociągające za sobą konieczność modyfikacji rozwiązań. System kontroli zarządczej powinien odpowiadać rzeczywistej sytuacji wewnętrznej urzędów. Zebrane informacje w ramach analizy obszarów i celów kontroli zarządczej powinny stanowić podstawę do wprowadzania usprawnień będących wynikiem oddolnych działań pracowników urzędów.
2. **Zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy urzędników na temat rozwiązań KZ** – choć co do zasady założenia kontroli zarządczej były wdrożone we wszystkich urzędach, w części instytucji zidentyfikowano niski poziom świadomości na temat przyjętych rozwiązań wśród pracowników. Założenia KZ muszą być realizowane w praktyce, a nie tylko w formie zatwierdzonej dokumentacji. Kierownictwa urzędów muszą zwrócić uwagę na praktyczne wdrożenie KZ oraz zachęcić pracowników do aktywnego zaangażowania w realizację i doskonalenie założeń.

- Powiązanie KZ z innymi systemami zarządzania** – w celu zapewnienia efektywności i integracji wdrożonych rozwiązań oraz uniknięcia niepożądanego dublowania funkcji systemów rekomenduje się rozpatrzenie możliwości połączenia systemów KZ z innymi rozwiązaniami (np. w ZPC, ZPP i ZPK). Nadmiar rozwiązań zarządczych negatywnie wpływa na ich efektywność.
- Zidentyfikowanie różnic pomiędzy kontrolą zarządczą a audytem wewnętrznym.** W celu odróżnienia w urzędach audytu wewnętrznego od systemu kontroli zarządczej rekomenduje się, żeby audyt wewnętrzny był skoncentrowany na wspieraniu zarządzania jednostką poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, monitorowaniu słabości systemu kontroli zarządczej, inicjowaniu stworzenia przepisów wewnętrznych oraz pomocy w identyfikowaniu i ocenie zagrożenia w działalności urzędu.
- Ustalenie struktury organizacyjnej zgodnie ze standardami kontroli zarządczej.** Struktura organizacyjna urzędu powinna odzwierciedlać cele strategiczne i wykonywane zadania. Sprawdzenie funkcjonowania struktury organizacyjnej urzędu powinno następować w ramach systemu kontroli zarządczej, którym odpowiadają określone obszary i wskaźniki.

3.6 Opis słabych i mocnych stron integracji

Urzędy administracji państwowej stanowią integralną całość, na którą składają się normy i regulacje prawne, zatrudniony personel, systemy zarządzania oraz kultura organizacyjna. Wdrożone rozwiązania zarządcze powinny wpisać się w spójną całość funkcjonowania instytucji kontroli bezpieczeństwa żywności.

Poniżej wskazano wybrane słabe i mocne strony integracji systemów zarządzania w urzędach.

3.6.1 Silne strony integracji systemów zarządzania

- Rola kierowników urzędów** – diagnoza systemów zarządzania oraz prowadzone działania projektowe potwierdziły kluczową rolę przywództwa dla funkcjonowania instytucji. Ma ono szczególne znaczenie w obliczu zróżnicowanych i zmiennych wyzwań w zakresie kontroli bezpieczeństwa żywności a także trudności organizacyjno-kadrowych, zidentyfikowanych w części urzędów. Kierownicy urzędów odpowiadają za wdrożenie i integrację poszczególnych działań. Niezależnie od zmian organizacyjnych w systemie inspekcji bezpieczeństwa żywności rekomenduje się zachowanie silnego modelu przywództwa, wskazana jest natomiast weryfikacja osiągnięć kierowników, udzielanie im wsparcia merytorycznego w zakresie metodyki zarządzania, a także wprowadzenie bardziej egalitarnego stylu komunikacji.
- Pracownicy zainteresowani rozwojem urzędów** – działania projektowe potwierdziły, że w urzędach IW oraz PIORiN pracuje wielu zaangażowanych specjalistów, zainteresowanych rozwojem urzędów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym – i to pomimo ograniczonego systemu dodatkowych zachęt w tym zakresie. Ci lokalni eksperci i ambasadorowie zmian to ważny czynnik sukcesu we wszelkich działaniach, które będą w przyszłości realizowane w urzędach kontroli bezpieczeństwa żywności. Rekomendowane jest systematyczne podejście do wykorzystania ich udziału – konsultowanie nowych rozwiązań, zaangażowanie podczas szkoleń itd. Wskazane

byłoby także premiowanie pracowników angażujących się w działania rozwojowe w ramach systemu motywacyjnego.

3. **Duże doświadczenie** – ze względu na specjalistyczny charakter instytucji kontroli bezpieczeństwa żywności dysponują one personelem o szerokim, wieloletnim doświadczeniu.
4. **Integracja zakresu działalności.** Połączenie systemów zarządzania przeciwdziałaniu nieskoordynowanemu, o krótkiej perspektywie czasowej, bez zidentyfikowanych celów wyznaczających kierunek funkcjonowania urzędu. Działania projektowe potwierdziły, że rozwiązaniem problemów związanych z wykonaniem nadzoru merytorycznego oddzielonego od nadzoru finansowego jest integracja systemów zarządzania.
5. **Integracja systemów zarządzania doprowadzi do ograniczenia konsekwencji rozproszonej struktury organów inspekcji w ramach administracji rządowej zespolonej.** Bezpośrednimi korzyściami z integracji systemów zarządzania są: lepsza koordynacja działań inspekcji zgodnie z wyznaczonymi celami (strategicznymi i operacyjnymi), misją i wizją urzędu; większa kontrola nad kierunkami działań wskazanymi w planie działalności urzędu, efektywniejsze wykonywanie zadań odpowiadające celom urzędu; konstruktywny nadzór merytoryczny prowadzony zgodnie z kaskadowanymi celami urzędu do komórek organizacyjnych oraz odpowiedzialne zwierzchnictwo merytoryczne kierowników tych komórek.
6. **Integracja systemów zarządzania doprowadzi do poprawy jakości organizacji pracy inspekcji na poziomie województw.** Poprawa jakości pracy w inspekcjach będzie związana z konkretyzacją celów oraz przygotowaniem map procesów do kluczowych zadań w urzędzie. Zmiana jakości pracy wpłynie na zmianę warunków pracy poprzez optymalne wykorzystanie dostępnych środków.
7. **Optymalizacja zadań.** Rozszerzenie systemów zarządzania z poziomów województw do poziomu jednostek organizacyjnych (oddziałów terenowych) lub organów niższego stopnia (powiatowych inspektoratów weterynarii) przyczyni się do szybkiego reagowania na towary znajdujące się w obrocie, a niespełniające wymagań w zakresie objętym nadzorem. Przeniesienie rozwiązań wynikających z integracji systemów zarządzania do jednostek organizacyjnych niższego stopnia lub powiatowych inspektoratów weterynarii umożliwi dotarcie kontrolujących do wszystkich przedsiębiorców, których działalność jest objęta zakresem zadań urzędu. Tak prowadzona kontrola spowoduje szybszy przepływ informacji o produkcie oraz oszczędności w zakresie ograniczenia kosztów dojazdów i diet.
8. **Integracja systemów zarządzania doprowadzi do identyfikacji rozbieżnych procedur postępowania oraz interpretacji przepisów prawnych.** Na podstawie działań projektowych wskazano podstawy do ujednoczenia przepisów prawnych dotyczących kontroli prowadzonej przez różne urzędy. Dzięki likwidacji rozbieżnych przepisów prawnych będzie można usprawnić prowadzone działania, rozwijając pozytywny wizerunek inspekcji oraz zapewnić prestiż inspektorom prowadzącym kontrolę.

9. **Integracja systemów zarządzania umożliwia zawarcie porozumień pomiędzy urzędami.** Dzięki ukierunkowaniu podejmowanych czynności będzie można sfinalizować porozumienia pomiędzy inspekcjami. Porozumienia były do tej pory trudne do osiągnięcia z uwagi na to, że nie kierowano się celami strategicznymi urzędów, a bieżącymi zadaniami, które uniemożliwiły szersze spojrzenie na sprawę bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego.
10. **Efektywniejsza alokacja zasobów.** Integracja systemów zarządzania doprowadzi do efektywniejszej alokacji zasobów: ludzkich, materialnych, infrastrukturalnych oraz intelektualnych. Każda inspekcja dysponuje określonymi zasobami zapewniającymi sprawne działanie techniczno-administracyjne związane z obsługą urzędu. Dzięki zintegrowaniu systemów zarządzania można wprowadzić usprawnienia nie tylko w zakresie organizacji pracy w komórkach organizacyjnych urzędów, lecz także w sferze obsługi kancelaryjnej, archiwalnej, porządkowej, zarządczej. Integracja systemów zarządzania umożliwia identyfikację tych procesów administracyjnych, które można przekazać do wykonania podmiotom prywatnym.
11. **Holistyczne podejście do zarządzania urzędem.** Diagnoza stanu systemów zarządzania pokazała, że jednoczesny rozwój każdego systemu zarządzania (ZPC, ZPP, ZPK) pozwala na uzyskanie wymiernych efektów, które pozwolą na większą elastyczność pracowników w obliczu zmian wynikających z nowych przepisów prawnych. Integracja systemów zarządzania przyniesie spodziewane efekty wykorzystując systemy informatyczne, które funkcjonują w urzędach i zapewniają wsparcie merytoryczne.
12. **Wyższa skuteczność działań kontrolnych i nadzorczych inspektoratów.** Integracja systemów zarządzania doprowadziła do racjonalizacji podejmowanych kontroli w ramach planu działalności urzędu oraz jego weryfikacji pod kątem realizacji celów (strategicznym i operacyjnym). Skuteczność działań obejmuje w pierwszej kolejności zwiększenie efektywności kontroli poprzez integrację informacji o podmiotach kontrolowanych. Następnie, po uwzględnieniu wyników analizy ryzyka w planach rocznych, wybór tych podmiotów kontrolowanych, u których trzeba w pierwszej kolejności przeprowadzić kontrolę, ponieważ mają duży wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa żywności w województwie.
13. **Integracja systemów zarządzania wpływa na wyższy stopień wykorzystania zasobów lokalowych, infrastrukturalnych i technologicznych urzędów.** Skutkiem tego będzie zarządzanie nimi w sposób racjonalny, efektywny i oszczędny. Identyfikując jednostki z największym potencjałem w zakresie wykonywanych zadań, będzie można bardziej je wyspecjalizować ze względu na specyfikę określonego terenu. Dzięki specjalizacji oraz koncentracji na zasobach infrastrukturalnych oraz technologicznych będzie możliwe wprowadzenie wyższej jakości usług publicznych, sprawniejszej obsługi klientów oraz zbudowanie wizerunku inspekcji, która wykorzystuje to, co najlepsze w zakresie podejmowanych działań.

14. **Przeciwdziałanie rotacji pracowników.** Integracja systemów zarządzania umożliwia prowadzenie polityki kadrowej zorientowanej na cele w urzędzie oraz odpowiadające im zadania przedstawiane w formie procesów. Zorientowanie rozwoju pracownika na celach urzędu pozwala na kształtowanie ścieżki rozwoju pracownika oraz zapewniania odpowiednich kwalifikacji poprzez dobór właściwych szkoleń.
15. **Integracja systemów zarządzania ułatwi wprowadzenie procedur postępowań administracyjnych zgodnych z celami urzędów.** Sprawniejsze zarządzanie wykonywaniem zadań pozwoli na osiągnięcie celów strategicznych urzędów przy wydajniejszym wykorzystaniu środków na nie przeznaczonych. Celem, który należy w tym względzie osiągnąć, jest usprawnienie procedur postępowania, zwiększenie zaufania klientów do przeprowadzanych czynności administracyjno-prawnych oraz zmniejszenie uciążliwości związanych z czynnościami kontrolnymi.
16. **Lepszy przepływ informacji.** Integracja systemów zarządzania wspiera przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi oraz wpływa na odformalizowanie obiegu dokumentów w urzędzie. Integracja doprowadzi do sprawnego przepływu informacji kluczowych pod względem bezpieczeństwa żywności w zakresie nielegalnie prowadzonej działalności w ramach produkcji artykułów spożywczych pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego.
17. **Wyrównywanie dysproporcji rozwojowych urzędów.** Integracja systemów zarządzania umożliwi wyrównanie dysproporcji pod względem zarządzania w urzędach poprzez łączenie potencjału endogenicznego w postaci wiedzy wykwalifikowanej kadry z zasobami infrastrukturalnymi.
18. **Elastyczna struktura organizacyjna.** Integracja systemów zarządzania uelastyczni strukturę organizacyjną. Jej skutki będą widoczne w zakresie: inicjowania i dokonywania zmian odpowiadającym nowym sytuacjom, nadążania za wprowadzaniem zmian prawnych, dostosowania struktury wewnętrznej do nowych wyzwań wynikających z sytuacji w województwie (kraju), skrócenia procesów decyzyjnych, wyborze różnych dróg realizacji zadań oraz wprowadzenia koncepcji procesowej ze względu na charakter relacji występujący pomiędzy pracownikami.
19. **Większa spójność systemu zarządzania ryzykiem.** Zagrożenia w urzędach są identyfikowane i monitorowane. Poszczególne systemy zarządzania są zintegrowane z systemem zarządzania ryzykiem, co zapewnia poprawny przepływ informacji o ryzykach i skuteczne zarządzanie nimi oraz możliwość wypracowania środków zaradczych.
20. **Wzrost kompetencji zawodowych pracowników.** Prace projektowe zwiększyły wiedzę i kompetencje pracowników do sprawnego funkcjonowania poszczególnych systemów zarządzania. Kompetencje były rozwijane poprzez udział w szkoleniach i warsztatach.
21. **Sformalizowanie efektów systemów zarządzania (ZPC, ZPK, ZPP).** Funkcjonujące systemy zarządzania są spisane w postaci polityk, procedur, które wzajemnie się uzupełniają. Opracowane zostały także zasady opisu i aktualizacji dokumentów procesowych.

22. **W urzędzie są prowadzone odpowiednie działania komunikacyjne odnoszące się do przyjętych i formułowanych celów oraz odpowiadającym im rozwiązaniom w zakresie wdrożenia profilu kompetencyjnego oraz zmapowanych procesów.** Pracownicy myślą o swojej codziennej pracy z uwzględnieniem perspektywy kluczowych celów całego urzędu. Identyfikacja pracowników z celami organizacji umożliwia optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów do wykonania zadania.
23. **Efektywniejsze zarządzanie ryzykiem.** Integracja systemów zarządzania umożliwia spojrzenie na zarządzanie ryzykiem jak na proces prowadzony przy udziale wszystkich pracowników. Są oni uwzględniani przy ustaleniu strategii przeciwdziałania zagrożeniom, na które są narażone cele strategiczne i operacyjne urzędu.
24. **Skuteczniejsza kontrola zarządcza.** Mocną stroną integracji systemów zarządzania jest zmiana podejścia do kontroli zarządczej, polegająca na oddolnej odpowiedzialności wszystkich pracowników za funkcjonowanie jednostki, co w szczególności jest widoczne w zarządzaniu ryzykiem. System kontroli zarządczej umożliwia także weryfikację rozwiązań zarządczych w celu wyeliminowania ryzyka ich wzajemnego dublowania się.
25. **Zmiana modelu zarządzania publicznego.** Integracja systemów zarządzania (ZPC, ZPK, ZPP) ułatwia: odejście od modelu biurokratycznego na rzecz modelu partycypacyjnego, w którym pracownicy kształtują model zarządzania w komórkach organizacyjnych; struktura organizacyjna urzędu oparta jest na oddziaływaniu z dołu do góry, ponadto występuje niski stopień sformalizowania.
26. **Zmiana podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi.** Mocną stroną integracji systemów zarządzania jest zmiana podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi poprzez określenie wpływu pracowników na kształtowanie struktury organizacyjnej urzędu oraz ich wkład w kształtowanie kultury organizacyjnej urzędu.
27. **Kultura organizacyjna odzwierciedla efekty integracji systemów zarządzania.** Poprzez prace projektowe urzędnicy wypracowali szereg rozwiązań na potrzeby i wyzwania identyfikowane w urzędzie. Wdrażając nowe sposoby zarządzania z zakresu ZPC, ZPK, ZPP, nastąpiła integracja wokół środków do zrealizowania celów urzędu oraz większe zaangażowanie pracowników podyktowane polepszeniem warunków pracy. Poprzez działania promujące i wzmacniające znaczenie poszczególnych systemów zarządzania i ich integrację w urzędzie panuje otwartość wobec stosowania nowoczesnych systemów zarządzania. Dzięki działaniom podejmowanym przez kierownictwo pracownicy wykorzystują elementy poszczególnych systemów zarządzania w codziennej pracy.
28. **Zmiana roli inspektoratów z kreatorów na moderatorów polityki bezpieczeństwa produktów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.** Integracja systemów zarządzania ułatwi zweryfikowanie sposobów działania inspektoratów w kontakcie z klientami i interesariuszami. Umożliwi spojrzenie na rolę urzędów w obrocie rynkowym jako moderatorów mechanizmów rozwiązujących problemy społeczne przy udziale zainteresowanych jednostek, grup lub ich przedstawicieli. Integracja systemów zarządzania ułatwiła wypracowanie i znalezienie rozwiązań pośrednich pomiędzy osiągnięciem celów urzędu a wspieraniem konkurencyjności polskich przedsiębiorców przez skuteczne działania kontrolne i nadzorcze.

29. **Usprawnienie wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji UE.** Integracja systemów zarządzania ujednotoci system zbierania danych do systemów wymiany informacji, do prowadzenia których zostały zobligowane inspektoraty. Każdy urząd w oparciu o wytyczne przekazane od głównych inspektoratów opracowuje sposób zbierania danych. Dzięki integracji systemów zarządzania będzie możliwe połączenie technik zbierania danych z planem działalności zgodnym z celami strategicznymi i operacyjnymi urzędu.
30. **Ujednoczony system zarządzania laboratoriami.** Większość laboratoriów posiada akredytowane księgi jakości, które nakładają obowiązek integracji systemów zarządzania. Wskutek tego posiadają metodyki badawcze, kompetentnych pracowników, sprzęt oraz niezbędną infrastrukturę do wykonywania badań odpowiadających wymaganiom systemów jakości.
31. **Podejście obywatelskie.** Potrzeby i oczekiwania klientów urzędów mają wpływ na realizowane procesy czy kompetencje wymagane od pracowników urzędu. Opinie klientów są zbierane i monitorowane, podejmowane są działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania urzędu oraz świadczonych usług publicznych, w szczególności prowadzonych badań laboratoryjnych.
32. **Wzrost wymagań i świadomości konsumentów.** Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, dostęp do informacji, prowadzona polityka informacyjna i edukacyjna w zakresie bezpieczeństwa żywności powodują większe wymagania i świadomość konsumentów, co skłania do podjęcia zmian strukturalnych w inspekcjach. Odpowiadając na te wyzwania, urzędy powinny łączyć systemy zarządzania, aby sprawnie przeprowadzić działania nadzorcze i kontrolne.
33. **Większe zaufania klientów urzędów.** Integracja systemów zarządzania doprowadzi do ograniczenia nacisków zewnętrznych podejmowanych w celu zaspokojenia potrzeb podmiotów kontrolowanych. Zapewni ona także większą przejrzystość działań i procedur, co doprowadzi do zwiększenia zaufania do instytucji oraz odbudowy wizerunku i prestiżu pracy w instytucji administracji rządowej.
34. **Korzyści dla przedsiębiorców.** Integracja systemów zarządzania skłoni urzędy do wprowadzenia szeregu działań konsolidacyjnych, które umożliwią stworzenie przejrzystych zasad kontroli, skrócenie czasu jej przeprowadzania, ustalenia kryteriów kar administracyjnych, obniżenia kosztów, jakie musi ponieść podmiot kontrolowany w związku z przygotowaniem się do kontroli i ograniczeniem normalnego trybu funkcjonowania przedsiębiorstwa poprzez wyznaczenie odpowiedniego pracownika do przedstawiania wymaganych dokumentów.
35. **Obniżenie kosztów transakcyjnych.** Zintegrowanie systemów zarządzania umożliwi urzędowi pełnienie funkcji koordynacyjnej dla przedsiębiorców poprzez zapewnienie ram prawnych w zakresie produkcji i prowadzenia obrotu produktami pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Skutkiem tego będzie obniżenie niepewności przed zawarciem umów oraz zagwarantowanie na wysokim poziomie określonych warunków ich wykonania. Dzięki temu zostanie stworzony wizerunek Polski jako kraju bezpiecznego obrotu rynkowego wolnego w produkcji od GMO.

36. **Integracja przyniesie korzyści dla polskiego eksportu.** Mocną stroną integracji systemów zarządzania jest sprawniejsze otwieranie nowych rynków zbytu dla polskich eksporterów. Poprzez zapewnienie kompleksowej kontroli oraz nadzoru w całym cyklu rolno-spożywczym, zgodnie ze standardami występującymi w krajach członkowskich, polskie produkty staną się bardziej konkurencyjne. Zwiększenie konkurencyjności polskich produktów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego będzie zależało od efektywności i integracji systemów zarządzania w urzędach, które będą wspierać kompleksową kontrolę na wysokim poziomie odpowiadającym wymaganiom państw trzecich.
37. **Integracja przyniesie korzyści dla importu.** Mocną stroną integracji systemów zarządzania będzie także większa kontrola nad produktami pochodzenia zwierzęcego i roślinnego wwożonymi do Unii Europejskiej przez polskie granice oraz porty morskie. Wskutek tego zwiększy się poziom bezpieczeństwa produktów roślinnych i zwierzęcych w Unii Europejskiej.

3.6.2 *Słabe strony integracji systemów zarządzania*

1. **Niewystarczająco systematyczne podejście do wdrażania systemów zarządzania** – problemem zidentyfikowanym w części urzędów jest niewystarczająco systematyczne podejście do wdrażania zmian organizacyjnych. Przejawia się ono w braku odpowiednio pogłębionego planu wdrożenia, fragmentarycznej implementacji nowych rozwiązań, nieprzeznaczenia odpowiednich zasobów, braku systematycznej weryfikacji rozwiązań, zarzucaniu wdrożenia oraz braku analiz integracji nowych rozwiązań z istniejącymi. Dotyczy to w szczególności tych rozwiązań organizacyjnych, które postrzegane są przez kierownictwo urzędów jako narzucone z zewnątrz, niekoniecznie w odpowiedzi na rzeczywiste potrzeby instytucji. W procesie rozwoju organizacji wycofywanie się z pewnych zmian może być wskazane, powinno to wynikać jednak z analizy sytuacji, a nie wytraconego impetu organizacyjnego. Każdy z systemów powinien mieć określoną funkcję i użyteczność, a wdrożeniom powinna towarzyszyć analiza dot. możliwości integracji z rozwiązaniami już funkcjonującymi.
2. **Wpływ struktury inspekcji na zmiany organizacyjne** – obecnie istniejący ustrój inspekcji nadzoru nad bezpieczeństwem żywności stanowi czynnik utrudniający integrację systemów zarządzania w urzędach. Każda z instytucji dysponuje w praktyce pewną autonomią, podlega natomiast zarówno pod wpływ urzędów wojewódzkich, jak urzędów centralnych odpowiedniej inspekcji. Dyrektywy wypływające z różnych ośrodków decyzyjnych nie są w pełni spójne, co przekłada się na mniejszą integrację systemów.
3. **Istotne zróżnicowanie metod zarządzania w różnych województwach** – powiązany problemem jest stosunkowo wysokie zróżnicowanie modeli zarządzania urzędów inspekcji w różnych województwa. Przekłada się to na utrudnienia dla klientów, ale utrudnia także wdrażanie całościowych zmian w inspekcji. Przykładowo, inicjatywa w zakresie wdrożenia wspólnego elektronicznego systemu obiegu dokumentów czy wymiany danych w całej inspekcji napotkałaby bardzo zróżnicowany poziom wdrożenia podobnych rozwiązań w poszczególnych urzędach. Co więcej, przyjęte rozwiązania i interpretacje miewają charakter nieformalny, co utrudnia świadome zarządzanie ich wdrażaniem i doskonaleniem.

4. **Zbyt hierarchiczny model zarządzania** – wykorzystanie doświadczenia i spostrzeżeń pracowników to cenny czynnik rozwoju każdej instytucji. W ramach działań projektowych, w niektórych urzędach zidentyfikowano kulturę organizacyjną negatywnie wpływającą na wykorzystanie tego zasobu. W takich urzędach pracownicy nie są zachęceni do przedstawiania swoich propozycji, ich zdanie nie jest brane pod uwagę podczas wdrażanych zmian. Także w codziennej pracy obawiają się aktywnego podejmowania decyzji, w całości opierając się na dyrektywach przełożonych.
5. **Ograniczone zasoby na systematyczne wdrożenie zmian organizacyjnych** – ze względu na koncentrację na zadaniach merytorycznych, urzędy wskazują na ograniczone możliwości finansowania działań organizacyjnych o charakterze rozwojowym i wdrożeniowym – także udział w projekcie SSN stanowił dla nich istotne obciążenie, co stanowi czynnik ryzyka dla skutecznego wdrożenia metod zarządzania, a szczególnie ich integracji.
6. **Brak zintegrowanego podejścia do systemów zarządzania** – na podstawie przeprowadzonej diagnozy okazało się, że urzędy w różny sposób wykorzystują dostępne zasoby. Skutkiem tego jest zróżnicowane podejście do wdrażania rozwiązań w ramach poszczególnych systemów zarządzania. Praktyka projektowa pokazała, że urzędy koncentrowały się głównie na tych komponentach zarządzania, które rozwiązywały ich bieżące problemy.
7. **Potrzeba wsparcia dla zmian na szczeblu krajowym** – szczególnie niektóre zmiany o charakterze systemowym powinny być wdrażane w urzędach na szczeblu wojewódzkim w wyniku decyzji podjętych przez urząd nadzorujący. Niektórym urzędom brakuje własnej inicjatywy do działań rozwojowych, inne zmiany (np. poprawa standardów, procedur, procesów i systemów IT) powinny być wdrażane konsekwentnie w całej inspekcji. Rekomenduje się wzmocnienie roli inicjacyjnej i koordynacyjnej urzędów nadzorujących.
8. **Niewystarczające zaangażowanie kierowników projektów w urzędach.** Wyznaczenie osób do udziału w projekcie miało istotne znaczenie dla wdrożenia wypracowanych rozwiązań. Można zaryzykować stwierdzenie, że im wyższe stanowisko pracownika w strukturze organizacyjnej urzędu, tym większe było zaangażowanie urzędu w projekt SSN oraz większa otwartość na wprowadzone zmiany. Wskutek tego wiele produktów prac projektowych może nie być wdrożonych z uwagi na czynnik osobowy decydujący o jego upowszechnieniu i wprowadzeniu. Rozwiązaniem w tym zakresie było bezpośrednie kontaktowanie się z kierownikami komórek organizacyjnych, którzy wdrażali we własnym zakresie rozwiązania wypracowane w trakcie trwania projektu.
9. **Zbiurokratyzowana kultura organizacyjna urzędu.** Brak odpowiedniego sposobu postępowania w urzędzie, wypracowanych procedur działania, zasad komunikacji, norm społecznych utrudniły wdrażanie rozwiązań wypracowanych w trakcie prac projektowych. Konsekwencją specjalizacji urzędów jest współpraca między komórkami organizacyjnymi oparta na procedurach i zakresach czynności. Integracja systemów zarządzania zmotywowała do wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie komunikacji wewnętrznej, form integrowania pracowników oraz tworzenia alternatywnych obiegów dokumentów czy ścieżek przekazywania informacji.

10. **Niepełna wiedza pracowników na temat systemów zarządzania.** Trudnością we wprowadzaniu efektów prac jest niewystarczający poziom wiedzy pracowników i kierownictwa oraz zdolność do identyfikowania korzyści, które będą miały miejsce po ich wdrożeniu. Trudność ta jest następstwem kultury organizacyjnej jednostki o wysokiej specjalizacji, w której relacje są określone ścisłymi procedurami postępowania. Rekomenduje się wprowadzanie usprawnień w sferze kluczowych zadań dla urzędów, co będzie wspierać powiązanie korzyści z wdrażanymi rozwiązaniami w zakresie poszczególnych systemów zarządzania.
11. **Krótkotrwałe efekty prac.** Czynnikiem ryzyka związanym z wprowadzeniem integracji systemów zarządzania jest niechęć do upowszechniania i utrwalania wyników prac projektowych z powodu trudnej sytuacji finansowej inspektoratów. Trudności finansowe powodują brak zainteresowania wprowadzaniem jakichkolwiek usprawnień, ponieważ powiązane są one z dodatkową pracą, za którą pracownicy nie są nagradzani. Fakt ten przyczynia się do obniżenia ich motywacji, a w konsekwencji do rutynowego wykonywania powierzonych obowiązków bez inicjowania nowych działań wspierających rozwój urzędu. Rekomenduje się, aby w ramach analizy ryzyka zidentyfikować potencjalne zagrożenia w urzędzie, a następnie wypracować w oparciu o metodykę działania systemów zarządzania (ZPC, ZPK, ZPP) rozwiązania mitygujące.
12. **Brak równomiernego rozwoju systemów zarządzania.** Działania projektowe pokazały, że w urzędach występują dysproporcje w zakresie poziomów rozwoju systemów zarządzania (ZPC, ZPP, ZPK). Przyczyną tej sytuacji jest brak całościowego podejścia do działań standaryzacyjnych. Skutkiem natomiast jest brak zrównoważonego rozwoju urzędu opartego na integracji systemów zarządzania.
13. **Nadmiar rozwiązań zarządczych.** Ze względu na praktykę postrzegania każdego systemu zarządzania (ZPC, ZPP, ZPK) oddzielnie istnieje ryzyko stworzenia wielu rozwiązań zarządczych, które mogą doprowadzić do dezintegracji, problemów w ich wdrażaniu oraz dublowania się funkcji systemów. Głównym zagrożeniem w tej sytuacji jest trudność w monitorowaniu wypracowanych rozwiązań w ramach kontroli zarządczej.

4 Mechanizmy zwiększania efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach oraz optymalizacji struktur

Rekomendacje przedstawione w rozdziale 3.5 obejmują działania, które co do zasady mogą być zainicjowane przez kierownictwa urzędów – ta perspektywa stanowiła priorytet w ramach działań doradczych w urzędach. W niniejszym rozdziale wskazano natomiast szersze rekomendacje dotyczące optymalizacji struktur organizacyjnych oraz zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach, wynikające przede wszystkim z prac w ramach obszaru ZPP. Rekomendacje w tym rozdziale dotyczą więc zagadnień systemowych – ich wdrożenie powinno odbywać się bądź z inicjatywy urzędów centralnych, bądź z potrzeby zmian instytucjonalnych i prawnych na poziomie wojewódzkim.

Szczegółowe rekomendacje i uzasadnienia w zakresie usprawnień w procesach oraz usprawnień organizacyjnych wspierających wyższą efektywność procesów zostały zawarte w dokumentach podsumowujących prace w obszarze ZPP w projekcie. Przedstawione poniżej zestawienie obejmuje kluczowe kierunki rekomendacji.

Rekomendacje dotyczące usprawnień poszczególnych procesów sformułowano dla urzędów oraz grup urzędów – ze względu na szczegółową specyfikę procesów, ich ramy organizacyjne i prawne, cele itd. Zidentyfikowano jednak szereg zbliżonych i analogicznych zagadnień w nowych inspekcjach. Poniższe sumaryczne rekomendacje dotyczą obydwu grup urzędów objętych projektów, o ile nie zaznaczono inaczej.

4.1 Optymalizacja struktur organizacyjnych



Konsolidacja inspekcji bezpieczeństwa żywności – informacje pozyskane podczas realizacji działań projektowych wskazują na zasadność rozwoju instytucjonalnego inspekcji w kierunku stworzenia w Polsce nowego jednolitego zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności na wszystkich etapach produkcji, przez skonsolidowanie wszystkich procesów kontrolnych i monitorujących w całym łańcuchu żywnościowym. Taka zmiana pozwoliłaby na zwiększenie skuteczności nadzoru, ustrukturyzowanie współpracy oraz efektywniejsze wykorzystanie zasobów inspekcji.



Analiza zasadności wprowadzenia pionizacji w urzędach inspekcji bezpieczeństwa żywności – jako urzędy administracji zespolonej, wojewódzkie inspektoraty weterynarii oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa podlegają kierownictwu wojewodów. Równocześnie urzędy na poziomie wojewódzkim pracują w ramach kierunków merytorycznych zleconych przez urzędy centralne. Taka macierzowa zależność została zidentyfikowana jako jeden z czynników negatywnie wpływających na spójność działania inspekcji na terenie całego kraju. Różnice organizacyjne, wynikające ze statusu zespolonej administracji rządowej w województwie, przekładają się m.in. na poziom realizacji procesów i procedur, co ma praktyczny wpływ na decyzje merytoryczne oraz poziom kontaktu z interesariuszami. Głębsza integracja działalności w ramach grupy urzędów została natomiast

zidentyfikowana jako jedna z istotnych potrzeb inspekcji, co znalazło wielokrotne potwierdzenie w opinii zespołów projektowych po stronie urzędów. Pogłębienie strategicznego kierowania całymi inspekcjami powinno wiązać się ze wzmocnieniem urzędów centralnych, w tym ich kompetencji w zakresie organizacji i budżetowania.



Analiza zasadności reorganizacji struktur urzędów Inspekcji Weterynaryjnej – urzędy odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności cechuje zróżnicowana struktura organizacyjna. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa ma strukturę dwuszczeblową, natomiast Inspekcja Weterynaryjna trzyszczeblową – powiatowy lekarz weterynarii stanowi organ odpowiedzialny za większość zadań w zakresie bezpośredniego nadzoru, natomiast w wojewódzkich inspektoratach realizowane są działania kontrolne i nadzorcze w stosunku do urzędów powiatowych. Podczas działań projektowych uczestnicy po stronie urzędów wielokrotnie wskazywali na problemy kadrowe i organizacyjne w powiatowych inspektoratach weterynarii – jednym z wariantów ich rozwiązania mogłoby być wzmocnienie szczebla wojewódzkiego, na którym dochodziłoby do zarządzania personelem. Analiza procesowa wskazała także na problemy dotyczące strukturalnych założeń procesów *Kontrola działalności jednostek w administracji rządowej* oraz *Przeprowadzanie audytów w Powiatowych Inspektoratach Weterynarii*, które należą do kluczowych procesów realizowanych na szczeblu wojewódzkim i angażują znaczne zasoby. Okazuje się, że odsetek negatywnych sprawozdań jest podobny rok do roku, a wyniki działań kontrolnych w ograniczonym stopniu wpływają na jakość funkcjonowania urzędów na szczeblu powiatowym. W dwustopniowej strukturze analogicznej do Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, wojewódzki lekarz weterynarii dysponowałby bezpośrednią kontrolą nad poprawą poziomu działań nadzorczych, realizowanych na terenie województwa – możliwe byłoby pogłębione wyznaczanie celów, zarządzanie personelem w oddziałach. Zamiast wykonywanych w każdym roku kosztownych kontroli i audytów, WLW mogłoby skoncentrować zasoby na wdrażaniu działań naprawczych w powiatowych oddziałach wojewódzkiej inspekcji. Ta rekomendacja wymagałaby zmiany ustroju Inspekcji Weterynaryjnej.



Uporządkowanie systemów IT na szczeblu centralnym i wdrożenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów – wdrożenie elektronicznych systemów zarządzania dokumentacją identyfikowane było jako kluczowy warunek rozwoju zarządzania procesowego w urzędach. Taka zmiana organizacyjna przyniosłaby usprawnienie efektywności realizowanych procesów, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, skrócenie czasu trwania procedur, a także mogłoby przyczynić się do efektywniejszej komunikacji i raportowania oraz cyfryzacji działań. Obecnie systemy wdrożone są na różnym poziomie w różnych urzędach danej grupy – istotną rolę odgrywa zespolenie z administracją wojewódzką. O ile wdrażanie ww. systemu w indywidualnych urzędach przynosi korzyści, o tyle szczególnie wskazane byłoby wdrożenie na poziomie całej grupy urzędów, co mogłoby wydatnie usprawnić komunikację

i raportowanie na poziomie całej inspekcji. Takie działania byłyby łatwiejsze na gruncie wyżej opisanych zmian strukturalnych, wymagałyby jednak silnego zaangażowania i inicjatywy ze strony urzędów centralnych.



Ujednolicenie podejścia do procedur, procesów i dokumentacji – problemem często zgłaszanym przez interesariuszy systemu nadzoru (przedsiębiorców) oraz dostrzeganym przez pracowników inspekcji jest niejednolite podejście do interpretacji aktów prawnych, wdrożonych procedur czy formularzy dokumentacji. Dotyczy to także realizowanej polityki w zakresie wymiaru nakładanych kar. Niejednolite podejście może być problemem zarówno dla przedsiębiorców, którzy muszą funkcjonować w niespójnym otoczeniu kontrolnym, jak i samych pracowników realizujących kontrole. W ramach projektu podjęto działania mające na celu uspojnienie podejścia – szczególną inicjatywą wykazał się w tej kwestii Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Rekomendowane są dalsze działania w tym kierunku, natomiast zmiana jakościowa mogłaby wynikać z wdrożenia wyżej wskazanych rekomendacji – przyjęcie jednego systemu zarządzania dokumentacją wspierałoby także uspojnienie podejścia do procesów. W zakresie interpretacji aktów prawnych oraz polityki stosowania kar wskazana byłaby inicjatywa i przewodnia rola urzędów centralnych.



Rozwój i dostęp do centralnych baz danych dotyczących osób i podmiotów kontrolowanych – inspektoraty wskazują na deficyty w zakresie dostępu do informacji, szczególnie tych gromadzonych przez inne organy administracji publicznej. Przekłada się to na utrudnione planowanie kontroli, szczególnie w odniesieniu do działalności produkcyjnej podmiotów nieobjętych obowiązkiem rejestracji (dotyczących np. rolników indywidualnych). Wskazano także, że dostęp do baz PESEL oraz rejestru CEIDG przyczyniłby się do skuteczniejszej realizacji procedur nakładania mandatów. Rekomenduje się całościową analizę danych zbieranych przez różne organy administracji publicznej, w tym wszystkie urzędy nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i badanie możliwości poszerzenia dostępu inspekcji do danych w uzasadnionych przypadkach.

4.2 Zwiększanie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach

Urzędy kontroli bezpieczeństwa żywności zatrudniają wykwalifikowanych specjalistów. Zwiększenie efektywności zaangażowania tych pracowników stanowi czynnik sukcesu dla zapewnienia wysokiego poziomu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. W niniejszej sekcji wskazano główne wnioski z analizy alokacji zasobów w procesach referencyjnych realizowanych w urzędach. Działania projektowe w zakresie zarządzania przez procesy umożliwiły sformułowanie wniosków w IW oraz PIORiN na podstawie analizy pracochłonności, analizy map realizowanych procesów, map zoptymalizowanych procesów oraz wywiadów procesowych.

4.2.1 Zwiększenie elastyczności struktury organizacyjnej poprzez koncentrację na podejściu procesowym

W ramach prac analitycznych przyjęto założenie, że na zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich decydujący wpływ ma struktura organizacyjna, która w głównej mierze reguluje organizację i warunki pracy w urzędzie. Wpływ struktury organizacyjnej był rozpatrywany na dwóch płaszczyznach: pojedynczego urzędu oraz inspekcji jako całości.

Wszelkie zmiany systemowe wymagają przygotowania struktury organizacyjnej urzędów do wprowadzenia nowych mechanizmów. Z tego względu wyzwaniem jest zapewnienie elastyczności instytucjonalnej. Rekomendowanym podejściem w tym zakresie jest koncentracja na podejściu procesowym. Zastosowanie podejścia procesowego ułatwi przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi oraz wpłynie na usprawnienie obiegu dokumentów w urzędzie. Doprowadzi do sprawnego przekazywania informacji kluczowych pod względem bezpieczeństwa żywności w zakresie nielegalnie prowadzonej działalności w ramach produkcji artykułów spożywczych pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego. Wskutek tego nastąpi również poprawa komunikacji wewnętrznej poprzez zwiększenie odpowiedzialności każdego pracownika za przekazanie informacji będącej częścią procesu komunikacyjnego w urzędzie. Podejście procesowe powinno umożliwić: inicjowanie i dokonywanie zmian odpowiadających nowym sytuacjom, niezwłoczne dostosowanie procedur do wprowadzanych aktów prawnych, dopasowanie struktury wewnętrznej do nowych wyzwań wynikających z sytuacji w województwie (kraju), skrócenie procesów decyzyjnych, wyбору różnych dróg realizacji zadań oraz wprowadzenie koncepcji procesowej ze względu na charakter relacji występujących pomiędzy pracownikami.

Wykorzystanie zarządzania procesowego do optymalizacji struktur organizacyjnych jest kluczowe. Na podstawie zidentyfikowanych procesów w IW i PIORiN oraz występujących pomiędzy nimi różnic można zarekomendować ujednoczenia, które staną się podstawą do wprowadzania procesów w nowej inspekcji. Warunkiem optymalizacji alokacji zasobów jest wprowadzenie dwustopniowej struktury organizacyjnej, która poprzez spłaszczoną strukturę umożliwi efektywniejszą specjalizację w zakresie wykonywanych zadań oraz pełniejszy nadzór merytoryczny. Do skuteczniejszej alokacji zasobów przyczyni się także centralizacja prowadzenia kontroli na poziomie PIW. Podstawą alokacji zasobów jest doskonalenie mechanizmów i narzędzi zintegrowanych z systemem kontroli zarządczej.

4.2.2 Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej

Jak już zaznaczono na wstępie niniejszego raportu w odniesieniu do organizacji wewnętrznej WIW nie stwierdzono negatywnego wpływu struktury organizacyjnej na różnice procesowe. Przyporządkowanie zadań do stanowisk różni się pomiędzy urzędami, co do zasady przebieg procesów jest jednak zbliżony w różnych analizowanych urzędach, co wskazuje na ich efektywną strukturę.

W przypadku urzędów Inspekcji Weterynaryjnej zaobserwowano jednak przesłanki świadczące o problematycznej strukturze całej grupy urzędów. Dotyczy to przede wszystkim roli wojewódzkich inspektoratów weterynarii, które pełnią głównie funkcje nadzorcze wobec inspekcji w powiatach, zgodnie z obecnym ustawowym ustrojem IW. Analiza pracochłonności procesów oraz przeprowadzone warsztaty i wywiady w zakresie zarządzania przez procesy wskazują, że kluczowe procesy „Kontrola działalności organów administracji rządowej”

(w trybie zwykłym i uproszczonym), które stanowią „sens istnienia” urzędów WIW, posiadają ograniczony wpływ na działania podległych urzędów powiatowych inspektoratów weterynarii. Pracownicy WIW wskazują, że wnioski z kontroli nie zawsze są efektywnie wdrażane i nie przekładają się na sankcje.

Podobne refleksje zgłoszono do procesu „Przeprowadzanie audytu w PIW”, który także podlegał wielokrotnej analizie. Jest on bardzo pracochłonny i w opinii pracowników nie zawsze wpływa na poziom nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Wpływ na to mają m.in. ograniczone zasoby i problemy kadrowe, które odnotowuje się w urzędach PIW.

W IW urzędy PIW realizują kluczowy proces planowania kontroli bezpieczeństwa żywności, co podważa możliwość sterowania kontrolami na poziomie województwa i utrudnia sprawozdawczość. Dla porównania, w urzędach PIORiN to urzędy WIORiN odpowiadają za planowanie w oddziałach, dzięki czemu możliwe jest lepsze skoordynowanie działań inspekcji na poziomie wojewódzkim.

Powyższe problemy wynikają z ram prawnych funkcjonowania IW, a ich rozwiązanie wymagałoby całościowej reformy systemu. Rekomendowanym do rozważenia rozwiązaniem jest podporządkowanie inspekcji weterynaryjnej na szczeblu powiatowym urzędowi WIW (np. w formie oddziałów WIW). Zamiast pracochłonnej kontroli urzędy WIW mogłyby bezpośrednio wpływać na wykonywanie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Jednocześnie instytucje na szczeblu powiatowym zostałyby odciążone w zakresie funkcji pomocniczych (procesów kadrowych, zakupowych, finansowych i administracyjnych).

Oprócz rekomendowanej do rozważenia zmiany ustroju systemu inspekcji weterynaryjnej, obejmującej integrację urzędów WIW i PIW na terenie województwa, możliwe jest także częściowe zminimalizowanie problemu poprzez pogłębienie współpracy PIW i WIW, obejmujące m.in. odpowiednią organizację procesów i systemów informatycznych. Takie działanie pozwoliłoby np. na sprawniejszą sprawozdawczość.

Mapowanie oraz ankieta procesowa wskazały na wysoką pracochłonność realizowanych przez WIW procesów związanych z kontrolą działalności PIW, które nie znajdują bezpośredniej analogii w procesach WIORiN ze względu na różnice organizacyjne.

Na zwiększenie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi mogłaby wpłynąć potencjalna konsolidacja systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce. Głównym wyzwaniem w tej mierze są jednak różnice w strukturach organizacyjnych PIORiN, IW, PIS, IHARS. Trudnością jest zatem wybór najbardziej optymalnego modelu struktury organizacyjnej, zapewniającego skuteczne zarządzanie inspekcją. Propozycją jest stworzenie dwustopniowej struktury organizacyjnej zintegrowanej inspekcji składającej się z głównego urzędu oraz wojewódzkich inspektoratów wyposażonych w jednostki organizacyjnej działające na obszarze powiatów. Uzasadnieniem dla tego modelu dwustopniowego jest spłaszczenie struktury oraz rozszerzenie poziome oparte na zakresie przedmiotowego działania.

4.2.3 Organizacja Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Na podstawie zebranej wiedzy o procesach realizowanych w większości urzędów wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa nie zidentyfikowano wad struktury organizacyjnej – struktura nie wpływa w tych urzędach negatywnie na efektywność realizacji procesów. Wyjątek stanowią tutaj te urzędy, w których działają delegatury.

Funkcjonowanie delegatur wprowadza do struktury dodatkowy szczebel hierarchii i wynikające z niego role związane z akceptacją i nadzorem procesów. Ponieważ zadania te muszą być realizowane także na szczeblu całego urzędu WIORiN, dochodzi do zdublowania zadań procesowych i wprowadzenia nadmiarowych ról w procesie. Rekomenduje się rozważenie przekształcenia delegatur w oddziały w tych urzędach, w których jeszcze one funkcjonują. Dodatkowym argumentem jest standaryzacja struktury urzędów w poszczególnych miastach, w celu usprawnienia sposobu funkcjonowania.

Przekształcenie delegatur w oddziały terenowe byłoby rekomendowanym działaniem wynikającym z mapowania procesów. Warto zastanowić się jednak nad ścieżką pośrednią związaną z wprowadzeniem nowej drogi służbowej, która w kluczowych procesach mogłaby stanowić usprawnienie do czasu przekształcenia delegatur w jednostki organizacyjne.

W dotychczasowej drodze służbowej występuje hierarchiczna struktura przekazywania zadań do wykonania. Zgodnie z obecną drogą służbową kierownik komórki organizacyjnej wojewódzkiego inspektoratu przekazuje zadanie do wykonania kierownikowi delegatury. Kierownik delegatury przekazuje zadanie następnie do koordynatora w delegaturze, który zleca wykonanie zadania kierownikowi oddziału terenowego. Ostatnim ogniwem jest pracownik oddziału terenowego realizujący zadanie. Słabością tej drogi służbowej jest niewystarczające wsparcie merytoryczne osób przekazujących zadania oraz problemy komunikacyjne wynikające z konieczności zachowania wszystkich szczebli drogi służbowej. Wydłużona ścieżka służbowa ogranicza reakcję na potencjalne zagrożenia. W sytuacji ryzyka najistotniejszy jest kontakt pomiędzy kierownikiem komórki organizacyjnej a pracownikiem oddziału terenowego. Rekomendowane usprawnienie ścieżki służbowej polegałoby na bezpośrednim kontakcie pracownika oddziału terenowego z kierownikiem komórki organizacyjnej wojewódzkiego inspektoratu i przekazanie do wiadomości informacji koordynatorowi w delegaturze oraz kierownikowi delegatury. Proponowana droga służbowa umożliwi uelastycznienie struktury organizacyjnej oraz efektywniejszy nadzór merytoryczny sprawowany przez kierownika komórki organizacyjnej.

4.2.4 Integracja systemów zarządzania z systemem zarządzania wiedzą w urzędach

Uzasadnieniem dla integracji systemów zarządzania przez cele, zarządzania przez procesy oraz zarządzania przez kompetencje z systemem zarządzania wiedzą jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania urzędu w sytuacji zastępstw pracowników, wprowadzenia nowego pracownika do wykonywanych obowiązków oraz zapewnienia sukcesji po odejściu pracownika z urzędu. System zarządzania wiedzą powinien wynikać ze świadomości kierownictwa gromadzenia wiedzy oraz rozumienia przez pracowników korzyści z wprowadzenia procedury zarządzania wiedzą.

Wśród efektów wprowadzenia procedury zarządzania wiedzą opartej na podejściu zasobowym oraz procesowym można wymienić:

1. wypracowanie sposobu dzielenia się wiedzą z nowymi pracownikami;
2. opracowanie bazy wiedzy pracowników dla zatrudnionych nowych inspektorów oraz dla osób, które będą ich zastępowały;
3. zmniejszenie kosztów wynikające z konieczności przygotowania nowego pracownika do wykonywania powierzonych mu zadań;
4. zaoszczędzenie czasu pracownika oddelegowanego do wykonania zadań;

5. zapewnienie ciągłości funkcjonowania komórki organizacyjnej;
6. zwiększenie przejrzystości pracy pracowników komórki organizacyjnej;
7. usprawnienie komunikacji wewnętrznej pomiędzy pracownikami komórek organizacyjnych;
8. doskonalenie wykonywanych zadań ustawowych;
9. efektywniejsze planowanie wykonywania procesów w komórce organizacyjnej oraz zwiększenie zaangażowania pracowników urzędu w doskonalenie organizacji pracy.

Efektom podjętych prac powinno być stworzenie bazy dokumentów wewnętrznych zawierających informacje na temat funkcjonowania komórek organizacyjnych, a w konsekwencji całego urzędu. Przygotowanie bazy dokumentów wewnętrznych oraz opracowanie nowego obiegu dokumentów opartego na systemie procesowym umożliwi skatalogowanie procesów oraz opisanie sposobu ich wykonania, a także zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych prowadzących proces.

4.2.5 Wdrożenie pogłębionej analizy obciążenia pracą

Opierając zwiększanie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi na integracji systemów zarządzania oraz zmianie struktury organizacyjnej, rekomenduje się analizę obciążenia pracą pracowników, komórek organizacyjnych i urzędów. Wdrożenie pogłębionej analizy obciążenia pracą może wyznaczyć kierunek do efektywniejszej alokacji środków, szczególnie w przypadku wprowadzenia pionizacji. Analiza procesów wykonywanych przez komórki organizacyjne umożliwi przypisanie każdemu pracownikowi zakresu obowiązków i oszacowanie, ile w rzeczywistości jest potrzebnych osób do ich realizacji.

Metodami służącymi do oceny pracochłonności mogą być:

1. automatyczna rejestracja czasu wykonywania operacji w systemie procesowym (typu elektronicznego systemu obiegu dokumentów, ale z funkcją raportowania czasu pracy);
2. codzienna deklaracyjna rejestracja czasu pracy w alokacji na zadania w systemie informatycznym (jest to standard w wielu branżach);
3. cykliczna, np. comiesięczna szczegółowa ankieta w rozbiciu na wszystkie zadania pracownika, które wyodrębniono i nazwano.

Wśród słabych stron utrudniających zwiększenie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi można wymienić:

1. hierarchiczna struktura organizacyjna wpływająca na pracochłonność poszczególnych procesów, generująca konieczności wielostopniowej akceptacji czynności inspektorów oraz wytwarzanej dokumentacji;
2. wydłużenie hierarchii pionowych poprzez wprowadzenie szczebla delegatur, co przekłada się na wyższy poziom komplikacji i długości zmapowanego procesu i utrudnia utrzymywanie usług na odpowiednim poziomie;
3. trudności w identyfikacji ról występujących w strukturze procesu z uwagi na wydłużenie hierarchii pionowej;
4. brak uwzględnienia struktury organizacyjnej urzędu podczas mapowania procesów.

Rekomendacje:



1. realizacja projektu wprowadzającego zmiany w strukturze organizacyjnej wynikające z podejścia procesowego;
2. realizacja projektu polegającego na wdrożeniu systemu monitorowania czasu pracy pracowników nad poszczególnymi zadaniami;
3. przygotowanie projektu mającego na celu wdrożenie systemu zarządzania wiedzą w urzędach w celu opracowania narzędzi i metodyk katalogowania wiedzy pracowników.

Główne korzyści wprowadzania zmian systemowych w urzędach, podnoszące efektywność zarządzania zasobami ludzkimi, obejmują:

1. zmianę stylu zarządzania publicznego,
2. wprowadzenie egalitarnej komunikacji,
3. odhierarchizowanie i odformalizowanie zarządzania urzędem,
4. poprawę organizacji i warunków pracy oraz procesów związanych z zarządzaniem ludźmi,
5. efektywne wykorzystywanie ograniczonych zasobów (infrastrukturalnych, technologicznych).

5 Dane źródłowe wykorzystane w raporcie:

Podczas tworzenia raportu wykorzystano poniższe źródła informacji opracowane przez PwC:

1. Raport z rekomendacjami w zakresie alokacji zasobów ludzkich w procesach oraz struktur organizacyjnych, uwzględniający grupy urzędów oraz wspólne ramy urzędowego nadzoru i kontroli nad jakością i bezpieczeństwem żywności;
2. Raport jednostkowy podsumowujący poziom dojrzałości organizacyjnej;
3. Raporty jednostkowe „Założenia systemów zarządzania” podsumowujące przegląd systemów zarządzania w danym urzędzie;
4. Listy procesów każdego z urzędów wraz z ich priorytetyzacją;
5. Raport zbiorczy z diagnozy zawierający wyniki przeglądu: „Przegląd systemów zarządzania”;
6. Raporty jednostkowe „Założenia systemów zarządzania”;
7. Informacje podsumowujące zakończone ścieżki doradztwa w każdym urzędzie;
8. Opracowane macierze: trudność wdrożenia usprawnienia vs. korzyści;
9. Mapy zoptymalizowanych procesów;
10. Raport podsumowujący mapowanie kluczowych procesów nadzoru nad bezpieczeństwem żywności;
11. Raport podsumowujący realizację Modułu III;
12. Raporty jednostkowe z optymalizacji procesów;
13. Raporty częściowe i raport zbiorczy, zawierające analizę danych zawartych w AIOS z przeprowadzonych szkoleń i warsztatów;
14. Zbiorcze zestawienie zawierające analizę wyników testów (pre- i posttestów) sprawdzających nabycie wiedzy przez uczestników podczas szkoleń;
15. Wnioski i zalecenia do studium wykonalności systemu informatycznego inspekcji bezpieczeństwa żywności;
16. „Plany działań doradczych” dla poszczególnych urzędów;
17. Plany komunikacji.