

Projekt „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



---

# Raport podsumowujący projekt systemowy „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”



## ***Szanowni Państwo,***

Przekazuję na Państwa ręce raport z projektu systemowego „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”. Aż 168 urzędów administracji rządowej współpracowało z nami przy tym projekcie: wszystkie ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie, a także 105 urzędów administracji zespolonej i niezespolonej z każdego regionu Polski. Razem rozwijaliśmy narzędzia sprawnego i efektywnego zarządzania publicznego.

Zakończona właśnie cała seria spotkań i wspólnych działań to jednak nie koniec. Powodzenie projektu „Procesy, cele, kompetencje” zależy teraz od Państwa, pracowników urzędów, które w nim uczestniczyły. Udało nam się wypracować wiele przydatnych narzędzi zarządzania, ale przecież nawet najlepsze narzędzie jest bezwartościowe, jeżeli nikt z niego nie korzysta. Mam nadzieję, że efekty projektu będą Państwu dobrze służyły.

Tak wiele instytucji działających wspólnie i wymieniających się doświadczeniami w zakresie zarządzania to dodatkowy, choć niewzględniany w formalnej ewaluacji, efekt naszego projektu. Komunikacja, udzielanie sobie nawzajem wsparcia, rozmowa z osobami w innych urzędach, które borykają się z podobnymi problemami to znakomity sposób na podnoszenie własnych kompetencji. Czasem przeszkoda, która nam wydaje się nie do przejścia, w innym urzędzie już dawno została usunięta. Mam nadzieję, że powstała sieć osób zajmujących się zarządzaniem publicznym znajdzie teraz, po projekcie, nową własną formę funkcjonowania.

Nie sposób sprawnie zarządzać bez punktu odniesienia. Może nam się wydawać, że stosujemy najlepsze narzędzia i robimy to wyjątkowo sprawnie, ale dopóki nie porównamy owoców naszej pracy z innymi, dopóty będzie to tylko nasza subiektywna opinia. Dlatego zachęcam państwa do benchmarkingu, weryfikowania przyjętych przez siebie rozwiązań poprzez konfrontowanie wyników z podobnymi instytucjami, to bardzo ważne. Szczególnie warto podpatrywać lepszych od siebie.

W systemach zarządzania, całej skomplikowanej metodologii i terminologii, łatwo się zagubić, łatwo stracić z oczu najważniejszy cel działania każdego urzędu – pracę na rzecz obywatela. Podejmując każdy projekt racjonalizacji procesów i odbiurokratyzowania, powinniśmy zawsze pamiętać o zadaniu sobie pytania, jak wprowadzana zmiana wpłynie na jakość usług, które świadczymy obywatelom.

Chciałabym bardzo serdecznie Państwu, ogromnej grupie członków korpusu służby cywilnej, podziękować za ciężką pracę w ramach naszego projektu. „Procesy, cele, kompetencje” cieszą się bardzo dobrą opinią. Przede wszystkim dzięki Państwu!

**Claudia Torres-Bartyzel**

**Szef Służby Cywilnej**



## Streszczenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie działań, wniosków i rekomendacji realizowanych w ramach projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”.

Projekt skierowany był do 168 urzędów administracji rządowej w Polsce i podzielony został na 3 zadania. Celem projektu było wsparcie urzędów administracji rządowej we wdrażaniu nowoczesnych metod zarządzania, tj. zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje.

Zadanie 1. pn. „Wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania w ministerstwach oraz centralnych i wojewódzkich urzędach administracji rządowej” skierowane było do grupy 63 ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich. Zadanie 2. pn. „Wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania w urzędach administracji rządowej w województwie” obejmowało 8 grup urzędów, tj. wybrane urzędy administracji niezespoliczonej: okręgowe urzędy miar, urzędy statystyczne i regionalne dyrekcje ochrony środowiska oraz wybrane urzędy administracji zespolonej: kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty weterynarii oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa. Zadanie 3. pn. „Usługa wsparcia KPRM we wdrażaniu zmian organizacyjnych w urzędach administracji rządowej”, którego produktem jest niniejszy raport, stanowi podsumowanie działań w ramach całego projektu.

Raport sporządzony został na podstawie produktów i wniosków uzyskanych w wyniku realizacji Zadań 1 i 2 oraz danych zebranych za pomocą dodatkowych metod i narzędzi badawczych zastosowanych w ramach Zadania 3. Podstawą do formułowanych w raporcie tez były również wnioski wynikające z raportów ewaluacyjnych dotyczących projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich oraz innych produktów uzyskanych w wyniku realizacji tych projektów. Uwzględnione zostały wnioski, rekomendacje, założenia określone w dokumentach urzędowych o charakterze strategicznym oraz w opracowaniach teoretycznych i ekspertyzach dotyczących zarządzania w instytucjach publicznych. Dokument uwzględnia również rozwiązania wynikające z aktów prawnych regulujących funkcjonowanie administracji rządowej oraz służby cywilnej.

Raport składa się z 5 kluczowych rozdziałów. Najistotniejszą część raportu stanowią wnioski i rekomendacje dotyczące zmian organizacyjnych w urzędach. Raport poprzedzony został wstępem Szefa Służby Cywilnej, a następnie wprowadzeniem ze strony opiekuna naukowego.

Wprowadzenie opiekuna stanowi podstawę teoretyczną do prezentowanych w kolejnych rozdziałach wniosków i rekomendacji. Przedstawione zostały współczesne tendencje dotyczące zarządzania w administracji publicznej wskazywane w literaturze przedmiotu, zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Uwaga skierowana przede wszystkim na klientocentryczny nurt zarządzania i działania podejmowane na rzecz zwiększenia jakości obsługi obywateli. Opisano aktualne trendy modernizacji urzędów i czynienia ich bardziej przyjaznymi dla klientów, a jednocześnie osiągnięcia efektywności poprzez wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań i metod zarządzania. Podjęta została również problematyka zarządzania w administracji publicznej w nurcie m.in. New Public Management, gdzie główny nacisk kładziony jest na skuteczność i efektywność działań oraz na nurt The New Governance, gdzie w zarządzaniu w administracji publicznej dominują sieci, partycypacja społeczna czy e-government. Podkreślone zostały również nowe trendy w zarządzaniu jakością.

W kolejnej części opisano metodykę prowadzonych w ramach projektu badań. W podrozdziale zaprezentowano wykorzystane metody i narzędzia badawcze, które pozwoliły zgromadzić dane i informacje na temat zarządzania w urzędach administracji rządowej objętych projektem. Charakterystyka dotyczy zarówno metod ilościowych wykorzystujących m.in. wywiady standaryzowane, jak też metod jakościowych, gdzie zastosowano m.in. studia przypadków. Podkreślono wykorzystanie triangulacji, rozumianej jako zastosowanie zróżnicowanych metod

badawczych tworzących podstawy do wnioskowania. Uzyskane w ten sposób dane i informacje stanowiły podstawę do formułowania wniosków, wnioski natomiast stanowiły kanwę dla tworzenia rekomendacji wskazujących na kierunki doskonalenia zarządzania w administracji rządowej. Przeprowadzone badania, wyprowadzone na ich podstawie wnioski oraz zaproponowane rekomendacje mają charakter aplikacyjny.

Rozdział drugi zawiera prezentację wyników diagnozy dojrzałości organizacyjnej urzędów, która została przeprowadzona w ramach Zadania 1 oraz Zadania 2. Rozdział stanowi podbudowę analityczną do prezentowanych w kolejnych częściach raportu wniosków i rekomendacji. Przedstawione zostały – w ujęciu analityczno-statystycznym – wnioski i rekomendacje w zakresie dojrzałości organizacyjnej urzędów, wynikające z przeprowadzonych audytów systemów zarządzania. Zostały one przedstawione w formie zagregowanej, na podstawie analiz liczbowych przeprowadzonych dla grup urzędów w perspektywie dojrzałości organizacyjnej, z uwzględnieniem poszczególnych systemów zarządzania objętych projektem oraz systemu kontroli zarządczej i integracji systemów zarządzania. Wnioski wskazują różnice poziomów dojrzałości zidentyfikowanych w poszczególnych grupach urzędów, oraz w jakim stopniu zdiagnozowany, zróżnicowany stan zarządzania w poszczególnych urzędach sprzyja integracji systemów zarządzania. Ponadto omówione zostały, wykorzystane w ramach Zadania 1 i 2, modele dojrzałości organizacyjnej urzędów. W związku z tym, że modele dojrzałości przyjęte na potrzeby dwóch zadań nie były tożsame, zaprezentowane i omówione zostały oba z nich. Następnie przedstawiono ich kluczowe założenia z punktu widzenia badania dojrzałości organizacyjnej (takich jak np. przyjęte kryteria oceny dojrzałości, ich poziomy), a także punktów wspólnych. Rozdział wskazuje również rolę modeli dojrzałości w diagnozie zarządzania w urzędach administracji publicznej. Na koniec tej części podjęto próbę oceny potencjału doskonalenia w grupach urzędów z perspektywy pracowników urzędów objętych projektem.

Trzecia część raportu skupia się wokół integracji systemów zarządzania. Na wstępie opisana została istota integracji systemów zarządzania poprzez wskazanie, czego dotyczy, jak się przejawia, jakie są sposoby integracji systemów w grupach urzędów, czym się między sobą różnią, a jakie mają cechy wspólne. Przedstawione zostały również powiązania pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami i systemami zarządzania.

W dalszej kolejności omówiony został stan faktyczny integracji systemów zarządzania w poszczególnych grupach urzędów. Podsumowanie zawiera opis słabych i mocnych stron jako rozwinięcie danych liczbowych przedstawionych w drugiej części w obszarze integracji systemów zarządzania. Kluczowym elementem tej części są wnioski i rekomendacje w zakresie integracji systemów zarządzania w grupach urzędów. Rekomendacje zostały opracowane przede wszystkim na podstawie zidentyfikowanych słabych i mocnych stron, ale także zidentyfikowanych dobrych praktyk zarządczych. Przedstawione rekomendacje nawiązują do wniosków wynikających z przeglądów systemów zarządzania. Dodatkowo, w ramach tej części, omówiona została rola komunikacji między urzędami tak, aby lepiej integrować poszczególne systemy zarządzania. Na podstawie wniosków z analizy zaprezentowane zostały rekomendacje w zakresie poprawy komunikacji w ramach urzędów, jak i między urzędami.

Jako podsumowanie dla zawartych rekomendacji dotyczących zmian w obszarze integracji systemów zarządzania, przedstawiono potencjalne przewidywane obszary kosztów i korzyści, jakie przynieść mogą ze sobą wspomniane rozwiązania. Obszary kosztów determinujące trudność wdrożenia dotyczą m.in.: nakładów bądź kosztów bezpośrednio związanych z wdrożeniem, trudności związanych ze zmianami legislacyjnymi, kosztów zmian wewnętrznych w urzędach, ewentualnych kosztów społecznych, polegające na redukcji zatrudnienia wynikającego z optymalizacji pracy urzędu.

Rozdział czwarty natomiast zawiera wnioski i rekomendacje w zakresie mechanizmów zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach oraz optymalizacji struktur urzędów. Na podstawie analiz przeprowadzonych w Zadaniu 1 i Zadaniu 2, zestawiono kluczowe wnioski i rekomendacje na temat struktur poszczególnych urzędów dotyczące w szczególności:

- organizacji pracy w odniesieniu do realizowanych procesów,
- rozpiętości kierowania (liczba podwładnych bezpośrednio podległych poszczególnym stanowiskom kierowniczym),
- liczby poziomów zarządzania w strukturach organizacyjnych,
- mechanizmów zwiększenia efektywności wykorzystania (alokacji) zasobów ludzkich w urzędach.

Część piąta raportu stanowi analizę wskazującą na rozwiązania projektowe pozwalające na zachowanie spójności działań prowadzonych w ramach projektu ze Strategią Sprawne Państwo oraz ze Strategią Rozwoju Kraju 2020 i Długookresową Strategią Rozwoju Kraju – Polska 2030 w obszarach dot. efektywności i sprawności administracji rządowej. Wskazanie wpływu rozwiązań wypracowanych w ramach projektu na realizację celów ww. strategii poprzedzono określeniem obszarów dotyczących efektywności i sprawności administracji rządowej wskazanych w przedmiotowych strategiach. W każdym z tych obszarów proponowane są kierunki interwencji i działania, które mają posłużyć do osiągnięcia celów strategii. W tekście wskazano jak w praktyce rozwiązania wdrożone lub przygotowane w projekcie wspierają lub mogą w przyszłości wspierać te działania.

Ostatnią część raportu stanowi tabela zawierająca podsumowanie rekomendacji. W tabeli zestawiono wszystkie rekomendacje zawarte w raporcie, tj. dotyczące mechanizmów zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach oraz optymalizacji struktur urzędów, a także doskonalenia mechanizmów i narzędzi kontroli zarządczej w urzędach.

Rekomendacje zostały uzupełnione o dodatkowe atrybuty, tj.:

- Adresatów rekomendacji – tj. podmioty odpowiedzialne z wdrożenie rekomendacje;
- Odbiorców rekomendacji – tj. urzędy, w których zaleca się wdrożenie rekomendacji;
- Termin realizacji – priorytet czasowy wdrożenia rekomendacji;
- Ryzyka wdrożenia – trudności związane z wdrożeniem rekomendacji;
- Korzyści i koszty wdrożenia rekomendacji – określone zgodnie z matrycą opisaną w rozdziale 3;
- Przykłady dobrych praktyk związanych z daną rekomendacją.





## Summary

The present report summarizes the activities, conclusions and recommendations carried out within the framework of the system project of the Chancellery of the Prime Minister of Poland “Processes, objectives, competencies – integrated management in Public Administration”.

The project, dedicated to 168 government administration offices, was divided into 3 different tasks fulfilled as an individual projects. Major goal of the project was to support government administration offices in implementation of the modern management solutions – Process management, MBO – Management by objectives and Competency-based management. Report was preceded by an introduction of The Head of Civil Service.

The report consists of 5 chapters. The core elements of the report are conclusions and recommendations for organizational changes in administration offices. The introduction is a theoretical basis to conclusions and recommendations, presented in subsequent chapters. It presents contemporary trends in public management in the literature, both domestic and foreign.

In the next section the methodology of the research used under project was described. The description includes the steps of conducted researches, taking into account the Tasks 1 and 2, as well as Tasks 3. The section presents the methods and research tools used that allowed to collect data and information on management in government administration offices covered by the project.

Following part of the report contains a presentation of the results of the diagnosis of organizational maturity of offices, which was carried out in the framework of Task 1 and Task 2. Chapter provides an analytical foundation to conclusions and recommendations, presented in the subsequent sections of this report.

Furthermore the models of organizational maturity of the administration offices, used within the framework of Task 1 and 2, were discussed. A role of maturity models in the diagnosis of management in public administration offices is also pointed in this chapter. At the end of this section it was attempted to assess the potential for improvement in groups of offices from the perspective of employees covered by the project.

The third part of the report revolves around the integration of management systems. At the outset the essence of the integration of management systems was described. It was done by identifying what it refers to, how it manifests, what are the ways of systems integration in groups of offices, what makes them different from each other and what they have in common. The links between the various solutions and management systems were also presented.

A key element of this section are conclusions and recommendations for the integration of management systems in groups of offices. The recommendations were developed primarily based on the identification of weaknesses and strengths, but also identification of good management practices. In addition, under this part, the role of communication between offices was discussed, aiming to better integrate the various management systems

As a summary for suggested recommendations concerning changes in the area of integration of management systems, the potential, anticipated areas of costs and benefits that can be result from the mentioned solutions. The fourth chapter contains conclusions and recommendations on mechanisms aiming at increasing the efficiency of human resources and optimizing the structures of offices. We based on analyzes carried out in Task 1 and Task 2 and summarized the key findings and recommendations on the structures of the individual agencies.

The fifth part of the report provides an analysis indicating the design solutions allowing to preserve the coherence of activities with the “Better Government Strategy” (Strategia Sprawne Państwo) and the 2020 National Development Strategy and the Long-term National Development Strategy - Poland 2030, in the areas concerning the efficiency and effectiveness of government.

The last part of the report is a table showing a summary of the document. The table lists all the recommendations contained in the report concerning: the mechanisms aiming to increase efficiency in human resources and to optimize the structures of offices, as well as the improvement of mechanisms and tools of management controls in the administration offices.

## Słownik pojęć i najczęściej stosowanych skrótów

|  |  |
|--|--|
| <b>PCK</b>   | Projekt „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”   |
| <b>Zadanie 1, Zadanie 2, Zadanie 3</b>                     | Poszczególne części projektu PCK, realizowane jako odrębne projekty  |
| <b>Zarządzanie przez procesy (ZPP)</b>                     | System zarządzania, obejmujący analizę i systematyczne usprawnianie procesów organizacji (w tym ich identyfikowanie), ustalenie przebiegu czynności i wizualizowanie, określenie komórek organizacyjnych, przez które procesy przebiegają, a także zestawu celów i mierników oraz właścicieli procesów; w niniejszym raporcie pojęcie zarządzanie przez procesy używane jest zamiennie z pojęciami stosowanymi w literaturze przedmiotu: „zarządzanie procesami”, „zarządzanie procesowe” oraz „podejście procesowe” |
| <b>Zarządzanie przez cele (ZPC)</b>                        | Systematyczne podejście do planowania, kontrolowania i oceniania organizacji oraz pracowników, realizowane poprzez ustalanie celów i ocenę stopnia ich realizacji na podstawie wyników działań   |
| <b>Zarządzanie przez kompetencje (ZPK)</b>                 | Zespół działań związany z kształtowaniem standardów kompetencyjnych, prowadzących do wzrostu kapitału ludzkiego i efektywności działania organizacji, z wykorzystaniem modelu kompetencyjnego (rozumianego jako określone i zdefiniowane kompetencje wraz ze wskaźnikami behawioralnymi i skalami kompetencyjnymi, przyporządkowane do poszczególnych grup stanowisk oraz stanowisk pracy, wraz z określonymi poziomami ich spełnienia)  |
| <b>Integracja systemów zarządzania w organizacji (ISZ)</b> | Spójne współdziałanie wdrożonych w urzędzie metod zarządzania – podejścia procesowego, zarządzania przez kompetencje oraz zarządzania przez cele; sprawność funkcjonowania zintegrowanego systemu jest wyższa od sprawności funkcjonowania poszczególnych podsystemów zarządzania  |
| <b>Kontrola zarządcza (KZ)</b>                             | Zbiór działań ukierunkowanych na zgodne z prawem, skuteczne i efektywne osiągnięcie zaplanowanych rezultatów   |
| <b>Budżet zadaniowy (BZ)</b>                               | Jedna z metod zarządzania środkami publicznymi, charakteryzująca się ścisłym powiązaniem środków przeznaczonych do wydatkowania z precyzyjnie określonymi zadaniami, dla których wyznacza się cele i mierniki pozwalające na ocenę stopnia ich osiągnięcia   |
| <b>System</b>  | Zestaw elementów, między którymi zachodzą wzajemne relacje, gdzie każdy element połączony jest z innym bezpośrednio lub pośrednio)   |
| <b>AZP</b>   | Wdrożenie wybranych usprawnień w komórkach obsługowych (Akademia Zarządzania Publicznego)  |
| <b>IPRZ</b>  | Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego  |
| <b>ZSZ</b>   | Zintegrowany System Zarządzania  |
| <b>SZJ</b>   | System Zarządzania Jakością  |
| <b>ZZL</b>   | Zarządzanie Zasobami Ludzkimi  |

---

**SC**

Służba cywilna

---

**SMART**

Metoda wyznaczania celów, zakładająca, że cele powinny być: (S) skonkretyzowane (należy je określać możliwie konkretnie), (M) mierzalne (każdy cel musi mieć swój wskaźnik, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja), (A) akceptowalne (pracownicy, którzy będą realizować cel, muszą go akceptować, inaczej nie zechcą go realizować), (R) realne (posiadane zasoby muszą być wystarczające dla realizacji celu), (T) terminowe (cele powinny mieć określony termin wykonania)

---

**EZD**

Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją

---

## Spis treści

|  |            |
|--|------------|
| <b>Streszczenie .....</b>  | <b>5</b>   |
| <b>Summary .....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>Słownik pojęć i najczęściej stosowanych skrótów.....</b>  | <b>11</b>  |
| <b>1 Wprowadzenie .....</b>  | <b>17</b>  |
| 1.1 Cel projektu.....  | 17         |
| 1.2 Odniesienie projektu do obecnych tendencji w obszarze zarządzania w administracji publicznej   | 18         |
| 1.3 Metodyka przeprowadzonych badań w ramach projektu.....   | 23         |
| <b>2 Diagnoza dojrzałości organizacyjnej urzędów .....</b>   | <b>31</b>  |
| 2.1 Teoretyczne modele dojrzałości organizacyjnej urzędu .....   | 31         |
| 2.2 Potencjał doskonalenia w grupach urzędów z perspektywy pracowników urzędów objętych projektem .....  | 44         |
| <b>3 Integracja systemów zarządzania .....</b>   | <b>51</b>  |
| 3.1 Charakterystyka słabych i mocnych stron obecnej integracji systemów zarządzania w grupach urzędów.....   | 51         |
| 3.2 Rekomendacje w zakresie doskonalenia i integracji systemów zarządzania w urzędach administracji rządowej.....  | 94         |
| 3.3 Poprawa komunikacji sposobem na integrację systemów zarządzania.....   | 105        |
| 3.4 Koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania.....  | 111        |
| <b>4 Optymalizacja organizacji urzędów .....</b>   | <b>117</b> |
| 4.1 Optymalizacja struktur organizacyjnych .....   | 123        |
| 4.2 Zwiększanie efektywności alokacji zasobów ludzkich .....   | 133        |
| <b>5 Rozwiązania w zakresie zarządzania a cele strategii „Sprawne Państwo 2020” oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030 .....</b> | <b>147</b> |
| 5.1 Działania projektu a cele Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030 .....   | 147        |
| 5.2 Działania projektu a cele Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju – ŚSRK (Strategia Rozwoju Kraju 2020).....  | 152        |
| 5.3 Działania projektu a cele strategia „Sprawne Państwo 2020” .....   | 153        |
| 5.4 Podsumowanie – wnioski i rekomendowane dalsze kroki dotyczące wykorzystania rozwiązań projektowych na rzecz realizacji strategii krajowych.....                                | 154        |

---

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>6</b> | <b>Lista rekomendacji dotyczących wdrażania zmian organizacyjnych w urzędach administracji rządowej .....</b> | <b>159</b> |
| <b>7</b> | <b>Aneks .....</b>  | <b>178</b> |
|          | Literatura przedmiotu .....   | 178        |
|          | Wykaz urzędów objętych wsparciem.....   | 183        |
|          | Załącznik 1 – Dojrzałość organizacyjna urzędów – wyniki audytów .....   | 189        |



---

# Wprowadzenie







# 1 Wprowadzenie

Niniejszy rozdział stanowi wprowadzenie do raportu. W tej części przedstawione zostaną cele projektu, jego znaczenie dla poprawy funkcjonowania urzędów administracji rządowej w Polsce. Zaprezentowane zostaną odniesienia do literatury i do problematyki badawczej oraz metodyka przeprowadzonych badań w urzędach administracji rządowej objętych projektem.

## 1.1 Cel projektu

Projekt „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” to projekt systemowy Szefa Służby Cywilnej. Swoim zasięgiem objął on 168 urzędów administracji rządowej, w tym ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie oraz urzędy administracji zespolonej i niezespolonej w województwie.

**Nadrzędnym celem projektu był wzrost jakości zarządzania w urzędach administracji publicznej.**

Ponadto w komórkach obsługowych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich zaplanowano wdrożenie usprawnień, wypracowanych w ramach wcześniejszego projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap” (AZP II).

Na realizację głównego celu projektu składał się szereg celów cząstkowych, stanowiących wymierną wartość dla urzędów. Zaliczyć do nich można:

- poprawę jakości zarządzania dzięki wprowadzeniu zarządzania procesowego;
- wsparcie w realizacji działań z zakresu kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego poprzez wprowadzenie zarządzania przez cele i zarządzania procesowego;
- racjonalne i gospodarne planowanie i zarządzanie zasobami ludzkimi jako efekt wdrożenia zarządzania przez kompetencje;
- zwiększenie sprawności komórek obsługowych w ramach kontynuacji projektu AZP II.

Dodatkowo nacisk położony został na integrację wdrażanych bądź doskonalonych systemów zarządzania między sobą oraz z innymi systemami już funkcjonującymi w urzędach.

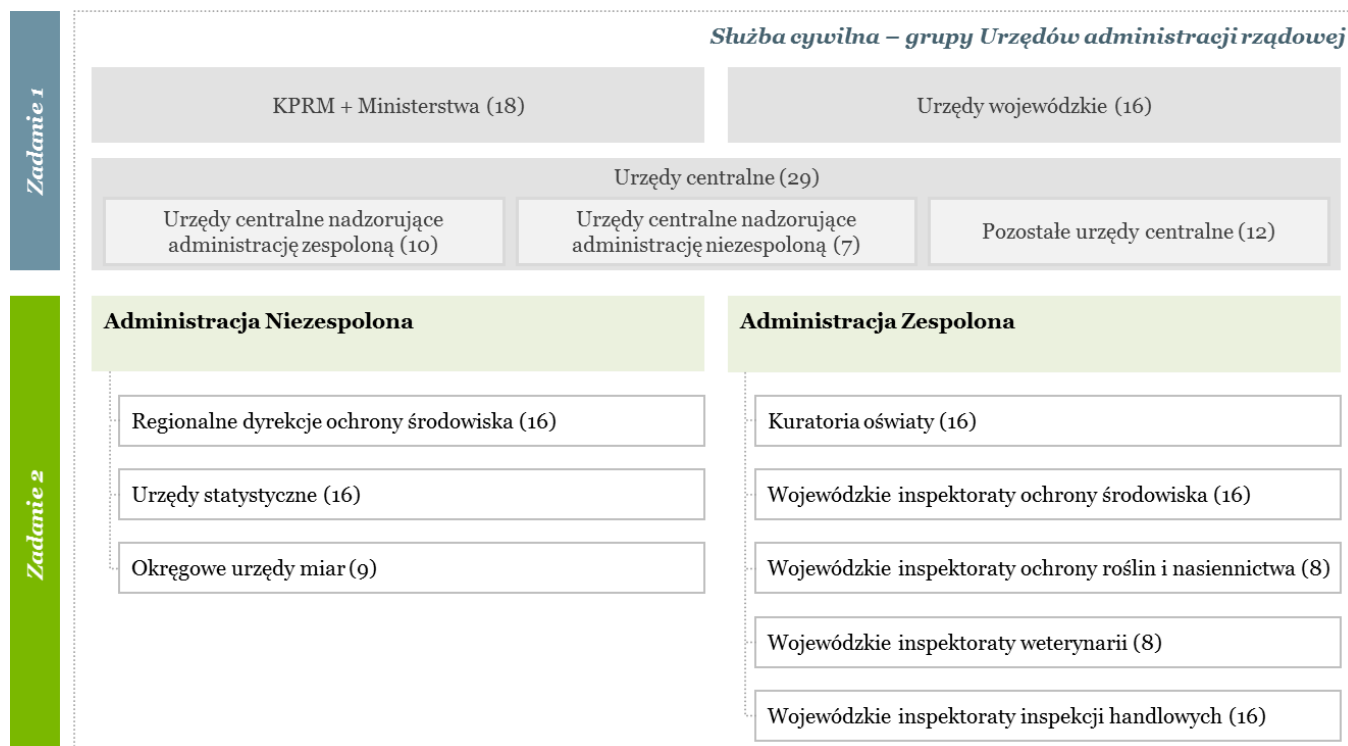
Prace w projekcie zaplanowano na lata 2014 i 2015. Rozpoczęte zostały na początku drugiego kwartału 2014r. i trwały do trzeciego kwartału 2015r.

Środkami do osiągnięcia powyższych celów były dostosowane do potrzeb urzędów działania z zakresu wdrożenia lub doskonalenia:

- **zarządzania procesowego** – identyfikacja, mapowanie i optymalizacja kluczowych dla danej grupy urzędów procesów oraz zbadanie procesów pod kątem alokacji zasobów;
- **zarządzania przez cele** – opracowanie spójnego, zintegrowanego z kontrolą zarządczą systemu zarządzania przez cele;
- **zarządzania przez kompetencje** – opracowanie lub aktualizacja modelu kompetencyjnego ukierunkowanego na dostosowanie kompetencji do potrzeb instytucji.

Projekt skierowany był do 168 urzędów administracji rządowej. W ramach realizacji działań został on podzielony na dwa odrębne zadania, realizowane w ramach osobnych projektów. W zakres Zadania 1 weszły trzy duże grupy urzędów, tj. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz ministerstwa, urzędy centralne i urzędy wojewódzkie. Do Zadania 2 włączono 8 grup urzędów, tj. wybrane urzędy administracji niezespólonej: okręgowe urzędy miar, urzędy statystyczne i regionalne dyrekcje ochrony środowiska, oraz wybrane urzędy administracji zespolonej: kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty weterynarii oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa.

**Rysunek 1. Podział urzędów w projekcie na grupy**



Celem niniejszego raportu jest upowszechnienie i utrwalenie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania urzędem oraz dobrych praktyk wypracowanych w ramach projektu. Raport obejmuje następujące kwestie:

- systemowe poprawienie zarządzania w urzędach;
- wykorzystanie zarządzania procesowego do optymalizacji struktur organizacyjnych w urzędach, podniesienia efektywności alokacji zasobów ludzkich i doskonalenia mechanizmów oraz narzędzi kontroli zarządczej w urzędach;
- określenie kosztów i korzyści wynikających z wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania w urzędach.

## 1.2 Odniesienie projektu do obecnych tendencji w obszarze zarządzania w administracji publicznej

Administracja publiczna jest ważnym ogniwem życia społecznego, gospodarczego, naukowego, kulturowego i politycznego krajów na całym świecie. Stanowi część sektora publicznego, który generuje znaczny udział w produkcji narodowym brutto (PKB) poszczególnych krajów na świecie, także Polski (OECD, 2014).

Administracja publiczna, obok sektora biznesu i organizacji pozarządowych, ma istotny wpływ na jakość życia obywateli. Realizuje swoją służbę na rzecz obywateli, którzy stają się jej klientami (Hausner, 2008), a także na rzecz przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych czy innych interesariuszy. Znajduje to swój wyraz w realizacji zadań przez administrację rządową, samorządową administrację publiczną oraz państwową administrację publiczną. Otoczenie administracji publicznej jest zmienne i złożone. W związku z tym administracja publiczna musi się zmieniać, a jej funkcjonowanie powinno być ciągle doskonałe. Przykładem działań rozwojowych i doskonalących funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w polskich warunkach jest projekt „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” (PCK), realizowany na rzecz administracji rządowej.

Administracja publiczna ulega transformacji pod wpływem m.in. globalizacji, decentralizacji i informatyzacji (Yang, 2009). Przyjmuje ona postać e-government (e-administracji) oraz redefiniuje granice między sektorem biznesu i organizacji pozarządowych (Morgan, 2013). Istotne znaczenie mają jak najprostsze struktury organizacyjne, z jak najmniejszą liczbą jednostek i szczebli, przy zmieniających się granicach funkcjonowania administracji publicznej (Kieźun, 2013). Nie bez znaczenia w ewolucji polskiej administracji publicznej jest jej europeizacja, czyli doprowadzenie do unijnych standardów stosunków między polityką a służbą cywilną czy dążenie do ujednoczenia struktur i przepisów dotyczących funkcjonowania służby cywilnej w Unii Europejskiej (Lipowicz, 2008).

Obecnie zwraca się uwagę na sześć trendów w zmieniającej się administracji publicznej (Abramson i in., 2006), do których należą: zmiana zasad funkcjonowania, zarządzanie efektywnością, zapewnienie konkurencji, wyboru i zachęt, wykonanie jako odpowiedź na popyt, angażowanie obywateli oraz wykorzystanie sieci i współpracy.



### Administracja publiczna staje przed trzema głównymi wyzwaniami:

1. Większa dostępność i wyższa jakość usług publicznych, świadczonych w oparciu o mniejsze zasoby, przy większej zdolności holistycznego podejścia.
2. Rzeczowa odpowiedź na wzrastające potrzeby obywateli w zakresie wzmocnienia ich partycypacji, w celu zwiększenia zaufania do administracji publicznej.
3. Bardziej otwarte, transparentne, rozliczalne i skuteczne zarządzanie w administracji publicznej (UN, 2014).

Równocześnie w zarządzaniu w administracji publicznej można wskazać na trzy nurty: biurokrację, nowe zarządzanie publiczne (NPM - *New Public Management*) i nowe rządy publiczne (NG - *The New Governance*). Biurokracja związana jest z administrowaniem, natomiast NPM i NG z zarządzaniem publicznym (Steurer, 2007).

Zarządzanie publiczne koncentruje się na efektywności ekonomicznej, społecznej i politycznej w sektorze publicznym. Bada procesy zarządzania pod kątem prawidłowości i sprawności w organizacjach publicznych, czyli takich, które są nastawione na realizację interesu publicznego (Frączkiewicz-Wronka, 2009; Sudol i Koźuch, 2010).

Zarządzanie publiczne jest ukierunkowane na dostarczenie obywatelom wysokiej jakości usług, osiągnięcie ich zadowolenia. Jest zorientowane na wyniki, na formułowanie i wdrażanie strategii krótko i długoterminowych (Suciū i Lazār, 2010). Drucker proponował np. wykorzystywanie zarządzania przez cele w amerykańskiej administracji rządowej już w drugiej połowie lat 50. ubiegłego wieku (Gazell, 2000).

New Public Management jest pierwszym nurtem rozwoju w zarządzaniu publicznym (Bevir, 2007; Izdebski, 2010; Lisiecka i in., 2011). Ma swoje początki w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX wieku. Chociaż w USA już w latach 60. XX wieku pojawiła się koncepcja New Public Administration, czyli menedżerskiego podejście do administracji publicznej, jako reakcja na skostniałą maszynę biurokratyczną. W 1992 roku w USA Osborne i Gaebler, twórcy New Public Management, publikują pracę, w której proponują dziesięć zasad prowadzenia interesów publicznych, jako wstępny projekt przekształcania administracji (Osborne i Gaebler, 1992).

W New Public Management zakłada się stosowanie zasady „minimum państwa, maksimum rynku” (Steurer, 2007). Zasada ta oznacza traktowanie obywateli jako klientów oraz dążenie do „maksymalizacji zysku społecznego”. NPM to nurt zarządzania, który ma wymiar klientocentryczny. Charakteryzuje go otwarty, racjonalny system usług, urynkowanie, konkurencja, teoria wyboru publicznego i zarządzanie (Osborne, 2010). Niezbędne są zatem efektywność (Grandy, 2009) i skuteczność w administracji publicznej oraz zorientowanie na klienta (Goerdel, 2009).

Jak wskazuje Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA – *European Institute of Public Administration*), administracja publiczna powinna określać swoje priorytety, cele i wyrażać je poprzez jasno określone mierniki (KPI – *Key Performance Indicators*). Cele powinny determinować przebieg procesów i wykorzystywane zasoby (Heichlinger, 2011; EIPA, 2015). Przy NPM w większym stopniu zwraca się uwagę na wskazywanie celów i ich osiąganie (*more steering*), a mniej na samo wykonywanie zadań bez określania celów (*less rowing*) (Bevir, 2007). Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*) wskazuje na budżet zadaniowy (*performance budgeting*), który może być wykorzystywany w ramach NPM (OECD, 2011). Budżet zadaniowy stosowany jest do poprawy gospodarowania środkami publicznymi w administracji publicznej (OECD, 2014).

W administracji publicznej wykorzystuje się zarządzanie jakością, które znajduje swój wyraz we wdrażaniu systemów zarządzania jakością wg normy ISO 9001 (Coggburn i Schneider, 2003; Skierniewski, 2008; Matei i Săvulescu, 2011; Matei i Lazăr, 2011; Wiśniewska i Szczepańska, 2014). Jest to przykład stosowania jednego z rodzajów modeli doskonalenia. Administracja publiczna w Europie z powodzeniem korzysta też z innego modelu doskonalenia, którym jest EFQM Excellence Model (EFQM, 2015). W ramach tego modelu wykorzystywany jest CAF (*Common Assessment Framework*) – system samooceny przeznaczony dla jednostek administracji publicznej (EIPA, 2015). Został on spopularyzowany w polskiej administracji publicznej, obok polskiej samooceny jednostek administracji publicznej wg Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI, 2015). W oparciu o model EFQM przyznawane są europejskie nagrody jakości dla jednostek administracji publicznej.

W administracji publicznej wdrażane są również inne systemy zarządzania, takie jak: system zarządzania środowiskowego (ISO 14001, EMAS), system bezpieczeństwa i higieny pracy (OHSAS 18001, PN-N 18001) czy system zarządzania bezpieczeństwem informacji (ISO 27001) (Bugdol, 2008; Batko, 2009). W praktyce jednostek następuje ich integracja czyli łącznie i harmonijne funkcjonowanie poszczególnych ich elementów.

Jednym z istotnych rozwiązań w administracji publicznej staje się zarządzanie procesowe (*process-oriented management*) (ISO 9001, 2008; Bartels, 2012), które koncentruje się m.in. na identyfikacji procesów, ich pomiarze oraz optymalizacji. Ma na celu dążenie do maksymalizacji udziału czynności dodających wartość i minimalizacji udziału czynności nieefektywnych w ramach poszczególnych procesów. Wprowadzanie zarządzania procesowego napotyka bariery. Wśród nich można wskazać brak wyznaczania celów procesu, brak mapowania procesów, brak określenia właściciela procesu oraz brak odpowiednich zasobów rzeczowych i nierzeczowych (Hammer, 1999; Rummler i Brache, 2000). Kolejną barierą jest mentalność kierownictwa i pracowników jednostek administracji publicznej, a także ich lęk przed nowym oraz przyzwyczajenie do pracy w strukturach funkcjonalnych (Skrzypek i Hofman, 2010).

Ważnym narzędziem w administracji publicznej jest zarządzanie ryzykiem (*risk management*), w ramach którego wykorzystywane są audyty (Aucoin, 2012; IIA, 2014). W warunkach polskich zarządzanie ryzykiem wkomponowane jest w kontrolę zarządczą w administracji publicznej.

W administracji publicznej stosowane są metody *lean offices i lean six sigma*, w celu zmniejszenia poziomu biurokratyzmu (*red tape*) i usuwania różnych rodzajów marnotrawstwa (Debrashis, 2008; Cole, 2011). Wykorzystywane są również systemy zarządzania zasobami ludzkimi (HRM – *Human Resource Management*) (Dwořąkówna, 2005; Pochtowski, 2007; Cenuše i Adrian, 2012), które umożliwiają m.in. zarządzanie kompetencjami kadry kierowniczej i pracowników instytucji administracji publicznej. Jednym z elementów HRM w administracji publicznej jest zarządzanie wiedzą (*knowledge management*) (Boer i Van Engers, 2013; Voronchuk i Starineca, 2014) i zarządzanie zaufaniem (*trust management*) (Albrecht i Travaglione, 2003).

W ramach relacji z klientami administracji publicznej stosuje się systemy zarządzania relacjami z klientami (CRM – *Customer Relationship Management*) (Hak i in., 2008). W administracji publicznej wykorzystywane są również systemy *enterprise resource planning* (ERP) (Ziomba i Obłąk, 2013).

W ramach projektu PCK realizowano komponent zarządzania przez cele, który wyznacza priorytety i określa cele dla jednostek administracji publicznej. Stosowana Zrównoważona Karta Wyników przy identyfikacji celów w jednostkach podkreśla orientację na klienta, wykorzystuje przy tym do pomiaru celów mierniki mające charakter zarówno skutecznościowy, jak i efektywnościowy. Mierniki te bywają związane z budżetem zadaniowym. Identyfikowane cele stanowią część kontroli zarządczej jako systemu zarządzania w jednostkach. W ramach kontroli zarządczej realizowane jest zarządzanie ryzykiem. Często jednostki posiadają systemy zarządzania jakością. W takim przypadku podjęte zostały próby integracji systemu zarządzania jakością z kontrolą zarządczą z wykorzystaniem zidentyfikowanych celów. Posiadanie systemów zarządzania jakością przez jednostki ułatwia wdrażanie zarządzania procesowego. Komponent zarządzania przez procesy wpisuje się w zarządzanie procesowe, które jest coraz częściej wykorzystywane w administracji publicznej. Procesy są identyfikowane i optymalizowane, co pozwala w wielu przypadkach doskonalić jakość usług publicznych świadczonych przez jednostki. Komponent zarządzania przez kompetencje nawiązuje do systemów zarządzania zasobami ludzkimi. Pozwala na podnoszenie kompetencji pracowników, które są jednym z istotnych czynników sprawnie funkcjonującej administracji publicznej.

Od końca lat 90. ubiegłego wieku coraz większego znaczenia nabiera nurt *The New Governance*. Nurt ten pojawił się na fali krytyki NPM. Akcentuje on sieci oraz partycypację społeczną (Bevir, 2007). Występuje też w formule *The New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2006; 2010a). Może być również utożsamiany z *Good Governance* (Czaputowicz, 2007), który jest eksplorowany przez Bank Światowy (Kulshreshtha, 2008). Mówi się też o *Responsive Management* jako następcy NPM (Nowak-Far, 2014), o *New Public Services* (NPS) (Denhardt i Denhardt, 2000) czy o koncepcji *Public Value* (PV) (Accenture, 2007), jako odpowiedzi na wątpliwości dotyczące NPM.

*The New Governance* zwraca uwagę na otwartość i przejrzystość jednostek administracji publicznej. Podejmuje tematykę jakości władz publicznych definiowaną jako dobrowolnie udzieloną legitymację polityczną, efektywne i audytowane struktury administracji władzy czy partnerstwo publiczno-prywatne. Kładzie nacisk na decentralizację w systemie państwa oraz sieciowy model funkcjonowania ośrodków decyzyjnych we współczesnym społeczeństwie (Szczerski, 2005).

Przejawem dominacji sieci jest zarządzanie wielopoziomowe (*Multi-Level Governance*). W ramach wielopoziomowego zarządzania funkcjonują różne szczeble administracji publicznej. W zarządzaniu uczestniczą struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny oraz organizacje pozarządowe i gospodarcze. W wymiarze europejskim wielopoziomowe zarządzanie polega na realizowaniu polityki jednocześnie na trzech poziomach – Unii Europejskiej, państwa narodowego oraz regionu. Na każdym z tych poziomów realizowane są jednak inne funkcje (Slaughter, 2004; Czaputowicz, 2008).

Rolą państwa, w myśl *The New Governance*, jest tworzenie otwartego rządu (*open government*). Podstawą otwartego rządu jest współdziałanie pomiędzy politykami, administracją publiczną, biznesem i obywatelami w celu osiągnięcia większej przejrzystości, partycypacji i współpracy (Casalino, 2014).

Nurt *The New Governance* można kojarzyć w jednostkach ze stwierdzeniami „więcej kontaktu z klientami, a mniej zajmowania się sobą” („*more front office, less back office*”), czy „więcej zaangażowania pracowników niż bezdusznego wykonywania czynności” („*more warm hands, less cold hands*”). Podkreślane są pluralizm, usieciowienie, relacje międzyinstytucjonalne, nacisk na wartości, nastawienie na organizację i jej otoczenie (Osborne, 2010).

EIPA, mając na uwadze obecne tendencje w administracji publicznej, przywiązuje wagę m.in. do zapewnienia zaangażowania pracowników i klientów usług w tworzenie zmian, stosowania polityki oszczędności i redukcji wydatków poprzez kooperację między jednostkami administracji publicznej, stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT – *Information and Communication Technologies*) w celu poprawienia świadczenia usług publicznych i redukcji wydatków, a także rozwoju procesów nakierowanych na klienta (*citizen friendly processes*) w celu optymalizacji korzystania z usług publicznych (Heichlinger, 2011; EIPA, 2015).

OECD zwraca uwagę na zwiększenie zaangażowania ekspertów w tworzenie polityk publicznych, nastawienie na świadczenie usług publicznych, położenie większego nacisku na standardy zarządzania operacyjnego m.in. w zakresie zasobów ludzkich, wprowadzania standardów między władzami centralnymi i agencjami wykonawczymi, czy wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) (OECD, 2011).

Wykorzystanie ICT w jednostkach administracji publicznej wraz z ich transformacją organizacyjną, procesową, prawną, kompetencyjną i kulturową tworzy e-government (Ziemba, 2012).

E-government w taki sposób interpretowany obejmuje (Michel, 2005; Gil-Garcia i Helbig, 2007; Anttiroiko, 2008; Ziemba i in., 2013):

- e-administrację – przebudowa i usprawnienie procesów wewnętrznych administracji publicznej;
- e-usługi publiczne – udostępnienie elektronicznych usług publicznych dla interesariuszy administracji publicznej;
- e-demokrację – demokratyzacja struktur, procesów i praktyk administracji publicznej, zapewnienie transparentności działań oraz partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji;
- e-governance – zapewnienie współpracy i partnerskich relacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelami, biznesem oraz organizacjami pozarządowymi.

Wykorzystanie ICT pozwala usprawnić proces zarządzania w administracji publicznej. Odpowiednio dobrane ICT wspierają zarówno zarządzanie przez cele, jak też zarządzanie przez procesy, zarządzanie przez kompetencje czy procesy integracji systemów w jednostkach administracji publicznej. Zastosowanie ICT umożliwia jednostkom administracji publicznej oferowanie klientom e-usług publicznych. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia perspektywy klienta w ramach zarządzania przez cele. Istotne jest włączenie ICT w zarządzanie procesami, które m.in. automatyzuje przebieg procesów i ułatwia gromadzenie informacji o ich realizacji. Wdrażanie i doskonalenie systemów zarządzania jakością a wraz z nimi systemów zarządzania procesowego może zwiększać skuteczność wykorzystania ICT przez pracowników i klientów administracji publicznej.

Zastosowanie ICT w ramach zarządzania przez kompetencje pozwala szybko uzyskiwać potrzebne informacje o pracownikach w instytucji administracji publicznej. Odpowiedni dobór ICT to również usprawnienie integracji funkcjonujących systemów, wyrażone m.in. poprzez wykorzystanie tej samej informacji w wielu obszarach funkcjonowania jednostki administracji publicznej. Zastosowanie budżetu zadaniowego czy zarządzania ryzykiem wspierane przez ICT umożliwia dostęp do informacji zarządczej w jednostkach administracji publicznej.

Wykorzystanie ICT ułatwia również wymianę dobrych praktyk pomiędzy jednostkami administracji publicznej, co może usprawnić wprowadzanie zmian i redukcję wydatków.

Wymiana dobrych praktyk tworzy również sieci współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej. Wdrożenie rozwiązań z zakresu zarządzania przez cele, procesy i kompetencje daje możliwości zaangażowania pracowników we wdrażanie zmian w jednostkach administracji publicznej oraz otwiera horyzonty na większe zaangażowanie klientów w procesy tworzenia usług publicznych.

Zrealizowany projekt PCK wpisuje się w zachodzące zmiany w obszarze zarządzania w administracji publicznej. Wszystkie wdrażane komponenty projektu oraz realizowana integracja systemów w jednostkach uwzględniają tendencje zmian zarówno w ramach NPM, jak też *The New Governance*.

---

### 1.3 Metodyka przeprowadzonych badań w ramach projektu

W ramach realizacji projektu PCK wykorzystano określone metodyki prowadzenia badań. Obejmowały one zadanie 1 i 2 oraz zadanie 3. W ramach metodyk zastosowano różne metody i narzędzia badawcze, które pozwoliły zgromadzić dane i informacje na temat zarządzania w administracji rządowej. Badania dotyczyły 168 jednostek administracji publicznej. W zadaniu 1 objęto badaniem 63 jednostki (urzędy) administracji publicznej, natomiast w zadaniu 2 uczestniczyło 105 jednostek.

W przeprowadzanych badaniach związanych z projektem wykorzystano zarówno metody ilościowe, jak też metody jakościowe. W badaniach zastosowano triangulację rozumianą jako wykorzystanie zróżnicowanych metod badawczych tworzących podstawy do wnioskowania. Uzyskane za pomocą różnych metod badawczych dane i informacje stanowią podstawę do formułowania wniosków. Wnioski natomiast są kanwą dla tworzenia rekomendacji o charakterze aplikacyjnym wskazujących na kierunki doskonalenia zarządzania w administracji rządowej.

Badania dotyczyły 168 jednostek administracji publicznej. W zadaniu 1 objęto badaniem 63 jednostki (urzędy) administracji publicznej, natomiast w zadaniu 2 uczestniczyło 105 jednostek.

#### 1.3.1 Zadanie 1

Przyjęta metodyka prowadzonych badań w ramach Zadania 1 obejmowała diagnozę systemów zarządzania w ministerstwach oraz centralnych i wojewódzkich urzędach administracji rządowej, a następnie osiągnięcie stanu pożądanego w zakresie dojrzałości systemów w tych urzędach.

Diagnoza systemów zarządzania obejmowała 4 etapy. Pierwszy etap obejmował budowę modelu dojrzałości organizacyjnej (*Capability Maturity Model*). Zaproponowany model powstał na potrzeby ministerstw oraz centralnych i wojewódzkich urzędów administracji rządowej dla badanych obszarów zarządzania przez cele (ZPC), zarządzania przez procesy (ZPP), zarządzania przez kompetencje (ZPK) oraz w zakresie ich integracji. Przy opracowywaniu modelu uwzględniono wyniki projektów prowadzonych w przeszłości w rządowej administracji publicznej. Model obejmował 16 kryteriów. Każde z kryteriów zostało przyporządkowane do zarządzania przez cele (ZPC), zarządzania przez procesy (ZPP), zarządzania przez kompetencje (ZPK), a także integracji systemów zarządzania (ISZ) oraz do standardów kontroli zarządczej. W modelu określono 5 faz rozwoju organizacji: zainicjowanie, uświadomienie, projektowanie, wdrażanie oraz doskonalenie.

W drugim etapie został przeprowadzony przegląd systemów zarządzania oraz proces wyboru usprawnień. Podczas przeglądu systemów zarządzania wykorzystano kilka metod jakościowych, które obejmowały analizę dokumentów, wywiady oraz obserwację uczestniczącą. W ramach przeglądu przeprowadzono również badanie ankietowe, jako przykład metody ilościowej. Badania ankietowe przeprowadzono w oparciu o kwestionariusz ankiety, rozesłany elektronicznie do badanych jednostek. Celem było pozyskanie wiedzy i opinii kadry kierowniczej oraz pracowników jednostek na temat funkcjonowania poszczególnych obszarów zarządzania. W celu wyboru dwóch usprawnień przeprowadzono zogniskowany wywiad grupowy. Jego uczestnikami byli kierownicy z urzędu lub wskazani przez nich pracownicy komórek obsługowych oraz kierownik zespołu projektowego.

W trzecim etapie na podstawie otrzymanych danych i informacji opracowano dla każdego z urzędów „Założenia systemów zarządzania”. W dokumencie tym określono w pięciostopniowej skali fazę dojrzałości organizacyjnej danego urzędu, wskazując na potencjał doskonalenia w poszczególnych obszarach ZPC, ZPP, ZPK, ISZ.

Zidentyfikowane obszary doskonalenia były podstawą do określenia w czwartym etapie „Planu działań doradczych”. Dokument ten tworzony był w uzgodnieniu z każdym urzędem, z uwzględnieniem jego potrzeb i możliwości. Zaplanowane działania doradcze realizowano w ramach ścieżki wdrożenia lub też doskonalenia, jeśli rozwiązania z tego zakresu już funkcjonowały w urzędzie.

Po określeniu „Planu działań doradczych”, w celu osiągnięcia stanu pożądanego dojrzałości systemów, w badanych urzędach przeprowadzono działania doradcze w zakresie zarządzania procesowego (identyfikacja, mapowanie i optymalizacja procesów), zarządzania przez cele (zaprojektowanie systemu zarządzania przez cele) oraz zarządzania przez kompetencje (wdrożenie modelu kompetencyjnego ukierunkowanego na dostosowanie kompetencji pracowników do potrzeb urzędu). Działania miały też na celu integrację systemów zarządzania. Dodatkowo w każdym urzędzie wdrażane były usprawnienia w komórkach ds. kadr i szkoleń, budżetu i finansów oraz zamówień publicznych, w obszarach zidentyfikowanych w ramach projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”. Szczegółnej analizie zostały poddane procesy związane z zarządzaniem zasobami ludzkim w urzędach.

Podczas prac prowadzonych w ramach „Planu działań doradczych” wykorzystywano metody jakościowe, takie jak analiza dokumentacji, wywiady, obserwacja uczestnicząca, oraz ilościowe, dla części urzędów, w formie kwestionariusza ankiety elektronicznej. Ankieta miała na celu pozyskanie danych dotyczących struktur organizacyjnych urzędów oraz alokacji zasobów ludzkich dla wybranych procesów.

### 1.3.2 Zadanie 2

Metodyka prowadzonych badań w ramach Zadania 2 obejmowała diagnozę systemów zarządzania urzędów administracji zespolonej i niezespolonej, a następnie osiąganie stanu pożądanego dojrzałości systemów w tych urzędach.

Diagnoza systemów zarządzania przebiegała w 4 etapach. Pierwszy etap obejmował budowę modelu dojrzałości organizacyjnej. Zostały opracowane jego dwie wersje. Jedna przeznaczona była dla urzędów administracji rządowej zespolonej, natomiast druga dla urzędów administracji rządowej niezespolonej, dla badanych obszarów zarządzania ZPC, ZPP, ZPK oraz ISZ. Model obejmował 15 kryteriów, które zostały przyporządkowane do 4 filarów: Klient, Strategia, Ludzie, System. Każde z kryteriów zostało przyporządkowane do ZPC, ZPP, ZPK, ISZ oraz do standardu kontroli zarządczej. W modelu określono 5 faz dojrzałości organizacyjnej.

W drugim etapie został przeprowadzony przegląd stanu zarządzania oraz analiza stanu zarządzania procesowego. Dokonano przeglądu wstępnego, który obejmował analizę dokumentów, oraz badanie ankietowe, jako metody ilościowe. Badania ankietowe przeprowadzono w oparciu o kwestionariusz ankiety. Został on przygotowany we współpracy z urzędami, a przed badaniem zasadniczym poddano go walidacji. Kwestionariusz ankiety został zaprojektowany i przesłany elektronicznie do badanych urzędów przy pomocy aplikacji Qualtrics. Oprócz przeglądu wstępnego wykonano audyt właściwy w każdym z urzędów, wykorzystując takie metody jakościowe, jak analiza dokumentów, wywiady oraz obserwacja uczestnicząca.

Na podstawie otrzymanych danych i informacji w trzecim etapie opracowano dla każdego z urzędów „Założenia systemów zarządzania”. W dokumencie tym określono w pięciostopniowej skali fazę dojrzałości organizacyjnej danego urzędu, wskazując na potencjał doskonalenia w poszczególnych obszarach ZPC, ZPP, ZPK i ISZ.

Zidentyfikowane obszary doskonalenia były podstawą do określenia w czwartym etapie „Planu działań doradczych”. Dokument ten tworzony był w uzgodnieniu z każdym urzędem, z uwzględnieniem jego potrzeb i możliwości. Zaplanowane działania doradcze realizowane były w ramach ścieżki wdrożenia lub też doskonalenia, jeśli rozwiązania z tego zakresu już funkcjonowały w urzędzie.



Po określeniu „Planu działań doradczych”, w celu osiągnięcia stanu pożądanego dojrzałości systemów w badanych urządach administracji zespolonej i niezespolonej, przeprowadzono działania doradcze. Dotyczyły one wdrażania lub doskonalenia zarządzania procesowego (identyfikacja, mapowanie i optymalizacja procesów), zarządzania przez cele (zaprojektowanie systemu zarządzania przez cele) oraz zarządzania przez kompetencje (wdrożenie modelu kompetencyjnego ukierunkowanego na dostosowanie kompetencji pracowników do potrzeb urzędu). Działania miały też na celu integrację systemów zarządzania. Podczas prowadzonych prac wykorzystywano metody jakościowe, takie jak analiza dokumentacji, wywiady, obserwacja uczestnicząca, oraz ilościowe, w formie kwestionariusza ankiety elektronicznej. Ankieta miała na celu pozyskanie danych dotyczących struktur organizacyjnych urzędów oraz alokacji zasobów ludzkich dla wybranych procesów.

Uzyskane w ramach Zadania 1 oraz Zadania 2 dane, informacje, opisane wnioski i rekomendacje dla administracji rządowej zostały wykorzystane w Zadaniu 3.

### 1.3.3 Zadanie 3

Założeniem w realizacji Zadania 3 była próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

|  |   |
|--|---|
|  | Jak systemowo poprawić zarządzanie w urzędach, w szczególności w zakresie integracji systemów zarządzania?  |
|  | Jakie są koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania w urzędach?   |
|  | Jak wykorzystać zarządzanie procesowe do podniesienia efektywności alokacji zasobów ludzkich i optymalizacji struktur organizacyjnych w urzędach?   |
|  | W jaki sposób systemowo usprawnić komunikację międzyinstytucjonalną, zarówno pomiędzy urzędami realizującymi zadania w ramach danej funkcji państwa (resortowo), jak i pomiędzy urzędami a urzędami nadzorującymi, tak by polepszyć efektywną współpracę i dzielenie się dobrymi praktykami?            |
|  | Jak rozwiązania w zakresie zarządzania w ramach projektu mogą wpłynąć na skuteczną realizację celów strategii „Sprawne Państwo 2020” oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030 w obszarach dotyczących efektywności i sprawności administracji rządowej? |

W celu odpowiedzi na tak postawione pytania wykorzystano triangulację, rozumianą jako zastosowanie zróżnicowanych metod badawczych tworzących podstawy do wnioskowania i formułowania rekomendacji. Przykładem było łączenie metody analizy treści dokumentów z wywiadem czy analiza danych pozyskanych w ramach odpowiedzi na ankiety elektroniczne z Zadania 1 i Zadania 2. Zaproponowano zastosowanie metod jakościowych, które zostały wsparte przez metody ilościowe.

W ramach Zadania 3 wykorzystano kilka metod badawczych. Wśród nich były wywiady pogłębione, studia przypadków, warsztaty analityczne z urzędami nadzorującymi, webinaria, sesje dialogowe, wizyty studyjne. Wykorzystano również panel ekspercki, analizę dokumentów, kreatywne myślenie czy logiczną dedukcję.

## Wywiady pogłębione (IDI)



Przeprowadzono pogłębione wywiady indywidualne z kluczowymi dla rekomendacji prezentowanych w niniejszym raporcie interesariuszami, takimi jak przedstawiciele Ministerstwa Finansów czy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

## Warsztaty analityczne



Przeprowadzone zostały z urzędami nadzorującymi poszczególne grupy urzędów z Zadania 2, tj. Głównym Urzędem Miar, Głównym Urzędem Statystycznym, Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska, Ministerstwem Edukacji Narodowej, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Głównym Inspektorem Weterynarii. Przedmiotem warsztatu było przedstawienie wstępnych wniosków z analiz oraz rekomendacji dotyczących możliwości optymalizacji struktury, podniesienia efektywności alokacji zasobów ludzkich i doskonalenia narzędzi oraz mechanizmów kontroli zarządczej w grupie urzędów podległych.

## Vademecum Skutecznego Wdrażania Zmian



Zaprezentowane zostały w nim studia przypadków. Mają one charakter ilustrujący, inspirujący, wpisują się w orientację praktyczną, tzw. *executive research*. Vademecum gromadzi sprawdzone i z powodzeniem stosowane w urzędach administracji rządowej rozwiązania, wspierające procesy zarządcze i usprawniające pracę wybranych urzędów.

## Wizyty studyjne



Zostały zrealizowane w ramach „budowania świadomości odbiorców rekomendacji”. Odbyło się 5 wizyt studyjnych w następujących urzędach: Ministerstwo Sprawiedliwości, Małopolski Urząd Wojewódzki, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki. Celem wizyt był transfer wiedzy, wymiana doświadczeń oraz integracja międzyinstytucjonalna, a także promowanie skutecznie wdrożonych rozwiązań w poszczególnych obszarach.

## Webinaria (zdalne wideokonferencje)



Odbyło się 6 webinarów, po 3 dla przedstawicieli wojewódzkich inspektoratów weterynarii (WIW) oraz wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa (WIORiN). Poświęcone były poszczególnym produktom projektowym, możliwościom ich transponowania na pozostałe urzędy, a także barierom dotyczącym standaryzacji wypracowanych rozwiązań w grupie urzędów. Webinaria stanowiły formę przygotowania do sesji dialogowych.

## Sesje dialogowe



Zostały zorganizowane odrębnie dla przedstawicieli WIW oraz przedstawicieli WIORiN. Celem sesji dialogowej była weryfikacja rekomendacji opracowanych w ramach prac projektowych pod kątem uspołnienienia i standaryzacji rozwiązań dotyczących procesów zarządczych w grupach urzędów administracji rządowej.

Zastosowane metody służyły gromadzeniu danych i informacji, które pozwalały na formułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących postawionych pytań badawczych.

Na pytanie: *Jak systemowo poprawić zarządzanie w urzędach, w szczególności w zakresie integracji systemów zarządzania?* odpowiedziano wykorzystując metodę krytycznej analizy polskiej literatury w zakresie integracji systemów zarządzania, wywiady pogłębione z kluczowymi interesariuszami, kreatywne myślenie, logiczną dedukcję oraz studia przypadków.

Odpowiadając na pytanie: *Jakie są koszty i korzyści wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania w urzędach?*, wykorzystano analizę dokumentów, kreatywne myślenie, logiczną dedukcję, wywiady pogłębione z kluczowymi interesariuszami oraz webinaria i sesje dialogowe.

W celu odpowiedzi na pytanie: *Jak wykorzystać zarządzanie procesowe do podniesienia efektywności alokacji zasobów ludzkich i optymalizacji struktur organizacyjnych w urzędach?* przeprowadzono ankietę elektroniczną. Ponadto wykorzystano analizę dokumentacji oraz kreatywne myślenie. Przygotowaniu odpowiedzi posłużyły też wyniki z przeprowadzonych warsztatów analitycznych z urzędami nadzorującymi, wywiady pogłębione z kluczowymi interesariuszami oraz webinaria i sesje dialogowe.

Odpowiedź na pytanie: *W jaki sposób systemowo usprawnić komunikację międzyinstytucjonalną, zarówno pomiędzy urzędami realizującymi zadania w ramach danej funkcji państwa (resortowo), jak i pomiędzy urzędami a urzędami nadzorującymi, tak by polepszyć efektywną współpracę i dzielenie się dobrymi praktykami?* została udzielona w oparciu o analizę dokumentacji, kreatywne myślenie, wywiady pogłębione z kluczowymi interesariuszami, wizyty studyjne oraz webinaria i sesje dialogowe.

Również w przypadku udzielenia odpowiedzi na pytanie: *Jak rozwiązania w zakresie zarządzania w ramach projektu mogą wpłynąć na skuteczną realizację celów strategii „Sprawne Państwo 2020” oraz celów Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030 w obszarach dotyczących efektywności i sprawności administracji rządowej?* została wykorzystana analiza dokumentacji oraz kreatywne myślenie.

Zgromadzona wiedza pozwoliła na sformułowanie rekomendacji w zakresie optymalizacji struktur urzędów i mechanizmów zwiększania efektywności alokacji zasobów ludzkich.





# 2. Diagnoza dojrzałości organizacyjnej urzędów



## 2 Diagnoza dojrzałości organizacyjnej urzędów

Niniejszy rozdział zawiera prezentację wyników diagnozy dojrzałości organizacyjnej, która została przeprowadzona w ramach Zadania 1 oraz Zadania 2. Celem umożliwienia zestawienia wyników diagnozy z dwóch Zadań, w ramach których użyto odrębnych modeli dojrzałości organizacyjnej, na wstępie przedstawiono oba modele i wskazano ich punkty wspólne. W dalszej części dokonano podsumowania zaobserwowanych poziomów dojrzałości organizacyjnej w ramach poszczególnych grup urzędów wraz z ich analizą oraz wskazano przyczyny kluczowych zróżnicowań w zdiagnozowanych poziomach dojrzałości. W ostatniej części rozdziału przedstawiono potencjał doskonalenia w grupach urzędów z perspektywy pracowników urzędów objętych projektem.

Rozdział ten stanowi punkt wyjścia i podbudowę analityczną do prezentowanych w kolejnych rozdziałach wniosków i rekomendacji w zakresie integracji systemów zarządzania, optymalizacji struktur organizacyjnych urzędów oraz zwiększania efektywności alokacji zasobów ludzkich. Przedstawione w nim informacje stanowią punkt wyjścia do rekomendacji dalszych zmian w urzędach administracji rządowej.

### 2.1 Teoretyczne modele dojrzałości organizacyjnej urzędu

Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, świadczonych efektywnie, to jedno z podstawowych oczekiwań każdego obywatela względem administracji publicznej. Sprawnie działające urzędy oraz profesjonalni, uprzejmi i zorientowani na obywatela urzędnicy od lat stanowią wizję idealnej administracji publicznej.

Wizja ta od dłuższego już czasu w Polsce zdaje się wytyczać kierunki kolejnych zmian w jednostkach sektora publicznego. Równocześnie obserwuje się, jak nowoczesne koncepcje i metody zarządzania przenikają te jednostki, wyznaczając nowy sposób myślenia o usługach publicznych i budując nowy system zarządzania tymi jednostkami.

Przedstawione w niniejszym rozdziale modele dojrzałości stanowiły próbę budowy wzorcowego modelu dojrzałości organizacyjnej dla urzędów administracji rządowej. Stanowią one swego rodzaju wizję przyszłych zmian obecnego modelu zarządzania urzędami administracji rządowej oraz wyznaczają kierunek transformacji instytucji publicznych w Polsce.

#### 2.1.1 Istota modelu dojrzałości

Idea modelu dojrzałości (*Capability Maturity Model*) wywodzi się z sektora przemysłu i oparta jest na koncepcji dojrzałości zarządzania procesami – na poziomie strategicznym i operacyjnym (patrz ramka na następnej stronie). Przyjęto, że w oparciu o *Capability Maturity Model* możliwe jest wypracowanie analogicznych modeli dla różnych typów organizacji oraz różnych systemów zarządzania, których głównym celem i korzyściami będzie wskazanie kierunku zmian organizacji dla osiągnięcia większej skuteczności. Równocześnie przy opracowaniu modeli dojrzałości dla urzędów administracji rządowej nie mogły zostać pominięte standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, stanowiące zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej w urzędach powinny wykorzystywać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej.

Na etapie diagnozy opracowany został model dojrzałości organizacyjnej poprzez określenie wymogów/kryteriów w czterech obszarach, uwzględniający elementy ZPP, ZPK i ZPC oraz integrację systemów zarządzania w organizacji.

Adekwatność kryteriów w modelu zapewniona została poprzez uwzględnienie specyfiki sektora publicznego i charakterystyki poszczególnych typów urzędów. Opracowano 15 wymogów/kryteriów modelu dojrzałości organizacyjnej dla każdego badanego obszaru, pozwalających na ocenę stopnia zaawansowania danej instytucji w danym obszarze oraz charakterystykę integracji systemów zarządzania.

Model dojrzałości jest zatem rozumiany jako stan docelowy funkcjonowania organizacji w zakresie systemów zarządzania objętych projektem, definiując kryteria/wymagania, jakie powinna ona spełniać, aby wdrożony system zarządzania funkcjonował efektywnie i adekwatnie do specyfiki urzędu. Równocześnie, zgodnie z przyjętym założeniem, model stanowi punkt odniesienia do kierunków wdrażanych zmian, wiążąc je z systemem kontroli zarządczej i budżetem zadaniowym poszczególnych urzędów. Tym samym model dojrzałości organizacyjnej pozwala na określenie poziomu rozwoju danej instytucji i powiązanie go z wdrażanymi nowoczesnymi koncepcjami i metodami zarządzania.

Opracowanie modeli dojrzałości organizacyjnej było podstawą podjęcia dalszych prac w ramach projektu, w szczególności na etapie przeglądu systemów zarządzania. Na podstawie wypracowanych kryteriów i wymogów oraz zdefiniowanych technik weryfikacji w ramach modeli możliwe było dokonanie przeglądu stanu zarządzania w urzędach objętych projektem, następnie opracowanie raportów „Założeń systemów zarządzania” oraz, w końcowym etapie, wypracowanie planów działań doradczych dopasowanych do potrzeb i możliwości urzędów.

### 2.1.2 Zestawienie modeli dojrzałości

Podzielenie grup urzędów objętych projektem na dwa odrębne zadania, realizowane przez odrębnych wykonawców, skutkowało tym, iż powstałe w toku prac modele dojrzałości organizacyjnej były od siebie różne, jakkolwiek opierały się one na tych samych założeniach.

Oba modele dojrzałości organizacyjnej – dla grupy ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz dla grupy urzędów administracji zespolonej i niezespolonej – opierają się na tych samych fundamentach, co ułatwia ich wzajemne porównanie. Różnice można zaobserwować przede wszystkim w podejściu do formułowania kryteriów oceny oraz poziomów dojrzałości.

Należy mieć jednak również na uwadze, że objęte projektem urzędy pochodzą z różnych poziomów administracji rządowej, a w związku z tym inna jest specyfika ich działania. Niesie to ze sobą pewne konsekwencje, w tym konieczność uwzględnienia różnych aspektów funkcjonowania w konstrukcji modeli z Zadania 1 i Zadania 2 oraz w doborze kryteriów, stąd też można zaobserwować pewną rozbieżność w powstałych modelach.

Dla lepszej porównywalności opisanej w dalszej części tego rozdziału diagnozy dojrzałości organizacyjnej urzędów, dalej przedstawione zostały kluczowe założenia modeli dojrzałości organizacyjnej, takie jak np. przyjęte kryteria dojrzałości, ich poziomy, a także wskazane zostały punkty wspólne.



### 2.1.2.1 Model dojrzałości dla ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich

#### **Wprowadzenie**

Podczas projektowania modelu dojrzałości organizacyjnej w Zadaniu 1 przyjęto sposób powiązania obszarów w modelu zgodnie z następującą logiką:

**Cele urzędu** determinują sposób realizacji procesów głównych, wspierających i pomocniczych, w oparciu o przygotowane precyzyjne procedury, regulaminy, instrukcje. Prawdłowo zamodelowane, mierzalne **procesy** umożliwiają skuteczną i efektywną realizację celów urzędu (celów strategicznych, taktycznych, operacyjnych lub celów głównych, pośrednich i wynikających z nich celów ubocznych), wyznaczonych przez istniejące regulacje i przepisy prawa (ustawy i inne akty niższego rzędu) specyficzne dla danego urzędu oraz strategię rozwoju urzędu. Kluczowym zasobem realizującym cele i procesy urzędu są **kompetentni pracownicy**. Spójność tych wszystkich obszarów, ich systematyczna **integracja** (uzgadnianie strategii funkcjonalnych, procesów, działań, procedur, technicznych systemów wsparcia) daje możliwość bardziej sprawnej i efektywnej realizacji bieżących zadań i celów perspektywicznych urzędu.

**Model dojrzałości jest koncepcją opisującą kolejne fazy dojrzałości obszarów projektowych.**

Określono 5 poziomów dojrzałości, które wskazują zalecaną kolejność dokonywania zmian i usprawnień w urzędzie w danym obszarze.

Na każdym poziomie dojrzałości zdefiniowano stany opisujące wybrane parametry systemu organizacyjno-zarządczego (przez pryzmat organizacji jako całości, poszczególnych obszarów oraz szczegółowych kryteriów), biorąc pod uwagę następujące wytyczne referencyjne:

- Wszystkie procesy zostały zidentyfikowane, opisane w postaci map procesów i są optymalizowane.
- Podejmowane działania nakierowane są na realizację założonych celów strategicznych, które przekładają się na cele procesów, jednostek i komórek organizacyjnych oraz pracowników.
- Wszystkie prace konieczne do realizacji działań są zaplanowane, plany zostały zakomunikowane i uzyskały akceptację.
- Zdefiniowane i zapewnione są kompetencje, umiejętności i wiedza, konieczne do realizacji celów i działań.
- Realizacja celów i działań oraz ich rezultaty są mierzone, monitorowane, a w razie potrzeby podejmowane są działania korygujące.
- Zaprojektowane procesy i działania są sprawdzane pod względem zgodności z obowiązującymi regulacjami prawnymi, standardami, przyjętymi zasadami funkcjonowania administracji publicznej, polityką urzędu i wdrożonymi dotychczas procedurami, a niezgodności są wskazywane i usuwane.

#### **Struktura**

Model dojrzałości organizacyjnej urzędu dla Zadania 1 zbudowany został w oparciu o cztery obszary, tj.:

- zarządzanie przez procesy (ZPP),
- zarządzanie przez kompetencje (ZPK),
- zarządzanie przez cele (ZPC),
- integracja systemów zarządzania w organizacji (ISZ).

Każdy obszar modelu dojrzałości zdefiniowany został za pomocą 16 kryteriów szczegółowych (analitycznych). Pozwalają one na ocenę stopnia upowszechnienia i oddziaływania danego obszaru w systemie organizacyjno-zarządczym urzędu. Na potrzeby tego modelu przyjęto kryteria, które przedstawiono w tabeli 1 wraz z ich kluczowymi aspektami oraz odniesieniami do standardów kontroli zarządczej.

**Tabela 1. Kryteria modelu dojrzałości w Zadaniu 1, kluczowe ich aspekty oraz odniesienia do standardów kontroli zarządczej**

| <b>Kryterium</b>                                | <b>Kluczowe aspekty</b>  | <b>Standardy kontroli zarządczej</b> |
|---|--|--------------------------------------|
| <b>Kultura organizacyjna</b>                    | Normy postępowania; kultura; normy społeczne; system wartości; klimat organizacyjny, schematy poznawcze; wymogi i zachowania; podświadome zasady, reguły, system wzorów; środowisko społeczne organizacji; ideologia; wspólne normy  | A.1.                                 |
| <b>Komunikacja</b>                              | Komunikacja interpersonalna; porozumiewanie; wymiana informacji, faktów i opinii; wspólnota komunikacyjna; przekazywanie treści pomiędzy przełożonym a podwładnym i podwładnym a przełożonym; mechanizm dwustronny, sprzyjający skutecznemu przepływowi informacji w organizacji; sposób komunikowania procedur i procesów; kanały informacyjne/przepływy informacji ułatwiające dwustronny przepływ informacji między stronami, np. kierownik – podwładny, podwładny – kierownik, wykorzystanie informacji zwrotnej, jako narzędzia zarządczego | D.16.<br>D.17.<br>D.18.              |
| <b>Absorpcja nowoczesnych metod zarządzania</b> | Zaangażowanie kadry; szybka absorpcja nowoczesnych metod zarządzania; chęć uczenia się organizacji i wykorzystywania zasobów wiedzy istniejących w otoczeniu; otwartość na zmiany; benchmarking.   | A.2.<br>D.16.                        |
| <b>Rozwój pracowników</b>                       | Rozwój personelu; proces rozwoju potencjału pracy; wzrost kompetencji; specjalistyczna wiedza; umiejętności zawodowe; motywacja pracowników; rozwój kadry; proces doskonalenia; potencjał zawodowy; indywidualne cele pracownika; rozwój zawodowy, planowanie i realizacja karier zawodowych; uzupełnianie wiedzy, określone formy szkolenia i doskonalenia zawodowego; planowanie i realizacji karier zawodowych  | A.2.                                 |
| <b>Potencjał kadry</b>                          | Cechy i właściwości pracowników; zdolność do realizacji zadań, siła przetargowa na rynku pracy; celowe działania adresowane do pracowników; bieżące identyfikowanie potencjału kadry organizacji w kontekście wdrażania nowych metod zarządzania; ocena pracownicza i wynikające z niej rekomendacje   | A.2.                                 |
| <b>Podejście strategiczne</b>                   | Plan strategiczny długookresowy; cele strategiczne, cele taktyczne, operacyjne; cele główne pośrednie, uboczne w perspektywie czasowej ich osiągnięcia; plan zadań i funkcjonowania organizacji w przyszłości; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia; świadomy proces decyzyjny pozyskiwania i rozmieszczenia zasobów niezbędnych do efektywnej działalności organizacji, biorąc pod uwagę misję, wizję i cele rozwojowe; sposób kształtowania relacji między organizacją i jej otoczeniem                                 | B.5.<br>B.6.                         |
| <b>Struktura organizacyjna</b>                  | Zbiór różnych elementów organizacyjnych; schemat struktury organizacyjnej; powiązania, stosunki między zorganizowaną całością; zbiór relacji w systemie organizacyjno-zarządczym; sprawne funkcjonowanie całości; zależności funkcjonalne i hierarchiczne, narzędzie zarządzania, integracja, efekt synergii   | A.3.                                 |

| Kryterium   | Kluczowe aspekty  | Standardy kontroli zarządczej |
|---|---|-------------------------------|
| <b>Formalizacja</b>   | System wewnętrznych aktów normatywnych; forma pisemna zakresu zadań i odpowiedzialności; wzorce zachowań i zależności; procedury działania, zapis celów i budowy organizacji; reguły, mechanizmy koordynacji; pisemne normy działań   | C.10.<br>C.14.                |
| <b>Delegowanie</b>  | Poziom organizacji, na którym podejmuje się decyzje; scentralizowany system podejmowania decyzji – najwyższe poziomy kierownicze, tendencja do ograniczania uczestnictwa członków niższych poziomów hierarchicznych; zdecentralizowany system podejmowania decyzji – proces decyzyjny odbywa się w miejscu powstawania danej sprawy/kwestii decyzyjnej, udział wielu uczestników organizacji w podejmowaniu decyzji; szybkość i skuteczność procesów decyzyjnych; przekazanie uprawnień podwładnemu | A.4.                          |
| <b>Technologia</b>  | Poziom z informatyzowania; wsparcie IT; integracja systemów; bazy danych; aktualizacja systemu  | C.12. C.15.                   |
| <b>Klient</b>   | Usługobiorca, oczekiwania klienta, ocena usługi, poziom satysfakcji klienta   | E.20.                         |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>   | Czynniki ryzyka; akceptowalny poziom ryzyka; proces identyfikacji i oceny potencjalnych zdarzeń i sytuacji, zarządzania nimi i kontroli; mierzenie poziomu zagrożenia realizacji celów; ustanawianie mechanizmów kontrolnych po analizie ryzyka   | B.7.<br>B.8.<br>B.9.          |
| <b>Monitorowanie</b>  | Ocena niezależna i obiektywna; systematyczna ocena kontroli zarządczej, czynności doradcze, usprawnienie działalności operacyjnej; systematyczna i uporządkowana ocena procesów; poprawa działań; weryfikacja, metodyczna ocena; doskonalenie skuteczności procesów; udokumentowany proces oceny; jednoznaczne kryteria oceny   | E.21.                         |
| <b>Powiązanie działań z budżetem zadaniowym</b>                                       | Forma zarządzania finansami publicznymi; sposób budżetowania; system planowania wykonywania i sprawozdawczości; plan finansowy; zadania budżetowe; alokacja zasobów; model budżetowania; odpowiednie mierniki   | B.6.<br>D.16.                 |
| <b>Powiązanie zarządzania przez cele (ZPC) z zarządzaniem przez kompetencje (ZPK)</b> | Przepływ wiedzy, informacji, tworzenie wartości dodanej   | A.3.<br>B.6.                  |
| <b>Powiązanie zarządzania przez cele (ZPC) z zarządzaniem przez procesy (ZPP)</b>     | Przepływ wiedzy, informacji, tworzenie wartości dodanej   | A.3.<br>B.6.                  |
| <b>Powiązanie zarządzania przez kompetencje (ZPK) z zarządzaniem procesowym (ZPP)</b> | Przepływ wiedzy, informacji, tworzenie wartości dodanej   | A.3.<br>B.6.                  |
| <b>Zarządzanie zmianą</b>   | Cykliczny proces, opór wobec zmian, akceptacja zmian, interesariusze, wdrożenie   | C.12.<br>D.16.                |

| Kryterium                   | Kluczowe aspekty   | Standardy kontroli zarządczej |
|-----------------------------|--|-------------------------------|
| <b>Dzielenie się wiedzą</b> | Proces ciągły, komunikacja, informacja, wiedza, aktywa intelektualne, ciągłość działania organizacji; przekazywanie informacji służącej podniesieniu poziomu wiedzy wśród innych pracowników | C.12.<br>D.16.<br>D.17.       |

### Skala oceny

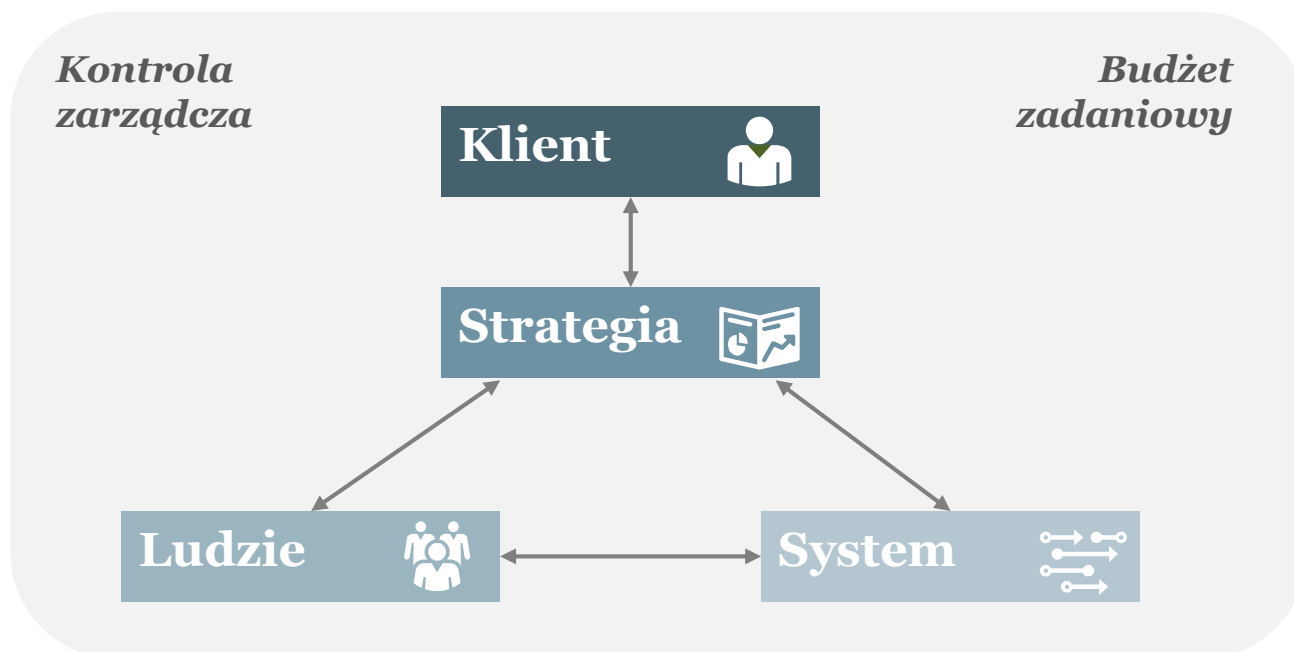
Rozwój i doskonalenie urzędu polega na przechodzeniu na coraz wyższe poziomy dojrzałości. Określony poziom dojrzałości w pojedynczym wymiarze (obszar) uznaje się za osiągnięty po wdrożeniu działań, rozwiązań i narzędzi umożliwiających osiągnięcie stanu określonego w modelu dojrzałości. Ponieważ wyróżnione fazy dojrzałości są w znacznym stopniu zbieżne w przypadku Zadania 1 i Zadania 2, zostały one opisane w części dotyczącej punktów wspólnych modeli.

#### 2.1.2.2 Model dojrzałości dla urzędów administracji zespolonej i niezespolonej na szczeblu wojewódzkim

##### Wprowadzenie

Modele dojrzałości dla trzech badanych obszarów zarządzania (zarządzanie procesowe, zarządzanie przez cele oraz zarządzanie przez kompetencje) oraz w zakresie ich integracji, opracowane dla Zadania 2 bazują na ramowej logice, opartej na czterech filarach funkcjonowania organizacji publicznych, z uwzględnieniem kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego.

Rysunek 2. Schemat logiki modelu dojrzałości



Ponadto punktem wyjścia do tak rozumianego modelu dojrzałości są również założenia istoty systemu zarządzania organizacją, zdefiniowane przez Petera Druckera, które opierają się na następujących twierdzeniach:

- Zarządzanie dotyczy ludzi.
- Zarządzanie jest głęboko osadzone w kulturze organizacyjnej.

- Zarządzanie wymaga prostych i zrozumiałych wartości, celów i zadań. Proste cele wywołują emocjonalne zaangażowanie pracownika.
- Zarządzanie powinno prowadzić do stworzenia organizacji uczącej się – jest to taka organizacja, w której uczą się nie tylko pracownicy, ale i ona sama się uczy, rozwija i patrzy w przyszłość.
- Zarządzanie wymaga komunikowania się – należy dopasować system komunikacji do specyfiki organizacji.
- Zarządzanie wymaga rozbudowanego systemu wskaźników – odnosi się to do autodiagnozy (samooceny) organizacji.
- Zarządzanie nakierowane jest na klienta. Należy go stale identyfikować i stosować metody nakierowane na jego zatrzymanie.

Jako podstawowe założenie dla modeli dojrzałości przyjęto koncentrację na „kliente/obywatelu”, jako końcowym odbiorcy działań administracji rządowej. Wychodząc z założenia, że administracja rządowa w województwie funkcjonuje, z natury rzeczy, bliżej obywateli, przyjęto, że powinna ona stale utrzymywać naczelny cel, jakim jest służba obywatelowi. Perspektywa klienta/obywatela traktowana jest zatem jako jeden z filarów metodyki.

Prokliencki modelowy system zarządzania oparto również na kolejnych trzech filarach: „Strategia”, „Ludzie” oraz „System”, które przyjęto jako podstawowe aspekty funkcjonowania jednostek i bez których trudno wyobrazić sobie ich działanie. Filary te definiują zakres działania efektywnej organizacji, uwzględniając specyfikę urzędów administracji publicznej. Łącznie cztery filary stanowią ramy modeli dojrzałości organizacyjnej tych jednostek. Mając na względzie uniwersalny charakter proponowanych obszarów, będących pochodną misji administracji publicznej, a także mechanizmy, które powinny być immanentną cechą dojrzałej organizacji, przyjęto kryteria służące ocenie dojrzałości poszczególnych urzędów w obszarach zarządzania objętych projektem.

**Rysunek 3. Schemat przyporządkowania kryteriów badawczych do filarów modelu dojrzałości**



Różnice w modelach dojrzałości dla jednostek administracji zespolonej i niesespolonej znajdują swoje odzwierciedlenie w aspektach, które decydują o formalno-prawnym i funkcjonalnym rozróżnieniu tych jednostek, a więc ich usytuowaniu w strukturach administracji rządowej, podległości instytucjonalnej i merytorycznej koordynacji ich działalności.

W przypadku jednostek administracji niezespólonej pod uwagę wzięto przede wszystkim: stopień spójności funkcjonujących systemów w danej grupie urzędów oraz stopień powiązania wdrażanych rozwiązań ze strategią i celami nadzorujących je urzędów centralnych, w tym w kontekście sprawowania kontroli zarządczej (KZ).

W przypadku jednostek administracji zespolonej uwagę skierowano przede wszystkim na: stopień współpracy tych jednostek z nadzorującymi je wojewodami, ale i organami centralnymi, a także współpracę międzyinstytucjonalną – szczególnie w ramach grupy urzędów tego samego typu.

## **Struktura**


Modele dojrzałości organizacyjnej dla urzędów administracji zespolonej oraz administracji niezespólonej, jak wspomniano powyżej, składają się z czterech kompletnych filarów, którym przyporządkowano 15 kryteriów w podziale na trzy badane obszary (komponenty) zarządzania: procesy, cele, kompetencje, oraz w zakresie integracji systemów zarządzania. Obszary, które objęto modelami dojrzałości organizacyjnej, rozumiano następująco:

- zarządzanie przez cele (ZPC) – systematyczne podejście do planowania, kontrolowania i oceniania organizacji i pracowników, realizowane poprzez ustalanie celów i ocenę stopnia ich realizacji na podstawie wyników działań;
- zarządzanie przez procesy (ZPP) – system zarządzania obejmujący analizę i systematyczne usprawnianie procesów organizacji (w tym ich identyfikowanie), ustalenie przebiegu czynności i wizualizowanie, określenie komórek organizacyjnych, przez które procesy przebiegają, a także zestawu celów i mierników oraz właścicieli procesów;
- zarządzanie przez kompetencje (ZPK) – zbiór działań związany z kształtowaniem standardów kompetencyjnych prowadzących do wzrostu potencjału kapitału ludzkiego i efektywności działania organizacji;
- integracja systemów zarządzania w organizacji (ISZ) – spójne współdziałanie wdrożonych w urzędzie metod zarządzania – podejścia procesowego, zarządzania przez kompetencje oraz zarządzania przez cele; sprawność funkcjonowania zintegrowanego systemu jest wyższa od sprawności funkcjonowania poszczególnych podsystemów zarządzania.

Rozwinięciem poszczególnych kryteriów są wymagania definiujące optymalny stopień funkcjonowania systemu w danym kryterium. Zaproponowane w Zadaniu 2 obszary wraz z przyporządkowanymi im 15 kryteriami i zdefiniowanymi wymaganiami tworzą kompleksowe oraz w pełni adekwatne, uwzględniające specyfikę sektora publicznego, modele dojrzałości organizacyjnej dla administracji zespolonej i niezespólonej. Dla poszczególnych kryteriów przypisano również odniesienia do standardu kontroli zarządczej.


Do filaru Klient przyporządkowano kryteria, które wraz z ich definicjami i kluczowymi aspektami przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2. Kryteria modelu dojrzałości w Zadaniu 2, razem z definicjami i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej w filarze Klient**

| <b>Klient</b><br> | <b>Perspektywa obywatelska</b>  | Potrzeby i oczekiwania klientów urzędu mają wpływ na procesy, cele i kompetencje wymagane od pracowników urzędu. Opinie klientów są zbierane i monitorowane oraz podejmowane są działania mające na celu usprawnienie.                               | D.18                         |
|--|---|--|------------------------------|
|  | <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>   | W urzędzie zauważane są korzyści wynikające z zastosowania zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zarządzanie przez kompetencje.  | C.11<br>D.16<br>D.17<br>D.18 |
|  | <b>Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (administracja zespolona) /Koordynacja międzyinstytucjonalna (administracja niezespolona)</b> | Działania w ramach poszczególnych systemów zarządzania prowadzone są w porozumieniu z wojewodami oraz instytucjami nadzorującymi.  | B.6<br>D.18                  |
|  | <b>Urzędy uczące się</b>  | Systemy zarządzania funkcjonujące w urzędzie gromadzą dane w bazach umożliwiającymi wykorzystywanie ich do doskonalenia systemu kontroli zarządczej. Następuje wymiana dobrych praktyk pomiędzy urzędami w zakresie integracji systemów zarządzania. | A.2<br>D.17<br>D.18          |


Do filaru Strategia przyporządkowano kryteria, które wraz z ich definicjami i kluczowymi aspektami przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3. Kryteria modelu dojrzałości w Zadaniu 2, razem z definicjami i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej w filarze Strategia**

| <b>Strategia</b><br> | <b>Gotowość na zmiany</b>  | Kadra kierownicza urzędu jest przekonana o potrzebie wprowadzenia zmian w zakresie systemów zarządzania oraz świadoma znaczenia tych zmian dla wzmocnienia systemu kontroli zarządczej w jednostce.   |                           |
|---|--|---|---------------------------|
|   | <b>Perspektywa strategiczna i wojewódzka (administracja zespolona) / Perspektywa strategiczna (administracja niezespolona)</b> | Strategia urzędu jest powiązana z systemami zarządzania i zawiera elementy rozwoju tych systemów. Systemy zarządzania uzupełniają się wzajemnie na rzecz realizacji celów strategicznych urzędu, priorytetów wojewody na obszarze województwa oraz celów wyznaczanych przez instytucje nadzorujące. | B.5<br>B.6<br>C.18        |
|   | <b>Monitorowanie</b>   | Efekty realizacji poszczególnych systemów zarządzania w urzędzie są regularnie monitorowane. Monitorowanie systemów zarządzania jest wykorzystywane do uzupełniania luk kompetencyjnych, podejmowania decyzji zarządczych oraz udoskonalania systemów.  | B.6<br>C.11               |
|   | <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | Ryzyka wynikające z poszczególnych systemów zarządzania identyfikuje się i monitoruje. Poszczególne systemy są zintegrowane z systemem zarządzania ryzykiem, co zapewnia prawidłowy przepływ informacji o ryzykach i skuteczne zarządzanie nimi oraz umożliwia wypracowanie środków zaradczych.     | B.7<br>B.8<br>B.9<br>C.12 |


Do filaru Ludzie przyporządkowano kryteria, które wraz z ich definicjami i kluczowymi aspektami przedstawiono w tabeli 4.

**Tabela 4. Kryteria modelu dojrzałości w Zadaniu 2, razem z definicjami i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej w filarze Ludzie**

| Ludzie  |                               |  |              |
|---|-------------------------------|--|--------------|
|  | <b>Kultura organizacyjna</b>  | Kierownictwo urzędu prowadzi działania promujące i wzmacniające znaczenie poszczególnych systemów zarządzania i ich integrację. Pracownicy wykorzystują elementy poszczególnych systemów zarządzania w codziennej pracy. W urzędzie panuje otwartość na proaktywne postawy wobec stosowania nowoczesnych systemów zarządzania. | A.1          |
|   | <b>Kompetencje zawodowe</b>   | Urząd dysponuje grupą pracowników, posiadającą wystarczającą wiedzę i kompetencje do sprawnego funkcjonowania poszczególnych systemów zarządzania. Kompetencje te są rozwijane poprzez uczestnictwo pracowników w szkoleniach i warsztatach.   | A.2<br>A.4   |
|   | <b>Komunikacja wewnętrzna</b> | Pracownicy są na bieżąco informowani o zasadach wynikających z przyjętych systemów zarządzania i ich wpływu na budżet zadaniowy oraz system kontroli zarządczej. Mogą zgłaszać uwagi do systemów zarządzania, dzięki czemu mają wpływ na kształt elementów systemów.   | D.16<br>D.17 |

Do filaru System przyporządkowano kryteria, które wraz z ich definicjami i kluczowymi aspektami przedstawiono w tabeli 5.

**Tabela 5. Kryteria modelu dojrzałości w Zadaniu 2, razem z definicjami i odniesieniem do standardów kontroli zarządczej w filarze System**

| System  |   |   |                      |
|---|---|---|----------------------|
|  | <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>   | Funkcjonujące systemy zarządzania są formalnie spisane w postaci polityk, procedur, które wzajemnie się uzupełniają (w dokumentach zawarte są odniesienia do pozostałych). Opracowane są także zasady opisu i aktualizacji dokumentacji procesów. Dokumentacja systemu kontroli zarządczej uwzględnia funkcjonujące w urzędzie systemy zarządzania. | C.10                 |
|   | <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>   | W urzędzie efektywnie funkcjonują systemy IT, przeznaczone do kontroli zarządczej, zapewniające monitoring realizacji celów, obrazujące przebieg procesów i uwzględniające potrzeby kadrowe i kompetencyjne dla prawidłowego funkcjonowania urzędu. Systemy te wzajemnie się uzupełniają.   | D.17                 |
|   | <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                     | Systemy zarządzania w urzędzie wspierają realizację budżetu zadaniowego. Przy tworzeniu budżetu w układzie zadaniowym uwzględnia się koszty funkcjonowania organizacji wynikające z poszczególnych systemów.  | D.11<br>D.12<br>D.14 |
|   | <b>Wyznaczanie ról w systemie /powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | Struktura organizacyjna ustalana jest zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, tzn. jest dostosowana do aktualnych celów, zadań i zapewnia efektywną realizację procesów. Zakres zadań, kompetencji i odpowiedzialność za realizację procesów określone są w sposób sformalizowany, przejrzysty, spójny i są na bieżąco aktualizowane.           | A.3<br>A.4<br>D.11   |

Dwa modele dojrzałości w tej postaci uwzględniają najważniejsze elementy funkcjonowania urzędu, a co za tym idzie pozwolą na efektywną ocenę stopnia zaawansowania danej jednostki w zakresie zarządzania.



Dodatkowo wykonawca, tam, gdzie to było możliwe, przyporządkował konkretne standardy kontroli zarządczej do poszczególnych kryteriów modelu dojrzałości, zgodnych z Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standardy te obejmują następujące obszary:

- A. środowisko wewnętrzne,
- B. cele i zarządzanie ryzykiem,
- C. mechanizmy kontroli,
- D. informacja i komunikacja,
- E. monitorowanie i ocena.

Zgodnie z definicją kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Mając to na względzie, przyjęte kryteria dojrzałości organizacyjnej wpisują się w wymagania poszczególnych standardów tak, aby model dojrzałości w poszczególnych obszarach stanowił narzędzie dla zapewnienia skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej w urzędzie.

### Skala oceny

Podobnie jak w przypadku Zadania 1, fazy rozwoju przyjęte w modelu dojrzałości w Zadaniu 2 przedstawione zostały zbiorczo w części dotyczącej punktów wspólnych obu modeli.

#### 2.1.3 Punkty wspólne modeli dojrzałości

Podstawowym czynnikiem wpływającym na podobieństwo przedstawionych wcześniej modeli dojrzałości organizacyjnej są założenia dotyczące budowy i przeznaczenia powstałych w obu zadaniach modeli.

Obydwa modele stworzono w celu dokonania oceny stanu zarządzania w uczestniczących w projekcie urzędach. Wykorzystano je jako zobrazowanie stanu docelowego funkcjonowania organizacji w zakresie systemów zarządzania objętych projektem, poprzez zdefiniowanie kryteriów/wymagań, jakie powinna ona spełniać, by wdrożony system zarządzania funkcjonował efektywnie i adekwatnie do specyfiki urzędu administracji rządowej.

W tabeli 6 przedstawiono zestawienie pokrywających się tematycznie kryteriów w podziale na 4 zastosowane w Zadaniu 2 filary funkcjonowania urzędów, wraz z odniesieniami do standardów kontroli zarządczej.

**Tabela 6. Zestawienie kryteriów modelu dojrzałości w obu zadaniach, z odniesieniami do standardów kontroli zarządczej, w podziale na filary zarządzania w Zadaniu 2**

| Zadanie 1                                |                  | Zadanie 2                                |                        |
|--|------------------|--|------------------------|
| <b>Klient</b>                            |                  |  |                        |
| Klient                                   | E.20             | Perspektywa obywatelska                  | D.18                   |
| Absorpcja nowoczesnych metod zarządzania | A.2, D.16        | Wpływ systemu na efektywność organizacji | C.11, D.16, D.17, D.18 |
|  |                  | Koordinacja międzyinstytucjonalna        | B.6, D.18              |
| Dzielenie się wiedzą                     | C.12, D.16, D.17 | Urzędy uczące się                        | A.2, D.17, D.18        |
| <b>Strategia</b>                         |                  |  |                        |
| Zarządzanie zmianą                       | C.12, D.16       | Gotowość na zmiany                       | C.12, D.16             |
| Podejście strategiczne                   | B.5, B.6         | Perspektywa strategiczna                 | B.5, B.6, C.18         |

| Zadanie 1  |                  | Zadanie 2   |                     |
|--|------------------|---|---------------------|
| Monitorowanie  | E.21             | Monitorowanie   | B.6, C.11           |
| Zarządzanie ryzykiem   | B.7, B.8, B.9.   | Zarządzanie ryzykiem  | B.7, B.8, B.9, C.12 |
| <b>Ludzie</b>  |                  |   |                     |
| Kultura organizacyjna  | A.1              | Kultura organizacyjna   | A.1                 |
| Rozwój pracowników   | A.2              | Kompetencje zawodowe  | A.2, A.4            |
| Potencjał kadry  | A.2              |   |                     |
| Komunikacja  | D.16, D.17, D.18 | Komunikacja wewnętrzna  | A.1                 |
| <b>System</b>  |                  |   |                     |
| Formalizacja   | C.10, C.14       | Formalizacja systemu zarządzania  | C.10                |
| Technologia  | C.12, C.15       | Wsparcie systemu zarządzania przez system IT  | D.17                |
| Powiązanie działań z budżetem zadaniowym                           | B.6, D.16        | Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym                                    | D.11, D.12, D.14    |
| Struktura organizacyjna  | A.3              | Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania | A.3, A.4, D.11      |
| Delegowanie  | A.4              |   |                     |
| Powiązanie zarządzania przez cele z zarządzaniem przez kompetencje | A.3, B.6         |   |                     |
| Powiązanie zarządzania przez cele z zarządzaniem przez procesy     | A.3, B.6         |   |                     |
| Powiązanie zarządzania przez kompetencje z zarządzaniem procesowym | A.3, B.6         |   |                     |

Jak można zaobserwować na zestawieniu, obydwa modele dotyczą tych samych obszarów, co w znacznej mierze wynika z faktu, iż przyjęte w obu przypadkach założenia skupiały się na oddaniu specyfiki administracji rządowej.

Istotnym elementem modeli dojrzałości organizacyjnej jest skala wartościująca poszczególne kryteria oceny. Obejmowała ona fazy rozwoju organizacji w czterech obszarach: zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, zarządzania przez kompetencje oraz integracji systemów zarządzania.

Oceny stopnia zaawansowania poszczególnych urzędów dokonywano na pięciostopniowej skali, którą oparto na znanym już i z powodzeniem stosowanym w sektorze publicznym cyklu Deminga (PDCA)<sup>1</sup>. Dodatkowym argumentem przemawiającym za zastosowaniem takiej skali były doświadczenia z wdrażania modelu samooceny CAF w administracji publicznej, dowodzące, że sprawdza się ona przy ocenie urzędów w zakresie funkcjonowania systemów zarządzania w organizacji.

Na podstawie analizy skali ocen przyjętej w ramach obu modeli dojrzałości zaobserwować można również ich podobieństwo. Jakkolwiek ze względu na przyjęte podczas tworzenia modeli założenia istnieją pewne rozbieżności w samym opisie i w nazwach poszczególnych faz dojrzałości, to w obu przypadkach te same

<sup>1</sup> Cykl Deminga (określany też jako cykl PDCA, z ang. Plan-Do-Check-Act, lub cykl P-D-S-A, z ang. Plan-Do-Study-Act, lub koło Deminga) to schemat ilustrujący podstawową zasadę ciągłego ulepszania (ciągłego doskonalenia), stworzoną przez Williama Edwardsa Deminga, amerykańskiego prekursora jakości, specjalistę statystyka pracującego w Japonii.

poziomy zakładają podobny stopień zaawansowania poszczególnych systemów zarządzania. W tabeli 7 zestawiono opisy poszczególnych faz dojrzałości.

**Tabela 7. Zestawienie opisów faz dojrzałości w obu modelach**

| Skala oceny | Zadanie 1   | Zadanie 2  |
|-------------|---|--|
| 1           | Zainicjowanie – charakteryzuje się realizacją przez urząd przypisanych zadań w oparciu o obowiązujące regulacje prawne, z zastosowaniem dotychczas sprawdzonych metod zarządzania. W niewielkim stopniu pojawiają się elementy organizacji uczącej się i opartej na wiedzy. | Organizacja, w której nie podjęto żadnych działań w zakresie wdrożenia poszczególnych systemów zarządzania, ale również nie dostrzega się takiej potrzeby.                     |
| 2           | Uświadomienie – urząd uświadamia sobie potrzebę zmian w dotychczasowym systemie organizacyjno-zarządczym, pod wpływem informacji o zmianach zachodzących w innych organizacjach. Wzrasta zainteresowanie efektywnością tych wdrożeń.  | Urząd, w którym dostrzega się potrzebę wdrożenia poszczególnych systemów zarządzania bądź planowane jest podjęcie działań w tym zakresie.                                      |
| 3           | Projektowanie – urząd podejmuje działania na rzecz przygotowania do wdrożenia i samego wdrożenia danych systemów i integracji tych systemów oraz widzi potrzebę ich doskonalenia.   | Urząd, w którym opracowano wstępne założenia w zakresie wdrożenia danego systemu bądź niektóre elementy danego systemu funkcjonują, a plany zostały zakomunikowane w urzędzie. |
| 4           | Wdrażanie – urząd przeprowadził działania związane z wdrożeniem systemów i ich integracją. Widać wzrost sprawności i efektywności funkcjonowania urzędu.  | Urząd, w którym wdrożono dany system i zostały podjęte działania w poszczególnych obszarach zarządzania.   |
| 5           | Doskonalenie – poszczególne podsystemy poddawane są ocenie, dokonuje się korekt ich funkcjonowania i podejmuje działania doskonalące, biorąc pod uwagę zasoby i możliwości urzędu.  | Urząd, w którym działania w poszczególnych obszarach są monitorowane i doskonalone.  |

Pozycjonowanie urzędu w modelu dojrzałości organizacyjnej określa fazę jego rozwoju w zakresie zarządzania przez procesy, zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje oraz wskazuje na stopień integracji tych obszarów. W ramach Zadania 1 przyjęto, że urzędy pozycjonowane w modelu dojrzałości w fazach od 1. do 3. wymagały działań wdrożeniowych. Pozycjonowanie w fazie 4. i 5. wskazywało na potrzebę działań doskonalących poszczególne obszary.

W ramach Zadania 2 przyjęto, że co do zasady wyniki diagnozy danego urzędu pozycjonujące organizację w fazie od pierwszej do trzeciej skutkowały zaplanowaniem działań związanych z wdrożeniem danych systemów zarządzania (zarządzania procesowego obligatoryjnie, natomiast zarządzania przez kompetencje i zarządzania przez cele fakultatywnie). Niemniej w przypadku fazy trzeciej ostateczny sposób działań (wdrożenie czy też doskonalenie) był ustalany bezpośrednio we współpracy z jednostką – w zależności od potrzeb rozwojowych urzędu podjęto działania wdrożeniowe bądź też doskonalące poszczególne systemy zarządzania. Natomiast w organizacjach będących zgodnie z oceną w czwartej lub piątej fazie rozwoju, podjęto działania doskonalące istniejące systemy zarządzania.

Przedstawione w tabeli podobieństwo skali ocen w obu zadaniach pozwala w pewnym ogólnym zakresie na zestawienie i porównanie poziomów dojrzałości urzędów objętych oboma zadaniami. Należy jednak mieć na uwadze, że przez wzgląd na różne zespoły realizujące audyty organizacyjne i podejście do weryfikacji stopnia dojrzałości organizacyjnej, wyniki diagnozy stanu zarządzania nie są w pełni porównywalne, w związku z czym nie dokonano ich wspólnego zestawienia.

Poziomy dojrzałości organizacyjnej w poszczególnych grupach urzędów w oparciu o wyniki audytów dojrzałości przeprowadzonych w ramach Zadania 1 i Zadania 2 projektu oraz ich analiza zawarte zostały w Załączniku 1 do niniejszego raportu.

## 2.2 Potencjał doskonalenia w grupach urzędów z perspektywy pracowników urzędów objętych projektem

Niniejsza część raportu stanowi podsumowanie opinii i oczekiwań pracowników urzędów w zakresie działań niezbędnych i możliwych do zrealizowania w urzędach w celu utrwalenia rezultatów prac projektowych. Zaprezentowano również rozwiązania, które w opinii pracowników, pozwoliłyby na dalsze doskonalenie zarządzania w tych jednostkach i wspieranie komunikacji międzyinstytucjonalnej.

Przedstawione w tym rozdziale obserwacje i propozycje oparte zostały na zebranych w toku realizacji działań projektowych uwagach i propozycjach przedstawicieli rządów objętych projektem. Rekomendacje zbierane były w ramach prowadzonych spotkań kierowników urzędów, spotkań kierowników zespołów projektowych, wizyt studyjnych, webinarium i sesji dialogowych.

Propozycje zostały przedstawione w tabeli 8, w której wskazano zalecane działania wraz z osobami bądź jednostkami, do których są one kierowane, z zachowaniem kolejności, w jakiej powinny być realizowane. Zalecenia przedstawione zostały w 5 obszarach:

- działania o charakterze ogólnym,
- zarządzanie przez procesy,
- zarządzanie przez cele,
- zarządzanie przez kompetencje,
- komunikacja międzyinstytucjonalna.

**Tabela 8. Propozycje działań w celu utrwalenia rezultatów prac projektowych oraz rozwoju komunikacji międzyinstytucjonalnej z perspektywy pracowników urzędów**

| Działanie   | Adresaci                                   |                      |                     |  |
|---|--|----------------------|---------------------|--|
|   | Kancelaria<br>Prezesa<br>Rady<br>Ministrów | Urząd<br>Nadzorujący | Kierownik<br>Urzędu | Kierownik<br>Zespołu<br>Projektow<br>ego |
| <b>DZIAŁANIA O CHARAKTERZE OGÓLNYM</b>  |  |                      |                     |  |
| Informacja podsumowująca dla kierownika urzędu nt. zrealizowanych działań oraz rekomendacji na przyszłość   |  |                      |                     | X  |
| Stworzenie listy korzyści płynących z projektu  | X  |                      |                     |  |
| Organizacja spotkania dla wszystkich pracowników, poprzedzonego spotkaniem z kadłą kierowniczą, na którym przedstawione zostaną zalety zarządzania, zaangażowanie wszystkich pracowników we wdrażane zmiany |  |                      | X                   |  |
| Przekształcenie zespołu projektowego w zespół ds. kontroli zarządczej   |  |                      | X                   |  |
| Opracowanie planu wdrażania wypracowanych rozwiązań wraz z terminami oraz osobami odpowiedzialnymi (wprowadzanie zmian etapami)   |  |                      | X                   | X  |
| Wyznaczanie osób kierujących, nadzorujących wprowadzanie zmian – utrzymanie zespołu projektowego, wsparcie liderów zmian  |  |                      | X                   | X  |
| Przygotowanie projektu zarządzenia wprowadzającego ZPC, ZPP i ZPK, regulującego sposób funkcjonowania systemów, odpowiedzialność oraz etapy wdrażania wypracowanych rozwiązań                               |  |                      | X                   | X  |
| Uwzględnienie elementów ZPC, ZPK, ZPP w kontroli zarządczej (formalizacja)  |  |                      | X                   | X  |
| Przeszkolenie osób zajmujących stanowiska kierownicze w organizacji z zakresu narzędzi ZPC, ZPK, ZPP (transfer wiedzy dla kierowników jednostek organizacyjnych)  |  |                      |                     | X  |
| Wsparcie/wzmacnianie liderów zmian  | X  | X                    | X                   | X  |
| Wzmocnienie współpracy urzędów nadzorujących z urzędami wojewódzkimi  |  | X                    |                     |  |
| Wypracowanie wspólnej wewnętrznej i zewnętrznej polityki informacyjnej, zarówno w wymiarze pionowym, jak i poziomym   |  | X                    | X                   |  |
| Znalezienie źródeł dofinansowania z UE na wdrożenie procesu zarządzania   |  | X                    | X                   | X  |
| Organizacja spotkań wewnętrznych z pracownikami urzędu oraz z pracownikami innych urzędów w celu wymiany doświadczeń, przekazywania dobrych praktyk   |  |                      | X                   |  |
| Angażowanie wszystkich pracowników, szkolenia wewnętrzne  |  |                      | X                   |  |

| Działanie  | Adresaci                          |                   |                  | Kierownik Zespołu Projektowego |
|--|-----------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------------|
|  | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | Urząd Nadzorujący | Kierownik Urzędu |                                |
| w celu usprawniania zarządzania w urzędzie   |                                   |                   |                  |                                |
| Szkolenia dla pracowników dotyczące systemów zarządzania   | X                                 | X                 |                  |                                |
| <b>ZARZĄDZANIE PRZEZ PROCESY</b>   |                                   |                   |                  |                                |
| Przekształcenie zespołu projektowego w zespół ds. zarządzania procesowego  |                                   |                   | X                |                                |
| Zebranie map procesów z pozostałych urzędów w ramach grupy – wymiana wypracowanych narzędzi między urzędami, wykorzystanie opracowanych materiałów   |                                   | X                 | X                | X                              |
| Podsumowanie i weryfikacja procesów poddanych optymalizacji: weryfikacja listy procesów w grupie urzędów (uspójnienie), pogrupowanie – stworzenie „księgi procesów”  |                                   |                   | X                | X                              |
| Stworzenie repozytorium procesów w grupie urzędów  |                                   | X                 |                  |                                |
| Określenie (wskazanie) właścicielstwa poszczególnych procesów  |                                   |                   | X                | X                              |
| Wprowadzenie zarządzeń i formularzy – formalizacja ZPP   |                                   |                   | X                |                                |
| Zaplanowanie komunikacji wewnętrznej o zmianach wewnątrz procesów  |                                   |                   |                  | X                              |
| Zmapowanie pozostałych procesów  |                                   |                   |                  | X                              |
| Wybór, wskazanie komórek/stanowisk odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian w poszczególnych procesach/weryfikacja właścicieli procesów  |                                   |                   | X                |                                |
| Ustalanie czasochłonności dla poszczególnych zadań   |                                   |                   | X                | X                              |
| Zaplanowanie i przeprowadzanie okresowych przeglądów opracowanych map  |                                   |                   |                  | X                              |
| <b>ZARZĄDZANIE PRZEZ CELE</b>  |                                   |                   |                  |                                |
| Utrzymanie zespołu projektowego – zmiana składu, zidentyfikowanie i przeszkolenie osób odpowiedzialnych za ZPC w urzędzie, ustanowienie koordynatora systemu   |                                   |                   | X                | X                              |
| Poinformowanie wszystkich pracowników o rezultatach projektu   |                                   |                   |                  | X                              |
| Opracowanie projektu zarządzenia regulującego system ZPC w urzędzie, zawierającego w szczególności: misję, wizję, zarządzanie ryzykiem, wyznaczanie celów, kaskadowanie celów, monitorowanie celów, analizę stopnia realizacji |                                   |                   | X                | X                              |
| Skaskadowanie pozostałych celów wyznaczonych w ramach projektu   |                                   |                   | X                | X                              |
| Powiązanie celów urzędu z budżetem zadaniowym  |                                   |                   | X                |                                |

| Działanie  | Adresaci                          |                   |                  | Kierownik Zespołu Projektowego |
|--|-----------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------------|
|  | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | Urząd Nadzorujący | Kierownik Urzędu |                                |
| Doprecyzowanie komunikacji zewnętrznej dotyczącej misji urzędu   |                                   |                   | X                |                                |
| <b>ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMPETENCJE</b>   |                                   |                   |                  |                                |
| Dostosowanie modelu kompetencyjnego do specyfiki funkcjonowania urzędu   |                                   |                   | X                |                                |
| Przygotowanie projektu zarządzenia sankcjonującego model kompetencyjny w organizacji oraz integrującego go z procesami ZZL w urzędzie  |                                   |                   | X                | X                              |
| Szkolenie komórek kadrowych urzędów z wykorzystania poszczególnych narzędzi ZPK (rekrutacja, bilans, etc.)   | X                                 | X                 |                  |                                |
| Szkolenie kadry kierowniczej z zakresu wykorzystania modelu kompetencyjnego w procesach ZZL  |                                   |                   | X                |                                |
| Powiązanie modelu kompetencyjnego z kolejnymi procesami ZZL  |                                   |                   | X                | X                              |
| Przeprowadzanie weryfikacji kompetencji pracowników (rocznie/półrocznie) w oparciu o bilans kompetencyjny, ocena okresowa połączona z oceną kompetencji  |                                   |                   | X                |                                |
| Rozwijanie kompetencji pracowników w oparciu o przyjęty model kompetencyjny i zdiagnozowane luki kompetencyjne   |                                   |                   | X                | X                              |
| Przeprowadzenie szkolenia dla trenerów wewnętrznych  | X                                 |                   |                  |                                |
| <b>KOMUNIKACJA MIĘDZYINSTYTUCJONALNA</b>   |                                   |                   |                  |                                |
| Utworzenie list kontaktowych według obszarów merytorycznych; w przypadku pytań w sprawach wspólnych odpowiedź powinny otrzymać wszystkie urzędy  | X                                 | X                 |                  |                                |
| Utworzenie i aktualizowanie platformy dobrych praktyk/wymiany wiedzy   | X                                 |                   |                  |                                |
| Założenie forum dyskusyjnego, na którym pracownicy będą mogli przedstawić siebie i swoją pracę   | X                                 | X                 |                  |                                |
| Zwiększenie przepływu informacji na stanowiskach obsługowych (prawnik, kadrowa, informatyk) – wspólne szkolenia, cykliczne spotkania kierowników działów organizacyjnych: wnioski ze spotkań powinny przekładać się na działania |                                   |                   | X                |                                |
| Formalizacja kanałów komunikacji: wideokonferencje, indywidualne skrzynki pocztowe pracowników   |                                   | X                 | X                |                                |
| Biuletyn wspólny dla grupy urzędów, redagowany przez urzędy nadzorujące  |                                   | X                 |                  |                                |

Z analizy powyższej tabeli wynika, że kluczowymi obszarami działań, na które zwracają uwagę pracownicy urzędów objętych projektem, są przede wszystkim działania związane z utrzymaniem zespołów projektowych, jako tych pracowników i grup, które będą odpowiedzialne za kontynuację prac, i maksymalizowanie efektów osiągniętych w toku projektu. Kluczowa rola przypisywana jest w tym wypadku kierownictwu urzędu, jako osobom wspierającym te zespoły i podejmującym decyzje co do ich utrzymania. Również istotna i powiązana z tym wnioskiem jest kwestia rozszerzenia dotychczasowym działań zespołu na cały urząd, co powinno leżeć w gestii kierowników zespołów, wspieranych przez kierownictwo.

Dużą wagę przedstawiciele urzędów przywiązywali do kwestii szkoleń z obszarów objętych projektem. Wskazywane w tym zakresie były dwa odrębne aspekty. Kierownicy zespołów projektowych powinni zadbać o transfer zdobytej podczas prac projektowych wiedzy i doświadczeń na wszystkich pracowników w urzędzie. Natomiast KPRM oraz jednostki nadzorujące powinny stworzyć szanse dla urzędów do podnoszenia umiejętności ich pracowników w zakresie stosowania narzędzi i rozwiązań funkcjonujących systemów zarządzania.

Uwagą adresowaną w głównej mierze do KPRM, ale również w pewnym stopniu do urzędów nadzorujących, było podkreślenie potrzeby rozwoju nowych i trwałych kanałów komunikacji, a także uruchomienia i utrzymywania platformy do dzielenia się wiedzą i dobrymi praktykami.

Opracowując przedstawione w kolejnych rozdziałach rekomendacje, autorzy niniejszego raportu starali się uwzględnić opisane powyżej wnioski, opinie i potrzeby pracowników, w celu jak najpełniejszego dopasowania rekomendacji do obecnego poziomu zaawansowania organizacyjnego urzędów oraz możliwości i potrzeb ich pracowników.



# 3. Integracja systemów zarządzania



## 3 Integracja systemów zarządzania

### 3.1 Charakterystyka słabych i mocnych stron obecnej integracji systemów zarządzania w grupach urzędów

#### 3.1.1 Wstęp do integracji systemów zarządzania

Podejmując wyzwanie związane ze zbudowaniem koncepcji zintegrowanego systemu zarządzania oraz rekomendowaniem zmian systemowych ukierunkowanych na integrację systemów funkcjonujących w organizacjach, warto zacząć od podstaw terminologicznych.

**Systemy zarządzania** są współcześnie jednym z najpopularniejszych narzędzi zarządzania organizacją, stosowanymi nie tylko przez przedsiębiorstwa, ale także przez inne organizacje, takie jak jednostki samorządu terytorialnego (np. urzędy miasta), jednostki administracji państwowej (np. ministerstwa) i jednostki użyteczności publicznej (np. szkoły i szpitale). Szczególnym wyrazem tej popularności jest powszechność stosowania systemów zarządzania, zgodnych z wymaganiami norm ISO. W normach tych określone są jako systemy do ustanowienia polityki, a zwłaszcza celów działania oraz sposobów ich osiągnięcia (PN EN-ISO 9001:2009. Systemy zarządzania jakością 2009).

Pod pojęciem **system zarządzania** rozumieć można zestaw rozwiązań dotyczących między innymi struktury organizacyjnej, struktury procesowej, monitorowania i oceny wyników, badania potrzeb klientów, komunikacji wewnątrz organizacji, itp. W zależności od obszaru, jakiego dotyczą, systemy te podzielić można na:

- **wyspecjalizowane**, „dziedzinowe”, dotyczące określonych obszarów funkcjonowania organizacji, takie jak system zarządzania jakością, system zarządzania środowiskowego, system zarządzania finansami, system zarządzania przez cele, system zarządzania procesami, itp.);
- **zintegrowane**, czyli – w zależności od zakresu i poziomu integracji – obejmujące większy lub mniejszy zakres obszarów funkcjonowania organizacji, np. zintegrowany system zarządzania jakością i środowiskiem lub zintegrowany system zarządzania jakością i środowiskiem oraz bezpieczeństwem i higieną pracy, itp. (Borys i Rogala, 2007).

W odniesieniu do zakresu podmiotowego, rozpatrywanego w niniejszym raporcie, wskazać należy na następujące systemy zarządzania wdrażane, utrzymywane i doskonalone w jednostkach administracji rządowej:

- systemy **bezpośrednio wynikające z regulacji prawnych**:
  - standardy kontroli zarządczej (KZ),
  - podejście zadaniowe do tworzenia i monitorowania budżetu (budżet zadaniowy – BZ),
  - standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ZZL);
- systemy **dobrowolne**:
  - zarządzanie procesami (ZPP),
  - zarządzanie przez cele (ZPC),
  - zarządzanie przez kompetencje (ZPK),
  - system zarządzania jakością wg normy ISO 9001 (SZJ),
  - system zarządzania jakością w laboratoriach wg norm ISO serii 17000 (SZJL),
  - system zarządzania bezpieczeństwem informacji wg normy ISO 27001 (SZBI),
  - system zarządzania środowiskowego wg normy ISO 14001 lub rozporządzenia EMAS (SZŚ).



## Wniosek 1

Duża różnorodność dziedzinowych systemów zarządzania funkcjonujących w praktyce oraz nieograniczone możliwości integrowania tych systemów wskazują na konieczność podejścia do kwestii integracji w sposób świadomy, metodyczny i zaplanowany.

W tej części raportu przedstawiona zostanie propozycja modelowego i praktycznego podejścia zmierzającego do integrowania systemów zarządzania w urzędach administracji publicznej. **Celem opisanego procesu integracji** jest budowanie spójnego systemu zarządzania organizacją, opartego na wykorzystywanych już systemach, modelach i narzędziach, uzupełnionych, rozszerzonych lub zmienionych w wyniku wsparcia doradczego oraz rozwiązań wypracowanych w projekcie.

**Zintegrowany system zarządzania** to połączenie procesów, procedur i praktyk działania stosowanych w organizacji w celu wdrożenia jej polityki, które może być bardziej skuteczne w osiąganiu celów wynikających z polityki, niż podejście poprzez oddzielne systemy (BSI Management System Integration – A Guide, 2000). To podręcznikowe i encyklopedyczne określanie stanu, do jakiego organizacje powinny dążyć. Stanu, który jest dostrzegany także w jednostkach administracji, gdy toczy się debata o zarządzaniu czy innowacyjności sektora publicznego: *Stanem oczekiwanym jest zintegrowanie funkcjonujących systemów i zasobów w celu ich optymalnego wykorzystania* (Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów 2015).

**Integracja** to łączenie, sprawianie, że jakieś elementy stają się silniej związane, np. poprzez korzystanie ze wspólnych zasobów. Co w takim razie powinno być poddane procesom integracji w urzędach administracji rządowej? Gdy rozważane jest modelowe i praktyczne podejście do integracji systemów zarządzania, warto zapoznać się z wnioskami i rekomendacjami, jakie dotychczas sformułowano w tym zakresie. Przegląd (Kafel i Sikora, 2011) dostępnej w tym obszarze wiedzy wskazuje, że pojęcie integracji systemów zarządzania jest najczęściej utożsamiane z integracją tzw. sformalizowanych (znormalizowanych) systemów zarządzania, czyli systemów opartych na normach ISO serii 9000, normach ISO serii 14000 lub EMAS, standardach dotyczących systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy – OHSAS 18001, systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001 czy system społecznej odpowiedzialności biznesu SA 8000 (Borys i Rogala, 2011; Ejdys, 2011).

Literatura przedmiotu wskazuje wiele teoretycznych modeli integracji znormalizowanych systemów zarządzania (Jonker i Karapetrovic, 2004; Karapetrovic, 2002, Wilkinson i Dale, 1999). Niewiele jest natomiast badań dotyczących praktycznych aspektów związanych z integracją systemów zarządzania. A jeśli już, to dotyczą sektora przedsiębiorstw (Kafel i in., 2013; Wysokińska-Synkus i Synkus, 2013). Gdy przyjrzeć się bliżej zawartym tam wnioskami i proponowanym rekomendacjom, dostrzec można szereg podobieństw. Oto kilka przykładów (Wysokińska-Synkus i Synkus, 2013):

- brak przekonania wśród pracowników o korzyściach płynących z procesu integracji i dominujące przekonanie, że to dodatkowa (w domyśle niepotrzebna) praca;
- braki dotyczące wizji misji, sformułowanych celów, wzajemnych powiązań, błędne sformułowanie tych celów, zaniechania w monitorowaniu stopnia realizacji ustalonych celów;
- regulaminy organizacyjne nieodpowiadające realizowanym procesom.

Jako rekomendacje wskazuje się m.in.: przedstawianie korzyści z integracji nie tylko w wymiarze organizacji, ale także pojedynczych pracowników; zbudowanie przekonania do misji organizacji, poprzez odwołanie się do podstawowych zasad, jakie podziela większość pracowników; konstruowanie celów z praktycznymi rezultatami i stosowanie wszelkich dostępnych mechanizmów „nagradzania za sukces”.

Jednak jest to nadal poruszanie się w obszarze dotyczącym znormalizowanych systemów zarządzania. A tak, jak wskazano na wstępie, w urzędach administracji publicznej systemy te są elementem dodanym, stosowanym w bardzo wielu podmiotach, ale nie powszechnie. Podstawą natomiast są jednakowe dla wszystkich standardy



## Wniosek 2

Powszechność systemów zarządzania zgodnych z wymaganiami norm ISO uzasadnia przyjęcie wybranych rozwiązań systemowych do stworzenia koncepcji zintegrowanego systemu zarządzania.

Opisując możliwe modelowe i praktyczne podejście do integracji systemów zarządzania w sektorze publicznym trzeba polegać na dotychczasowym doświadczeniu, jakim dysponują konsultanci zespołu projektowego, na tym, co można było zaobserwować w trakcie działań doradczych w ramach projektu PCK oraz na opisach rozwiązań dostarczonych przez urzędy w postaci dobrych praktyk.

Kolejnymi elementami, które należy wziąć pod uwagę planując proces integracji systemów, mechanizmów i narzędzi zarządzania, są produkty i rozwiązania (m.in. zestawy procesów, opisane cele, modele kompetencji) wytworzone w trakcie realizacji projektu PCK w komponentach ZPC, ZPP i ZPK. W każdym z tych obszarów wytworzono lub zmodyfikowano m.in. opisy procesów funkcjonujących w organizacji, określono lub zmodyfikowano – poprawnie pod względem metodycznym – cele strategiczne i operacyjne, opisano zestawy kompetencji. Każdy z tych i innych produktów oraz przyjętych rozwiązań projektowych stanowi podstawę do praktycznej realizacji standardów kontroli zarządczej.

Co do zasady, podczas prac prowadzonych w ramach projektu w pewnym zakresie występowały już mechanizmy integrowania poszczególnych rozwiązań. Przykładowo, dążono do zgodności celów określonych dla opisanych procesów z zestawem celów operacyjnych i strategicznych urzędu. Wskazane mierniki dla procesów i celów stanowiły w części urzędów (głównie dotyczy to ministerstw i urzędów centralnych) podstawę modyfikacji zapisów w części zadaniowej projektowanego budżetu zadaniowego. Równocześnie w Ministerstwie Finansów trwały prace nad opracowaniem nowej wersji katalogu funkcji, zadań, podzadań, działań mających stanowić podstawę prac nad budżetem państwa w układzie zadaniowym na 2016 r. Część ministerstw i urzędów centralnych wykorzystywała opracowania (m.in. inaczej sformułowane cele i precyzyjniejsze mierniki) do negocjowania zmian w swoich obszarach (działach administracji rządowej).

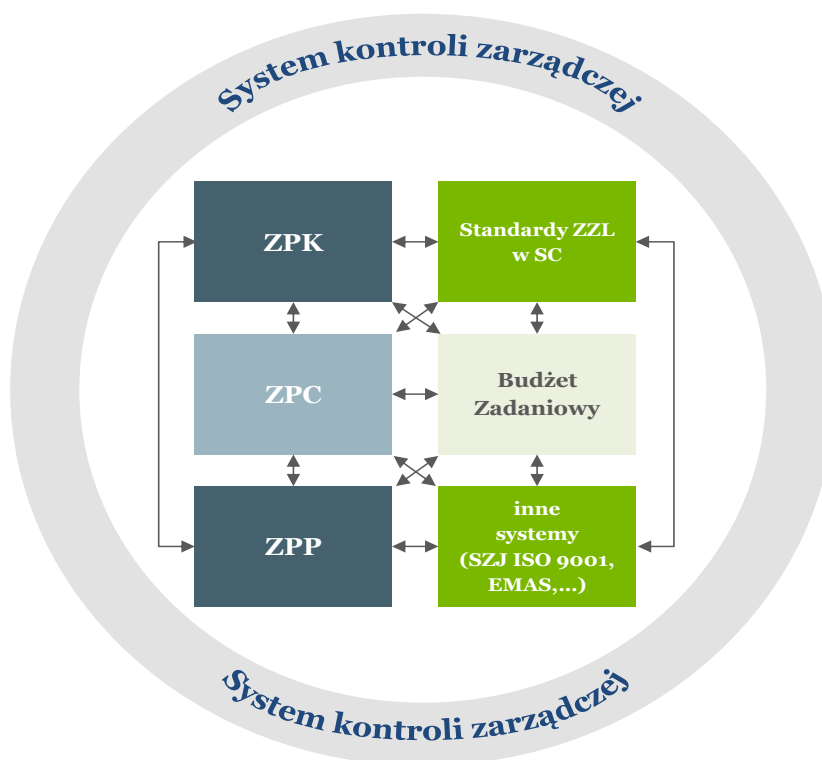
Sam proces wdrożeniowy prowadzony w ramach projektu charakteryzował się różnorodnymi podejściami do integracji z uwagi na różny stopień dojrzałości organizacji w ramach poszczególnych komponentów projektu. I tak np.:

- W niektórych urzędach, szczególnie tych bez jakiegokolwiek praktyki w zakresie zarządzania, całość prac zmierzała do skutecznego wprowadzenia podejścia procesowego. Tym samym działania integracyjne były bardzo ograniczone i skoncentrowane na wprowadzeniu do formalnego obiegu zestawu procesów i mechanizmu ich optymalizacji (np. poprzez odpowiednie zapisy w regulaminie organizacyjnym i regulaminie kontroli zarządczej).
- W organizacjach z mniejszą lub większą praktyką (np. po doświadczeniach z systemem zarządzania jakością zgodnym z wymaganiami ISO 9001) funkcjonował mechanizm modyfikacji dokumentacji tego systemu i wprowadzania zidentyfikowanych i opisanych procesów do realnego zarządzania.
- W innych wprowadzano do działających podsystemów zarządzania (KZ, SZJ) różne elementy uzupełniające lub doskonalące. Przykładowo, model kompetencyjny powiązano z informatycznym systemem płacowo-kadrowym oraz miernikami celów kontroli zarządczej i miernikami budżetu zadaniowego.

W istocie więc procesy integracji, jakie opisywane są w raporcie, oraz te postulowane do wdrożenia, przebiegają lub powinny przebiegać zarówno na poziomie istniejących już rozwiązań (modeli, systemów, podejść, itd.), czyli pomiędzy mechanizmami planowania budżetowego w układzie zadaniowym, zarządzania zasobami ludzkimi

wg standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ZZL w SC<sup>2</sup>), a szeregiem podejść wynikających z funkcjonujących systemów zarządzania jakością, bezpieczeństwem informacji, itp. Druga płaszczyzna powiązań tworzona jest w wyniku wzajemnego wykorzystywania procedur, mechanizmów i opisów, jakie wytworzono w urzędach w procesie doradczym projektu. Modelowo można proces integracji przedstawić, jak na poniższym rysunku 4.

**Rysunek 4. Model procesu integracji systemów zarządzania**



Model ilustruje tylko niektóre powiązania pomiędzy poszczególnymi podsystemami. W istocie dla pełnej integracji wymagane jest powiązanie – w różnym stopniu szczegółowości i intensywności – każdego elementu z każdym. Można ten model budować wskazując na dostępne już mechanizmy i narzędzia, tworząc z nich filary zintegrowanego systemu. Przykład takiego podejścia znajdziemy w opisie standardów kontroli zarządczej Ministerstwa Środowiska: [...]poszczególne części dokumentu przedstawiają organizację systemu [kontroli zarządczej]. Model opiera się na trzech filarach wskazywanych w standardach kontroli zarządczej: Cele, Ryzyka, Mechanizmy Kontroli (Ministerstwo Środowiska, 2011).

Używając tej formuły, można by powiedzieć, że zintegrowany system zarządzania powinien opierać się na trzech filarach: podejściu procesowym, zarządzaniu przez cele oraz standardach zarządzania zasobami ludzkimi. Takie powiązanie sprzyja podejmowaniu decyzji zarządczych w oparciu o analizę faktów, z precyzyjnie określonymi celami do realizacji oraz rozpoznanymi i rozwijanymi kompetencjami kadry zarządzającej i pracowników. Takie integralne podejście sprzyja spełnianiu wymagań i standardów kontroli zarządczej.

W procesie integracji systemów zarządzania zalecane jest podejście sekwencyjne: po zdefiniowaniu celów (lub ich modyfikacji, uporządkowaniu), następuje opis procesów (mapy, cele, itd.), a równolegle trwają prace nad modelem kompetencyjnym i innymi narzędziami z tego obszaru. Cały ten sekwencyjny proces przynosi produkty, dla których z jednej strony dokumentacja istniejących rozwiązań (KZ, BZ, systemy ISO, program ZZL) jest punktem wyjścia, z drugiej ta dokumentacja podlega zmianie i na koniec jest częścią produktów

<sup>2</sup> Standardy zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w służbie to instrument wprowadzony przez szefa służby cywilnej w 2012 r. Była to odpowiedź na często sygnalizowany wcześniej przez urzędy brak jednolitych wytycznych w tym zakresie. Wprowadzono je Zarządzeniem nr 3 Szefa SC z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

owego procesu. Tym samym w praktyce jedynym stałym elementem procesu integracji jest ciągła zmiana, a mówiąc językiem zarządzania, doskonalenie istniejących rozwiązań. Warto zwrócić uwagę, że taki proces integracji, jak zauważyli autorzy publikacji o integracji znormalizowanych systemów zarządzania (Wysokińska-Synkus i Synkus, 2013), ma wszelkie cechy projektu.

### Wniosek 3

Proces integracji systemów zarządzania przebiega w praktyce różnorodnie, w zależności od tego, jakie systemy i w jakiej kolejności są wdrażane. Opracowana koncepcja zintegrowanego systemu zarządzania powinna ujednoczyć sposób podejścia do integracji, niezależnie od stanu zaawansowania różnych urzędów we wdrażaniu systemów i ich integracji.



Na każdym etapie procesu integracji urząd powinien weryfikować podejścia i rozwiązania z punktu widzenia kryterium *użyteczności* dla danego obszaru, przy jednoczesnym sprawdzaniu, czy zbuduje to ostatecznie zintegrowany system zarządzania. Zatem właściwe jest stwierdzenie, że z procesem integracji wiążą się specyficzne ryzyka. Obszarami integracji powinien być zakres wzajemnego oddziaływania pomiędzy poszczególnymi elementami odrębnych systemów zarządzania. Przykładowo:

- mapa celów wypracowana w komponentcie ZPC służy wymogom kontroli zarządczej, a także – w stopniu, w jakim to jest możliwe – procesowi planowania budżetowego w układzie zadaniowym;
- narzędzia przygotowane podczas prac w komponentcie ZPK są wykorzystywane w wymaganych procedurami prawnymi postępowaniach rekrutacyjnych czy też wewnętrznych pracach nad planem szkoleń, tworzeniem indywidualnego programu rozwoju zawodowego, itd.

### Wniosek 4

Zasadniczą tezę przewodnią tej części raportu jest wskazanie na porządkujący charakter, jaki w procesie integracji powinien odgrywać system kontroli zarządczej. Wszelkie działania zmierzające do powiązania różnych narzędzi, procedur, systemów, itd. w urzędzie powinny zmierzać do budowy systemu kontroli zarządczej, wykorzystującego je na rzecz realizacji poszczególnych standardów kontroli zarządczej.



Uzasadnieniem wniosku sformułowanego powyżej są następujące fakty:

- Wnioski z analiz dotyczących trwałości rozwiązań zarządczych, wprowadzanych w administracji rządowej jako dobrowolne, projektowe lub podobne rozwiązania, wskazują na ich niewielką skuteczność. Warto zwrócić także uwagę na to, że budowanie „wysp innowacji” nie zawsze sprzyja kształtowaniu jednolitego modelu zarządzania w grupie urzędów administracji rządowej.
- Celem realizowanego przedsięwzięcia było dążenie do systemowego poprawienia zarządzania w urzędach, w szczególności w zakresie integracji systemów zarządzania. W związku z tym wszelkie innowacje, udoskonalenia, narzędzia zmian lub po prostu procedury postępowania wspierające zarządzanie zadaniami, powinny być w urzędach odnoszone do jednakowych standardów zarządzania. Takie wprowadzono w ramach kontroli zarządczej.<sup>3</sup>
- Podczas audytu stanu zarządzania w urzędach uczestniczących w projekcie stwierdzano niejednokrotnie braki i różne niepoprawności (np. niepoprawnie sformułowane cele, będące w istocie zadaniami komórek

<sup>3</sup> Taka interpretacja, a zarazem zalecenie, znalazła się w publikacji: *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium Wiedzy (Wersja 1.0)*, Ministerstwo Finansów, luty 2012. Publikacja ukazała się po 2 latach obowiązywania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nakładających na kierowników jednostek sektora publicznego obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w zarządzanych jednostkach. Porządkowała szereg kwestii, które nie były opisane w wydawanych w międzyczasie wytycznych i komunikatach Ministerstwa Finansów.

organizacyjnych czy urzędu, niestosowanie w praktyce jakichkolwiek metod systematycznego analizowania skuteczności procesów organizacji), a nade wszystko sformalizowane podejście do wykorzystywania mechanizmów kontroli zarządczej. W dużym stopniu potwierdzano to podczas procesu doradczego, który pozwalał na wnikliwsze niż podczas audytu przyjrzenie się mechanizmom kontroli zarządczej. Najnowszy raport NIK (NIK, 2015) z kontroli przeprowadzonej w okresie 1 stycznia 2013 r. – 30 września 2014 r. potwierdza powyższe spostrzeżenia i ustalenia zawarte w dokumentach projektu (raporty pn. *Założenia systemów zarządzania dla każdego urzędu w projekcie oraz raporty zbiorcze z realizacji projektu przedkładane KPRM*).

- W opisie wyników innej kontroli, pn. „Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej” (NIK, 2012), stwierdzono, iż: *stworzony system kontroli zarządczej koncentrował się w wielu jednostkach głównie na formalnych aspektach, oraz, że: na obecnym etapie organizacji i wykonywania poszczególnych działań w ramach systemu kontroli zarządczej nie zostały spełnione założenia i oczekiwania co do poprawy jakości i skuteczności zarządzania w jednostkach administracji publicznej*. Wyniki kontroli opublikowane w marcu 2015 potwierdziły fakt formalnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych i prawnych zapewniających dostosowanie systemu kontroli zarządczej do specyficznych potrzeb – jednostki lub działu administracji rządowej. Jednak pomimo upływu pięciu lat od wprowadzenia przepisów dotyczących kontroli zarządczej, ustalenia NIK wskazują na brak jej skuteczności oraz na problemy z oceną efektywności mechanizmów kontroli zarządczej.

Autorzy niniejszego raportu mają świadomość dotychczasowych praktyk zakresie stosowania przepisów o kontroli zarządczej w urzędach administracji rządowej. Jednocześnie – rozumiejąc intencję ustawodawcy, że kontrola zarządcza ma usprawnić zarządzanie publiczne – stawiają **tezę o potrzebie nadania jej naczelnego i porządkującego charakteru w procesie integracji zarządzania w urzędach**.

Wychodząc z założenia, że:

- *istota kontroli zarządczej to samodoskonalenie organizacji oraz ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów (Ministerstwo Finansów 2012),*
- *a sposób zdefiniowania kontroli zarządczej wskazuje, iż de facto jest tożsama z zarządzaniem, a ponadto realizacja tej koncepcji oznacza stałe dokonywanie oceny organizacji pod kątem zdolności do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz poprawianie narzędzi zarządzania,*

**uzasadnione jest wskazanie kontroli zarządczej jako głównego narzędzia, już wbudowanego w system administracji i tym samym umożliwiającego zapewnienie owej systemowej zmiany stanu zarządzania.**

W tabeli 9 przedstawione zostały wybrane interakcje pomiędzy działaniami doradczymi, zrealizowanymi w ramach projektu PCK i wybranymi standardami kontroli zarządczej. Na bazie tych doświadczeń sformułowane zostały wstępne założenia modelu zintegrowanego systemu zarządzania.

**Tabela 9. Przykłady interakcji pomiędzy standardami kontroli zarządczej i działaniami w ramach projektu PCK**

| Standardy KZ   | Działania w ramach projektu PCK   |
|--|---|
| <p><b>Kompetencje zawodowe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.</i></li> </ul> | <p>Całość działań komponentu zarządzania przez kompetencje (ZPK) zmierzała do zapewnienia, że organizacja może realnie rozwijać kompetencje. W wielu organizacjach nie zdefiniowano (nawet w formie modelu) kompetencji w niej potrzebnych, tym samym realny rozwój kompetencji nie mógł być realizowany.</p> |
| <p><b>Struktura organizacyjna</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.</i></li> </ul>  | <p>Dostosowanie struktur zapewniane było na dwa sposoby – lista procesów daje możliwość <i>dostosowania</i> do tego, co jest aktualnie realizowane; wprowadzenie podejścia ZPC pozwala na dostosowanie struktury do tego, co chce/musi organizacja osiągnąć (cele).</p>                                       |



## Standardy KZ

## Działania w ramach projektu PCK

### Delegowanie uprawnień

- Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego.

Analiza procesów (opisywanie i optymalizacja) wskazuje potrzeby w zakresie delegowania uprawnień dla optymalnej realizacji procesu.

### Cele i zarządzanie ryzykiem

- Jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma prowadzić do zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań.

W wielu urzędach w ramach komponentu zarządzania przez cele (ZPC) następowała korekta lub wprowadzanie do planowania działalności (plany pracy/działań komórek organizacyjnych czy korekta wymaganego planu działalności ministra) ZPC. Za każdym razem było to operowanie na istniejących mechanizmach kontroli zarządczej lub – tam, gdzie tego nie było – wprowadzanie takich mechanizmów, zapewniających tym samym funkcjonowanie kontroli zarządczej. W niektórych urzędach następowała diametralna zmiana tego podejścia w kierunku urealnienia zestawu celów, a tym samym stawało się możliwe – nie tylko w dokumentacji – zarządzanie ryzykiem wpływającym na realizację celów i zadań urzędu.

### Misja

- Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra.

Skonstruowanie misji (a czasem jej aktualizacja), było działaniem obowiązkowym w ramach planu działań doradczych ZPC dla wielu urzędów.

### Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji

- Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich realizację należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.
- W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.
- Należy zadbać, aby określając cele i zadania, wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Cała praca w ramach ZPC służyła zbudowaniu celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie (plany pracy itp.) Do tego praca nad miernikami, zasadami monitorowania, itp. W tym zakresie, jeśli zostało w organizacji implementowane podejście ZPC wypracowane podczas projektu, to niejednokrotnie wypełniało ono luki w istniejącym systemie kontroli zarządczej. Tak było szczególnie w urzędach zespolonej administracji w województwie.

Wyznaczanie celów procesów, a wcześniej ich identyfikacja i opis wybranych z nich, pozwala na definiowanie *dobrych* (zgodnych z zasadą SMART) celów. Tym samym droga do *dobrych* celów wiedzie przez podejście procesowe w organizacji. W wielu urzędach, pomimo formalnego systemu zarządzania jakością opartego na normie ISO 9001, z jej naciskiem na zarządzanie procesowe, dopiero identyfikacja procesów w projekcie tworzyła podstawy zarządzania procesowego. Dodatkowo elementy ZPK (głównie te dotyczące usytuowania modelu kompetencji w strukturze ZZL w urzędzie) dostarczyły wewnętrznych celów zarządczych (*mieć kompetentnych pracowników*).

### Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej

- Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej.

Praktycznie każdy produkt (zasady planowania pracy z podejściem ZPC, wytyczne stosowania modelu kompetencyjnego, zasady zarządzania procesami itp.) projektu budował, rozbudowywał lub korygował mechanizmy zarządzania w organizacji, a tym samym przyczyniał się do praktycznego stosowania kontroli zarządczej w sposób udokumentowany.

## Standardy KZ

## Działania w ramach projektu PCK

### Monitorowanie i ocena

- *System kontroli zarządczej powinien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie. Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.*

Zapewnienie, że istnieje proces nadzoru nad realizacją ustalonych celów (zarówno w perspektywie rocznej jak i dłuższej – strategii) było standardowym zadaniem realizowanym w projekcie. Tworzono (wprowadzono lub modyfikowano) odpowiednie zapisy w dokumentacji (procedurach, itp.), co w efekcie przynosiło organizacji *udokumentowane* monitorowanie systemu kontroli zarządczej. Sprowadzało się to w istocie do ustalenia zasad gromadzenia danych zarządczych i wykorzystywania ich do *rozwiązywania zidentyfikowanych problemów* (a to jest bezpośrednio związane z prowadzeniem działań dotyczących zarządzania ryzykiem).

Zintegrowany system zarządzania zatem to kilka współdziałających ze sobą i uzupełniających się podsystemów urzędu.

Racjonalność i kompletność integracji systemów zarządzania określają trzy perspektywy:

- perspektywa celowości, czyli zidentyfikowane zapotrzebowanie na integrację systemów zarządzania;
- perspektywa możliwości, wiążąca dostępne środki i wiedzę, pozwalające stworzyć koncepcję integracji;
- perspektywa kosztów i korzyści, za którą przemawia bilans tych czynników.

Wyróżnić można co najmniej trzy zakresy integracji systemów zarządzania, niezależnie od jej głębokości:

- integracja podsystemów – optymalizacja rozwiązań w zakresie poszczególnych obszarów działalności;
- integracja zarządzeń i dokumentacji – określenie wspólnych elementów standardów dotyczących integrowanych systemów;
- integracja polityki – sformułowanie jednej zintegrowanej polityki urzędu.

Poprawna integracja systemów zarządzania wymaga zdefiniowania obszarów i warunków styczności pomiędzy poszczególnymi obszarami. Największy stopień zintegrowania może zostać osiągnięty na poziomie zarządzeń/instrukcji, gdzie potencjalnie każda instrukcja może łączyć w sobie elementy wszystkich podsystemów. Kompletność integracji stopniować można następująco:

- systemy połączone – oddzielne systemy zarządzania są używane w tym samym czasie w urzędzie;
- systemy potencjalnie integrowane – zidentyfikowane zostały wspólne elementy w systemach zarządzania;
- integracja punktowa – wspólne elementy zostały zidentyfikowane i są zintegrowane;
- systemy zintegrowane – istnieje jeden system zawierający wszystkie wspólne elementy.

W rozpatrywanych urzędach, ze względu na generalnie niski stopień integracji systemów, można mówić jedynie o wspólnych elementach w systemach zarządzania, takich jak KZ, ZPP, ZPC i ZPK.

Podsumowując rozważania przeprowadzone w tej części niniejszego opracowania, wskazać należy na kilka **kluczowych cech**, jakimi powinien charakteryzować się zintegrowany system zarządzania. Należy przyjąć, że system taki powinien być:

- adekwatny, czyli dostosowany do specyfiki funkcjonowania urzędu, uwarunkowanej takimi czynnikami, jak:
  - zmiany w przepisach prawnych,
  - powiązania w grupie urzędów i z urzędami nadzorującymi,
  - klienci/interesariusze i ich oczekiwania oraz aktualny poziom satysfakcji,
  - poziom rozwoju zasobów;
- kompleksowy w zakresie elementów i mechanizmów systemowych w taki sposób, że:
  - uwzględnia wszystkie standardy KZ,
  - wzmacnia realizację standardów dotyczących celów i zadań rozwiązaniami wypracowanymi w ramach komponentu ZPC,
  - wzmacnia realizację standardów dotyczących kompetencji zasobów ludzkich rozwiązaniami wypracowanymi w ramach komponentu ZPP,
  - rozszerza zarządzanie ryzykiem na wszystkie obszary funkcjonowania organizacji (nie tylko cele i zadania),
  - przyjmuje jako podstawę funkcjonowania podejście procesowe, opierające się na rozwiązaniach zgodnych z normą ISO 9001 oraz wypracowane w ramach komponentu ZPP;
- udokumentowany, w taki sposób, że:
  - elementy systemu i powiązania między nimi są ustanowione, opisane i udokumentowane,
  - dokumenty operacyjne stosowane w zintegrowanym systemie zarządzania są zatwierdzane, nadzorowane i aktualizowane,
  - dane wejściowe i wyjściowe (np. arkusze celów, analizy wskaźnikowe, itp.) związane z procesami ciągłego doskonalenia są zestandaryzowane i udokumentowane.

Wymienione powyżej cechy nie są jedynymi atrybutami zintegrowanego systemu zarządzania. Istotne dla zapewnienia skuteczności systemu jest wyposażenie go w odpowiednie **mechanizmy zarządcze** oraz narzędzia i techniki zarządzania, takie jak:

- ustrukturyzowany mechanizm monitorowania, analizy i oceny danych w zakresie:
  - stopnia realizacji celów,
  - sprawności przebiegu procesów,
  - poziomów ryzyk,
  - bezpieczeństwa informacji (danych),
  - bezpieczeństwa systemów informatycznych,
  - stanu utrzymania ciągłości działania;
- ustrukturyzowany mechanizm doskonalenia, zapewniający:
  - ciągłość procesu doskonalenia,
  - uspołnienie częstotliwości, zakresu danych wejściowych i wyjściowych, odpowiedzialności i instrumentarium w procesie doskonalenia,

- kompletność danych wejściowych i wyjściowych ze względu na obszar objęty zintegrowanym systemem zarządzania;
- wdrożone narzędzia zarządzania wizualnego, takie jak:
  - mapy celów, procesów, kompetencji, ryzyka,
  - macierze powiązań pomiędzy elementami poszczególnych systemów zarządzania,
  - tablice informacyjne;
- wdrożone narzędzia informatyczne, umożliwiające co najmniej:
  - zapewnienie powszechnego dostępu do podstawowych informacji nt. funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania,
  - gromadzenie i analizowanie danych dotyczących stanu funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania,
  - wizualizację osiągniętych wyników.

Kolejnym istotnym aspektem zintegrowanego systemu zarządzania jest znaczenie i rola poszczególnych podsystemów, będących przedmiotem integracji. Scharakteryzować należy przede wszystkim następujące systemy:

## 1. Kontrola zarządcza



- Kontrola zarządcza, jako ujednolicony, udokumentowany system zarządzania, stosowany w każdym urzędzie, stanowi oś integracji systemów, mechanizmów i metod zarządzania wdrażanych w urzędach, która jest trwale wbudowana w istniejące struktury organizacyjne.
- W zintegrowanym systemie zarządzania wszelkie działania zmierzające do powiązania różnych systemów, metod i narzędzi oraz dokumentacji, powinny zmierzać do wykorzystania ich na rzecz realizacji poszczególnych standardów kontroli zarządczej.

## 2. Zarządzanie procesami



- Procesy są inherentną cechą organizacji, decydującą o sprawności jej funkcjonowania i z tego względu powinny być zidentyfikowane, opisane i zarządzane.
- Podejście procesowe jest elementem wszystkich sformalizowanych systemów zarządzania, które stosowane są w wielu jednostkach administracji rządowej, takich jak: systemy zarządzania jakością, systemy zarządzania środowiskowego, systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wzmacnia również realizację standardów kontroli zarządczej.
- Realizowane w organizacji procesy są punktem stycznym dla wielu standardów kontroli zarządczej, takich jak: ustanawianie celów, identyfikowanie ryzyk, zapewnienie ciągłości działania czy też stosowanie mechanizmów nadzorczych.
- Zbiór zidentyfikowanych i opisanych procesów w urzędach wyznacza potrzeby i zakres modyfikowania struktur organizacyjnych oraz delegowania uprawnień.
- Zidentyfikowany oraz opisany proces monitorowania, analizy i oceny wyników (wskaźniki celów, procesów, ryzyka, itd.) osiągniętych w poszczególnych obszarach funkcjonowania, z uwzględnieniem kwestii częstotliwości, odpowiedzialności oraz sposobów gromadzenia i prezentowania informacji zarządczych, determinuje skuteczność doskonalenia zintegrowanego systemu zarządzania.

Celem działań w ramach projektu PCK w obszarze **zarządzania procesowego** było przygotowanie organizacji do samodzielnego i efektywnego zarządzania procesami. Podstawą jest zawsze dokonanie identyfikacji funkcjonujących w danym urzędzie procesów i wskazanie ich wzajemnych powiązań. Wymogi projektowe ograniczały opis przebiegu wybranych procesów do 10 w każdym urzędzie. Dokonana analiza wybranych 5 procesów pozwoliła na działania optymalizacyjne. Tym samym zbudowana została podstawa do stosowania podstawowej praktyki w zarządzaniu procesowym, czyli stałej analizy i działań naprawczych w ramach poszczególnych procesów.

### 3. Zarządzanie przez cele



- Ma wymiar strategiczny, ponieważ wiąże ze sobą i nadaje spójność takim elementom organizacji, jak misja, wizja, cele strategiczne, cele operacyjne, cele i zadania komórek organizacyjnych i pojedynczych pracowników, a tym samym ukierunkowuje i priorytetyzuje działania w obszarze systemu zarządzania przez kompetencje i w ramach podejścia procesowego.
- Jest elementem wszystkich sformalizowanych systemów zarządzania, które stosowane są w wielu jednostkach administracji rządowej, takich jak systemy zarządzania jakością, systemy zarządzania środowiskowego, systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wzmacnia także realizację standardów kontroli zarządczej.

Działania w kompetencji **zarządzania przez cele** w dużej mierze dotyczyły już funkcjonujących rozwiązań. W istocie ten komponent projektu wspierał zarządzanie strategiczne i operacyjne w urzędach, ze szczególnym uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej, budżetu zadaniowego oraz dokumentów o charakterze strategicznym. Rezultatem wdrożenia lub – w przypadku istniejących systemów – doskonalenia podejścia opartego na celach, jest:

- budowa lub rozbudowa planowania pracy opartego na wyznaczaniu celów realizacji zadań;
- umożliwienie wykorzystania informacji o poziomie realizacji celów dla decyzji zarządczych w organizacji, w tym powiązania z potrzebami zmian w procesach (zarządzanie procesowe), które służą do realizacji celów, oraz potrzebami pracowników uczestniczących w tych procesach (ZZL);
- koncentracja pracy na działaniach urzędu istotnych z punktu widzenia realizacji celów (priorytetów) pozwalających na lepszą realizację funkcji, do których urząd został powołany;
- poprawa efektywności zarządzania kadrami poprzez zdefiniowanie, jak poszczególne komórki i/lub pracownicy urzędu wpływają na realizację celów.

W działaniach doradczych w tym obszarze koncentrowano się szczególnie na korektach mechanizmów kontroli zarządczej, które pozwolą na praktyczne spełnianie przez dany urząd standardów KZ odnoszących się do określania celów i monitorowania stopnia ich realizacji.

## 4. Zarządzanie przez kompetencje

- Odpowiednio zdefiniowane i zapewnione kompetencje pracowników determinują skuteczność, zgodność z przepisami prawa oraz terminowość realizacji zadań w urzędzie.
- Instrumentarium systemu zarządzania przez kompetencje w sposób nowoczesny wspiera niezwykle istotny obszar funkcjonalny w urzędach, jakim jest zarządzanie zasobami ludzkimi.
- Występują naturalne powiązania i interakcje pomiędzy systemami ZPK oraz ZPP w obszarze procesów rekrutacji, oceny pracowniczej i szkoleń, które powinny być opisane i doskonalone.

*Prace w ramach projektu PCK w zakresie **zarządzania przez kompetencje** zmierzały do usprawnienia funkcjonujących w służbie cywilnej procesów zarządzania zasobami ludzkimi poprzez oparcie ich na modelach kompetencyjnych urzędów. Wypracowane narzędzia wspierające model kompetencyjny stworzone w urzędach powiązane były z procesami ZZL w urzędach. Stworzono produkty w powiązaniu z bilansem kompetencji, procesami rekrutacji i selekcji, szkolenia i rozwoju, tworzenia ścieżek karier, działaniami służącymi wspieraniu liderów oraz strategiami utrzymania kluczowych pracowników. W szczególności rezultaty prac posłużą do przeprowadzenia bilansu kompetencyjnego wybranych grup pracowników, zastosowania wypracowanych narzędzi bilansu do oceny pracowników, rozszerzenia opisów stanowisk pracy o element kompetencji miękkich w oparciu o model kompetencyjny, rozwoju kompetencji menedżerskich wśród kadry kierowniczej urzędu oraz wykorzystania wypracowanych narzędzi zgodnie z ich zastosowaniem w wybranych procesach ZZL, np. rekrutacji i selekcji.*

### 3.1.2 Analiza mocnych i słabych stron integracji systemów zarządzania w grupach urzędów

Analiza mocnych i słabych stron w zakresie integracji systemów zarządzania w grupach urzędów obejmowała przedstawienie następujących kwestii:

- stanu faktycznego w zakresie integracji systemów zarządzania w urzędach (grupie urzędów) w ujęciu jakościowym, z uwzględnieniem m.in.:
  - istniejących sposobów integracji systemów w grupie urzędów,
  - różnic w sposobach integracji systemów zarządzania pomiędzy urzędami,
  - cech wspólnych w zakresie integracji systemów zarządzania w grupie urzędów,
  - powiązań pomiędzy poszczególnymi systemami zarządzania;
- rezultatów przeprowadzonych działań doradczych w ramach komponentów ZPP, ZPC i ZPK w kontekście integracji poszczególnych systemów zarządzania.

W analizie wykorzystano szereg źródeł informacji, wśród których najistotniejsze to:

- raporty zbiorcze dla Zadania 1 i2;
- dokumenty dostarczone przez urzędy, w tym: regulaminy, decyzje, dokumentacja systemów zarządzania (np. SZJ wg ISO 9001, EMAS, itp.), dokumenty planistyczne i sprawozdawcze;
- raporty jednostkowe (Założenia Systemów Zarządzania);

- produkty finalne wypracowane w ramach komponentów ZPP, ZPC i ZPK;
- raporty z audytów, informacje podsumowujące i raporty zbiorcze z przeprowadzonych prac doradczych;
- informacje z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami urzędów.

Niezwykle istotnym zagadnieniem, mającym znaczący wpływ na stan faktyczny w obszarze zarządzania urzędami, w tym także integracji systemów zarządzania, jest obecna struktura i kultura organizacyjna, przeważająca w administracji publicznej. Jej specyfika charakteryzuje się tym, że nie sprzyja poprawie systemowego podejścia do zarządzania, z uwagi na takie aspekty, jak:

- skomplikowany proces decyzyjny, tj. niejasno określony zakres kompetencji poszczególnych jednostek organizacyjnych i osób, znaczny zakres konsultacji międzydepartamentalnych, międzyresortowych, działanie bardzo licznych i nieskoordynowanych zespołów i grup roboczych;
- silosowa struktura administracji, niesprzyjająca współpracy i wymianie informacji;
- słaba zdolność administracji do oceny skutków proponowanych rozwiązań w szerszym kontekście społecznym, ekonomicznym, interesu państwa;
- znaczący niedostatek w zakresie działań związanych z wytyczaniem celów, planowaniem, podziałem uprawnień i kontrolą efektów działania, w tym także modyfikowaniem metod i sposobów podejmowania decyzji w administracji publicznej;
- nieskuteczne wdrażanie postulatów zmiany systemu zarządzania i motywowania pracowników na system oparty na faktycznym motywowaniu.

W stylu współpracy pomiędzy różnymi grupami stanowisk dominuje koncentrowanie się na problemie zamiast na jego rozwiązaniu. Głównym ograniczeniem jest potrzeba uzasadniania i usprawiedliwiania efektów swojej pracy, która dominuje nad dążeniem do prawidłowego wykonania zadania. To powoduje ograniczenia w podejmowaniu własnej inicjatywy, w kreatywnym poszukiwaniu rozwiązań. Główną cechą stylu współpracy i zarządzania wyższych rangą urzędników jest wydawanie poleceń, kontrolowanie i przyjmowanie odpowiedzialności za decyzje urzędu. Skutkuje to tym, że urzędnicy niższego szczebla mają często poczucie instrumentalnego traktowania, co przy jednoczesnym ogólnie wysokim poziomie kwalifikacji i dość niskim doświadczeniu zawodowym wywołuje uczucie frustracji i ograniczenie możliwości samodzielnego działania.

Przeprowadzona analiza mocnych i słabych stron opierała się na właściwych dla ujęcia modelowego, ogólnych założeniach integracji systemów zarządzania. Założenia te charakteryzują się dużym stopniem uniwersalności, podobnie jak każdy z systemów zarządzania, których wdrażanie zostało zainicjowane w ramach projektu PCK, a także tych, które już istniały i funkcjonowały w urzędach (np. systemy zarządzania jakością wg normy ISO 9001).

Uniwersalny charakter systemów zarządzania oraz duży poziom ogólności założeń integracji systemów zarządzania, w połączeniu z zastanym w urzędach podobnym stanem faktycznym w zakresie integracji systemów zarządzania, determinuje charakter wniosków z analizy mocnych i słabych stron.

Z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, uwzględniając specyfikę działalności urzędów, uwarunkowania prawne i organizacyjne oraz dotychczasowe doświadczenia w zakresie wdrażania i stosowania nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania, szereg wniosków dotyczących potencjału do integracji systemów zarządzania uznanych zostało za wspólne dla wszystkich grup urzędów biorących udział w projekcie. Zidentyfikowane mocne i słabe strony wyszczególnione zostały w tabeli 10.

**Tabela 10. Mocne i słabe strony w zakresie potencjału do integracji systemów zarządzania w jednostkach administracji rządowej we wszystkich grupach urzędów**

| Słabe strony   | Mocne strony   |
|--|--|
| Dominiacja przywództwa autorytarnego nad demokratycznym, w tym brak woli integracji systemów zarządzania ze strony przywódców – integracja systemów nie jest priorytetem | Przywiązanie do etosu urzędnika i etosu służby publicznej  |
| Brak praktycznych umiejętności i wiedzy z zakresu przywództwa na wszystkich poziomach kierowniczych  | Świadomość potrzeby wprowadzania zmian w sposobach zarządzania   |
| Niskie wsparcie kierownictwa dla liderów zmian   | Dostrzeganie potrzeby inwestowania w rozwijanie kompetencji kierowniczych  |
| Niewykorzystywanie potencjału liderów zmian  | Wzrost liczby liderów zmian  |
| Niewykorzystywanie potencjału pracy zespołowej   | Otwartość na udział w zewnętrznych projektach doskonalących  |
| Brak zrozumienia dla korzyści płynących z rozdziału funkcji operacyjnych i strategicznych (zarządczych)  | Rozwój kompetencji w zakresie zarządzania projektami   |
| Zbyt duże obciążenie operacyjne pracowników na stanowiskach kierowniczych  | Poprawa w zakresie rozumienia i realizacji zasady orientacji na klienta (świadomość potrzeb i oczekiwań klientów)            |
| Jednokierunkowość komunikacji pionowej   | Istnienie podstaw legislacyjnych do wdrażania nowoczesnych metod zarządzania (kontrola zarządcza, ustawa o służbie cywilnej) |
| Dominiacja powiązań organizacyjnych wertykalnych nad horyzontalnymi w kulturze organizacyjnej  | Pojawianie się dobrych praktyk w zakresie integracji systemów zarządzania  |
| Brak systemowych rozwiązań w zakresie stosowania informacji zwrotnej   | Rozszerzająca się praktyka dzielenia się wiedzą i dobrymi praktykami   |
| Dublowanie systemów obiegu dokumentów – elektronicznego i papierowego  | Pojawienie się mechanizmów ciągłego doskonalenia, opartych na międzynarodowych standardach (ISO 9001, EMAS, CAF, IIP)        |
| Rozbudowane i nieczytelne regulacje wewnętrzne – nadmierna formalizacja  |  |
| Brak spójności wewnątrz systemu kontroli zarządczej i trudności z określaniem celów i działań urzędu   |  |
| Niekompletność wdrożenia systemów zarządzania  |  |
| Rozwijanie i doskonalenie systemów zarządzania tylko z uwzględnieniem ich wewnętrznych wymagań, potrzeb doskonalenia   |  |
| Niski poziom integralności (powiązania z ogólnym systemem zarządzania) systemów zarządzania  |  |



## Słabe strony

## Mocne strony

Niski poziom wykorzystania narzędzi IT, wynikający z niechęci pracowników i/lub niskich kompetencji

Fragmentacja systemów IT funkcjonujących w urzędach

Ograniczenia techniczne (IT, sieci)

Brak systematycznych, faktycznych przeglądów i aktualizacji stosowanych polityk i strategii (polityka ZZL, polityka jakości, polityka informacyjna)

Hermetyczność zbiorów informacji (podobne informacje gromadzone w różnych komórkach, rozproszenie informacji, brak polityki informacyjnej)

Powtarzająca się praktyka gromadzenia danych, które nie są wykorzystywane do formułowania rekomendacji, działań, planów, celów

Instrumentalne traktowanie systemu zarządzania ryzykiem

Instrumentalne traktowanie mierników

Niewykorzystywanie podejścia procesowego do analizowania i modyfikowania struktur organizacyjnych

Ograniczone wykorzystywanie narzędzi zarządzania wizualnego

Niewykorzystywanie metod zarządzania projektami

Wymienione w tabeli czynniki wpływają pozytywnie lub negatywnie na możliwości doskonalenia i integrowania systemów zarządzania, czy też szerzej – poprawy jakości zarządzania w jednostkach administracji. Zasadne jest ponadto wskazanie zaobserwowanych podczas prac doradczych mocnych i słabych stron w zakresie powiązań pomiędzy poszczególnymi systemami zarządzania, które były wdrażane w ramach projektu PCK, a także tymi zastanymi, które już wcześniej funkcjonowały w urzędach.

W pierwszej kolejności należy natomiast podjąć kwestię stanu realizacji standardów kontroli zarządczej w kontekście dyskusji, jaka toczy się wokół skuteczności kontroli zarządczej oraz planowanych zmian w jej zakresie.

Przyjęte założenie o porządkującym charakterze kontroli zarządczej w urzędzie wymaga spojrzenia na aktualne podejście w tym obszarze głównych instytucji wpływających na mechanizmy praktycznej realizacji standardów kontroli zarządczej.

Wspominano już o tym, co dostrzeżono w procesie audytu stanu zarządzania w urzędach uczestniczących w projekcie, a potem w trakcie prac doradczych. Proponując opisane podejście do rozumienia i praktykowania integracji systemów i mechanizmów zarządzania, przeanalizowano to, co prezentuje Najwyższa Izba Kontroli w ostatniej informacji z kontroli (NIK, 2015) oraz co przygotowuje Ministerstwo Finansów w obszarze formalnych zmian i korekt dotyczących regulacji związanych z kontrolą zarządczą. Nie jest to w żadnym stopniu polemika czy tym bardziej ocena działań tych instytucji. Zamierzeniem jest próba odczytania trendu w zakresie rozwiązań dotyczących kontroli zarządczej w sferze integracji systemów zarządzania w jednostkach sektora publicznego.

Ponad 3 lata temu w informacji NIK o wynikach innej już cytowanej kontroli (NIK, 2012), a także w sprawozdaniu Ministerstwa Finansów „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządca w sektorze publicznym za 2012 r.” znalazły się informacje, które w ostatniej kontroli NIK podsumowano (NIK, 2015) w ten sposób:

*Z informacji tych wynikało, że **jednostki sektora finansów publicznych wdrażają różne systemy i narzędzia zarządzania w sposób nieskoordynowany, traktując kontrolę zarządczą jako kolejne rozwiązanie funkcjonujące obok innych systemów zarządzania.** Informowano w nich, że dużym problemem jest także zapewnienie spójności oraz funkcjonalności wprowadzonych rozwiązań. Wskazywano w nich także, że w ministerstwach i innych jednostkach nadzorowanych przez właściwego ministra (tzw. jednostki w dziale) słabością kontroli zarządczej były procesy planowania w rocznej perspektywie, które nie były w wystarczającym stopniu skoordynowane zarówno z planowaniem strategicznym, jak i rocznym planowaniem działalności jednostek w dziale. To stwierdzenie NIK potwierdziło obserwacje zebrane podczas procesu doradztwa realizowanego w projekcie dla poszczególnych urzędów. Niejednokrotnie propozycje rozwiązań dotyczących głównie zarządzania przez cele czy sporadycznie podejścia procesowego, po stronie urzędów przyjmowane były jako te „obok innych”. Konsultanci projektu natomiast starali się pomóc urzędowi „zestroić” te rozwiązania z systemem kontroli zarządczej. Odbywało się to poprzez zmiany w opisie mechanizmów kontroli zarządczej w organizacji, czyli głównie korekty tzw. regulaminów kontroli zarządczej. Ale realizowano także działania dotyczące eliminacji niedziałających procedur i zastępowania ich podejściami wypracowanymi w projekcie. Nieustannie w tym procesie obecne było po stronie urzędów przeświadczenie o tym, że ostatecznym potwierdzeniem czy „idą w dobrym kierunku” będzie poddanie ustanowionego systemu kontroli zarządczej kontroli zewnętrznej (NIK lub innej instytucji uprawnionej). Często też debatowano, co w tym zakresie podpowiada opis wyników z owej „Informacji” NIK z marca 2015 r., a interpretacja tych zapisów nie jest jednoznaczna. Z jednej strony podkreślono tam, że **kluczowe znaczenie w systemie kontroli zarządczej ma znajomość ryzyk i zarządzanie nimi** (NIK, 2015), ale kilka stron dalej czytamy: **kluczowym elementem i węzłowym problemem kontroli zarządczej jest – zdaniem NIK – sposób oraz spójność, w ramach systemu administracji publicznej, określania celów działań jednostek sektora finansów publicznych. Służą one także do zarządzania stopniem realizacji celów** (NIK, 2015).*

Warto się zastanowić, czy te dwa podejścia można pogodzić. W samej informacji NIK można znaleźć argumenty za tym, że można, chociażby w definicji zasadniczego problemu kontroli zarządczej, który zdaniem NIK tkwią w braku *właściwej i spójnej definicji celów i zadań oraz mierników monitorujących stopień ich osiągania, jak również nieprawidłowej metodzie przeprowadzania analizy ryzyk związanych z osiąganiem wyznaczonych celów, w tym określenia akceptowanego poziomu zidentyfikowanych ryzyk* (NIK, 2015).

Interpretując te zapisy można stwierdzić, że zachodzi sytuacja, w której jedna ze wskazanych przyczyn (określanie celów) wpływa na inną (na metody przeprowadzania analizy ryzyk). Tym samym wszelkie działania dotyczące wsparcia mechanizmów zarządzania przez cele pozwolą dobierać adekwatne metody szacowania i zarządzania ryzykiem. I w tych działaniach urzędy mogą uzyskać wsparcie w projektowanych nowych zasadach przeprowadzania audytu wewnętrznego. Projektowane rozporządzenie (NIK, 2015), według uzasadnienia, nakierowuje uwagę audytorów na to, by ich ocena kontroli zarządczej dotyczyła w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności ustanowionych mechanizmów kontrolnych zabezpieczających jednostkę przed nieosiągnięciem celów.

Tym samym można sądzić, że w tym podejściu audytorzy będą kłaść duży nacisk na analizę tego, jak ustanowiono cele, zarówno jeśli chodzi o metodyczną poprawność, jak i adekwatność do potrzeb otoczenia, funkcji i zadań danej jednostki. W takim stanie rzeczy należy mieć nadzieję, że rozwiązania, jakich dostarczył projekt „Procesy, cele, kompetencje” w obszarze zarządzania przez cele, zostaną użyte przez obie strony: audytorów i kierowników jednostek. Kwestia, jaką podnosi się w projektowanej zmianie prawnej dotyczącej prowadzenia audytu, jest jedną z wielu i wydaje się nie być kluczowa, ale może istotnie wesprzeć procesy konsolidacji mechanizmów zarządczych wchodzących w skład systemu kontroli zarządczej w danej jednostce. A nade wszystko kierujący jednostkami zostaną raz jeszcze zobligowani do przejścia na planowanie pracy w formule celowościowej. Z tym jest nadal kłopot, na co zwraca uwagę NIK we wspomnianej „Informacji” z marca 2015 i co uwidoczniło się w projekcie, którego dotyczy niniejszy raport.

W zastosowaniu kontroli zarządczej można wyróżnić trzy zasadnicze okresy:

- okres swoistego chaosu pojęciowego i wdrożeniowego po wejściu w życie stosownej regulacji prawnej;
- okres częściowego uporządkowania ww. stanu poprzez wydanie (luty 2012) kompendium wiedzy (Ministerstwo Finansów, 2012) oraz wydawanie biuletynu (od marca 2012) „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego” (Ministerstwo Finansów, 2012);
- stan obecny, skupiony na formalnych aspektach, bez znaczącego oddziaływania na jakość i skuteczność zarządzania jednostką. Ta ostatnia kwestia jest niepokojąca, bo NIK sygnalizowała ją już w 2012 r. (NIK, 2012), charakteryzując pierwsze dwa lata działania systemu kontroli zarządczej.

Impulsy do oczekiwanej zmiany mogą pojawić z kilku źródeł. Jednym z nich może być ponowna – oparta o doświadczenia z ostatnich lat – wykładnia Ministerstwa Finansów, jak organizować system kontroli zarządczej. Niniejszy raport opisuje jeden z kilku aspektów, jakie winny być częścią takiej wykładni, w szczególności niedostrzegana wystarczająco wyraźnie cecha systemu kontroli zarządczej jaką jest jego otwartość na wielość”. Chodzi tu w szczególności o wielość mechanizmów zarządczych, jakie mogą tworzyć ten system, który będzie miał zdolność do integrowania swoich elementów.

W dalszej części niniejszego podrozdziału przedstawiona została krótka charakterystyka poszczególnych grup urzędów, uwzględniająca specyficzne dla nich obszary w zakresie integracji systemów zarządzania, obecny stan faktyczny w tym zakresie, a także zaawansowanie urzędów w stosowaniu nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania. Uwzględniony przy tym został – w odróżnieniu od rozdziału II Raportu – poziom wyposażenia urzędów w narzędzia po zrealizowaniu działań doradczych w ramach projektu PCK.

## 1. Ministerstwa oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów



Specyfiką tej grupy urzędów jest to, że znaczący wpływ na zdolność ich struktur do samoregulacji własnych systemów i mechanizmów zarządzania ma sfera bieżącej polityki prowadzonej przez Radę Ministrów. Ministerstwa, jako struktury służące obsłudze ministra, podlegają zmianom, zgodnie z logiką i potrzebami o charakterze politycznym (np. wpływ kampanii wyborczych, przekształceń wynikających ze zmian rządu i/lub w rządzie). Zjawisko to zakłóca systematykę planowania i wprowadzania zmian w obszarze zarządzania. Przerwane są prowadzone procesy, a inicjowane nowe, które niekiedy na skutek ww. czynników też nie są w pełni realizowane.

### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

- Cechą charakterystyczną systemów zarządzania w tej grupie urzędów jest współistnienie wielu elementów (podsystemów, mechanizmów, narzędzi) rozwijanych i doskonalonych z punktu widzenia wewnętrznych wymagań tych elementów. W tym zakresie grupa ta wyróżnia się swoistym nadmiarem, gdy porównuje się ją z takimi grupami, jak urzędy centralne czy wojewódzkie.
- W ministerstwach i KPRM występują naturalne sytuacje współistnienia takich elementów, jak podejście procesowe, zarządzanie poprzez cele, analiza i zarządzanie ryzykiem w ramach poszczególnych podsystemów, np. w sytuacjach, gdy organizacja utrzymuje system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9001 (SZJ ISO 9001) czy też w obrębie zarządzania systemami informatycznymi, które służą realizacji zadań ministerstwa (np. MSZ, MF, MAiC, MSW czy MG).
- Z formalnego punktu widzenia istnieje szereg wzajemnych powiązań pomiędzy identyfikowanymi elementami, zarówno w wymiarze komponentów realizowanych w ramach projektu PCK (ZPP, ZPC, ZPK), jak i narzędzi oraz mechanizmów zarządczych zastanych w organizacjach w momencie uruchomienia projektu. Przegląd stosowanych praktyk wskazuje, że o ile można mówić o istnieniu takich powiązań, o tyle dowody na integrację – rozumianą jako efekt synergii – są nieliczne. Przykładowo, cele wskazane w programach ZZL można odnaleźć w materiałach dotyczących planów pracy ministerstwa (zarówno tych tworzonych jako element kontroli zarządczej, czyli w planie działalności ministra, jak i w różnorodnie

praktykowanych planach działania ministerstwa), ale już monitoring, wykorzystywanie rezultatów – przebiega dwutorowo, np. poprzez odrębne od systemu ocen mechanizmy oceny potrzeb rozwojowych pracowników. Podobną sytuację można obserwować w odniesieniu do podejścia procesowego (np. odrębne doskonalenie procesów o charakterze informatycznym w ramach SZJ ISO 9001 i działań realizowanych w ramach strategii informatycznej danego ministerstwa).

- Prawie każdy zidentyfikowany na etapie audytu zarządzania podsystem, mechanizm, każde narzędzie w danym ministerstwie są rozwijane i doskonalone osobno, tzn. komórki organizacyjne, zespoły czy właściwe osoby planują i podejmują inicjatywy, które służą doskonaleniu, ale trudno o dowody na wzajemne skorelowanie projektów, inicjatyw, itp. działań doskonalących czy wdrażających.
- Wskazana wielość współistniejących elementów w systemie zarządzania stanowi o ograniczonym zakresie, w jakim możliwe są zmiany integracyjne. Dodatkowo na podstawie regulacji prawnych właściwych dla danego obszaru (np. zorganizowanie systemu sądownictwa, funkcjonowania jednostek naukowych czy instytucji kultury) ograniczona jest możliwość uruchamiania (wewnętrzными regulacjami ministerstwa) prostego mechanizmu poprawy i doskonalenia podsystemów, mechanizmów i narzędzi zarządczych.
- Istotnym elementem zakłócającym możliwości integrowania różnych elementów zarządczych jest konieczność – począwszy od prawnej, a na praktycznej skończywszy – posiadania mechanizmów zarządczych, które dotyczą działu administracji, nad jakim dany minister sprawuje nadzór, oraz mechanizmów dotyczących tylko struktury ministerstwa. W sytuacji, gdy liczba jednostek organizacyjnych nadzorowanych w danym dziale jest znacząca (np. MF czy MS), każdy z tych podsystemów (działowy i ministerialny), ma tendencję do samoistnej rozbudowy.
- Zawężając pole oglądu poszczególnych elementów do trzech obszarów, w jakich prowadzono doradztwo (ZPP, ZPC, ZPK), dostrzec można szereg wewnętrznych inicjatyw, projektów, itp., wykazujących pewne ograniczenia w zakresie integracji. Przykładowo, w niektórych organizacjach obok właściwego dla SZJ ISO 9001 doskonalenia procesów poprzez audyty wewnętrzne, monitorowanie przebiegu, itp., występują mechanizmy analizy i doskonalenia tych samych procesów z punktu widzenia systemów informatycznych (rozwój narzędzi i technologii temu sprzyja). W innym obszarze (zarządzanie zasobami ludzkimi) organizacje stosują i rozwijają różne narzędzia badania potrzeb rozwojowych, dopasowywania ofert do zdiagnozowanych deficytów kompetencyjnych czy prawnie określone mechanizmy jak np. indywidualne programy rozwoju zawodowego. Niekiedy w wyniku realizacji projektów finansowanych ze źródeł UE instalowane są w organizacji różnego typu formy (wewnętrzne portale, fora, itp.) służące wzmacnianiu komunikacji wewnętrznej czy motywowania (konkursy wewnętrzne służące wyłanianiu talentów), lub promujące pracę zespołową.
- W niektórych ministerstwach z uwagi na specyfikę działalności jeden podsystem (lub więcej) jest znacząco rozbudowany w stosunku do innych. Takie sytuacje w praktyce powodują, że ten dominujący podsystem wymusza zmiany zarządcze w swym otoczeniu, które mają służyć jego celom, ale nie zawsze ma to wpływ na takie cechy całej organizacji jak efektywność czy nastawienie na minimalizację kosztów. Takie przypadki to w szczególności zarządzanie przez dane ministerstwo rozbudowanymi systemami informatycznymi (MSW czy MF).

### ***Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK***

Podczas działań doradczych potwierdziły się zaobserwowane podczas audytu zarządzania duże rozbieżności w poziomie dojrzałości organizacyjnej pomiędzy poszczególnymi urzędami. I dotyczy to zarówno szczegółowych rozwiązań potwierdzających zidentyfikowane fazy na ustalonej skali dojrzałości, jak i ujęcia globalnego, na poziomie całych organizacji. Istotne znaczenie ma też to, jak dotychczas były realizowane procesy rozwoju organizacyjnego danego ministerstwa. W tym zakresie głównymi czynnikami były takie kwestie, jak wyrazisty lider (dyrektor generalny), nastawiony na zmiany systemu zarządzania, wewnętrzne determinanty wynikające z potrzeb i specyfiki realizowanych zadań, zakres uczestnictwa i/lub wpływania na duże programy i projekty finansowane ze środków UE oraz wielkość (struktura, jednostki organizacyjne, zatrudnienie, itp.). Kluczowym czynnikiem sukcesu wdrożenia lub doskonalenia zarządzania było na etapie doradztwa i będzie po zakończeniu projektu dostosowanie opracowanych praktyk i rozwiązań do już istniejących mechanizmów zarządczych w danym ministerstwie.

- W obszarze **zarządzania procesowego** celem działań było przygotowanie organizacji do samodzielnego i efektywnego zarządzania procesami. Podstawą jest zawsze dokonanie identyfikacji realizowanych w danym urzędzie procesów i wskazanie ich wzajemnych powiązań. Wymogi projektowe ograniczały opis przebiegu wybranych procesów do 10 w każdym urzędzie. Następnie dokonana analiza wybranych 5 procesów pozwoliła na działania optymalizacyjne. W grupie ministerstw i urzędów centralnych w głównej mierze dotyczyły one kwestii proceduralnych (np. kolejności wykonywanych działań, ich zakresu, usuwania niepotrzebnych, łączenia, równoległego wykonywania). Tym samym zbudowana została fundament do stosowania podstawowej praktyki w zarządzaniu procesowym, czyli stałej analizy i działań naprawczych w ramach poszczególnych procesów. Ponadto stworzono możliwości:
  - opomiarowania efektywności procesów;
  - włączenia zarządzania ryzykiem realizacji procesów jako komponentu zarządzania ryzykiem w całej organizacji;
  - integracji celów (strategii) organizacji z poszczególnymi poziomami architektury procesów;
  - powiązania rekomendacji wynikających z analizy z rekomendacjami zmian w strukturze organizacyjnej/systemie ról urzędu.

Dla realnego zastosowania podejścia procesowego w tych urzędach, w których działania projektowe dopiero zainicjowały jego stosowanie niezbędne jest przeprowadzenie opisu wszystkich zidentyfikowanych procesów. Dopiero wówczas będzie możliwe praktyczne stosowanie zarządzania przez procesy oraz wdrożenie w kolejnym kroku działania, które w projekcie zostało dopiero zainicjowane, czyli analizy obciążenia pracą i alokacji zasobów w danym procesie.

- W obszarze **zarządzania przez cele** działania doradcze w dużej mierze dotyczyły już funkcjonujących rozwiązań. W istocie ten komponent projektu wspierał zarządzanie strategiczne i operacyjne w urzędach, ze szczególnym uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej, budżetu zadaniowego oraz dokumentów o charakterze strategicznym (np. krajowe dokumenty strategiczne, strategie i programy dziedzinowe). W grupie 17 ministerstw i KPRM działania w tym zakresie zrealizowano w 8 urzędach. Rezultatem wdrożenia lub w przypadku istniejących systemów, doskonalenia podejścia opartego na celach, jest:
  - budowa lub rozbudowa planowania pracy opartego na wyznaczaniu celów realizacji zadań;
  - umożliwienie wykorzystania informacji o poziomie realizacji celów dla decyzji zarządczych w organizacji, w tym powiązania z potrzebami zmian w procesach (zarządzanie procesowe), które służą do realizacji celów, oraz potrzebami pracowników uczestniczących w tych procesach (ZZL);
  - koncentracja pracy na działaniach urzędu istotnych z punktu widzenia realizacji celów (priorytetów) pozwalających na lepszą realizację funkcji, do których urząd został powołany;
  - poprawa efektywności zarządzania kadrami poprzez zdefiniowanie, jak poszczególne komórki/pracownicy urzędu wpływają na realizację celów.

W działaniach doradczych w tym obszarze szczególnie skoncentrowano się na korektach mechanizmów kontroli zarządczej (KZ), które pozwolą na praktyczne spełnianie przez dany urząd standardów KZ, odnoszących się do określania celów i monitorowania stopnia ich realizacji. Przykładowo, w jednym z ministerstw proces określania celów strategicznych, korygowania istniejącego podejścia do planowania pracy w komórkach organizacyjnych tak, by było zorientowane na priorytetowe cele do realizacji, zakończyło się opracowaniem wytycznych planowania pracy w tym ministerstwie. Wytyczne opisują kaskadowy sposób określania celów w organizacji oraz wyznaczają tok postępowania i zasady tworzenia oraz monitorowania planów pracy. W innym urzędzie skoncentrowano się na wsparciu doradczym w zaplanowanym modyfikowaniu systemu kontroli zarządczej, który w dużym stopniu integruje szereg elementów z następujących mechanizmów zarządzania: systemu zarządzania jakością, zarządzania portfelem projektów, zarządzania wiedzą, gospodarowania finansami oraz zarządzania ludźmi. Integracja przebiega wokół procesu tworzenia planu działań urzędu.

W tym obszarze dla tej grupy urzędów rekomenduje się w szczególności:

- wsparcie urzędów w pierwszych cyklach stawiania i rozliczania celów; system zarządzania przez cele jest systemem doskonalącym się i powinien być regularnie przeglądany i modyfikowany zgodnie z potrzebami urzędu – jest to szczególnie ważne na etapie niskiej dojrzałości systemu, kiedy występuje zwiększona potrzeba weryfikacji poprawności sformułowania celów i mierników;
- traktowanie systemu ZPC jako kluczowego mechanizmu kontroli zarządczej i dążenie do integracji z innymi systemami, mechanizmami i narzędziami występującymi w organizacji;
- rozpowszechnienie dobrych praktyk, polegających na automatyzacji systemu monitorowania realizacji celów; w jednym z ministerstw jest to udostępnienie pliku Excel, w którym odpowiadający za realizację celów są obowiązani dokonywać adnotacji o stopniu ich realizacji – ułatwia to komórce odpowiedzialnej za nadzór nad tym procesem tworzenie globalnych zestawień dla kierownictwa, a ono ma stały dostęp do tego typu informacji.
- W obszarze **zarządzania przez kompetencje** dążono do usprawnienia funkcjonujących w służbie cywilnej procesów zarządzania zasobami ludzkimi poprzez oparcie ich na modelach kompetencyjnych.

Wypracowane narzędzia wspierające model kompetencyjny stworzone w urzędach powiązane były z procesami ZZL, m.in. stworzono produkty w powiązaniu z bilansem kompetencji, procesami rekrutacji i selekcji, szkolenia i rozwoju, tworzenia ścieżek karier, działaniami służącymi wspieraniu liderów oraz strategiami utrzymania kluczowych pracowników. Rezultaty prac posłużą w szczególności do przeprowadzenia bilansu kompetencyjnego wybranych grup pracowników, zastosowania wypracowanych narzędzi bilansu do oceny pracowników, rozszerzenia opisów stanowisk pracy o element kompetencji miękkich w oparciu o model kompetencyjny, rozwoju kompetencji menedżerskich wśród kadry kierowniczej urzędu oraz wykorzystania wypracowanych narzędzi zgodnie z ich zastosowaniem w wybranych procesach ZZL, np. rekrutacji i selekcji.

W tym obszarze dla grupy ministerstw i KPRM rekomenduje się w szczególności:

- rozwijanie kompetencji kadry kierowniczej urzędów w zakresie zarządzania personelem w celu ustabilizowania podejścia kompetencyjnego w praktyce; niewystarczający poziom kompetencji zarządczych wśród przełożonych był częstym wyzwaniem dla urzędów, które objęto doradztwem w ramach projektu – niski poziom kompetencji sprawia, iż przełożeni mogą niechętnie poddawać się reżimowi wystandardyzowanej interpretacji profili kompetencyjnych i ich integracji z oceną okresową, niska dojrzałość kompetencji w zakresie zarządzania personelem jest również wyzwaniem w zakresie budowania planów rozwoju pracowników w oparciu o modele kompetencji, gdyż skutkuje niską wrażliwością przełożonych na indywidualny potencjał pracowników;
- podniesienie kompetencji komórek kadrowych w obszarze oceny umiejętności miękkich, w celu zwiększenia szans na dalsze wykorzystanie narzędzi bilansu kompetencyjnego; wśród osób prowadzących w urzędach bilans kompetencyjny (komisje rekrutacyjne, komórka kadrowa i in.), przeprowadzić należy w przyszłości dodatkowe działania doszkalające z zakresu pełnienia roli asesora w procesach badawczych;
- rozpowszechnianie dobrych praktyk, polegających na automatyzacji procesu oceny kresowej w oparciu o model kompetencyjny;
- prowadzenie działań z zakresu zarządzania talentami w służbie cywilnej; ze względu na stosunkowo niewielką popularność tego typu rozwiązań w administracji rządowej, w obszarze tym istnieje możliwość zaplanowania i wdrożenia rozwiązań systemowych na szczeblu centralnym, przy konieczności niewielkich modyfikacji rozwiązań już wdrożonych w poszczególnych urzędach.



## 2. Urzędy centralne z wyłączeniem urzędów nadzorujących administrację zespoloną i niezespoloną

W tej grupie urzędów znalazły się: Biuro do spraw Substancji Chemicznych, Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd do spraw Cudzoziemców, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Zamówień Publicznych.

Cechą wspólną tej grupy urzędów jest to, że funkcjonują one w dużej mierze samoistne – w przeciwieństwie do urzędów centralnych pozostałych opisywanych grup nie pełnią funkcji kierowniczych czy nadzorczych nad innymi urzędami administracji zespolonej albo niezespolonej. Urzędy centralne z tej grupy mają funkcje typowo wykonawcze, oderwane od problematyki projektowania polityk publicznych, zaś skoncentrowane są na zarządzaniu konkretnymi obszarami odpowiedzialności administracji.

### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

Zbiorowym wyróżnikiem tej grupy urzędów, zidentyfikowanym w fazie audytowej projektu PCK, jest niski poziom integracji systemów zarządzania (po uśrednieniu 1,75 według stosowanego na potrzeby tamtego działania modelu dojrzałości). Średnia dla urzędów sugeruje, że znajdowały się one w momencie rozpoczęcia projektu pomiędzy fazą uświadamiania a zainicjowania integracji pomiędzy systemami zarządzania. Wynikająca z dokumentacji wyższa dojrzałość pojedynczych systemów zarządzania nie przekłada się jednak na niskie wyniki oceny dojrzałości organizacyjnej.

Cechą wspólną dla tej grupy urzędów jest także brak usystematyzowanego wsparcia dla kadry pracowniczej w zakresie pogłębienia wiedzy na temat zarządzania. Warto jednak podkreślić zaobserwowaną świadomość pracowników urzędów z tej grupy w sprawie potencjału poprawy płynącego z budowy zintegrowanego systemu zarządzania (ZSZ) w urzędzie. Towarzyszy temu jednakże niezrozumienie idei kontroli zarządczej jako rozwiązania systemowego.

Przeprowadzone analizy wskazują, iż we wspomnianej części urzędów podejmowane wcześniej działania racjonalizatorskie pozostały w znacznej mierze bez wpływu na budowę zintegrowanego systemu zarządzania.

We wspomnianej grupie urzędów centralnych w momencie rozpoczęcia prac istniał system kontroli zarządczej oparty na jednolitej dokumentacji w formie prawa wewnętrznego, powiązanego z normami prawnymi wyższego rzędu. Kontrola zarządcza jako narzędzie powszechne, choć o niejednolitej interpretacji, stanowi zatem obszar o dużym potencjale do budowy ZSZ. W ramach KZ istnieje ponadto obszar zarządzania ryzykiem, który integruje różne aspekty działalności urzędów administracji centralnej, ze względu na swój obowiązkowy oraz przekrojowy charakter (obejmuje wszelkie aspekty funkcjonowania urzędu z akcentem na analizę możliwości utrzymania niezakłóconego działania organizacji). Z tego względu zarządzanie ryzykiem stanowi w grupie urzędów centralnych ważny obszar dla integracji.

W urzędach centralnych tej grupy funkcjonuje ponadto budżet zadaniowy, który ma pośredni wpływ na działalność wszystkich komórek. Powszechność stosowania jego norm oraz obowiązki z niego płynące dla urzędów w grupie są istotne dla budowania zintegrowanego systemu zarządzania. Powstanie ZSZ jest bowiem uwarunkowane elementami formalnymi budżetu zadaniowego, a więc celami, zadaniami oraz miernikami.

Systemy zarządzania kadrami w formie ZZL, IPRZ, planów szkoleń oraz systemów motywacyjnych (aktów prawa regulujących dodatkowe formy wynagrodzenia) w urzędach tej grupy występują powszechnie na stosunkowo rozwiniętym poziomie. Przeanalizowana dokumentacja wskazała na działalność w zgodzie z aktami prawa wyższego rzędu oraz z uwzględnieniem uwarunkowań finansowych wynikających z budżetu

zadaniowego. Na ogół jednak kwestia zgodności i powiązań pomiędzy funkcjonowaniem urzędu w tym obszarze a procesami, strategicznymi celami urzędów oraz modelem kompetencyjnym (jeżeli takowy w danym urzędzie istniał) nie była brana pod uwagę. Elementy ZZL funkcjonowały z uwzględnieniem działania i specyfiki urzędów, ale bez relacji z kluczowymi procesami i celami strategicznymi.

Istotnym zastanym elementem funkcjonowania urzędów jest obecność w części z nich polityk jakości w formie księgi jakości. Wartość dodana polityki jakości to przede wszystkim stworzenie fundamentu w organizacji dla budowy zintegrowanego podejścia do zarządzania organizacją i wzmocnienie systemu kontroli zarządczej.

W obserwowanych urzędach nie zauważono prowadzenia systemowych działań mających na celu profesjonalizację zarządzania projektami ani wspierania pracy zespołowej. Te dwa elementy, jako ogólne usprawnienia o charakterze horyzontalnym, mają spory potencjał, pomocny przy integrowaniu systemów zarządzania w urzędzie.

### ***Zidentyfikowane powiązania pomiędzy systemami zarządzania***

W analizowanej grupie urzędów centralnych nie zidentyfikowano istniejących wcześniej dobrych praktyk dotyczących integracji, co znajduje potwierdzenie w raportach zbiorczych. Rzadkością jest także obecność w urzędach z tej grupy administracji centralnej wdrożonych norm ISO lub innych norm akredytacyjnych. Dobrym podłożem do budowania ZSZ i doskonalenia go w przyszłości mogą być przeprowadzone działania w zakresie ISO, czy posiadanie narzędzi IT czy EZD, powiązanych ze strategicznymi procesami i celami działania urzędów.

We wspomnianych urzędach centralnych występuje natomiast bogata dokumentacja oraz rozbudowane regulacje wewnętrzne – ta wielość współistniejących elementów w systemie zarządzania stanowi o występowaniu licznych wzajemnych referencji w systemach prawa wewnętrznego. Niestety, regulacje wewnętrzne często pozostają niespójne i posiadają nieaktualne elementy, co rodzi potrzebę ich przeglądu i rewizji, także pod kątem integracji systemów zarządzania.

Istotnym elementem zakłócającym możliwości integrowania różnych elementów zarządczych jest brak impulsu sprawczego na poziomie przywództwa w organizacji. Zjawisko to występuje, pomimo iż pracownicy są świadomi konieczności ograniczenia chaosu informacyjnego i dublowania się obowiązków. Uświadomienie konieczności zmian w tym zakresie nie przekłada się jednak na realne działania kierownictwa urzędów. Antidotum na ten stan rzeczy jest budowanie jednego zintegrowanego podejścia poprzez stopniowe zmienianie środowiska organizacyjnego pod kątem budowy poszczególnych systemów oraz ZSZ.

### ***Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK***

Rezultatem dotychczasowego wdrażania systemów zarządzania w tej grupie urzędów administracji centralnej jest niejednorodny układ produktów w komponentach celów i kompetencji. Podstawowym elementem prac w ramach PCK, który dostarczył urzędom rozwiązań funkcjonalnych, był komponent zarządzania przez procesy. Ponadto w ramach prac w urzędach przeprowadzono działania z zakresu komponentów zarządzanie przez cele oraz zarządzania przez kompetencje, jednak prace te nie miały charakteru powszechnego. Komponenty ZPP+ZPC zrealizowano w 7 urzędach z tej grupy, ZPP+ZPK w 2, ZPP+ZPC+ZPK w 3, a samo ZPP w 1 urzędzie. W efekcie tego zróżnicowania część urzędów z tej grupy po zakończeniu prac jest wyposażona w zaprojektowany i zainicjowany system zarządzania procesami i celami lub procesami i kompetencjami, lub wyłącznie element zarządzania procesowego. We wszystkich urzędach z grupy, co jest cechą szczególną, został zrealizowany także komponent AZP, w ramach którego opracowano unikalne z punktu widzenia użyteczności w budowaniu ZSZ narzędzia. Usprawnienia stworzone i przekazane urzędom w ramach komponentu AZP w tej grupie dotyczą obszarów budżetu i finansów oraz zamówień publicznych. Opierają się one na zestandaryzowanych narzędziach zbudowanych przy wykorzystaniu środowiska programu Excel. Usprawnienia stworzone w tym obszarze mogą mieć znaczący wpływ na integrację systemów zarządzania. Z punktu widzenia analizy potencjału budowania ZSZ w tej grupie urzędów, jak też z punktu widzenia oceny poziomu integracji systemów zarządzania, po przeprowadzeniu projektu PCK może rodzić to trudności w formułowaniu rekomendacji dla tej grupy urzędów.





### 3. Urzędy centralne nadzorujące administrację zespoloną

W grupie urzędów centralnych, nadzorujących administrację zespoloną, znalazły się: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Weterynarii, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Główny Inspektorat Sanitarny i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

#### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

Wymienione wyżej urzędy nie stanowią jednorodnej grupy, zarówno z punktu widzenia ich umiejscowienia w systemie administracji rządowej, struktury funkcjonowania (część nadzoruje odpowiednie agendy w województwie, inne nie posiadają struktury terenowej), jak i zdiagnozowanego poziomu zarządzania w obszarach, które były przedmiotem działań doradczych w projekcie.

Analiza informacji zawartych w raportach z przeglądu zarządzania wskazuje, że omawiane urzędy z punktu widzenia przyjętych kryteriów znajdują się w większości przypadków na podobnym poziomie dojrzałości organizacyjnej według przyjętej skali definiującej fazy rozwoju organizacji, tzn. w fazie drugiej. W nielicznych przypadkach była to faza trzecia lub w jednym przypadku faza piąta w odniesieniu do zarządzania procesowego.

Analizowane urzędy w różnym stopniu stosują mechanizmy i narzędzia zarządcze. Oto zestaw charakterystycznych dla tej grupy zjawisk, które w pierwszym rzędzie wpłynęły na zakres działań doradczych, ale także stanowią podstawę formułowania rekomendacji dla tej grupy:

- Podejście procesowe było w tych urzędach stosowane tylko w trzech przypadkach. Wynikało to albo z wdrożonego systemu zarządzania jakością zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001 lub w formie skonstruowanej na własny użytek *mapy obszarów i procesów*. W jednym z urzędów (GIOŚ), wyprzedzająco w stosunku do projektu PCK, sformułowano założenia całościowego systemu zarządzania procesowego.
- W każdym z tych urzędów stosowane są formy planowania pracy własnej oraz podległych struktur. W tym procesie – poza trzema wyjątkami – dokumenty planistyczne nacechowane są formułą zadaniową, tzn. zawierają sformułowania typu „celami w roku są”, jednak w istocie są to zadania, planowane działania oraz zalecane obszary aktywności. Nie jest to podejście oparte na sformułowanych celach. Jest to szczególnie widoczne w planach kontroli przekazywanych inspektoratom wojewódzkim.
- W różnym stopniu wykorzystywane są w tych urzędach cele i mierniki określone w tzw. budżecie zadaniowym. Jednak nie wychodzi to poza wymogi proceduralne planowania finansowego i nie ma zastosowania w sferze realnego zarządzania.
- Dokumentacja kontroli zarządczej (KZ) wskazuje na zbliżone w tych urzędach podejścia oparte na sformalizowanych mechanizmach wymaganych standardami KZ. Nie dostrzeżono powiązań z innymi elementami podsystemów czy mechanizmów zarządzania.
- Formalnie prowadzone są też działania zapisane w programach ZZL. W bardzo ograniczonym stopniu są podejmowane inicjatywy inne niż wymagane formalnie.
- W trzech urzędach funkcjonuje System Zarządzania Jakością zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009, a dwóch przypadkach ma on charakter zintegrowany z Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Urzędy te w poszczególnych obszarach projektowych wyróżniają się zastosowaniem narzędzi i mechanizmów zarządzania wykraczających poza standardowe podejście oparte na wypełnianiu obowiązków wynikających z regulacji prawnych.

Z punktu widzenia integracji konkluzja w tym zakresie jest jednak zbieżna z tą zapisaną w raportach z przeglądu zarządzania: *Podjęte dotychczas przez urzędy działania na rzecz wdrożenia poszczególnych metod zarządzania, jak i rezultaty tych działań, co do zasady, postrzegane są w urzędzie jako rozłączne.*

### **Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK**

W analizowanych urzędach, poza obowiązkowym wdrożeniem podejścia procesowego, trzy urzędy zdecydowały się na realizację zarządzania przez kompetencje, a dwa zarządzania przez cele. Żaden urząd nie prowadził działań we wszystkich trzech obszarach.

Rezultaty tych prac nie wykraczały poza standardowe produkty wymagane w toku prac doradczych. Rekomendacje po zakończeniu doradztwa koncentrują się na wskazywaniu potrzeby zapewnienia zastosowania w tych organizacjach wypracowanych podejść w każdym z komponentów. Tym samym jakiegokolwiek rekomendacje, które służyłyby integrowaniu podsystemów, mechanizmów i narzędzi, są niezasadne. Pierwszą i zasadniczą kwestią jest podjęcie przez każdy z tych urzędów procesów wdrożeniowych w odniesieniu do wypracowanych rozwiązań. Dla tych urzędów, które po raz pierwszy systemowo pracowały nad identyfikacją procesów, konieczne jest dokończenie opisu dla wszystkich zidentyfikowanych procesów.

## **4. Urzędy centralne nadzorujące administrację niespoloną**



W tej grupie urzędów znalazły się Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Miar, Wyższy Urząd Górniczy, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Główny Inspektorat Sanitarny, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Ogólnie poziom stosowania narzędzi zarządzania w tej grupie był niewysoki. Tylko WUG doskonalili stosowane wcześniej zarządzanie procesowe, a GDOŚ – ZPC. W tym ostatnim przypadku projekt zdecydowanie pomógł w podniesieniu jakości stosowania tego narzędzia zarówno na poziomie celów ustanowionych w projekcie PCK, jak i celów przyjętych wcześniej w dyrekcji, które w ramach projektu ZPC uległy daleko idącemu doskonaleniu.

W pozostałych urzędach tej grupy projekt PCK przyczynił się do wdrożenia nowych, niestosowanych w oczekiwanej skali narzędzi zarządzania.

W urzędach, które wdrażały **zarządzanie procesowe**, zespoły projektowe szczegółowo opisały przebieg wybranych mniej więcej 10 procesów, zidentyfikowały słabe strony procesów i przeprowadziły analizę map procesów. Była to dobra lekcja praktycznego przygotowania do zarządzania procesowego, jednak nie będzie można o pełnym wdrożeniu ZPP mówić aż do momentu zidentyfikowania wszystkich procesów (a w zależności od jednostki może chodzić o opisanie setek procesów).

W kontekście integracji systemów zarządzania najlepszą sytuacją byłoby pełne wdrożenie ZPP, ale stopniowa integracja ryzyk czy celów w kilku „zaszczepionych” systemach (ZPP, ZPC, KZ) jest możliwa już teraz, po zakończeniu działań w ramach projektu PCK. Przykładem niech będzie ZPP i ZZL – zespoły projektowe oszacowały dla niektórych procesów zaangażowanie pracowników w ich realizację, wykorzystując ankietę alokacji zasobów.

Optymalizacja procesów była krokiem realizowanym przez wszystkie urzędy biorące udział w projekcie. Traktując optymalizację jako jedno z narzędzi integracji, należy uznać, że wartość optymalizacji ujawnia się w pełni, kiedy rozpoznane i opisane są wszystkie procesy, a optymalizację rozpoczyna się wewnątrz grup procesów (zwłaszcza zarządczych). Niemniej kolejny dobry krok w stronę integracji został wykonany.

**Zarządzanie przez cele** obejmowało zestaw najważniejszych narzędzi tego systemu. Zaznaczył się natomiast brak jednolitej definicji celu. Podejmowane próby sformułowania trafnej definicji nie przyniosły zapisu, który

stałby się ideą porządkującą. Wniosek, jaki się nasuwa po projekcie, to konieczność opracowania definicji celu, odróżniającej zadania urzędów od ich celów rozwojowych. Na przykład wdrożenie postanowień zawartych w nowelizacji ustawy nie powinno być celem, a zadaniem, natomiast wszystko, co systemowo podnosi jakość działania urzędu jako organizacji, powinno być uznawane za cel strategiczny. W tym kontekście celami strategicznymi dla urzędów pozostaje pełne wdrożenie (w sensie trwałego stosowania kompletnego narzędzia) systemów ZPP, ZPC i ZPK.

Nacisk kładziony podczas realizacji komponentu zarządzania przez cele na dostosowanie produktów i rezultatów ZPC do stosowanych rozwiązań nie do końca się sprawdzał, bowiem przy całym respekcie dla indywidualizmu danego urzędu w przyjęciu własnego modelu stosowanego ZPC, prowadziło to do wdrażania systemu zarządzania obciążonego lukami w zakresie swojej kompletności. Nie jest niepokojące to, że każdy produkt ZPC wypracowywany w urzędach będzie się różnił od podobnych rodzajów produktów, ale to na przykład, że więcej znaczenia i wysiłków przywiązywane będzie do opisywania celów, a mniej do analiz strategicznych i zaangażowania kierownictwa.

Wyniki analiz strategicznych są podstawą do wyznaczania celów strategicznych urzędu. Trudno mówić o skutecznym ZPC, jeśli nie jest zdefiniowane pojęcie celu i jeśli cele są zidentyfikowane woluntarystycznie. Chociaż przypadki takie zapewne nie miały miejsca, to mieszanie celów urzędów z zadaniami ustawowymi było spotykane.

Z punktu widzenia integracji systemów zastosowanie ZPC przynosi wiele korzyści. Jest impulsem do podporządkowania wszelkich dążeń do zmian w urzędzie celom strategicznym. Znakomicie sprzyja koordynacji i integracji zarządzania ryzykami, idealnie wspiera monitoring i zarządzanie wynikami poprzez mierniki, ułatwiając ich integrację w ramach poszczególnych narzędzi.

Zarządzanie **przez kompetencje** nie było popularne w tej grupie urzędów – tylko 3 z 7 podjęły się wdrożenia ZPK. Modele kompetencyjne urzędów zostały oparte na referencyjnym modelu kompetencyjnym. Na podstawie przeprowadzonego procesu badawczego identyfikowano kluczowe na danych stanowiskach w urzędzie zachowania, które przekładały się na kompetencje przypisane do profili. Model referencyjny został dopasowany do specyfiki urzędów.

## 5. Urzędy wojewódzkie



W większości urzędów tej grupy panuje zrozumienie, że potrzebnym kierunkiem działań jest budowanie powiązań między stosowanymi w urzędach narzędziami i systemami – konieczna jest integracja systemów zarządzania. Przeważającą fazą rozwoju instytucjonalnego w zakresie integracji systemów zarządzania jest faza uświadomienia potrzeby integracji. Tę grupę urzędów wyróżnia kilka czynników, mających wpływ na podejście do integracji systemów zarządzania:

- po pierwsze, cechuje ją większa niż w innych jednostkach bliskość w stosunku do obywateli, porównywalna do relacji obywatel – samorząd;
- po drugie, jako administracja terenowa cechuje się znaczną liczebnością zespołów urzędów;
- po trzecie, zakres zadań wojewody narzuca mnogość stosowanych narzędzi zarządzania i wzrost liczby problemów związanych z ich integracją.

### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

Świadomość kadry, że u podstaw powiązań pomiędzy systemami leży sprawność działania urzędu, bywa niekiedy niewielka. W większości przypadków zaobserwowano, że elementy zarządzania strategicznego, zarządzania przez cele, polityka personalna, systemy motywacyjne i procesy funkcjonują w urzędach

wojewódzkich osobno. Poszczególne metody zarządzania funkcjonują jako niezależne systemy i jest to uznawane za wystarczające dla sprawnego działania urzędu. Komunikacja przebiega niezależnie w obrębie poszczególnych systemów zarządzania (zarządzania przez cele, zarządzania przez procesy, zarządzania przez kompetencje) – wymiana informacji jest ograniczona i nie wspiera integracji.

Kolejnym czynnikiem jest brak wiedzy. W jednym z urzędów 43% pracowników i 49% kierowników odpowiedziało, że nie ma wiedzy na temat integracji systemów zarządzania. Jeśli idzie o powiązania budżetu zadaniowego i podejścia procesowego, to 43% pracowników i 76% kierowników odpowiedziało, że nie ma wiedzy na ten temat. W wielu urzędach stwierdzono brak spójności w obszarze zarządzania ryzykami.

### **Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK**

Działania w zakresie integracji poszczególnych systemów zarządzania z pewnością zyskały na wdrożeniu projektu PCK. Integracja systemów zarządzania winna jednak przyjąć postać przedsięwzięcia strategicznego. Konieczne jest podjęcie koncepcji integracji, zidentyfikowanie zasobów, czasu działań, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie tego procesu.

Opór przed zmianami powinien być zminimalizowany, a doświadczenia PCK wskazują, że opór ten występuje. Dzielenie się wiedzą, wymiana doświadczeń pomiędzy komórkami organizacyjnymi i pracownikami muszą być lepiej wykorzystywane w procesie integracji systemów zarządzania w urzędach.

Praktycznie należy zacząć od identyfikacji zależności i powiązań pomiędzy systemami zarządzania i od przygotowania koncepcji integracji. Konieczne są analizy spodziewanych efektów integracji i koniecznych nakładów finansowych.

Działania zrealizowane w ramach poszczególnych komponentów w projekcie PCK miały następujący przebieg:

- W obszarze **zarządzania procesowego** wykonano w ramach doradztwa: mapowanie procesów, optymalizację procesów, mapy dla procesów wskazanych przez urzędy, aktualizację lub modyfikację istniejących map procesów, analizy procesu i opracowanie rekomendacji działań optymalizacyjnych dla wybranych procesów, warsztaty z zakresu zarządzania procesowego lub z zakresu optymalizacji procesów.
- W obszarze **zarządzania przez cele** wykonano, w zależności od liczby godzin, mniej lub więcej następujących działań: wyznaczenie celów urzędu, aktualizacja celów urzędu, kaskadowanie wybranych (1-6) celów oraz wybór wskaźników ich realizacji, lub kaskadowanie wybranych (1-6) celów oraz aktualizacja wskaźników ich realizacji (ścieżka doskonalenie), opracowanie standardu systemu zarządzania przez cele (ścieżka wdrożenie), aktualizacja standardu systemu zarządzania przez cele (ścieżka doskonalenie), wybór projektów strategicznych urzędu, wprowadzenie do wyznaczania i rozliczania celów pracowników oraz wypracowanie zasad i technik komunikacji celów. Ponadto w obszarze ZPC:
  - podczas realizacji tego komponentu kładziono nacisk na dostosowanie wypracowywanych produktów do już stosowanych rozwiązań w urzędzie oraz do innych stosowanych lub wdrażanych systemów zarządzania, takich jak zarządzanie ryzykiem czy systemy zgodne z wymaganiami norm ISO;
  - przygotowywane narzędzia miały swój indywidualny charakter, który wynikał z pragmatycznego podejścia, ułatwiającego zarządzanie i także integrację miejscowych systemów. Silnie rekomendowano, by wyznaczanie i monitorowanie celów było źródłem pozyskiwania przez kierownictwo informacji zarządczych, a dopiero w drugiej kolejności narzędziem do raportowania i kontroli. I tak dla każdego urzędu zostały przygotowane indywidualne rekomendacje dotyczące integracji systemów, a konkretnie etapu kaskadowania celów, jako czynnika integrującego wewnątrz ZPC, ale także integracji innych systemów zarządczych z ZPC (np. ISO, zarządzanie ryzykiem). Należy tu także dodać, że karty celów i monitorowanie ich osiągnięcia to czynniki integrujące każdą organizację. Jako czynnik integrujący należy też wymienić narzędzie do kaskadowania celów (rekomendowano stosowanie jednolitego narzędzia do kaskadowania i opisu celów i mierników). Monitorowanie realizacji celów powinno być stosowane w ramach kontroli zarządczej;

- wskazywano na konieczność integracji analiz ryzyk i integracji zarządzania procesowego z ZPC oraz przedstawiono kierunek zmian w ramach budżetu zadaniowego. Rekomendowano wpisanie wypracowanej lub zweryfikowanej misji i wizji do kontroli zarządczej i wykorzystywanie ich do kreowania kultury organizacyjnej urzędu ukierunkowanej na integrację systemów;
- rekomendowano zasady komunikacji wewnętrznej dla prawidłowego funkcjonowania ZPC, koncentrujące się na prawidłowym komunikowaniu celów, informacji zwrotnej, a także komunikacji mogącej podnieść integrację danej komórki organizacyjnej.
- W obszarze **zarządzania przez kompetencje** stworzono: model kompetencyjny (lub dokonano jego aktualizacji), bilans kompetencyjny, zasady transferu wiedzy, opracowano zasady tzw. rozmowy rozwojowej. Model referencyjny dopasowywano do specyfiki urzędów. Modele kompetencyjne urzędów oparto na referencyjnym modelu kompetencyjnym. Identyfikowano kluczowe na danych stanowiskach w urzędzie zachowania, które przekładały się na kompetencje przypisane do profili.

## 6. Kuratoria oświaty



Pod względem ogólnej oceny poziomu integracji systemów zarządzania według modelu dojrzałości urzędy z grupy KO otrzymały ocenę 3,04. Oznacza to, że znalazły się w trzeciej fazie dojrzałości, co z punktu widzenia dalszych działań doradczych predestynowało większość z nich do działań mających na celu wdrożenie rozwiązań z zakresu ZPP, ZPC i ZPK.

### ***Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania***

- W omawianej grupie urzędów najbardziej zaawansowanym komponentem jest komponent zarządzania przez cele (ZPC). Wyższy w stosunku do pozostałych systemów poziom dojrzałości tego komponentu wynika z faktu, że w wielu urzędach system wyznaczania celów w ramach budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej jest narzędziem realnie wykorzystywanym dla doskonalenia funkcjonowania urzędu. Ponadto w niektórych urzędach budżet zadaniowy jest powiązany z wyznaczonymi przez urząd celami w takim stopniu, że można realnie określić koszty realizacji poszczególnych celów.
- Specyfiką tej grupy urzędów jest to, że posiadają one swoje oddziały (delegatury) terenowe. Jest to zasadne z punktu widzenia sprawnej realizacji procesów ewaluacji i kontroli, natomiast w obszarze procesów zarządzania generuje pewne dodatkowe działania. Specyfika ta utrudnia planowanie zadań, a także wdrażanie rozwiązań mających na celu usprawnienie procesów związanych z funkcjonowaniem urzędu. Wdrożenie systemu zarządzania przez cele może pomóc urzędowi poprzez wprowadzenie metody cyklicznego planowania oraz uzyskiwania zamierzonych rezultatów poprzez stawianie celów.

Zasadniczo w urzędach tej grupy nie zidentyfikowano istotnych, rozwiniętych powiązań pomiędzy systemami zarządzania, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na kilka aspektów, które opisano w części poniżej.

### ***Zidentyfikowane powiązania pomiędzy systemami zarządzania***

- W urzędach z omawianej grupy według informacji zebranych i opisanych zarówno w raportach zbiorczych, jak i raportach jednostkowych, na stosunkowo wysokim poziomie rozwoju znajdują się elementy zarządzania procesowego. Być może wynika to z faktu silnej koncentracji na sprawnym realizowaniu zadań ustawowych, których liczba i różnorodność (szczególnie w obszarze odpowiedzialności wydziałów strategii/rozwoju edukacji) powoduje konieczność optymalizowania przebiegu procesów oraz alokacji zasobów. Według raportów jednostkowych większość kuratoriów posiada tak zaprojektowane procesy, by umożliwić jak największej liczbie pracowników wpływ na cele strategiczne urzędu. Cele strategiczne rozumiane były jako płynące bezpośrednio z ustaw, a tym samym

nie były określone z zastosowaniem reguł SMART. Jednocześnie oznaczało to słabość mierników stosowanych do oceny stopnia realizacji celów.

- W urzędach z omawianej grupy istnieją podstawowe akty prawa wewnętrznego niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania systemów ZPP, ZPC i ZPK. Mogą stanowić one podstawę do wdrażania i integrowania tych systemów, ale w zastanej postaci w żaden sposób nie odzwierciedlają interakcji zachodzących pomiędzy poszczególnymi obszarami funkcjonowania urzędów.
- System kontroli zarządczej w kuratoriach oświaty funkcjonuje na standardowym poziomie formalizacji – opisane są sposoby realizacji standardów KZ, a ich realizacja przebiega na poziomie zaangażowania potrzebnym do spełnienia wymagań formalnych. Przykładowo, zarządzanie ryzykiem ma często wymiar pojedynczego zapisu w regulaminie kontroli zarządczej.
- Procesy (w sensie zadań ustawowych) realizowane w urzędach nie są mapowane i optymalizowane, tak aby zapewnić efektywną realizację celów budżetu zadaniowego. Niemniej jednak budżet zadaniowy uwzględnia koszty poszczególnych procesów. Sprawozdania z jego wykonania są omawiane (przez księgową, a nie dyrektorów wydziałów) na naradach kierowniczych, jednak odbywa się to raczej w kontekście osiąganych wartości mierników niż wyciągania wniosków do optymalizacji procesów. Poza tym zidentyfikowano, że budżet zadaniowy jest wykorzystywany w procesach ustanawiania celów urzędów.

### **Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK**

W urzędach z grupy KO zrealizowane zostały prace doradcze w zakresie podstawowych narzędzi zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje. Należy podkreślić, że o ile wszystkie urzędy z grupy realizowały komponent ZPC, tylko połowa z nich uczestniczyła w działaniach wdrożeniowych w zakresie ZPC i ZPK. Oznacza to generalnie, że uzyskany poziom kompleksowości wdrożenia, a także poziom integracji zarządzania w urzędach z tej grupy pozostał w dalszym ciągu niewielki. Niemniej jednak realizacja działań doradczych w ramach poszczególnych komponentów w projekcie PCK zmierzała także do tego, aby wskazywać możliwości lub rzeczywiście zwiększać poziom integracji istniejących i wdrażanych w urzędach systemów zarządzania. Można przyjąć, że uzyskany został efekt w postaci zwiększenia świadomości kadry zarządzającej urzędami oraz członków zespołów projektowych w obszarze rzeczywiście istniejących – a często nieujawnionych w postaci sformalizowanej – interakcji pomiędzy poszczególnymi obszarami funkcjonowania urzędów oraz elementami różnych systemów zarządzania. Stanowi to dobry grunt dla dalszych działań wdrożeniowych i prac integracyjnych.

## **7. Okręgowe urzędy miar**



Poziom dojrzałości w przeważającej liczbie okręgowych urzędów miar, określony na tzw. diagramach dojrzałości organizacyjnej, w obszarze komponentów: zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, zarządzania przez kompetencje oraz w zakresie integracji systemów zarządzania wskazuje na to, że urzędy te są w trzeciej (na skali pięciostopniowej) fazie dojrzałości. W przypadku nielicznych urzędów z tej grupy ocena poziomu dojrzałości, wskazywała na fazę drugą lub czwartą. Żaden komponentów nie nosi cech dojrzałego systemu, stąd we wszystkich urzędach przyjęto ścieżki wdrożeniowe w odniesieniu do zarządzania przez procesy, zarządzania przez cele oraz zarządzania przez kompetencje i w jednym przypadku ścieżkę doskonalenia w odniesieniu do zarządzania przez procesy.

### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

Na podstawie praktyk zidentyfikowanych podczas audytów zarządzania oraz obserwacji uczestniczącej podczas działań doradczych w okręgowych urzędach miar (OUM) można wskazać kilka cech charakterystycznych dla tej grupy urzędów:

- Praca urzędów opiera się na zadaniach ustawowych, wytycznych urzędu nadzorującego oraz celach strategicznych GUM (dokument „Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015”). Występują nieliczne praktyki wykorzystywania innych metod i narzędzi wspomagających zarządzanie niż te wymagane normą prawną. W jednym z urzędów określono własne cele strategiczne (dokument pn. „Strategia Okręgowego Urzędu Miar w Warszawie”). W innym sprecyzowano mierniki efektywności nadzoru, które dotyczą pracy wydziału nadzoru.
- Urzędy posiadają wdrożony i akredytowany system zarządzania wg PN-EN ISO/IEC 17025:2005 oraz wdrożony i notyfikowany system zarządzania wg PN-EN ISO/IEC 17020:2006.
- Wszystkie urzędy z uczestniczących w projekcie, poza jednym, posiadały wdrożony system zarządzania jakością wg wymagań normy PN-EN ISO/IEC 9001:2009.
- W kilku urzędach dodatkowo stosuje się system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (jako część ogólnego systemu zarządzania), ukierunkowany na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych.
- Procesy i dokumentacja kontroli zarządczej są w różnym stopniu powiązane, a niekiedy tożsame z procesami, procedurami i dokumentami wymaganymi do utrzymywania ww. systemów zarządzania.
- Powszechnie jest, z uwagi na wymóg wynikający z wytycznych Szefa Służby Cywilnej, określanie celów i mierników dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi (wymagane programy zarządzania zasobami ludzkimi).

Powszechność znormalizowanych systemów zarządzania, zgodnych z wymaganiami norm ISO (SZJ ISO 9001), w okręgowych urzędach miar wpływa znacząco na zagadnienie integracji systemów zarządzania. SZJ ISO 9001 zawiera wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością i przeznaczony jest dla organizacji, których celem funkcjonowania jest wykazanie zdolności do ciągłego dostarczania wyrobu spełniającego wymagania klienta i wymagania przepisów prawnych oraz dążących do zwiększenia stopnia zadowolenia klienta. Wdrożenie i utrzymywanie systemów opartych na wymaganiach normy ISO serii 17000 to w istocie wymóg prawidłowego funkcjonowania urzędów w ich dwóch podstawowych funkcjach: inspekcyjnej i badawczej. System zgodny z wymaganiami normy ISO 17020, która dotyczy kryteriów działania różnych jednostek inspekcyjnych, daje podstawy do prawidłowej realizacji funkcji kontrolnej. Z kolei ideą standardu ISO 17025 jest stworzenie dla laboratoriów, które są częścią OUM, wytycznych dotyczących zarówno zarządzania jakością, jak i wymagań technicznych, co do ich prawidłowego funkcjonowania. Zespół Laboratoriów Wzorcujących (ZLW), funkcjonalnie wydzielona część organizacji, wykonuje jeden z procesów głównych – wzorcowanie – w każdym OUM. Procedury ogólne (często określane jako systemowe) są w dużym stopniu jednakowe dla wszystkich wskazanych systemów zarządzania. Niektóre procedury zostały wdrożone w całym urzędzie, inne dotyczą tylko części organizacji (np. te stanowiące element dokumentacji systemów zgodnych z normami serii ISO 17000).

### ***Zidentyfikowane powiązania pomiędzy systemami zarządzania***

Analiza stanu faktycznego w zakresie integracji systemów zarządzania wskazuje na elementy, które warto w tym miejscu podkreślić:

- Zakres, w jakim podstawa SZJ ISO 9001, czyli de facto elementy zarządzania procesowego (określone procesy, cele dla nich i realizacja zadań w strukturze, odpowiedzialność za procesy), jest realnie wykorzystywana do zarządzania urzędami. Sposób wdrożenia rozwiązań obejmuje elementy formalne, jak zdefiniowanie procesów, ich ogólny opis w dokumentacji SZJ oraz uwzględnienie zarządzania procesami w dokumentacji regulującej strukturę i funkcje organizacji (regulaminy organizacyjne), a także praktyczne (np. w opisach stanowisk, zasadach prowadzenia postępowań, itd.) wykorzystywanie do wyznaczania zadań i sposobów ich realizacji;
- Formalne wskazywanie na związki pomiędzy procedurami wprowadzonymi w ramach systemów zarządzania opartych na wymaganiach norm ISO, a standardami kontroli zarządczej. Przegląd dokumentacji systemowej w postaci ksiąg jakości wskazuje, że jest o tym mowa wprost. Przykładowo, w księdze jakości OUM w Gdańsku zapisano: *Powiązania systemów zarządzania opartych na różnych*

wymaganiach, tzn.: ZLW, 6JK, SZJ, SPZK i kontroli zarządczej realizowane są na zasadach: realizacji procesów, opartych na wspólne procedury, wykorzystania infrastruktury do realizacji wielu procesów, wykorzystania personelu realizującego zadania w różnych systemach, planowania, uzgadniania celów, strategii rozwoju i polityki Urzędu przez Dyrektora. Decyzja o wdrożeniu Zintegrowanego Systemu Zarządzania jest tożsama z wdrożeniem w urzędzie kontroli zarządczej (np. UOM Gdańsk – wydanie Zarządzenia nr 12/2010 z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w Okręgowym Urzędzie Miar w Gdańsku). W innych OUM ww. zagadnienia są różnie opisywane i nie zawsze można stwierdzać – na podstawie dostępnych informacji – czy istnieją powiązania, o jakich mowa.

### **Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK**

Realizacja działań doradczych w ramach poszczególnych komponentów w projekcie PCK zmierzała także do tego, aby wskazywać możliwości lub rzeczywiście zwiększać poziom integracji istniejących i wdrażanych w urzędach systemów zarządzania. Należy w tym miejscu wskazać na istniejące powiązania pomiędzy systemami, które zostały wzmocnione lub wypracowanie w wyniku prac projektowych:

- W obszarze **zarządzania procesowego** w urzędach, które w czasie realizacji projektu utrzymywały czynny, ale niepoddany certyfikacji system zarządzania oparty na wymaganiach normy ISO 9001, wystąpił – z różnymi nasileniem – ciekawy proces. Poczynając od identyfikacji procesów funkcjonujących w organizacji, po ich opisywanie i optymalizowanie, doprowadzono do objęcia opisem procesowym wszystkich obszarów działania organizacji. Pomimo tego, że SZJ ISO 9001 wymaga zarządzania procesami organizacji, realnie nie zawsze w urzędach tak było. Istniała dokumentacja dotycząca procesów, która niekiedy opisywała bardzo ogólnie procesy występujące w urzędach. W konsekwencji poprawnie zestawione listy procesów ze swoimi celami pozwalały na weryfikację, czy istnieje zgodność realizowanych procesów z celami organizacji (wyznaczonymi zewnątrz lub skonstruowanymi samodzielnie). Jeżeli takie podejście – zarządzanie procesami – jako główne narzędzie realizacji celów organizacji zostanie wdrożone zgodnie z rekomendacjami dla niektórych OUM, to gwarantuje to powiązanie sformalizowanego systemu zarządzania.

Działania projektowe przyniosły urzędom w tej grupie „renowację” stosowanego w dużej części OUM podejścia procesowego, które funkcjonowało jako rezultat prac nad budową systemów zarządzania jakością opartych na wymaganiach normy ISO 9001: 2009. Zmiany dotyczyły zarówno identyfikacji procesów systemu, jak i relacji między nimi i sposobu opisu w takich dokumentach, jak karty procesów.

- W obszarze **zarządzania przez cele** działania doradcze były realizowane tylko w 2 z 9 OUM uczestniczących w projekcie. Dotyczyły one standardowych działań w tym komponencie, tzn. określania celów, szczególnie strategicznych, oraz konstruowania mechanizmów wewnętrznego planowania pracy, z wyraźnym nastawieniem na formułowanie celów, a nie tylko zakresu, w jakim mają być zrealizowane zadania. Rezultatami istotnymi z punktu widzenia integrowania różnych mechanizmów zarządczych jest to, że dokonywano lub zaprojektowano zmiany w opisie systemu zarządzania danym OUM. Opisy te zawarte są w księdze jakości systemu zarządzania jakością wg ISO 9001. Implementacja produktów ZPC realizowana była jako część działań doskonalących mechanizmy kontroli zarządczej. O takim podejściu świadczy wypracowany w OUM we Wrocławiu model ZPC.
- W obszarze **zarządzania przez kompetencje** działania realizowane były w 7 na 9 urzędów. Tak jak w innych urzędach, skoncentrowane one były na opracowaniu, a następnie zaprojektowaniu ścieżki wdrożenia do stosowania modelu kompetencyjnego. W OUM celem wdrożenia modelu kompetencyjnego było przede wszystkim wsparcie procesu oceny pracowniczej poprzez:
  - **uspójnienie oczekiwań wobec tego samego stanowiska** (rozporządzenie dotyczące ocen okresowych w służbie cywilnej daje dowolność wyboru kryteriów dla tych samych stanowisk/grup stanowisk, w modelu kompetencji można to uzgodnić, a zatem oczekiwania wobec tego samego stanowiska mogą być takie same w całym urzędzie/grupie urzędów);



- **sprecyzowanie oczekiwanych zachowań** (w przeciwieństwie do rozporządzenia, model kompetencji jest dostosowany do urzędu, typu stanowisk w danym urzędzie/typie urzędów i bardzo dokładnie opisuje zachowania oczekiwane od pracowników);
- **dokładny opis skali oceny dla danej kompetencji** (rozporządzenie daje wyłącznie ogólną interpretację skali oceny, natomiast model kompetencji odpowiada dokładnie na pytanie, jakie zachowania powinien prezentować pracownik, aby osiągnąć daną ocenę);
- **umożliwienie weryfikacji poziomu kompetencji w całej organizacji**, np. w przekroju stanowiskowym (ponieważ są uzgodnione wymagania kompetencyjne (kryteria oceny) dla danej grupy, możemy systemowo zidentyfikować luki i nadwyżki kompetencyjne).

W jednym z OUM, wprowadzając model kompetencyjny, powiązano go z procesem rekrutacji i selekcji kandydatów. Model pozwala także przygotować urząd do zmian w podejściu do oceniania pracowników z wykorzystaniem ZPK. W tym celu opracowano dla urzędu dwa narzędzia wspierające realizację powyższych elementów: 1) schemat przebiegu rozmowy kwalifikacyjnej w oparciu o pogłębiony wywiad kompetencyjny i 2) scenariusz i treść zadania indywidualnego wraz z praktycznymi instrukcjami stosowania.

Innym elementem, który może być rozwijany po zakończeniu projektu, jest rozpowszechnienie wśród urzędów stosowania takich narzędzi, jak bilans kompetencji czy rozmowy rozwojowe prowadzone przez kierowników z pracownikami.

## 8. Regionalne dyrekcje ochrony środowiska



Specyficzną cechą realizacji działań wdrożeniowych w urzędach z tej grupy jest to, że komponenty ZPP, ZPC i ZPK wspierały wdrażanie systemu ekozarządzania i audytu EMAS, co z kolei było działaniem zainicjowanym przez urząd nadzorujący – GDOŚ. Fakt ten powoduje, że szanse na przełamanie słabych stron w obszarze integracji systemów zarządzania są bardzo duże. Wynika to przede wszystkim z charakteru systemu EMAS, który wymaga wdrożenia wielu systemowych mechanizmów zarządczych (np. przeglądy zarządzania, procesy komunikowania się z interesariuszami i inne), określonego poziomu formalizacji i dokumentacji, a także ciągłego monitorowania skuteczności i efektywności działania. Rozwiązania systemowe właściwe dla EMAS mogą podlegać adaptacji na potrzeby innych systemów funkcjonujących lub wdrażanych w ramach projektu PCK.

### *Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania*

Regionalne dyrekcje ochrony środowiska w ocenie dojrzałości w zakresie integracji systemów zarządzania, uzyskały ocenę przeciętną (trzecia faza dojrzałości). Oznacza to, że przejawy praktycznej integracji systemów zarządzania są znikome. Zasadnicze słabości dotyczą głównie wykorzystania narzędzi informatycznych, spójności z budżetem zadaniowym, a także niskiego poziomu integracji na poziomie dokumentacji, koordynacji międzyinstytucjonalnej oraz powiązania systemów zarządzania z efektywnością organizacji.

W dalszej kolejności można wskazać na następujące cechy urzędów z tej grupy w obszarze integracji systemów zarządzania:

- Kluczowym elementem integrującym jest dokumentacja. Nie wszystkie urzędy w grupie, pomimo posiadania spójnej dokumentacji dla systemów zarządzania, okazały się monitorować ją świadomie, a także posiadać jej wykaz podlegający monitorowaniu.
- W obszarze zasobów ludzkich urzędy – za wyjątkiem kilku – pomimo posiadania spójnej polityki w zakresie rekrutacji i niezbędnych kompetencji, mają niską świadomość potrzeby integracji systemów zarządzania oraz pozostałych elementów funkcjonowania urzędów.

- Urzędy realizują te same zadania na terenie różnych obszarów kraju, o różnej charakterystyce, i posiadają struktury o stosunkowo dużym stopniu zróżnicowania, co ma przełożenie na sposoby integracji, a w przyszłości na poziom integracji horyzontalnej pomiędzy urzędami w grupie.
- Urzędy wybrały do pracy optymalizacyjnej te procesy w ramach działań wokół systemu ZPP, które wymagały w oczach zespołów powołanych do pracy nad systemem zarządzania pracy optymalizacyjnej. Wewnętrzne zróżnicowanie w grupie, pomimo istniejącej listy procesów wspólnych, jest duże.
- Skutkiem powyższego jest wniosek, że bariery organizacyjno-ekonomiczne stanowią w grupie jeden z czynników ograniczających potencjał do pełnej integracji systemów zarządzania.
- W urzędach nie zostały zidentyfikowane bezpośrednie powiązania między istniejącymi elementami różnych systemów zarządzania oraz celami wynikającymi z budżetu zadaniowego. Podobnie jak w przypadku niektórych innych grup urzędów, w celu monitorowania systemów zarządzania istnieje konieczność obserwowania mierników innych niż istniejące w budżecie zadaniowym.
- W urzędach w bardzo ograniczonym stopniu działają systemy informatyczne wspierające poszczególne elementy zarządzania. Przeważnie funkcjonuje system EZD, który wspiera obieg dokumentów, ale jedynie w pewnym zakresie. Ze względu na charakter prowadzonych spraw przez urzędy z grupy RDOŚ (sprawy objęte kodeksem postępowania administracyjnego), dokumentacja w dalszym ciągu prowadzona jest w dwóch obiegach (elektronicznym i papierowym). Pracownicy zgłaszają, iż w związku z tym niektóre czynności (np. wysyłanie pism), ze względu na konieczność używania EZD, są bardziej czasochłonne.
- Warto zwrócić uwagę na funkcjonowanie portalu branżowego. Geoportal to wielofunkcyjny portal, którego odbiorcami są zarówno przyrodnicy, administracja publiczna (gminy, Urząd Marszałkowski, WIOŚ), inwestorzy, jak i pracownicy urzędu. Urzędy w grupie tworzą portale (przy wykorzystaniu środków unijnych), które gromadzą interaktywne mapy, zawierające obszary chronione. Geoportal wprowadził duże ułatwienie dla inwestorów oraz oszczędności czasu dla pracowników, ponieważ dostępne na portalu mapy oraz zebrane tam dane z różnych źródeł są często wykorzystywane przez przedsiębiorców, m.in. w procesach wnioskowania o wydanie decyzji środowiskowych.
- Pracownicy urzędów mają stały dostęp do informacji o funkcjonujących w urzędach zasadach, wytycznych dotyczących realizacji procedur, zadań zgodnych z przepisami prawa oraz zarządzeń, które ich dotyczą. Powyższe materiały są dostępne poprzez wewnętrzny folder publiczny (repozytorium plików) oraz stronę BIP urzędu. Pracownicy są informowani o pojawieniu się nowych dokumentów, a następnie poświadczają, że się z nimi zapoznali.

### **Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK**

Celem działań doradczych w ramach projektu PCK było nie tylko wdrożenie komponentów ZPP, ZPC i ZPK, ale także wskazywanie możliwości integracji systemów zarządzania i rzeczywiste zwiększanie poziomu integracji systemów. Niezwykle istotnym i specyficznym dla grupy RDOŚ czynnikiem determinującym sposób wdrożenia i integrowania systemów zarządzania, było wdrożenie systemu ekzarządzania i audytu EMAS. EMAS stał się osią wdrożenia i integracji pozostałych komponentów w tej grupie urzędów. Jego rola scharakteryzowana została poniżej:

- W obszarze **zarządzania procesowego** zrealizowane zostały w urzędach działania w zakresie mapowania i optymalizowania wybranych procesów. Z kolei w związku z koniecznością spełnienia wymagań EMAS, w odniesieniu do poszczególnych procesów realizowanych w urzędach zidentyfikowane i ocenione zostały aspekty środowiskowe, czyli takie elementy, produkty procesów, które w jakiś sposób oddziałują na środowisko. Identyfikacja i ocena aspektów środowiskowych jest jednym z podstawowych wymagań EMAS, tworzącym konstrukcję systemu zarządzania środowiskowego. Jednocześnie w bardzo silny sposób integruje EMAS z ZPP, ponieważ:

- aspekty środowiskowe są nierozzerwalnie związane z procesami realizowanymi w organizacji,
- EMAS wymaga systematycznego (zwykle w praktyce corocznego) przeprowadzania aktualizacji rejestru zidentyfikowanych aspektów oraz ich ponownej oceny, a tym samym stymuluje ciągłą pracę w obszarze zarządzania procesowego.

Drugim elementem systemu ek zarządzania i audytu EMAS, który wprowadza silną interakcję z systemem ZPP, jest mechanizm ciągłego doskonalenia, obejmujący przeprowadzanie audytów wewnętrznych, planowanie i realizowanie działań korygujących i zapobiegawczych, analizowanie danych (np. wartości mierników) oraz planowanie i przeprowadzanie przeglądów zarządzania. Mechanizm ten, stosowany zgodnie z wymaganiami EMAS zasadniczo na potrzeby ciągłego doskonalenia tego systemu, uwzględniać będzie także inne systemy i aspekty funkcjonowania urzędów, które są ściśle powiązane ze sobą i tworzą ogólny system zarządzania urzędem. Przykładowo, sposób spełnienia wymagań EMAS, opisany w zintegrowanej dokumentacji systemowej (regulaminie lub innym dokumencie określającym sposób spełnienia standardów kontroli zarządczej), będzie poddawany audytom i przeglądom, łącznie z powiązanymi elementami systemów ZPP, ZPC i ZPK, a także standardami kontroli zarządczej.

- W obszarze **zarządzania przez cele** zrealizowane zostały działania doradcze obejmujące wyznaczanie celów, kaskadowanie celów oraz określenie wskaźników realizacji celów. Należy podkreślić, że z inicjatywy GDOŚ w urzędach z grupy RDOŚ w procesie ustanawiania i kaskadowania celów wykorzystane zostało jednolite narzędzie (arkusz Excel), dotychczas stosowane w GDOŚ i zapewniające spójny sposób tworzenia zapisów, a także ułatwiające monitorowanie stopnia realizacji celów przez urząd nadzorujący. Istotne z punktu widzenia integracji z EMAS było uwzględnienie w zestawie celów urzędu celów środowiskowych. Założenie takie wynika z wymagania EMAS, mówiącego o tym, że w obszarze znaczących aspektów środowiskowych należy wyznaczyć i realizować cele zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko i monitorować je za pomocą wskaźników. Interakcje, jakie powstały w obszarze ZPC, są zatem wielokierunkowe, ponieważ cele środowiskowe, stanowiące podzbiór wszystkich celów urzędu, powiązane są z aspektami środowiskowymi, a te – z procesami. Ponadto stopień realizacji celów jest elementem zarówno ZPC, jak i systemu EMAS. Wydaje się, że w odniesieniu do celów środowiskowych istnieje duży potencjał doskonalenia w zakresie definiowania wskaźników monitorujących tzw. efekty działalności środowiskowej. Dodatkowym obszarem integrującym jest wymaganie EMAS, dotyczące komunikacji zewnętrznej. Otóż zgodnie z nim urzędy zobowiązane są do corocznego przedstawiania tzw. deklaracji środowiskowej, w której ujawniane będą informacje o celach środowiskowych przyjętych na dany rok oraz o osiągniętych w dany rok wartościach wskaźników związanych z tymi celami. Tym samym spełnienie wymagań EMAS silnie wspiera proces weryfikowania i aktualizowania dotychczasowych celów urzędu i ustanawiania nowych.
- W obszarze **zarządzania przez kompetencje** zrealizowane zostały działania doradcze zmierzające do przeprowadzenia bilansu kompetencyjnego, opracowania modelu kompetencyjnego, a także wdrożenia rozwiązań z zakresu transferu wiedzy. Opracowane w urzędach rozwiązania miały na celu wzmocnienie istniejącego w urzędach systemu zarządzania zasobami ludzkimi poprzez włączenie wspomnianych nowoczesnych narzędzi zarządczych. Rozpatrując powiązania pomiędzy systemami, należy także zwrócić uwagę na:
  - powiązanie ZPK z ZPP w taki sposób, że zidentyfikowane i zmapowane zostały procesy w obszarze obsługi kadrowej pracowników (planowanie i rozwój pracowników, obsługa spraw pracowniczych), które mogą w przyszłości być przedmiotem optymalizacji;
  - powiązanie ZPK z EMAS, polegające na spełnieniu wymagań rozporządzenia EMAS w zakresie zapewnienia świadomości, kompetencji i szkoleń pracowników.

## 9. Urzędy statystyczne

W większości urzędów statystycznych promowane są postawy otwarte na nowoczesne systemy zarządzania i ich integrację, m.in. poprzez wprowadzanie zarządzeń wewnętrznych oraz pracy w zespołach w zakresie doskonalenia istniejących procedur. W niektórych urzędach, pomimo braku sformalizowanych systemów zarządzania, zostały zidentyfikowane powiązania między kontrolą zarządczą, budżetem zadaniowym i programem zarządzania zasobami ludzkimi, jak również podejmowane są wdrożenia i standaryzacja procesów w odniesieniu do systemu kontroli zarządczej.

### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

- Najwyższe zidentyfikowane poziomy integracji nie przekraczały progu przymiarek i prób. Przykładowo, w jednym z urzędów zidentyfikowano bezpośrednie powiązania między istniejącymi elementami zarządzania przez cele (w ramach kontroli zarządczej) z celami wynikającymi z budżetu zadaniowego. Nie były natomiast widoczne powiązania z procesami, które istniały w urzędzie przed projektem PCK, ponieważ opisy procesów nie były sformalizowane.
- Istniejąca dokumentacja była spójna jedynie w obszarze budżet zadaniowy – kontrola zarządcza. W stosunku do pozostałych systemów zarządzania (kompetencje, procesy) istniejąca dokumentacja była w ograniczonym stopniu spójna i powiązana ze sobą. Niemniej jednak na skutek wdrożenia projektu PCK zwiększył się potencjał w zakresie optymalnego powiązania i wykorzystania systemów zarządzania.
- W niektórych US nie występowały żadne systemy IT mające wspierać funkcjonowanie danego systemu zarządzania oraz integrację z pozostałymi rozwiązaniami organizacyjnymi, choć urząd nadzorujący (GUS) wspiera integrację systemów zarządzania. To z jego inicjatywy prowadzone są działania mające na celu zintegrowanie modułu ZPK dla całego resortu. W części urzędów funkcjonuje system SOFTUS, brakujące moduły mają być uzupełniane przez dodatkowe aplikacje. Istnieje potencjał w zakresie optymalnego powiązania i wykorzystania systemów zarządzania w urzędzie, np. poprzez system EZD. System intranetowy jest powszechnie stosowanym, podstawowym sposobem komunikowania się między pracownikami.
- W urzędzie w Olsztynie istnieje ośrodek informatyki (jedyny w kraju w ramach tej grupy urzędów), który tworzy oprogramowanie wewnętrzne i zewnętrzne. Obecnie w urzędzie trwają również prace związane z wdrożeniem platformy SharePoint oraz SEOD (System Elektronicznego Obiegu Dokumentów), który z powodzeniem może być wykorzystany w zarządzaniu procesowym.
- Generalnie poszczególne elementy systemów zarządzania w części urzędów są integrowane w ogólnym stopniu w oparciu o standardy kontroli zarządczej. Często elementem integrującym jest zarządzanie ryzykiem.

### **Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK**

- W obszarze zarządzania procesowego wykonano w ramach doradztwa: mapowanie procesów, optymalizację procesów, mapy dla procesów wskazanych przez urząd, aktualizację lub modyfikację istniejących map procesów, analizę procesów i opracowanie rekomendacji działań optymalizacyjnych dla wybranych procesów oraz warsztaty z zakresu zarządzania procesowego lub z zakresu optymalizacji procesów.
- W ramach wdrożenia **zarządzania poprzez cele** dokonano: wyznaczenia celów urzędu, aktualizacji celów urzędu, kaskadowania wybranych (1-6) celów oraz wyboru wskaźników ich realizacji lub kaskadowania wybranych (1-6) celów oraz aktualizacji wskaźników ich realizacji (ścieżka doskonalenie), opracowania standardu systemu zarządzania przez cele (ścieżka wdrożenie), aktualizacji standardu systemu zarządzania przez cele (ścieżka doskonalenie), wyboru projektów strategicznych urzędu, wprowadzenia do wyznaczania i rozliczania celów pracowników oraz wypracowania zasad i technik komunikacji celów.

- W zakresie **zarządzania poprzez kompetencje** stworzono model kompetencyjny (lub dokonano jego aktualizacji), bilans kompetencyjny, zasady transferu wiedzy oraz opracowano zasady tzw. rozmowy rozwojowej.

## 10. Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej



Przeprowadzona ocena poziomu dojrzałości w zakresie integracji systemów zarządzania w wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej ujawniła duże zróżnicowanie urzędów w tej grupie. Najniższa ocena w grupie tych urzędów wyniosła 1,8, najwyższa zaś 4,3 wg skali 5-punktowej. To znaczy, że według oceny stosowanego do celów tego projektu modelu dojrzałości, urzędy z grupy znajdują się w tym obszarze na poziomie od fazy drugiej (uświadamiania) do fazy piątej (doskonalenia). Przeciętnie zaś znajdują się w fazie wdrażania, na co wskazuje średnia ocena na poziomie 2,8 w skali 5-punktowej. Urzędy z grupy, które wyróżniały się już na wstępnym etapie prac, w przyszłości mogą stanowić wzorce w zakresie wdrażania systemów zarządzania i wspierać pozostałe doświadczeniem i specjalistyczną wiedzą.

W urzędach z tej grupy realizowane były działania doradcze w zakresie wdrażania systemów zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje. W obszarze integracji systemów zarządzania, w początkowej fazie projektu PCK, brakowało inicjatyw i rozwiązań.

### *Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania*

Z punktu widzenia podjęcia działań wdrożeniowych w zakresie budowy zintegrowanego systemu zarządzania i prowadzenia działań formalnych w zakresie integrowania systemów zarządzania zauważalna była już w początkowej fazie prac mnogość systemów zarządzania obecnych w formalnym ujęciu w urzędach z grupy WIIH. Systemy te są formalnie spisane w postaci polityk, procedur, które częściowo wzajemnie się uzupełniają – w dokumentach zawarte są odniesienia do pozostałych. Opracowane są także zasady opisu i aktualizacji dokumentacji procesów. Dokumentacja systemu kontroli zarządczej uwzględnia funkcjonujące w urzędach systemy zarządzania, w szczególności zaś obejmuje system zarządzania ryzykiem, na ogół jednak nie podlega regularnym przeglądom. Ponadto wskazać można na następujące cechy charakteryzujące tą grupę urzędów:

- Struktura organizacyjna ustalana jest zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, tzn. jest dostosowana do aktualnych celów, zadań i zapewnia efektywną realizację procesów. Zakres zadań, kompetencji i odpowiedzialność za realizację procesów określone są w sposób sformalizowany, przejrzysty, spójny i są na bieżąco aktualizowane. Działanie w tym zakresie oparte jest na sformalizowanych zasadach i procedurach wynikających z aktów prawa wewnętrznego i powszechnie obowiązującego.
- W urzędach funkcjonują dedykowane do wykonywania funkcji wsparcia prac urzędu narzędzia IT, które wpływają na poziom integracji systemów zarządzania poprzez stworzenie obszaru, w którym możliwa staje się synergia pomiędzy systemami zarządzania. W niektórych urzędach funkcjonuje jednak podwójny obieg dokumentacji, wynikający z faktu wdrożenia systemu EZD stosunkowo niedawno.
- W tworzeniu budżetu zadaniowego uznaje się koszty wynikające z realizowania poszczególnych systemów zarządzania. Jednak budżet zadaniowy nie jest na tyle rozbudowany i elastyczny, by uwzględnić elementy wykorzystywane szczególnie w zakresie monitorowania funkcjonowania systemów zarządzania.
- Ogólne zakresy odpowiedzialności dyrektora, komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk, schemat struktury organizacyjnej, jak również zależności pomiędzy komórkami organizacyjnymi definiuje regulamin organizacyjny.
- Niektóre urzędy w grupie podlegają zmianom strukturalnym, wdrażając procedurę połączenia i optymalizacji funkcjonowania niektórych komórek wewnątrz urzędów.

- Cele urzędów oraz rozpisanie kompetencji i procedur wewnętrznych są określane z uwzględnieniem hierarchii stanowisk, tj. poszczególne cele są przypisywane komórkom organizacyjnym i pracownikom w stopniu adekwatnym do ich poziomu i roli w organizacji. Niemniej jednak w przypadku wydziałów merytorycznych cele i zadania są przypisywane poszczególnym pracownikom zgodnie z ich kompetencjami i doświadczeniem.
- Według informacji wynikających z podsumowań i raportów jednostkowych, we wszystkich urzędach z tej grupy funkcjonują mechanizmy gromadzenia i wymiany informacji oraz dobrych praktyk pomiędzy urzędami z grupy oraz odpowiednie kanały komunikacji.
- Urzędy z grupy działają w oparciu o roczne plany pracy, uzgadniane i opracowywane w porozumieniu z instytucjami nadzorującymi, a więc z wojewodą i UOKiK, co wzmacnia integrację systemów zarządzania w układzie urząd – wojewoda, urząd – UOKiK. Jednocześnie stanowi to barierę integracji w przypadku, gdyby budowa systemu zintegrowanego miała się odbywać na podstawie wymiany doświadczeń i ujednoliceń pomiędzy urzędami wyłącznie w grupie. Ponadto w wielu obszarach wojewoda podejmuje inicjatywę ujednolicenia stosowanych w urzędach rozwiązań, co wzmacnia tę barierę.
- W niektórych urzędach z grupy istnieją wdrożone procedury zgodne z wymaganiami normy ISO 9001, które wspierają integrację systemów zarządzania w układzie horyzontalnym. Elementy te budują świadomość i wspierają likwidację barier mentalnych wobec integracji systemów zarządzania. Procedury w systemie zarządzania jakością nie podlegają na ogół przeglądom oraz aktualizacji, co stanowi barierę istotną dla integracji i osiągnięcia realnej korzyści z wdrożonych rozwiązań systemowych.
- W urzędach istnieje szereg wytycznych z zakresu procedur realizacji kontroli, które dotyczą urzędów grupy WIIH i kształtują ich funkcjonowanie wobec klientów. Procedury ustalone są przez UOKiK i obowiązują wszystkie urzędy z grupy. Procedury raz nadane są przestrzegane zarówno przez kierownictwo, jak i pracowników, jednak nie są aktualizowane i weryfikowane pomiędzy sobą w zakresie zgodności, czy też pod względem dublowania obowiązków względem inspektorów.

### ***Zidentyfikowane powiązania pomiędzy systemami zarządzania***

W urzędach grupy WIIH zauważalne są korzyści wynikające ze stosowania pojedynczych systemów zarządzania, których świadomość funkcjonuje na podstawowym poziomie. Działania przeprowadzone w ramach projektu PCK i ich produkty potwierdzają tą tezę, jednak brak jest wyraźnych dowodów na poprawę świadomości i likwidację barier dla stopniowej budowy systemu zintegrowanego. Ponadto wskazać można na następujące obszary interakcji pomiędzy systemami zarządzania lub ich elementami:

- Wskazana wielość współlistniejących elementów różnych systemów zarządzania (zastanych i wdrożonych w ramach projektu PCK) stanowi o dużej liczbie obowiązków formalnych, sprawozdawczych i rozbudowanych potrzebach wsparcia dla komórek obsługi klienta w urzędach z tej grupy.
- Konieczne jest stałe harmonizowanie i dokonywanie przeglądu formalnych aspektów funkcjonowania systemów zarządzania, a jednocześnie istotnym elementem zakłócającym możliwości integrowania różnych elementów zarządczych jest potrzeba uzgadniania działań w ramach tych samych procesów strategicznych, czy w ramach realizacji tych samych zadań z więcej niż jednym zestawem norm prawa wewnętrznego lub zewnętrznego, co skutkuje koniecznością wykonywania tej samej lub podobnej pracy więcej niż raz, szczególnie w zakresie sprawozdawczości.

### ***Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK***

Zainicjowano i wdrożono rozwiązania z zakresu komponentu ZPC w 16 urzędach, natomiast w zakresie ZPC w 9, a ZPK w 12.

W ramach pracy przewidziano i ujęto potrzeby integracyjne w produktach z zakresu każdego z komponentów projektu. Pod względem integracji systemów produkty prac stworzonych w urzędach, tam, gdzie zostały wprowadzone, pozostają w pozytywnej relacji względem siebie. To znaczy, że na etapie projektowania uwzględniono potrzeby integracyjne w przypadku systemów zarządzania, które zostały zainicjowane w ramach



## 11. Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa

Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa są jednostkami administracji zespolonej, odpowiedzialnymi za wykonywanie w imieniu wojewody zadań określonych w ustawie o ochronie roślin oraz innych przepisach prawa. Organem nadzorującym wykonywanie zadań przez urzędy z tej grupy jest Wojewódzki Inspektor i jako organ wyższego stopnia – Główny Inspektor.

Podległość instytucjonalna i kompetencyjna urzędów z tej grupy nosi cechy dychotomiczne. W zakresie nadzoru nad powierzonymi zadaniami oraz kompetencjami kontrolnymi ta grupa podporządkowana jest Głównemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz jego służbie pomocniczej – Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W zakresie zaś podległości służbowej wewnątrz administracji zespolonej urzędy z tej grupy ponoszą odpowiedzialność przed wojewodami, pełniącymi funkcję przedstawicieli rządu na podległym im terenie poszczególnych województw.

Uwarunkowania funkcjonowania WIORiN-ów, tworzące kontekst dla integracji systemów zarządzania są następujące:

- Funkcjonujące w urzędach systemy zarządzania są formalnie spisane w postaci polityk i procedur, określających wzajemne interakcje między nimi. Dokumentacja kontroli zarządczej uwzględnia funkcjonujące w urzędach systemy zarządzania, w szczególności zaś system zarządzania ryzykiem, który jest jednym z standardów KZ.
- Przy tworzeniu budżetu zadaniowego uznaje się – w miarę możliwości – koszty wynikające z realizowania poszczególnych systemów zarządzania. Jednak barierą w tym zakresie jest ograniczona elastyczność budżetu zadaniowego.
- Wykorzystywane w budżecie zadaniowym oraz w planach pracy urzędów mierniki celów charakteryzują się wysokim poziomem standaryzacji, a pomimo to w celach sprawozdawczych urzędy posługują się dwoma różnymi zestawami mierników w komunikacji z GIORiN i z wojewodami.

W projekcie PCK wzięło udział 8 z 16 urzędów z grupy WIORiN. Udział urzędów w projekcie miał zróżnicowany zakres – nie wszystkie urzędy uczestniczyły w pełnym zakresie działań wdrożeniowych. Stan faktyczny w obszarze integracji systemów zarządzania w urzędach w grupie WIORiN w momencie rozpoczęcia prac w ramach projektu PCK był następujący:

- Ocena poaudytowa wszystkich biorących udział w projekcie urzędów grupy WIORiN określona została na poziomie 2,73 w skali 5-punktowej (dla urzędów biorących udział w projekcie minimalna ocena wynosiła 2,0, maksymalna 3,5).
- Urzędy z grupy WIORiN charakteryzują się dużą zbieżnością pod względem kompetencji posiadanych przez pracowników na równorzędnych stanowiskach.
- Urzędy charakteryzuje wysoki poziom wdrożenia poprzez prawo wewnętrzne procedur, a także wysoki współczynnik harmonizacji procedur wewnętrznych w laboratoriach wojewódzkich, spośród których większość posiada akredytację Polskiego Centrum Akredytacji.

- Cechą charakterystyczną pracy w urzędach jest duża częstotliwość wyjazdów terenowych. Duża odległość terytorialna między siedzibami inspektorów wojewódzkich a podlegającymi mu oddziałami terytorialnymi i delegaturami rodzi poważne fizyczne konsekwencje w obszarze komunikacji pomiędzy komórkami obsługi klienta a komórkami wsparcia i „centralami”.
- W obszarze planowania pracy charakterystyczne jest uzależnienie planów od takich czynników, jak: pory roku, okresy wegetacyjne roślin oraz charakterystyka upraw na danym terenie.
- Urzędy w tej grupie corocznie opracowują w ramach współpracy z GIORiN roczne plany działalności, polegające na ustaleniu wolumenu i kierunków zadań w układzie rocznym, kwartalnym i – rzadziej – miesięcznym.
- Zidentyfikowane cele, ustanawiane przez urzędy z grupy, wynikały bezpośrednio z przepisów regulujących funkcjonowanie WIORiN-ów, rangi ustawowej i regulaminowej.
- Niektóre urzędy spośród biorących udział w projekcie PCK w ostatnich trzech latach prowadziły działania restrukturyzacyjne, w postaci optymalizacji pracy komórek, oddziałów lub delegatur bądź zwiększenia liczby jednostek terenowych podległych pod wojewódzki inspektorat.
- We wszystkich urzędach biorących udział w projekcie funkcjonują laboratoria wojewódzkie, spośród których część posiada akredytacje Polskiego Centrum Akredytacyjnego.
- W urzędach funkcjonują systemy zarządzania jakością, których elementem są procedury dotyczące tych aspektów działalności, które realizowane są przez komórki obsługi klientów. Słabą stroną w tym obszarze jest brak ich aktualizacji i systematycznych przeglądów pod względem zbieżności z innymi obowiązującymi w urzędach politykami i procedurami.
- W ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach realizowane są plany zarządzania zasobami ludzkimi, indywidualne plany rozwoju zawodowego, plany szkoleń oraz liczne procedury, regulaminy i zarządzenia dotyczące systemu nagradzania pracowników w urzędach.
- Dostarczone w ramach realizacji projektu informacje wskazują na wysoki poziom zrozumienia wagi wsparcia dla systemów zarządzania przez zaangażowaną, zmotywowaną na osiągnięcie celu kadrę.

W kontekście uwarunkowań zarysowanych powyżej, w urzędach z grupy WIORiN zrealizowane zostały działania w ramach projektu PCK, które ujawniły bariery i możliwości w zakresie integracji systemów zarządzania w tej grupie urzędów. Kluczowe wnioski są następujące:

- Rezultatem działań zrealizowanych w ramach projektu PCK są systemy zarządzania oparte na doświadczeniach poszczególnych urzędów z grupy WIORiN, ale zróżnicowane ze względu na okoliczności zewnętrzne, doświadczenia kadry, perspektywy dotyczące polityki regionalnej i inne czynniki. Produkty PCK w różnych urzędach z grupy są asymetryczne pod względem formalnym, merytorycznym, a także pod względem poziomu potrzeb i oczekiwań kierownictwa poszczególnych urzędów z grupy.
- Bariere w budowaniu zintegrowanego systemu zarządzania stanowi występowanie różnych zestawów mierników w planach pracy realizowanych pod nadzorem GIORiN oraz w budżecie zadaniowym. Wynika z tego konieczność gromadzenia dokumentacji, informacji i statystyk w więcej niż jednej formie, komunikowania się przy pomocy więcej niż jednego kanału w zakresie tych samych czynności podejmowanych przez komórki obsługi klienta.
- Przegląd sprawności systemów zarządzania poprzez monitorowanie poziomu realizacji mierników wymaga prawidłowo przebiegającej komunikacji z organami nadzorującymi, a także prawidłowej komunikacji między samymi organami nadzorującymi. Brak tego elementu może pozbawić urząd możliwości reagowania na ryzyka pojawiające się w obszarze zarządczym.
- W grupie WIORiN, charakteryzującej się ograniczoną samodzielnością i dualizmem podległości, kluczowym aspektem sprzyjającym integracji systemów zarządzania będzie nawiązanie prawidłowej komunikacji oraz rozwój komunikacji pomiędzy urzędami w grupie oraz urzędami nadzorującymi. Możliwości rozwoju integracji, rozwoju strategii oraz ewentualnej realizacji projektów strategicznych zależeć będą od prawidłowego ustrukturyzowania procesów komunikacji poziomej i pionowej.



- Pewne ograniczenia dla integracji, wynikają także ze specyfiki systemu zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL), ustanowionego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz procedurami, zarządzeniami i regulaminami wewnętrznymi obowiązującymi w grupie WIORiN. Przykładowo, kwestie wynikające z ustawy o służbie cywilnej czy też z porozumień ze związkami zawodowymi funkcjonującymi w urzędach nie dają się pogodzić z celami strategicznymi, wpisać w pełnym zakresie do modelu kompetencyjnego (element systemu ZPK) czy zoptymalizować w ramach architektury procesowej (element systemu ZPP). Na etapie wdrażania systemów zarządzania, na którym jest większość urzędów z grupy WIORiN, integracja pomiędzy wspomnianymi porozumieniami, a systemami zarządzania polegać może wyłącznie na uwzględnieniu ich sztywnych elementów w założeniach wdrażanych systemów.
- Z formalnego punktu widzenia, wszystkie systemy zarządzania wdrażane w urzędach w grupie muszą uwzględniać opisane powyżej uwarunkowania. Zarówno zrealizowane w części urzędów biorących udział w projekcie systemy ZPC i ZPK, jak i powszechny system ZPP, są podporządkowane systemowi KZ oraz BZ oraz ZZL. Na każdym kolejnym etapie wdrażania, utrzymywania i doskonalenia zaprojektowanych systemów zarządzania, powstaje konieczność monitorowania wymagań prawnych (w tym głównie dotyczących KZ, BZ i ) i wynikających z nich ograniczeń oraz rozstrzygania ewentualnych konfliktów.
- Istnieją wysokie bariery w integracji systemów motywacyjnych ZPC, ZPK, ZPP z kontrolą zarządczą i budżetem zadaniowym, co wymaga w pierwszej kolejności dostosowania elementów systemu ZPC do uwarunkowań wynikających z systemów obecnych w urzędzie dłużej oraz stopniowego eliminowania barier integracyjnych.

Zakończenie prac PCK po osiągnięciu kluczowej dla grupy urzędów fazy oznacza, że z jednej strony posiadły one rozbudowany zestaw produktów, który jednak nie jest jednolity pomiędzy urzędami w grupie, a w większości z nich jest na etapie wdrożenia. Zespoły wdrażające systemy zarządzania w miarę postępów prac mogą borykać się z nieprzewidywanymi barierami dla współpracy wszystkich wdrażanych elementów.

## 12. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska



W oparciu o przyjęty model dojrzałości organizacyjnej podczas audytów zarządzania stwierdzono, że wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w obszarach, w jakich realizowany był projekt, znajdują się na ogół na granicy drugiej i trzeciej fazy dojrzałości organizacyjnej, co oznacza, że opracowano wstępne założenia w obszarze poszczególnych komponentów PCK oraz niektóre elementy danego systemu funkcjonują. Przy czym podkreślić należy, że w przypadku komponentu zarządzania przez cele wybrane inspektoraty znajdują się blisko osiągnięcia czwartej fazy dojrzałości organizacyjnej.

### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

Na podstawie praktyk zidentyfikowanych podczas audytów zarządzania oraz obserwacji uczestniczącej podczas działań doradczych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, można wskazać kilka cech charakterystycznych dla tej grupy urzędów:

- Praca urzędów opiera się na zadaniach ustawowych (ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska) oraz wytycznych urzędu nadzorującego (dokumenty typu „Ogólne kierunki działania IOŚ”, „Wytyczne do planowania działalności organów IOŚ”).
- W 3 wojewódzkich inspektoratach utrzymywane są systemy zarządzania jakością oparte na wymaganiach normy ISO 9001. Laboratoria działające w strukturach wszystkich wojewódzkich inspektoratów funkcjonują w oparciu o wymagania specjalistycznej normy ISO 17020. W tych 3 przypadkach mowa jest o zintegrowanym systemie zarządzania, którego zakres obejmuje wszystkie obszary funkcjonowania

organizacji, a podstawą są wymagania normy ISO 9001 dla całej organizacji i normy ISO 17025 dla laboratoriów.

- Zrealizowany projekt dotyczący informatycznego systemu wspomagania kontroli (ISWK) uporządkował wewnętrzne procedury kontroli. Wdrożony został z inicjatywy GIOŚ i opisano w nim zadania związane z realizacją kontroli przez Wydział Inspekcji oraz Działy Inspekcji w Delegaturach (bazując na aktach prawnych). Procedury zawarte w systemie formułują ścieżkę postępowania począwszy od rozpoczęcia zadania, do jego zakończenia. System wskazuje osoby odpowiedzialne za realizację zadania oraz elementy wejściowe i wyjściowe całego procesu.
- Występują nieliczne praktyki wykorzystywania innych metod i narzędzi wspomagających zarządzanie niż wymagane normą prawną i wymienione powyżej:
  - w jednym z urzędów określono na 2014 r. własne cele strategiczne (WIOŚ w Warszawie), a wynikało to z faktu włączenia WIOŚ w praktykowany przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki od 6 lat system zarządzania przez cele;
  - procesy i dokumentacja kontroli zarządczej jest powiązana ze sobą w różnym stopniu, a niekiedy jest to tożsame z procesami, procedurami i dokumentami wymaganymi do utrzymywania ww. systemów zarządzania,
  - powszechne jest, z uwagi na wymóg wynikający z wytycznych Szefa Służby Cywilnej, określanie celów dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi (wymagane programy zarządzania zasobami ludzkimi).
- Powszechne stosowanie w laboratoriach WIOŚ systemów zarządzania opartych na normach ISO 17000 oraz utrzymywanie w kilku inspektoratach systemów zarządzania jakością zgodnych z normą ISO 9001 (dalej SZJ ISO 9001) wpływa znacząco na analizowane w tym rozdziale zagadnienie integracji systemów zarządzania.

### ***Zidentyfikowane powiązania pomiędzy systemami zarządzania***

Istotnymi powiązaniem i systemów zarządzania opartych o wymagania norm ISO i innych podsystemów lub systemów zarządzania występujących w WIOŚ są:

- Zakres, w jakim podstawa SZJ ISO 9001, czyli de facto elementy zarządzania procesowego (określone procesy, cele dla nich i realizacja zadań w strukturze, odpowiedzialność za procesy), jest realnie wykorzystywana do zarządzania urzędami. Sposób wdrożenia rozwiązań obejmuje elementy formalne, jak zdefiniowanie procesów, ich ogólny opis w dokumentacji SZJ oraz uwzględnienie zarządzania procesami w dokumentacji regulującej strukturę i funkcje organizacji (regulaminy organizacyjne), a także praktyczne (np. w opisach stanowisk, zasadach prowadzenia postępowań, itd.) wykorzystywanie do wyznaczania zadań i sposobów ich realizacji. Jednak z uwagi na ograniczony zakres stosowania SZJ ISO 9001 jest to ograniczone tylko do inspektoratów posiadających ten system zarządzania.
- Formalne wskazywanie na związki pomiędzy procedurami działania wprowadzonymi w ramach systemów zarządzania opartych na wymaganiach norm ISO a standardami kontroli zarządczej. Przegląd dokumentacji systemowej (księgi jakości) wskazuje, że występuje to w nielicznych sytuacjach. Częściej jest mowa o zintegrowanym systemie zarządzania: *System Zarządzania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w [...] jest zbudowany w oparciu o wymagania następujących norm: PN-EN ISO 9001:2009 oraz PN-EN ISO/IEC 17020:2006. Łącznie obie normy stanowią podstawę do budowy zintegrowanego Systemu Zarządzania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w [...]. W niniejszej Księdze Jakości stosuje się nomenklaturę – „System Zarządzania”, co oznacza zintegrowany system obejmujący wymagania ww. norm.*
- W urzędach, które w czasie realizacji projektu utrzymywały czynny system zarządzania oparty na wymaganiach normy ISO 9001 wystąpił – z różnymi nasileniem – proces korekty podejścia procesowego. Poczynając od identyfikacji procesów funkcjonujących w organizacji, po ich opisywanie i optymalizowanie, doprowadzono do objęcia opisem procesowym wszystkich obszarów działania organizacji. Pomimo tego, że SZJ ISO 9001 wymaga zarządzania procesami organizacji, w rzeczywistości nie zawsze w urzędach tak

było. Istniała dokumentacja dotycząca procesów, a niekiedy i ona opisywała bardzo ogólnie faktyczne procesy urzędów. W konsekwencji poprawnie zestawione listy procesów ze swoimi celami pozwalały na weryfikację, czy istnieje zgodność realizowanych procesów z celami organizacji (wyznaczonymi zewnętrznie lub skonstruowanymi samodzielnie). Jeżeli takie podejście – zarządzanie procesami – jako główne narzędzie realizacji celów organizacji, zostanie wdrożone zgodnie z rekomendacjami dla tych inspektoratów, które podjęły się systematycznego podejścia opartego na celach, gwarantuje to powiązanie sformalizowanego systemu zarządzania ISO z innymi elementami podsystemu zarządzania.

- Powiązanie podejścia procesowego oraz zarządzania przez kompetencje opiera się na tym, że model kompetencyjny najczęściej został powiązany z procedurami dotyczącymi rekrutacji oraz tworzenia IPRZ w celu:
  - szczegółowego określenia oczekiwań wobec stanowiska,
  - sformułowania optymalnego zestawu działań rozwojowych dla każdej kompetencji,
  - stworzenia bazy do określania wspólnego katalogu szkoleń i działań rozwojowych.

Sam model kompetencyjny – w tych inspektoratach, w których go opracowano – w istocie był praktycznym wypełnieniem zaleceń Szefa Służby Cywilnej co do jego zastosowania. W kilku inspektoratach w programie zarządzania zasobami ludzkimi odwoływano się do rozwoju kompetencji, ale nie był opracowany ich zestaw. Tym samym wyodrębnione procesy dotyczące ZZL, w szczególności opracowywania IPRZ, mogą być prowadzone w oparciu o odwoływanie się do stworzonego modelu kompetencji.

### ***Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK***

Działania doradcze w tej grupie urzędów – obok wymaganego we wszystkich urzędach zarządzania procesowego, dotyczyły zarządzania przez cele w 6 urzędach i zarządzania przez kompetencje w 7 urzędach. Zrealizowane działania obejmowały:

- W obszarze **zarządzania procesowego** opracowane zostały standardowe produkty, takie jak: listy procesów, mapowanie i optymalizacja wybranych procesów. W celu zapewnienia trwałości rozwiązań zrealizować należałoby następujące działania:
  - dokończenie opisu w przyjętej notacji wszystkich procesów zidentyfikowanych w inspektoratach,
  - uruchomienie działań postulowanych w dokumencie, który powstał w GIOŚ jeszcze przed uruchomieniem projektu PCK, a dotyczył tego, jak ukształtować podejście procesowe w całej inspekcji, nie tylko w obrębie poszczególnych urzędów; działania te dotyczyłyby budowy całościowej architektury procesów w Inspekcji Ochrony Środowiska – przykładem takiego podejścia jest zbudowanie takiej architektury w ramach służby celnej.
- W obszarze **zarządzania przez cele**, ze względu na to, że działania doradcze realizowane były tylko w połowie urzędów (podobnie jak w kompetencjach ZPK), powinna być podjęta aktywność o charakterze implementowania dobrych praktyk w inspektoratach, które nie realizowały tych komponentów. W ramach projektu już praktykowano takie podejście dla inspektoratów weterynarii oraz inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa, które nie uczestniczyły w działaniach projektowych. Prosty narzędziem wspierającym takie działania może być zorganizowanie, przy wiodącej i wspierającej roli GIOŚ, tzw. sesji dialogowych, czyli prezentacji dotychczas zrealizowanych działań w poszczególnych urzędach. Jako praktyki warte zaprezentowania w zakresie zarządzania przez cele, można wykorzystać zaprojektowane w WIOŚ w Lublinie podejście do planowania pracy komórek organizacyjnych oraz systematyczne podejście do definiowania i kaskadowania celów opracowane w WIOŚ w Rzeszowie.
- W obszarze **zarządzania przez kompetencje**, poza działaniami upowszechniającymi model kompetencyjny w inspektoratach, które nie realizowały komponentu ZPK, rezultaty projektu utrwalone zostaną przez:
  - zastosowanie narzędzi bilansu kompetencyjnego do oceny pracowniczej,

- implementowanie modelu kompetencyjnego do wszystkich procesów zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności do wdrożenia IPRZ.

Ciekawy i warty rozpowszechnienia jest program rozwoju kadry kierowniczej, jaki powstał w WIOŚ w Poznaniu.

## 13. Wojewódzkie inspektoraty weterynarii



### **Stan faktyczny w zakresie integracji systemów zarządzania**

- Struktura organizacyjna w inspektoratach co do zasady była dopasowana do aktualnych celów i zadań tych urzędów i zapewniała sprawną realizację procesów. Struktura organizacyjna odwzorowuje strukturę Głównego Inspektoratu Weterynarii, tak samo jak stosowane opisy stanowisk.
- Systemy zarządzania w inspektoratach w ograniczonym zakresie wspierały i uzupełniały się wzajemnie w realizacji celów. W inspektoratach rzadko identyfikowano bezpośrednie powiązania między istniejącymi elementami systemów zarządzania, a celami wynikającymi z ustaw oraz realizowanymi procesami.
- Do pojedynczych należą sytuacje, w których wszystkie systemy zarządzania lub większość z nich, bądź ich elementy funkcjonujące w inspektoratach, wspierają i uzupełniają się wzajemnie w realizacji celów. ZPC wymusza w tym zakresie zmiany, w szczególności poprzez zaangażowanie wszystkich komórek i monitorowanie działań w ramach kaskadowania celów i mierników.
- Mimo takiego stanu, panuje przekonanie, że integracja systemów zarządzania pozwoli na sprawniejsze funkcjonowanie organizacji, ponieważ mnogość niezintegrowanych systemów może prowadzić do dezorganizacji pracy. W urzędach zauważono, że większość funkcjonujących systemów opiera się na podobnych wymaganiach, i zamiast stosowania kilku systemów, bardziej celowe wydaje się stworzenie jednego systemu zarządzania, którego bazą może być system kontroli zarządczej. Niezwykle inspirujące są tutaj doświadczenia związane ze stosowaniem systemów opartych na wymaganiach norm ISO.
- W inspektoratach już częściowo funkcjonują wzajemnie wspierające się systemy IT dedykowane dla poszczególnych systemów zarządzania (kontrola zarządcza, zarządzanie przez cele, kompetencje i procesy). Niektóre urzędy są na etapie wdrażania (od stycznia 2014r.) centralnego obiegu dokumentów (ESOD) w ramach całej inspekcji weterynaryjnej (GWI, WIW, PIW). Wdrożenie ESOD było zarekomendowane przez GIW. Program do obsługi ESOD w GIW został zaadaptowany do potrzeb wszystkich wojewódzkich inspektoratów. Przed wdrożeniem przeprowadzono analizę przedwdrożeniową (wstępne mapowanie procesów na podstawie arkuszy z pytaniami). ESOD będzie monitorował terminowość załatwiania spraw. Kadry przechowują dokumenty wrażliwe, obejmujące w szczególności dane osobowe i finansowe pracowników, dlatego wyłączone są z ESOD. Dane na temat wdrażanego systemu zostały udostępnione w czasie diagnozy (załączniki na repozytorium).
- W niektórych inspektoratach istnieje system EZD, który wspiera obieg dokumentów, ale ze względu na działania objęte kodeksem postępowania administracyjnego, dokumentacja w dalszym ciągu prowadzona była dwutorowo.
- W inspektoratach funkcjonują również systemy łączące obszary finansowe, księgowość, płacowe i kadrowe. Wykorzystują one również moduły do wykonywania przelewów, zarządzania zamówieniami publicznymi i magazynem. Wspomniane systemy mogą posłużyć do dalszych prac integrujących systemy zarządzania w inspektoratach.
- Istniejąca w inspektoratach dokumentacja funkcjonujących systemów zarządzania w dużej mierze nie była ze sobą powiązana, w szczególności dotyczy to systemów zarządzania przez cele oraz procesy. Jedynie cele

i mierniki ustalane są wspólnie dla kontroli zarządczej oraz systemu zarządzania jakością. Cele wyznaczone w ramach kontroli zarządczej mają powiązanie z działaniami wyznaczonymi do realizacji w karcie działań zapobiegawczych.

- Efektywność funkcjonowania/wdrożenia poszczególnych systemów zarządzania w inspektoratach była w dużej mierze regularnie monitorowana, a wyniki monitorowania są nadal wykorzystywane do podejmowania decyzji zarządczych. Raz do roku w inspektoratach przeprowadza się samoocenę kontroli zarządczej oraz okresowe przeglądy zarządzania w ramach systemu zarządzania jakością, w celu wyeliminowania nieprawidłowości i doskonalenia procedur.
- Ocena wpływu istniejących obecnie elementów systemów zarządzania w inspektoratach na ich sprawniejsze i bardziej efektywne funkcjonowanie drogą integracji jest w zasadzie niemożliwa, bo nie istnieje wzajemna wymiana informacji i danych pochodzących z systemów, jako że systemy będące przedmiotem niniejszego opisu nie są ze sobą powiązane.
- Niektóre urzędy, mając na uwadze dbałość o budżet, nie widzą też celowości wprowadzania np. systemu elektronicznego przeznaczonego dla poszczególnych systemów zarządzania.
- Nadal uznaje się, że obecna forma budżetu zadaniowego jest nieskuteczna i demotywująca. Z pewnością fakt ten nie stanowi zachęty do integracji systemów. Urzędy przedstawiają tu realne zapotrzebowanie na narzędzie, które pozwoli na rzetelną ocenę kosztów i efektywności podejmowanych działań.
- Pracownicy w inspektoratach podkreślają, że istota kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego nie była dla nich w pełni zrozumiała. Nie dostrzega się użyteczności wskazanych systemów. W opinii pracowników w inspektoratach prowadzenie kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego jest uciążliwym i zbędnym obowiązkiem, ponieważ nie wywołuje żadnych konsekwencji, ani nie determinuje informacji zwrotnych dla pracowników.

### ***Rezultaty działań doradczych w ramach projektu PCK***

- W obszarze zarządzania procesowego wykonano następujące działania wdrożeniowe: mapowanie procesów, optymalizację procesów, opracowanie map dla procesów wskazanych przez Urząd analizę procesu i opracowanie rekomendacji działań optymalizacyjnych dla wybranych procesów. Krokiem realizowanym przez wszystkie urzędy biorące udział w projekcie było przeprowadzenie działań z zakresu optymalizacji procesów. W wyniku prac z tego zakresu opracowano karty usprawnień procesów oraz mapy procesów, przedstawiające realizację procesów po wdrożeniu zmian. Stanowi to przykład wewnętrznej integracji systemu.
- W obszarze zarządzania przez cele wdrożenia podjęły się 4 urzędy z grupy. W ramach tej ścieżki nastąpiło wyznaczenie celów na podstawie elementów analizy strategicznej. Wykonane zostały także aktualizacja celów urzędu, kaskadowanie wybranych (1-6) celów oraz wybór lub aktualizacja wskaźników ich realizacji. Tam, gdzie wdrożenie miało charakter rozszerzony, opracowano także standard systemu zarządzania przez cele lub dokonano jego aktualizacji. Przyjęto także zasady wyznaczania i rozliczania celów pracowników oraz zasady i techniki komunikacji celów.
- W obszarze zarządzania przez kompetencje we wdrożeniach uczestniczyły również 4 urzędy z grupy. W ramach prac wdrożeniowych opracowano model kompetencyjny, strategię rekrutacji, politykę ścieżek karier, techniki prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych, zasady konstruktywnej informacji zwrotnej, zasady integracji z oceną okresową, podręcznik lidera, zasady zarządzania zespołem oraz techniki wyrażania uznania i docenienia. Wykonano także bilans kompetencyjny oraz przygotowano zasady transferu wiedzy.



### 3.2 Rekomendacje w zakresie doskonalenia i integracji systemów zarządzania w urzędach administracji rządowej

W niniejszym podrozdziale scharakteryzowane zostały proponowane rekomendacje dotyczące tego, w jaki sposób usprawnić zarządzanie w urzędach. Rekomendacje koncentrują się na wzmocnieniu stosowanego w urzędach podejścia systemowego do zarządzania, ze szczególnym wskazaniem znaczenia aspektu integracji poszczególnych obszarów funkcjonalnych oraz istniejących lub wdrażanych podsystemów, mechanizmów, metod i narzędzi.

Tym samym podrozdział 3.2 odpowiadać będzie na następujące pytanie badawcze: *Jak systemowo poprawić zarządzanie w urzędach, w szczególności w zakresie integracji systemów zarządzania?*

Przedstawione rekomendacje mają dwojaki charakter. Co do zasady stanowią propozycje generalne, dotyczące rozwiązań systemowych, wspólnych dla wszystkich grup urzędów. Jednocześnie, w zależności takich czynników, jak:

- stopień zaawansowania urzędów w zakresie stosowania systemowych narzędzi zarządzania przed rozpoczęciem działań doradczych w ramach projektu PCK,
- poziom zaangażowania i rezultaty przeprowadzonych w urzędach działań doradczych oraz stan wdrożenia poszczególnych komponentów,

rekomendacje uwzględniać będą specyfikę poszczególnych grup urzędów, poprzez odniesienie się do wniosków, wynikających z analizy mocnych i słabych stron dla danej grupy.

Aby efektywnie wdrożyć rekomendacje, należy w procesy decyzyjne zaangażować kluczowych interesariuszy reprezentujących środowiska polityczne. Wiele aktywności wymaga akceptacji na szczeblu politycznym, a następnie aktywności legislacyjnych. Działanie to jest szczególnie istotne w kontekście rozwiązań systemowych, do których odnosi się szereg rekomendacji.



Równocześnie większość przedstawionych rekomendacji jest możliwa do wdrożenia pod warunkiem dobrego przygotowania procesu zmian w urzędach oraz wcześniejszego zidentyfikowania źródeł oporu wobec zmian i znalezienia sposobu ich neutralizacji.

## Rekomendacja 1

Podniesienie kompetencji menadżerskich i umiejętności przywódczych wśród kadry wyższego i średniego szczebla zarządzania

### Uzasadnienie

Doświadczenie zebrane podczas przeprowadzania działań doradczych, informacje uzyskane od pracowników podczas wywiadów, a także wyniki ankiet uwiadcniają, że kultura organizacyjna wielu urzędów charakteryzuje się niedostatkiem dobrego przywództwa, co przekłada się na trudności w integrowaniu systemów zarządzania. Prowadzi to także do niechęci wobec inicjowania i wprowadzania zmian oraz chaotycznego zarządzania nimi.

Jedną z potencjalnych przyczyn takiego stanu może być fakt, że zasadniczo nie inwestuje się w podnoszenie umiejętności przywódczych i menedżerskich wśród przedstawicieli kadry kierowniczej urzędów. Tymczasem dla skutecznego wprowadzania zmian i doskonalenia funkcjonowania urzędów ważne jest podniesienie zdolności do podejmowania inicjatywy i rozsądnie skalkulowanego ryzyka.

Istotną barierą, ograniczającą potencjał doskonalenia systemów zarządzania w urzędach, jest także duże obciążenie osób na stanowiskach kierowniczych zadaniami merytorycznymi. Szczególnie dotyczy to urzędów administracji zespolonej w województwach, w których kierownicy występują w podwójnej roli – tj. organu oraz podmiotu wykonującego zadania przewidziane ustawą o służbie cywilnej dla dyrektorów generalnych.

### Opis rozwiązania i sposób wdrożenia

Systemowe wsparcie dla kadry kierowniczej jest niezbędnym warunkiem dla sprawnego zarządzania organizacją, zaś techniczne umiejętności z obszaru zarządzania ułatwią wprowadzanie rozwiązań integrujących systemy zarządzania. W tym celu rekomenduje się wykonanie następujących działań:

- w obszarze wiedzy i kompetencji:
  - konsekwentne wdrażanie długotrwałego programu szkoleniowego, m.in. w ramach szkoleń centralnych,
  - przeprowadzenie ścieżki edukacyjnej w formie studiów menadżerskich,
  - coaching (mentoring) w sprofesjonalizowanych warunkach pomiędzy bardziej doświadczonymi pracownikami urzędów centralnych a liderami zmian lub mniej doświadczonymi pracownikami w ramach obszaru kompetencji kierowniczych,
  - wdrożenie programu systemowej poprawy kompetencji z zakresu rozwoju umiejętności miękkich oraz wiedzy z zakresu zintegrowanych systemów zarządzania w urzędzie w obszarze wiedzy o zarządzaniu, w szczególności z zakresu pogłębiania wiedzy o ZPP, ZPC, ZPK;
- w obszarze organizacyjnym:
  - poszerzenie zakresu delegowania uprawnień w celu ograniczenia koncentracji kompetencji i uprawnień na pojedynczych stanowiskach kierowniczych,
  - ukierunkowanie optymalizacji procesów na eliminowanie czynności nietworzących wartości i na odciążenie pracą operacyjną stanowisk kierowniczych.

## Rekomendacja 2

Wykorzystanie potencjału liderów zmian oraz wspieranie liderów poprzez ustanowienie dedykowanego im programu utrzymania i rozwoju

### **Uzasadnienie**

W toku realizacji projektu PCK wśród uczestników zespołów projektowych w urzędach zidentyfikowano osoby charakteryzujące się wysoką motywacją do działania, otwartością na wdrażanie nowych rozwiązań i chęcią poszukiwania możliwości doskonalenia. Osoby te stanowią bardzo ważny kapitał w urzędach – są liderami zmiany. Istotne jest zatem zapewnienie wsparcia liderom, ponieważ utrzymanie ich potencjału stanowi element zapewnienia trwałości rezultatów projektu.

Działania projektowe przełożyły się na znaczny wzrost kompetencji i wiedzy pracowników zaangażowanych w poszczególne działania. Naturalną konsekwencją koordynacji poszczególnych obszarów przez konkretne osoby jest wzrost ich doświadczenia i autorytetu w tym zakresie. Spowodowało to, że stali się oni swoistymi liderami wprowadzanych zmian, którzy na dalszym etapie prac nad zidentyfikowanymi rozwiązaniami będą kluczowymi osobami dla sukcesu prowadzonych działań. Przy dość niskiej konkurencyjności administracji rządowej w stosunku do sektora prywatnego, niezmiernie ważne staje się zapewnienie im wsparcia i stworzenie warunków, które spowodują utrzymanie i rozwój danego pracownika.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Przede wszystkim należy podkreślić korzyści, jakie może przynieść kontynuowanie prac wdrożeniowych w zespołach zadaniowych opartych na osobach zaangażowanych w pracę w zespołach w ramach projektu PCK. Po pierwsze, osoby te mają wiedzę w zakresie systemów zarządzania. Po drugie, to właśnie z tych zespołów wywodzą się liderzy zmian.

Nowa rola tych osób powoduje, że stają się one istotnym zasobem w strukturze urzędu. Zalecane w tym wypadku jest więc opracowanie narzędzi i rozwiązań, które skupiać się będą na tworzeniu dodatkowych metod uznania i docenienia osób wyróżniających się, zwłaszcza liderów zmian. Dodatkowymi działaniami, które powinny zostać podjęte, jest opracowanie podstawowych wytycznych dla rozwoju liderów, co może zostać osiągnięte przez opracowanie podręcznika rozwoju liderów. Kolejnym krokiem byłoby opracowanie założeń strategii utrzymywania. Źródłem doświadczeń do opracowania takich materiałów mogą być urzędy objęte w projekcie komponentem ZPK, które wypracowały omówione rozwiązania.

## Rekomendacja 3

Zwiększenie nacisku na dwukierunkowość komunikacji pionowej i wielokierunkowość komunikacji poziomej wewnątrz urzędów

### **Uzasadnienie**

Dobra komunikacja pionowa i pozioma jest niezbędna dla sprawnego funkcjonowania każdej organizacji. W tym miejscu należy podkreślić, że jedną ze zdiagnozowanych słabych stron, ograniczających potencjał rozwojowy urzędów, jest jednokierunkowość komunikacji pionowej i występowanie pewnych barier w komunikacji poziomej wewnątrz urzędu. Istnieje szereg przyczyn takiego stanu rzeczy, od wspomnianych wcześniej ograniczeń w obszarze kompetencji menadżerskich i zdolności przywódczych, poprzez animozje wynikające np. z nierównomiernego obciążenia pracą pracowników różnych wydziałów, czy też nieporozumienia wynikające z niejasnego podziału obowiązków w przypadku nieoptymalizowanych procesów, aż po zwyczajne przeciążenie pracowników obowiązkami. W takim środowisku stworzona kultura organizacyjna



powinna wspierać wszelkie formy współdziałania i komunikowania się pracowników między sobą i – przede wszystkim – z kierownictwem urzędu. Niezwykle istotnym aspektem – związanym z komponentem ZPK i procesami ZZL – jest jasne formułowanie oczekiwań i docenianie pracowników przez przełożonych.

Korzyści, jakie można uzyskać dzięki usprawnieniu komunikacji pionowej i poziomej, to m.in. większa sprawność procesów operacyjnych oraz szybkość i skuteczność rozwiązywania problemów, a także zwiększenie zaangażowania i motywacji pracowników.

Szczegółowo rolę i znaczenie komunikacji przedstawiono w podrozdziale 3.3.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Istnieje szereg metod sprzyjających usprawnieniu procesów komunikowania się w urzędzie. Warto w tym miejscu wskazać na takie metody, jak:

- stosowanie mniej formalnych form komunikowania się, takich jak: codzienne spotkania poranne (tzw. *breakfast meetings*) w komórkach organizacyjnych, systematyczne spotkania zespołów zadaniowych;
- wykorzystywanie możliwości elektronicznej wymiany bieżących informacji;
- udrożnienie kanałów komunikacji z urzędami nadzorującymi.

Konkretne działania wdrożeniowe w obszarze komunikacji scharakteryzowane zostały w podrozdziale 3.3.

#### **Rekomendacja 4**

Podniesienie zdolności adaptowania rozwiązań zewnętrznych w ramach poszczególnych systemów zarządzania do indywidualnych, specyficznych potrzeb urzędu

### **Uzasadnienie**

Często dostrzeganą praktyką jest sytuacja, w której urzędy nie podejmują wysiłku związanego z dostosowaniem różnych elementów systemów zarządzania do swoich potrzeb, tylko przyjmują pewne rozwiązania (stanowiące tylko wytyczne w danym obszarze), bez refleksji nad ich rzeczywistą adekwatnością i przydatnością do zarządzania urzędem. Podejście takie charakteryzuje się dążeniem do zapewnienia formalnej zgodności pomiędzy wytycznymi (np. nadanymi przez urząd nadzorujący) a działaniami podejmowanymi przez urząd.

Innymi słowy, stwierdzić można, że występuje kopiowanie rozwiązań w dokumentach przez urzędy związane podległością organizacyjną. Prowadzi to do przyjmowania rozwiązań niekoniecznie dostosowanych do specyfiki działania danego urzędu oraz niepoddanych krytycznej weryfikacji. Jedną z możliwych przyczyn tego stanu rzeczy jest brak systemowej możliwości uzgodnienia i indywidualizacji rozwiązań.

Opisywany problem zilustrować można przykładem takich obszarów, jak zarządzanie ryzykiem, czy też przyjmowanie mierników celów, przy czym szczególnie podkreślić należy:

- brak powiązania zidentyfikowanych ryzyk z celami i procesami, a ponadto zachowawcze podejście do oceny ryzyk;
- niewystarczającą dbałość o związek mierników z celami, których dotyczą (miernik powinien mierzyć rzeczywistą intencję celu).

## **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Generalnie wdrożenie rekomendacji powinno zmierzać do zwiększenia autonomii urzędów w zakresie możliwości indywidualizacji aktów prawa wewnętrznego w obszarze poszczególnych elementów systemów zarządzania czy też mechanizmów kontroli zarządczej.

- Dla sprawniejszej współpracy pomiędzy urzędami połączonymi więziami organizacyjnymi (dla urzędów z wyłączeniem KPRM są to ministerstwa) oraz lepszego dostosowania przyjmowanych rozwiązań, kluczowe jest położenie nacisku na poprawę komunikacji. W tym celu proponuje się przede wszystkim:
  - zwrócenie uwagi na możliwość powielania błędów w rozumieniu KZ, co może przejawiać się narzucaniem wskaźników lub ich patologiczną interpretacją;
  - autonomiczną pracę nad dokumentami w urzędach centralnych;
  - nawiązanie efektywnej współpracy z urzędami nadzorującymi, polegającej na cyklicznych spotkaniach i naradach prowadzących do wspólnego wypracowania dokumentów (produktów);
  - stworzenie obszaru stałej współpracy i prowadzenia uzgodnień w zakresie wprowadzanych w urzędach procedur w porozumieniu z urzędami nadzorującymi, np. w formule wspólnot praktyków;
  - powołanie zespołów ds. współpracy pomiędzy urzędem centralnym, a urzędem nadzorującym, spotykających się regularnie w celu omówienia postępów prac, identyfikacji barier stwarzanych wobec integracji przez dokumentację i wprowadzenia ewentualnych uzgodnień.
- W ujęciu instrumentalnym, interesującym podejściem, zwiększającym potencjał adaptacyjny, jest stosowanie testu integracji dla nowych inicjatyw z zakresu zarządzania wprowadzanych do urzędu. Wiele organizacji stosuje praktykę filtrowania różnych inicjatyw zgłaszanych w ramach realizowanych strategii dziedzinowych lub informatycznych. Istnieje zestaw kryteriów, pozwalających np. na ustalenie (oszacowanie) wpływu proponowanej inicjatywy na realizację celów strategii. W omawianym zakresie chodziłoby o oszacowanie kosztów i korzyści zarządczych dla organizacji z punktu widzenia integrowania elementów zarządzania, np. poprzez zastosowanie takich kryteriów, jak to, czy inicjatywa korzysta z już istniejących narzędzi i jak zostanie z nimi powiązana. W opisywanym zakresie test integracji służyłby ustaleniu wpływu danej propozycji na podstawowe elementy zintegrowanego zarządzania. Przykładowo, w zakresie uspołnienia dokumentacji, procedur, wykorzystywania danych, kosztów, zakresu wdrożenia, itp. Wymienione elementy to możliwe do zastosowania kryteria testu. Ocenę wg tych kryteriów można oprzeć na prostej skali 0/1 lub wprowadzić stopniowanie tej skali. Elementem koniecznym jest przyjęcie kluczowych kryteriów i z punktu widzenia tych kryteriów rozpatrywanie inicjatyw. Na przykład przy założeniu, że nie zwiększa się wewnętrznych obciążeń administracyjnych, inicjatywa, która wymaga wytwarzania i utrzymywania nowych dokumentów może zostać odrzucona.

### **Rekomendacja 5**

Przegląd i uporządkowanie aktów prawa wewnętrznego pod kątem aktualności i spójności oraz uwzględnienia rozwiązań wdrożonych w ramach projektu

## **Uzasadnienie**

Stosowane dotychczas w urzędach formuły opisywania sposobów realizacji standardów kontroli zarządczej (KZ) koncentrują się na takich elementach, jak zarządzanie ryzykiem, prowadzenie samooceny kontroli zarządczej, przygotowywanie oświadczenia o stanie kontroli, działaniach audytowych. Natomiast szereg podsystemów i narzędzi zarządczych stosowanych w urzędach nie znajduje odzwierciedlenia w zapisach wskazujących na ich powiązanie z określonymi standardami kontroli zarządczej. A podkreślić należy, że przy generalnie kompleksowym charakterze standardów KZ, zasadniczo każde rozwiązanie systemowe, każde narzędzie czy mechanizm zarządczy, wpisuje się w realizację odpowiednich standardów.

Dochodzi zatem do rozproszenia istotnych elementów z punktu widzenia standardów kontroli zarządczej. Problem staje się tym większy, im większego urzędu dotyczy. Jednocześnie należy podkreślić, że nie ma potrzeby budowania ujednoczonych, obszernych „ksiąg systemu zarządzania”. Wystarczy prosty mechanizm pokazywania powiązań, pozwalający na orientację w istniejących w urzędzie rozwiązaniach systemowych.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

- Zasadniczo istotą wdrożenia rekomendacji jest opisanie (lub wskazanie odniesień do odpowiednich dokumentów) sposobów realizacji standardów kontroli zarządczej w urzędzie, z uwzględnieniem wszystkich systemów, mechanizmów i narzędzi rzeczywiście istniejących i stosowanych w praktyce, w tym także wdrożonych w ramach projektu PCK. Działanie to zapewni uzyskanie integracji systemów zarządzania na poziomie dokumentacji. Należy uznać, że jest to podstawowy poziom integracji, ale bardzo ważny – stanowiący swoistą inwentaryzację mechanizmów zarządczych.
- Ponadto, dla zapewnienia rzeczywistej integracji zarządzania na poziomie dokumentacji, ale także w ramach realnych procesów zarządczych, rekomenduje się ujęcie w formalne ramy interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami systemów zarządzania, w szczególności:
  - zapewnienie spójności/powiązania celów strategicznych (ZPC) z celami określonymi w budżecie zadaniowym, przykładowo w postaci zbiorczego zestawienia celów;
  - powiązanie określonych procesów (ZPP) z celami strategicznymi i operacyjnymi (ZPC), np. za pomocą schematu graficznego;
  - powiązanie ryzyk z ustanowionymi celami (ZPC) i określonymi procesami (ZPP), np. z wykorzystaniem zbiorczego rejestru ryzyk;
  - zapewnienie spójności/powiązania mierników celów (ZPC) i procesów (ZPP) z miernikami budżetu zadaniowego, przykładowo za pomocą graficznej ilustracji zestawu mierników;
  - zdefiniowanie procesów nadzoru i monitorowania tak, aby uwzględniały one jednocześnie stopień realizacji celów, sprawność procesów i poziomy ryzyk oraz inne potrzebne w danym urzędzie elementy.
- W przypadku urzędów, w których funkcjonują znormalizowane systemy zarządzania, zgodne z wymaganiami norm ISO, rewizja aktów prawa wewnętrznego powinna obejmować także dokumentację systemową. Można przyjąć, że w przypadku większości wymagań, nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych, odrębnych od już istniejących w urzędach dokumentów. Ponadto szereg mechanizmów ciągłego doskonalenia, charakterystycznych dla systemów znormalizowanych, ma swoje odzwierciedlenie w standardach kontroli zarządczej, które są już sformalizowane na poziomie dokumentacji. Należy zapewnić integrację tych elementów.

Dobłą praktyką w odniesieniu do niniejszej rekomendacji są rozwiązania zastosowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, w którym system kontroli zarządczej integruje na poziomie dokumentów oraz procedur takie mechanizmy, jak zarządzanie ryzykiem, planowanie pracy oparte na celach, zarządzanie procesami i portfelem projektów, a także czynnie wykorzystuje dane wytwarzane na użytek planowania zadaniowego budżetu oraz alokacji etatów i kosztów stąd wynikających.

## Rekomendacja 6

Zwiększenie stopnia wykorzystania w procesach zarządczych informacji gromadzonych w systemach informacyjnych

### **Uzasadnienie**

Zasoby danych i informacji gromadzonych w różnych systemach informacyjnych w urzędach są bardzo duże. Jednocześnie zdiagnozowana została powtarzająca się praktyka, że zasoby te są w niewystarczającym stopniu wykorzystywane w procesach zarządczych, zarówno w ujęciu bieżącym, operacyjnym, jak i strategicznym.

Wykorzystaniu gromadzonych informacji i danych sprzyja wsparcie ze strony systemów informatycznych. Tymczasem aspekt ten jest jednym z najniżej ocenianych w skali dojrzałości organizacyjnej urzędów. Jest to tym bardziej niepokojące, że generalnie poziom wyposażenia urzędów w różnorodne narzędzia informatyczne jest duży. Poza powszechnie stosowanym systemem elektronicznego obiegu dokumentów, w każdym z urzędów funkcjonują co najmniej kilka innych programów, baz danych, itp. Realnym problemem jest jednak to, że bardzo często w obszarze IT istnieje problem hermetyczności baz danych i zbiorów informacji, występuje rozproszenie zbiorów – podobne informacje gromadzone są przez różne komórki organizacyjne.

W obliczu dużej liczby elementów poszczególnych systemów zarządzania i powiązań między nimi, a także wobec różnorodności realizowanych zadań i rozbudowanych wymagań w zakresie sprawozdawczości, wydaje się niemożliwe sprawne funkcjonowanie urzędów bez wsparcia ze strony narzędzi i systemów informatycznych. Należy podkreślić, że interesujące efekty w tym zakresie uzyskać można poprzez wykorzystanie prostych rozwiązań (np. arkusze kalkulacyjne), niegenerujących kosztów wdrożeniowych.

Generalnie źródłem omawianego problemu jest ograniczony dostęp do kompleksowej informacji zarządczej oraz niska świadomość kierownictwa w zakresie możliwości optymalizacyjnych wynikających z dostępu do takiej informacji.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

- Podstawowym działaniem (szczególnie dla małych urzędów), jakie można zrealizować w ramach niniejszej rekomendacji, jest przeprowadzenie analizy procesów realizowanych w urzędach pod kątem automatyzacji operacji przetwarzania danych i informacji. Można przyjąć założenie, że każda taka operacja, która ma charakter powtarzalny, może zostać zautomatyzowana. Przykładem prostych rozwiązań w tym zakresie, może być wykorzystanie arkusza kalkulacyjnego do bieżącego rejestrowania spraw i stanu ich realizacji, udostępnionego w folderze publicznym. Takie rozwiązania funkcjonuje np. w jednym z wydziałów w RDOŚ w Gorzowie Wlkp.
- Bardziej kompleksowe działania, mogą obejmować:
  - przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów informacyjnych – wszystkich zbiorów danych i informacji, gromadzonych w poszczególnych systemach informacyjnych;
  - określenie powiązań zinwentaryzowanych zasobów informacyjnych z procesami – identyfikacja danych i informacji potrzebnych na wejściu do procesów (czy też poszczególnych etapów procesów) oraz na wyjściu z procesów (czy też poszczególnych etapów procesów), ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb w zakresie dostępu do informacji, zgłaszanych poprzez różne komórki organizacyjne;
  - analizę barier, złych praktyk, wąskich gardeł w odniesieniu do określonych powiązań oraz poszukiwanie możliwości ich ograniczenia, np. poprzez tworzenie dedykowanych aplikacji, zbierających dane z różnych baz;
  - zwiększenie stopnia wykorzystania możliwości istniejących systemów informatycznych – rozpoznanie tych możliwości i przeszkolenie pracowników, szczególnie na stanowiskach kierowniczych. Przykładem

mogą być możliwości analityczne systemów elektronicznego obiegu dokumentów w zakresie monitorowania podstawowego parametru procesów, jakim jest czas realizacji;

- rozszerzenie, a w przypadku niektórych urzędów rozpoczęcie, aktywności kierownictwa w zakresie systematycznego przeprowadzania pogłębionej analityki procesowej, np. w oparciu o zdefiniowane mierniki procesów i dane dostępne z systemów informatycznych.

### **Rekomendacja 7**

Kontynuacja działań wdrożeniowych w zakresie rozwiązań i narzędzi wypracowanych w ramach projektu z uwzględnieniem możliwości integracji systemów na poziomie dokumentacji oraz współpracy z urzędami nadzorującymi

### **Uzasadnienie**

Działania doradcze w ramach projektu PCK koncentrowały się wokół komponentów ZPP, ZPC i ZPK. Jednak udział poszczególnych urzędów w tych komponentach był zróżnicowany, z czego w ZPP uczestniczyły wszystkie urzędy (168), w ZPC i ZPK około 100, jednocześnie w przypadku poszczególnych grup był różny poziom i zakres wdrożenia. W związku z tym pojawiają się luki w zakresie wyposażenia urzędów w wiedzę i rozwiązania systemowe w obszarze zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje.

Przykładowo, kuratoria oświaty są grupą urzędów, które charakteryzowały się – przez rozpoczęciem projektu PCK – stosunkowo niskim stopniem zaawansowania w obszarze wdrażania nowoczesnych narzędzi zarządzania. W tej grupie urzędów nie ma na przykład doświadczeń związanych z wdrażaniem systemów zarządzania. Ponadto w ramach projektu PCK, w komponencie ZPC i ZPK uczestniczyła tylko około połowa urzędów z grupy. W związku z tym, że udział w projekcie PCK i realizacja poszczególnych komponentów stanowi istotne obciążenie dla urzędów (czasowe i organizacyjne), należy zdecydowanie podkreślić konieczność kontynuowania działań wdrożeniowych. Działania te powinny zostać ukierunkowane na zapewnienie co najmniej minimalnego poziomu integracji systemów zarządzania – integracji na poziomie dokumentacji.

Istotne jest, aby podjęcie przez urzędy (szczególnie urzędy podległe) wyzwania związanego z kontynuacją wdrażania narzędzi i rozwiązań wypracowanych w ramach projektu PCK, odbywało się przy aprobacie i we współpracy z urzędami nadzorującymi. Drugim ważnym aspektem sprzyjającym uzyskaniu pozytywnych efektów wdrożeniowych jest dążenie w jak najszerszym zakresie i na jak najwcześniejszym etapie do integrowania nowych rozwiązań z dotychczas istniejącymi i opisanymi w dokumentacji praktykami zarządczymi stosowanymi w urzędach. W związku z tym niezbędne jest, w celu upowszechnienia i utrzymania trwałości rezultatów projektu, zapewnienie dostępu do pełnej wiedzy i dobrych praktyk związanych z dotychczasowymi działaniami wdrożeniowymi. Szerzej zagadnienie to omówione zostanie w ramach rekomendacji dotyczącej transferu wiedzy.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Urzędy, które nie uczestniczyły w projekcie PCK oraz te spośród biorących udział w projekcie, które nie wdrażały komponentów ZPC i ZPK, powinny:

- dokonać analizy kosztów i korzyści oraz rzeczywistych potrzeb urzędu i możliwości absorpcyjnych w zakresie wdrażania kolejnych komponentów systemów zarządzania; szczególnie należy wziąć pod uwagę możliwość usprawnienia sposobów realizacji standardów kontroli zarządczej, jeżeli słabości w tym zakresie zostały w urzędzie zdiagnozowane w procesie samooceny kontroli zarządczej;
- przeprowadzić analizę przebiegu i rezultatów dotychczasowych działań projektowych, opierając się na wiedzy i doświadczeniu własnym i innych urzędów, które uczestniczyły w realizacji tych komponentów.

Realizacja rekomendacji ma charakter wariantowy, w zależności od dotychczasowego stopnia zaangażowania poszczególnych urzędów we wdrażanie systemów zarządzania:

- Wszystkie urzędy – po przeprowadzeniu analizy, o której była mowa powyżej – powinny przyjąć rozwiązania i mechanizmy wdrożone w ramach ZPP, ZPC i ZPK, jako służące realizacji odpowiednich standardów kontroli zarządczej. Następnie te rozwiązania i mechanizmy powinny zostać opisane w dokumencie określającym sposób realizacji standardów kontroli zarządczej (np. regulamin kontroli zarządczej).
- W przypadku urzędów, które utrzymują znormalizowane systemy zarządzania (wg normy ISO 9001, ISO serii 17000, EMAS), należy dokonać analizy powiązań pomiędzy komponentami projektu PCK oraz stopniem spełnienia odpowiednich wymagań norm ISO, w celu identyfikacji obszarów, które mogą zostać wzmocnione, dzięki wdrożeniu rozwiązań, proponowanych w systemach ZPP, ZPC i ZPK.
- Jednocześnie, w celu uzyskania możliwie dobrego efektu integracji, wdrożenie ZPP, ZPC i ZPK powinno przebiegać w taki sposób, aby – na etapie analizy przedwdrożeniowej – zidentyfikowane zostały wszystkie dokumenty (ze szczególnym uwzględnieniem i wskazaniem na dublujące się zapisy dotyczące realizowanych zadań i przypisanych odpowiedzialności) i powiązania między nimi (jeżeli istnieją), dotyczące obszaru zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje.
- Istotne jest przydzielenie odpowiedzialności w zakresie koordynowania poszczególnych podsystemów, szczególnie w odniesieniu do urzędów posiadających w swojej strukturze delegatury terenowe.

### **Rekomendacja 8**

Uruchomienie i wspieranie procesu transferu wiedzy, uczenia się oraz upowszechniania dobrych praktyk zarządczych

### **Uzasadnienie**

Działania doradcze i prace wdrożeniowe w poszczególnych urzędach miały zmienny przebieg i charakter. Pojawił się szereg czynników zarówno determinujących skuteczność, jak i hamujących przebieg procesów wdrożeniowych. Z inicjatywy i kreatywności pracowników urzędów – uczestników zespołów projektowych – opracowanych zostało wiele rozwiązań mogących stanowić dobre praktyki – wzorcowe rozwiązania wdrożeniowe w zakresie komponentów ZPP, ZPC i ZPK, a także – przede wszystkim – w zakresie integracji nowych elementów z rozwiązaniami istniejącymi w urzędach dotychczas. Wymiana tych dobrych praktyk uruchomi procesy uczenia się i pozwoli urzędom o niższym poziomie dojrzałości organizacyjnej łatwiej dogonić liderów, a liderom łatwiej się doskonalić. Istotnym aspektem związanym z realizacją tej rekomendacji jest także ograniczanie barier mentalnych i zmniejszanie oporu przed dokonywaniem zmian.

Warto zwrócić uwagę na to, że dynamika funkcjonowania urzędów w połączeniu z ciągle zmieniającym się otoczeniem powoduje częste pojawianie się problemów o charakterze organizacyjnym, a jednocześnie pomysłów na ich rozwiązywanie w postaci różnorodnych działań doskonalących. Wiedza o skutecznie wdrożonych działaniach doskonalących powinna być gromadzona i upowszechniana, szczególnie w układzie grup urzędów.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomendacja może zostać zrealizowana poprzez:

- stworzenie w układzie grup urzędów lub ogólnodostępnej platformy informatycznej – bazy dobrych praktyk dotyczących metod, narzędzi i rozwiązań w obszarze utrzymywania i doskonalenia systemów zarządzania;

- określenie odpowiedzialności za zarządzanie platformą i moderowanie pojawiających się na niej treści;
- opracowanie i wdrożenie formuł benchmarkingowych i konkursowych, zwiększających zaangażowanie w kreowanie, wdrażanie i zgłaszanie rozwiązań zwiększających sprawność funkcjonowania urzędów.

Należy podkreślić, że znaczącą rolę w skutecznej realizacji niniejszej rekomendacji odgrywają urzędy nadzorujące. To od ich inicjatywy i wsparcia zależy czy i w jaki sposób uruchomione zostaną procesy transferu wiedzy i uczenia się.

### **Rekomendacja 9**

Wdrożenie i zapewnienie systematycznego funkcjonowania formuły „przeглядów zarządzania”, obejmujących wszystkie podsystemy zarządzania utrzymywane w urzędach

### **Uzasadnienie**

Przeгляд zarządzania jest techniką – specyficzną dla systemów zarządzania opartych na wymaganiach norm ISO – stosowaną w celu zapewnienia skuteczności i ciągłej przydatności systemów zarządzania. Przeprowadzanie połączonego przeгляdu dla kilku systemów zwiększa stopień integracji, wynikający z faktu jednoczesnego analizowania danych pochodzących z różnych obszarów funkcjonowania urzędu. Zakres przeгляdu określa się poprzez zdefiniowanie zakresu danych wejściowych (źródeł informacji) oraz danych wyjściowych (zamierzonych efektów przeгляdu).

Przeгляд zarządzania wpisuje się w mechanizm ciągłego doskonalenia, który jest nieodzowny w każdej organizacji chcącej doskonalic swoje systemy zarządzania. Mechanizm ten, poza przeглядem zarządzania, obejmuje także przeprowadzanie audytów wewnętrznych, planowanie i realizowanie działań doskonalących oraz ustanawianie właścicieli i nadzór nad realizacją celów. Ma on zatem charakter kompleksowy i skonkretyzowany w zakresie proceduralnym oraz instrumentalnym, i powinien zostać wdrożony we wszystkich urzędach, niezależnie od tego, czy posiadają one wdrożone znormalizowane systemy zarządzania, czy też nie.

Znane są przykłady podejścia, w którym tzw. danymi wejściowymi podczas przeгляdu są informacje o szeroko pojętym zarządzaniu organizacją (np. nie tylko informacja zwrotna od klientów, czy to, jak przebiegały procesy, ale także stopień realizacji różnego typu programów/projektów związanych z wykonywaniem zdań czy dotyczących rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników).

Przygotowanie zestawu informacji (tzw. danych wejściowych) do przeгляdu wymaga całościowego spojrzenia na mechanizmy zarządzania funkcjonujące w organizacji. Pomoc w tym może proponowane w ramach rekomendacji działanie przypisujące poszczególnym standardom kontroli zarządczej narzędzia, procedury i mechanizmy zarządzania funkcjonujące w organizacji. W wymiarze praktycznym sprowadza się to do zestawienia różnego typu sprawozdań, podsumowań, informacji i innych dokumentów opisujących działanie organizacji i stopień, w jakim osiąga ona wyznaczone cele, realizuje zadania i wypełnia funkcje, do jakich została powołana. Tylko taki zestaw pozwala na rzeczywisty przeгляд zarządzania, a tym samym uzyskanie informacji, jak skuteczne są mechanizmy kontroli zarządczej.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

- W przypadku organizacji niemających doświadczenia w zakresie znormalizowanych systemów zarządzania (np. kuratoria oświaty), rekomendacja może zostać zrealizowana poprzez opracowanie procedury przeгляdu zarządzania, określającej sposób przygotowania i przeprowadzenia spotkania, ze szczególnym uwzględnieniem taki kwestii jak:
  - zakres informacji wejściowych wraz z określonymi źródłami danych oraz odpowiedzialnością za przeprowadzenie analizy i przedstawienie wniosków;

- użytecznym rozwiązaniem jest wprowadzenie zestandaryzowanych arkuszy analizy danych (np. w formie slajdów Power Point) – minimalny zakres informacji do przeglądu powinien obejmować:
  - o stopień realizacji celów i zadań, wraz ze wskazaniem problemów, jakie się pojawiły, i przyczyn odchyień, jeżeli takie wystąpiły,
  - o poziom sprawności procesów, określony za pomocą przyjętych mierników, wraz ze wskazaniem potrzeb w zakresie zmian struktury organizacyjnej czy też alokacji zasobów,
  - o odniesienie się do poziomu oceny zidentyfikowanych ryzyk i wskazanie na nowe ryzyka,
  - o pojawiające się w otoczeniu szanse i zagrożenia dla działalności urzędu,
  - o wyniki badania satysfakcji pracowników i klientów, jeżeli jest prowadzone;
- Zakres informacji wyjściowych, który zasadniczo powinien obejmować wnioski z przeprowadzonej analizy danych oraz rekomendacje dotyczące przeprowadzenia działań doskonalących, ze wskazaniem terminów i odpowiedzialności za realizację.
- W przypadku urzędów, które mają doświadczenie w zakresie utrzymywania i doskonalenia znormalizowanych systemów zarządzania (np. niektóre ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, urzędy z grupy RDOŚ, WIIH, WIORiN, WIOŚ, WIW) realizacja rekomendacji polegać powinna na systematycznym włączaniu do zakresu przeglądu zarządzania kolejnych obszarów tematycznych, aby ostatecznie formuła przeglądu obejmowała: system zarządzania jakością, system zarządzania środowiskowego (EMAS w RDOŚ), ZPC w zakresie wszystkich celów urzędu, ZPP, analizę ryzyka w zakresie wszystkich systemów zarządzania oraz kwestie kompetencji pracowników w ujęciu właściwym dla ZPK.

Przegląd zarządzania w takiej postaci jest narzędziem, które w sposób bardzo silny integruje różne elementy i systemy zarządzania w urzędzie. Wymusza spojrzenie na stan funkcjonowania organizacji z kilku punktów widzenia oraz zaplanowanie wielokierunkowych działań doskonalących, zapewniający tym samym efekt synergii. Konsekwentne wykorzystywanie wyników przeglądów zarządzania do wprowadzania zmian i doskonalenia organizacji jest miarą skuteczności tego narzędzia.

### **Rekomendacja 10**

Wykorzystanie wybranych rozwiązań i narzędzi metodyk zarządzania projektami w realizacji przedsięwzięć i inicjatyw rozwojowych

### ***Uzasadnienie***

W wielu urzędach administracji obserwuje się brak systemowego podejścia do realizacji przedsięwzięć, które można określić mianem projektów. Działania projektowe podejmowane są często w sposób chaotyczny, ponadto zaobserwowano, że przeprowadzanie zmian w obszarach działania urzędów (nie tylko w zakresie wdrażania rozwiązań systemowych, ale również w przypadku inwestycji) nie są prowadzone w sposób poprzedzony rzeczą i fundamentalną analizą w zakresie uzasadnienia biznesowego, planowania wdrożenia czy szacowania ryzyka i kosztów.

### ***Opis rozwiązania i sposób wdrożenia***

W celu racjonalnego i efektywnego wprowadzania zmian systemowych i inwestycji w urzędach, rekomenduje się przyjęcie rozwiązań i dobrych praktyk z powszechnie stosowanych metodyk projektowych, co pozwoli na skuteczne osiągnięcie celów i racjonalne planowanie podejmowanych działań. Dodatkowo należy położyć nacisk na systemowe umożliwienie pogłębienia wiedzy z zakresu zarządzania projektami. Rekomenduje się w szczególności:



- oparcie działań prowadzących do zmian w funkcjonowaniu urzędów, na rozwiązaniach wynikających z powszechnie przyjętych zasad zarządzania projektami (np. PRINCE2) i z wykorzystaniem narzędzi typu karta projektu;
- przyjęcie rozwiązania ukierunkowującego projekty rozwojowe na realizację celów oraz standaryzacja procesu zarządzania projektami przy zapewnieniu ich efektywnej i terminowej realizacji;
- poprzedzenie podejmowania wprowadzania zmian w urzędach analizą opartą na uzasadnieniu biznesowym oraz rozpisywanie planowanych działań w optyce projektowej.

### 3.3 Poprawa komunikacji sposobem na integrację systemów zarządzania

Komunikacja ma zasadniczy wpływ na integrację systemów zarządzania, a podejmowane w jej obszarze działania przekładają się na wieloaspektowe funkcjonowanie całej administracji. Wzmocnienie komunikacji było priorytetem od początku projektu PCK, szczególnie w sytuacji problemów, które administracja posiada w tym obszarze. W chwili obecnej w administracji publicznej funkcjonuje kultura organizacyjna określana mianem „struktury silosowej”, w obrębie której poszczególne urzędy wytwarzają odrębne kultury organizacyjne, utrudniające lub uniemożliwiające komunikację, współpracę czy wymianę pracowników pomiędzy nimi. Skutkiem tej sytuacji jest brak możliwości sprawnej pracy zespołów mieszanych, przepływu dokumentów i zadań pomiędzy poszczególnymi urzędami.

Obok tych czynników, wśród ograniczeń wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania można wymienić także niejasne cele z punktu widzenia obywatela, co oznacza konieczność doprecyzowania zakresu działań i konkretnego ich ukierunkowania. Duża liczba procedur często powoduje nadmierną formalizację w procesie komunikacji, zaś brak świadomości misji i celów wśród pracowników może prowadzić do chaotycznych i nieskoordynowanych działań. Kolejną trudnością jest przekonanie pracowników, że są zapracowani, słabo opłacani i nie mają czasu na wprowadzanie zmian czy udrażnianie kanałów komunikacyjnych. Dominacja interesariuszy politycznych oraz burzliwe otoczenie polityczne mogą prowadzić do braku poczucia stabilizacji i autonomii podejmowanych działań w zakresie usprawniania komunikacji. Jednak za wprowadzeniem zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania przemawiają korzyści, które pozwalają m.in. poprawić jakość usług poprzez podniesienie standardu obsługi obywateli, co jest bardzo pożądanym przez nich efektem, oraz zwiększyć zaangażowanie pracowników w doskonalenie tej obsługi. Z wewnętrznego punktu widzenia organizacji zwiększa się również efektywność komunikacji zespołów, co może się przełożyć bezpośrednio na eliminowanie barier organizacyjnych i informacyjnych oraz skrócenie czasów realizacji usług. Jednak za największą korzyść w obszarze integracji systemów zarządzania w jednostkach administracji publicznej można uznać redukcję kosztów operacyjnych poprzez optymalizację procesów świadczenia usług administracyjnych, co może przynieść wymierne pozytywne efekty zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej.

Ważnym elementem w obszarze komunikacji w administracji publicznej i jej związków z integracją systemów zarządzania jest zidentyfikowanie działań tworzących wartość dla obywatela i koncentracja na nich. Z punktu widzenia organizacji publicznej zidentyfikowane procesy zarządcze pozwalają na standaryzację działań i zachowań organizacji. W odpowiedzi na pytanie badawcze o to, w jaki sposób systemowo usprawnić komunikację między urzędami realizującymi zadania w ramach danej funkcji państwa (resortowo) oraz między urzędami administracji rządowej w województwie a ich urzędami nadzorującymi, tak by poprawić współpracę i dzielenie się dobrymi praktykami, skupiono się na analizie ograniczeń i korzyści dla usprawniania komunikacji, a także na praktycznych aspektach wprowadzania zmian.

**Tabela 11. Bariery i korzyści wprowadzania zmian w komunikacji**

| Ograniczenia wprowadzania zmian w obszarze komunikacji  | Korzyści przy usprawnieniu komunikacji   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kultura organizacji publicznej;</li> <li>• Niejasne cele z punktu widzenia obywatela;</li> <li>• Duża liczba procedur;</li> <li>• „Silosowa” struktura organizacyjna;</li> <li>• Brak świadomości misji i celów wśród pracowników;</li> <li>• Przekonanie pracowników, że są zapracowani i słabo opłacani;</li> <li>• Dominacja interesariuszy politycznych;</li> <li>• Burzliwe otoczenie polityczne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poprawa jakości usług poprzez podniesienie standardu obsługi obywateli;</li> <li>• Zwiększenie zaangażowania pracowników w doskonalenie tej obsługi;</li> <li>• Zwiększanie efektywności komunikacji zespołów;</li> <li>• Eliminowanie barier organizacyjnych i informacyjnych;</li> <li>• Skrócenie czasu realizacji usług;</li> <li>• Redukcja kosztów operacyjnych poprzez optymalizację procesów świadczenia usług administracyjnych</li> </ul> |

Wyzwaniem i jednocześnie szansą organizacyjną w obszarze komunikacji jest wypracowanie jednolitego modelu zarządzania, który integruje wymagania zasad kontroli zarządczej, wymagań systemów ISO oraz realizacji budżetu zadaniowego, a także optymalizacja realizacji działań urzędu uwzględniającej istniejący stan prawny oraz posiadane zasoby.

Kluczowym czynnikiem z punktu widzenia wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania jest sprawna komunikacja. Jest ona nie tylko niezbędnym elementem mechanizmu organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej, ale także służy wzmocnieniu wszystkich elementów zarządzania organizacją publiczną. Podstawowym elementem sprawnej komunikacji jest dobra informacja, oparta na kryteriach użyteczności, dostępności, operatywności, trafności, zrozumiałości, wiarygodności, rzetelności, systemowości i weryfikowalności.

**Tabela 12. Kryteria dobrej komunikacji**

| Kryteria        | Charakterystyka   |
|-----------------|---|
| Użyteczność     | Informacja musi treściowo odpowiadać pewnej potrzebie związanej z podjęciem konkretnej decyzji  |
| Dostępność      | Informacja musi być osiągalna dla zainteresowanej osoby; oznacza to również, że musi być w miarę tania i rozpowszechniona w kręgu właściwych użytkowników |
| Operatywność    | Informacja musi być aktualna, uzyskana na czas, na ogół szybko  |
| Trafność        | Informacja musi być adekwatna, dotyczyć danej kwestii, nie pomijać istotnych elementów  |
| Zrozumiałość    | Informacja musi być podana we właściwym języku, przystępna  |
| Prawdziwość     | Informacja musi przedstawiać sprawy zgodnie z rzeczywistością, nazywać rzeczy po imieniu  |
| Wiarygodność    | Informacja musi pochodzić z wiarygodnego źródła   |
| Rzetelność      | Informacja musi dokładnie i starannie przedstawiać swój przedmiot   |
| Systemowość     | Informacja musi być częścią szerszej struktury poznawczej, dać się włączyć w ramy ogólniejszej koncepcji teoretycznej                                     |
| Weryfikowalność | Informacja powinna być możliwa do sprawdzenia, uzupełnienia, pogłębienia, rozszerzenia  |

Źródło: Goban-Klas, 1999.

W zakres problematyki komunikacji w administracji publicznej wchodzi: komunikacja z otoczeniem; wewnętrzny przepływ informacji; sposób jej gromadzenia, przetwarzania i archiwizowania oraz sposób udostępniania obywatelom. W ramach projektu PCK skupiono się na badaniu komunikacji zarówno na etapie diagnozy dojrzałości organizacyjnej, jak i w trakcie prac doradczych oraz spotkań warsztatowych z urzędami. Zidentyfikowano także obecnie funkcjonujące kanały komunikacji w administracji publicznej, które można podzielić na formalne i nieformalne (tabela 13).

**Tabela 13. Formalne i nieformalne kanały komunikacji**

| Formalne kanały komunikacji   | Nieformalne kanały komunikacji   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pisma urzędowe;</li> <li>• Obieg dokumentów – klasyczny i elektroniczny;</li> <li>• Centralna baza danych/repozytorium;</li> <li>• Dysk centralny;</li> <li>• Biuletyny (np. urzędu nadzorującego);</li> <li>• Wspólne szkolenia;</li> <li>• Wizyty studyjne;</li> <li>• Spotkania kierownictwa;</li> <li>• Spotkania „branżowe” w formule wspólnot praktyków;</li> <li>• Publikatory aktów prawnych (np. Dzienniki Ustaw, Monitor Polski, Dziennik Urzędowy Województwa)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Telefon;</li> <li>• E-mail;</li> <li>• Rozmowy osobiste;</li> <li>• Intranet;</li> <li>• Fora wymiany informacji;</li> <li>• Plakaty;</li> <li>• Ogłoszenia;</li> <li>• Spotkania półformalne, np. w formule śniadaniowej;</li> <li>• Media społecznościowe;</li> <li>• Wyjazdy integracyjne</li> </ul> |

Ważnym elementem odpowiedzi na pytanie badawcze było także zidentyfikowanie słabych i mocnych stron komunikacji w administracji. Wnioski z takiej analizy przedstawione zostały w tabeli 14.

**Tabela 14. Mocne i słabe strony w obszarze komunikacji w administracji**

| Słabe strony komunikacji w administracji  | Mocne strony komunikacji w administracji   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nadmierne wykorzystanie kanałów formalnych;</li> <li>• Duża ilość sztywnych procedur;</li> <li>• Brak elastyczności;</li> <li>• Niedostateczne korzystanie z kanałów półformalnych;</li> <li>• Słaba współpraca wewnątrzinstytucjonalna i międzyinstytucjonalna;</li> <li>• Silosowość;</li> <li>• Problemy z podejmowaniem decyzji;</li> <li>• Brak delegowania;</li> <li>• Hierarchiczność – nastawienie na przepływy wertykalne;</li> <li>• Rozproszenie odpowiedzialności;</li> <li>• Niedostateczny przepływ wiedzy i informacji;</li> <li>• Brak kontroli efektów działania;</li> <li>• Brak identyfikacji z grupą (urzędem/służbą publiczną);</li> <li>• Brak (nieskuteczność) systemu oceny pracy/ewaluacji;</li> <li>• Niewłaściwe dobierane metody przekazu komunikatów;</li> <li>• Zachowawcza kultura organizacyjna</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duże znaczenie kontaktów interpersonalnych;</li> <li>• Coraz częściej obecna kultura demokratyczna w organizacji;</li> <li>• Nawiazywanie połączeń horyzontalnych i sieciowych;</li> <li>• Upowszechnianie e-administracji i rozwiązań elektronicznych;</li> <li>• Napływ młodej i dobrze wykształconej kadry, nastawionej na nowe kanały komunikacji;</li> <li>• Zorientowanie na wartości;</li> <li>• Chęć działania;</li> <li>• Dążenie do nowoczesności;</li> <li>• Zwiększająca się otwartość urzędników;</li> <li>• Europeizacja administracji;</li> <li>• Zmiany jakościowe we współpracy międzyinstytucjonalnej;</li> <li>• Upowszechnianie wykorzystania mediów społecznościowych i nieformalnych kanałów komunikacyjnych</li> </ul> |

Komunikacja między poszczególnymi urzędami oraz jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej napotyka na zróżnicowane wyzwania, w zależności od poziomu ich działania oraz usytuowania w strukturze administracyjnej. Urzędy realizujące zadania w ramach danej funkcji państwa (resortowo – wykonując zadania w ramach działów administracji) często mają problemy z horyzontalnym przepływem informacji, tworzeniem i korzystaniem ze wspólnych baz wiedzy, rejestrów publicznych itp. Z kolei relacje między urzędami administracji rządowej w województwie a ich urzędami nadzorującymi nierzadko wpływają na narzucanie bądź kopiowanie rozwiązań, które niekoniecznie są dostosowane do specyfiki działania podległego urzędu. Kolejnym wyzwaniem jest podwójna podległość merytoryczno-organizacyjna dla urzędów administracji zespolonej oraz problemy w terenowej koordynacji działań administracji specjalnej (urzędów niesespolonych). Wspólną cechą wielu urzędów, zarówno centralnych, jak i terenowych jest zaś problematyczna komunikacja wewnętrzna, szczególnie pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi (departamentami, wydziałami, biurami, delegaturami etc.).

Wprowadzanie zmian systemowych w obszarze komunikacji w administracji publicznej nie jest jednak zawsze sprawą oczywistą i łatwą, poza tym może napotykać na opór ze strony pracowników tych organizacji. Wynika to m.in. z faktu, iż poszczególne systemy zarządzania (ZPC, ZPK, ZPP, ZZL, BZ, KZ) przebiegają w poprzek organizacji, poprzez różne wydziały. Powoduje to, że kierownicy tych wydziałów muszą „podzielić się” częścią swojej władzy z właścicielem systemu. Przyczyną niechęci może być m.in. brak wiedzy i kompetencji dotyczących podejścia systemowego. Należy się zatem skupić na czynnikach warunkujących skuteczną realizację i trwałość wprowadzanych zmian.

- Warunki prawidłowej realizacji i utrwalenia efektów:
  - zaangażowanie kadry kierowniczej i pracowników;
  - pełna i skuteczna komunikacja w zakresie przyjętych rozwiązań oraz efektów ich wprowadzenia;
  - położenie wyraźnego nacisku na aspekt doskonalący, a nie działania, które poszukują nieprawidłowości;
  - koncentracja prac i zaleceń na rozwiązaniach systemowych i zarządczych przebiegu danego procesu – działania w jak najmniejszym stopniu na aspekcie kadrowym;
  - wskazywanie i komunikowanie wymiernych korzyści z realizacji wniosków doskonalących i optymalizacji procesu, w tym organizacyjnych, kosztowych lub ułatwiających i usprawniających bieżące czynności.
- Wskazania do wprowadzania zmian w zakresie integracji systemów:
  - konieczność ujednoczenia zasad związanych z funkcjonowaniem: kontroli zarządczej, zarządzania procesowego ujętego w wymaganiach ISO oraz zarządzania budżetowego (budżet zadaniowy);
  - wypracowania jednolitych i przejrzystych zasad realizacji procesów (działań), np. w zakresie podziału dotacji przez wszystkie komórki organizacyjne;
  - dostarczenie narzędzi pozwalających na przejrzyste i wymierne badanie stopnia zaangażowania etatowego i czasochłonności realizowanych czynności;
  - wypracowanie jednolitych standardów monitorowania realizacji działań na podstawie mierników realizacji celów oraz przeciwdziałania zagrożeniom i ryzykom;
  - zapewnienia sprawnej komunikacji zewnętrznej;
  - upowszechnienia rozwiązań i dobrych praktyk, które wspierają sprawną realizację zadań.

Konsekwencje wprowadzanych zmian w zakresie komunikacji są silnie skorelowane z integracją systemów zarządzania, w tym: kontrolą zarządczą, budżetem zadaniowym oraz systemami wspomagającymi opartymi na wymaganiach ISO. Integracja systemów związana jest także z optymalizacją funkcjonowania procesów, rozumianych jako działania realizowane przez urząd i zgodnych z katalogiem budżetu zadaniowego.

Rekomendacje w zakresie komunikacji odnoszą się do dwóch poziomów. Na pierwszym poziomie znajdują się postulaty tzw. zmian systemowych w systemie administracji rządowej (np. systemowe ułatwienia dla tworzenia struktur poziomych w administracji, np. wspólnot praktyków). Na drugim poziomie mieszczą się rekomendacje dotyczące wybranej grupy urzędów, jak np. postulat wprowadzenia spotkań o półformalnym charakterze typu *breakfast meetings*.

### Rekomendacja 1

Korzystania z dobrych praktyk w zakresie dzielenia się wiedzą i upowszechniania założeń oraz wyników swojej pracy

#### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia:**

Upowszechnienie kompendium dobrych praktyk mogłoby pomóc w przelamywaniu tendencji do silosowego sposobu funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych. Obecnie poziome kanały komunikacji funkcjonują szczątkowo i zazwyczaj u ich podłoża leżą konkretne działania instytucjonalne (jak np. obsługa członkostwa Polski w Unii Europejskiej czy wymogi procesu legislacyjnego), brakuje natomiast usystematyzowanej i bieżącej komunikacji pomiędzy poszczególnymi urzędami czy jednostkami organizacyjnymi. Stoi to na przeszkodzie w dzieleniu się wiedzą oraz integracji systemów zarządzania w poszczególnych urzędach oraz pomiędzy urzędami.

W tym celu rekomenduje się:

- korzystanie z narzędzi typu biuletyny;
- utworzenie centralnego repozytorium;
- założenie forum dyskusyjnego, na którym pracownicy będą mogli przedstawić siebie i swoją pracę; utworzenie platformy dobrych praktyk/wymiany wiedzy;
- budowanie organizacji uczącej się poprzez integrację lepszej komunikacji z innymi systemami zarządzania;
- stworzenie możliwości adaptacji organizacji do zmian (poziom ludzi i poziom organizacji).

### Rekomendacja 2

Wprowadzenie półformalnych spotkań typu *breakfast meetings*

#### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Komunikacja w polskiej administracji odbywa się głównie kanałami formalnymi, które nadają komunikatom oficjalny charakter oraz usztywniają relację między nadawcą i odbiorcą. Na drugim biegunie są zaś kanały nieformalne, oparte na więzach koleżeńskich i nie zawsze koncentrujące się na sprawach typowo służbowych. W związku z tym, że brakuje średnich, półformalnych kanałów, zaleca się wzięcie pod uwagę opracowania dodatkowych kanałów komunikacji. Jednym z takich elementów może stać się wprowadzenie nieformalnych spotkań w formule *breakfast meetings* (znanej np. w administracji krajów skandynawskich i anglosaskich). Powinno to wpłynąć na usprawnienie komunikacji między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi oraz poprawę współpracy między pracownikami z różnych komórek, a także stworzyć ramy realnego współdziałania administracji różnych typów i szczebli oraz rozwijać komunikację i koordynację działań. Ułatwi to także pracę nad projektami w urzędzie. W tym celu proponuje się:

- uporządkowanie schematu organizowania spotkań, pamiętając o stałych elementach, takich jak: agenda spotkania, ograniczona liczba uczestników (10-15 osób), ograniczony czas trwania (30-60 min), prezentacja użytecznych koncepcji i produktów, podsumowanie spotkania;
- zadbanie o to, aby spotkania nie miały charakteru formalnej narady i nie wiązały się ze sztywnym protokołem (kanapki, kawa – wskazane);
- nastawienie na rozwiązywanie zagadnienia/problemu w ramach spotkania, działanie w optyce projektowej;
- możliwość wykorzystania intranetu;
- w zakresie popularyzacji komunikatów – uwidocznienie, np. w formie kolorowego plakatu-afisza;
- Otwartą i szczerą komunikację między kierownictwem i poszczególnymi szczeblami pracowniczymi jako ważny element poprawnej komunikacji.

### Rekomendacja 3

Rozwój wspólnot praktyków

#### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia:**

Wspólnoty praktyków są jednym z najefektywniejszych rozwiązań mających na celu zmianę postaw w administracji i likwidację kultury silosowej. Są także nakierowane na poprawę komunikacji zarówno wewnątrz administracji, jak i z interesariuszami, na rozwój kompetencji oraz stosowanie myślenia systemowego. Cykliczne spotkania w ramach wspólnoty praktyków mogą odbywać się np. pomiędzy prawnikami, pracownikami kadr, księgowymi, mediatorami, inspektorami czy weryfikatorami. Docelowo warto zastanowić się nad rozszerzeniem tej praktyki na współpracę z innymi urzędami o podobnym profilu. Rekomenduje się następujące działania:

- zwiększenie przepływu informacji na stanowiskach obsługowych (prawnik, kadrowa, informatyk) – wspólne szkolenia, cykliczne spotkania kierowników działów organizacyjnych: wnioski ze spotkań powinny przekładać się na działania;
- utworzenie list kontaktowych według obszarów merytorycznych (lista mailingowa/baza kontaktów);
- wspieranie inicjatyw pracowników w zakresie tworzenia wspólnot;
- stworzenie możliwości pracy zespołowej międzydepartamentalnych/międzyresortowych zespołów;
- utworzenie bazy FAQ.

### 3.4 Koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia zmian systemowych w obszarze integracji systemów zarządzania

Integracja systemów zarządzania jest działaniem wymagającym znacznego zaangażowania już na etapie opracowywania koncepcji integracji. W dalszej kolejności – na etapie wdrażania rozwiązań – konieczne jest ponoszenie określonych kosztów, związanych z wprowadzaniem zmian w funkcjonowaniu urzędu. Praktyka pokazuje, że możliwe jest uzyskiwanie znaczących korzyści organizacyjnych, przy niskich kosztach wdrożenia zmian. Rozwiązania charakteryzujące się taką proporcją efektów do nakładów określa się mianem *quick wins*. Istotnym wsparciem dla uzyskiwania tego typu korzyści jest wymiana doświadczeń i wykorzystywanie dobrych praktyk, co było silnie podkreślane w rekomendacjach proponowanych w podrozdziale 3.2. Niemniej jednak realizacja wielu działań wdrożeniowych wiąże się z większymi kosztami, ponieważ wymagają one zaangażowania znacznych zasobów ludzkich i finansowych.

Pierwszą kwestią, na jaką należy zwrócić uwagę, jest wskazanie trudności w integracji, jakie występują niezależnie od tego, jakie systemy, podsystemy, modele czy narzędzia podlegają temu procesowi. W tej mierze warto odwołać się do wyników badań, jakie są przywoływane we wstępie do rozdziału 3 (Kafel i Sikora, 2011).

Za najistotniejsze trudności związane z integracją uznane zostały takie czynniki, jak różnice pomiędzy modelami poszczególnych systemów oraz brak wsparcia ze strony rządowej. Najmniejsze znaczenie w grupie badanych organizacji miały trudności wynikające z nieprawidłowego wdrożenia pierwszego systemu oraz ograniczonego czasu poświęconego na integrację.

Inni badacze (Simon i in., 2012) zaproponowali podział trudności związanych z integracją na cztery główne grupy, do których zaliczyli: brak zasobów potrzebnych do integracji, problemy związane z wdrożeniem i certyfikacją systemów, wewnętrzne problemy w organizacji oraz trudności z pracownikami, którzy korzystają z wdrożonych systemów. Sama certyfikacja systemów nie jest konieczna, aby je integrować. Jak wynika z badań (Kafel i Nowicki, 2014), większość organizacji po rezygnacji z certyfikacji systemów nadal je utrzymuje.

I tak poczynając od kosztów, będzie należało z całą pewnością zaliczyć do nich czas, jaki trzeba poświęcić na działania integracyjne. Przykładowo, osoby odpowiedzialne za sformalizowane systemy zarządzania (SZJ ISO, itp.) mają też inne, właściwe dla danego typu urzędu, zadania i obowiązki. I z nich nade wszystko są rozliczani. Dlatego też wszelkie wymierne koszty integracji są związane z czasem pracy tych osób. Nie jest możliwe nawet szacunkowe określenie skali (godzin, dni pracy) tego zaangażowania. Pomijając oczywiste trudności związane z występującymi różnicami w zakresie niezbędnych do przeprowadzenia zmian, takie obliczenia w skali jednego urzędu na niewiele się przydadzą. Tym bardziej w skali całej grupy. Możliwe byłoby szacowanie czasu potrzebnego na przygotowanie pojedynczego usprawnienia (dobrej praktyki) czy zmiany. Dla zmian, jakie są proponowane w ramach rekomendacji sformułowanych w niniejszym raporcie, jest to zadanie bardzo trudne lub wręcz niewykonalne.

Kłopot polega również na tym, że nawet przy teoretycznie „policzalnych” usprawnieniach, dotyczących np. zmniejszenia objętości dokumentacji, jaką posługuje się organizacja, podanie kosztów zmiany wymagałoby bilansu (wkład pracy i materiałów na przeprowadzenie zmiany a zmniejszone zaangażowanie czasowe i materiałowe po zmianie). Nawet w „policzalnym” obszarze działania biznesowego byłoby to niezwykle trudne.

Potwierdzają to dane z cytowanych opracowań w zestawieniu z badań dotyczących procesów integracji (Kafel i Sikora, 2011). Badacze wskazywali na korzyści finansowe, jakie uzyskiwały organizacje dzięki zintegrowaniu swoich systemów zarządzania. Wnioski dotyczące redukcji kosztów w wyniku integracji systemów zarządzania, wysnuwane przez badaczy, opierały się wyłącznie na subiektywnej opinii badanych. W żadnej z prac nie wskazano na analizę lub elementy analizy finansowej potwierdzające ww. korzyści. Okazało się, że żadna organizacja nie próbowała samodzielnie szacować takich kosztów w celu oceny zasadności podejmowanych działań w zakresie integracji.

Do najważniejszych trudności szacowania korzyści finansowych integracji zaliczyć można m.in. trudności z określeniem, które z kosztów i w jakim zakresie uznać należy za koszty związane z integracją, brak szczegółowej ewidencji kosztów prowadzonych działań oraz konieczność porównania wyników z alternatywnymi strategiami rozwoju. W omawianych badaniach zauważyć można, że opinie związane z korzyściami finansowymi wydawane przez badane organizacje są bardzo ostrożne, a ich waga jest zdecydowanie mniejsza niż korzyści opisywanych poniżej.

A te korzyści, na które warto wskazać przy systemowym podejściu do integracji, to przede wszystkim zmiany w obszarze dokumentacji systemów. Ujednolicenie procedur i instrukcji pozwala równocześnie uzyskać zmniejszenie biurokracji, oszczędność czasu pracy czy poprawę komunikacji w organizacji.

Za kolejny obszar, w którym uzyskiwane są korzyści związane z integracją, uznać można obszar zarządzania. Wskazuje się na korzyści związane z ułatwieniami w obszarze planowania, w tym planowania strategicznego, czy też wyeliminowaniem konfliktów związanych z różnymi strategiami prowadzonymi w organizacjach. W ujęciu szczegółowym można wskazać na następujące korzyści:

- zmiany w dokumentacji, które miały postać np. korekt, polegających na uwzględnieniu w opisie podejścia procesowego zasad określania celów procesów jako celów szczegółowych, z uwzględnieniem misji, wizji, celów strategicznych i operacyjnych urzędu, lub *szczegółowych zmian typu w punkcie xxx procedury ABC dodany zapis dotyczący identyfikowania potrzeby działań korygujących i zapobiegawczych w związku z monitorowaniem i oceną realizacji celów i procesów*”;
- eliminacja rozbieżności w opisach celów organizacji w dokumentacji znormalizowanych systemów zarządzania i dokumentach kontroli zarządczej, które służyły do analizy ryzyk;
- integrowanie opisu innych (zwłaszcza dodawanych jako tzw. produkty projektu) mechanizmów zarządzania poprzez wprowadzanie zapisów do istniejącej już dokumentacji zintegrowanego systemu zarządzania opartego na wymaganiach norm ISO;
- postulowane modyfikowanie zapisów dotyczących przeglądu zarządzania tak, aby jego przedmiotem było omówienie realizacji celów strategicznych i operacyjnych, jak również celów szczegółowych w zakresie jakości i procesów.

W odniesieniu do rekomendacji sformułowanych w wyniku przeprowadzonej analizy mocnych i słabych stron w obszarze integracji systemów zarządzania w analizowanych grupach urzędów, przyjęty został określony sposób oszacowania kosztów i korzyści związanych z wdrożeniem poszczególnych rekomendacji.

Podział kosztów i korzyści został zoperacjonalizowany z wykorzystaniem następujących kategorii:

- W odniesieniu do kosztów związanych z wdrażaniem działań w obrębie proponowanych rekomendacji:
  - koszty legislacyjne, związane z koniecznością wprowadzania zmian w aktach prawnych, przy czym poziom tych kosztów uzależniony będzie od wymaganej skali zmian;
  - koszty finansowe, związane z nakładem pracy, jaki trzeba poświęcić na wdrożenie rekomendowanych działań oraz poziomem niezbędnych zakupów i inwestycji, przede wszystkim w zakresie usług szkoleniowych, usług konsultingowych czy też systemów informatycznych;
  - koszty społeczne, jako szeroko rozumiana kategoria, obejmująca negatywne oddziaływanie na pracowników (nadmierne obciążenie, zakłócenia w pracy, stres) oraz na poszczególne grupy klientów i interesariuszy, którzy kontaktują się z urzędem w sposób bezpośredni lub pośredni, za pomocą dostępnych kanałów komunikacji.
- W obszarze korzyści, związanych z realizacją proponowanych rekomendacji, zdefiniowane zostały kategorie odnoszące się do wewnętrznych aspektów funkcjonowania urzędów oraz uwarunkowań zewnętrznych, takie jak:
  - efektywność i terminowość procesów, przejawiająca się skróceniem czasu realizacji procesów i poprawą terminowości realizacji zadań;



- jakość zasobów wykorzystywanych do realizacji procesów oraz jakość produktów wytwarzanych w ramach tych procesów w odniesieniu do oczekiwań klientów wewnętrznych i zewnętrznych;
- korzyści systemowe związane z poprawą komunikacji i współpracy w celu skutecznej realizacji celów i polityk.

Biorąc pod uwagę powyższe definicje, poszczególne kategorie korzyści oszacowane mogą zostać jako niskie, średnie lub wysokie.

Szczegółowa charakterystyka poszczególnych poziomów oceny, w ramach zdefiniowanych kategorii kosztów i korzyści, przedstawiona została w tabelach 15 i 16.

**Tabela 15. Kategorie kosztów wdrażania rekomendowanych działań**

| Ocena                      | Charakterystyka  |
|----------------------------|--|
| <b>Koszty legislacyjne</b> |  |
| Niskie                     | Niewymagane są zmiany w aktach prawnych  |
| Średnie                    | Wymagane są zmiany w wewnętrznych aktach prawnych  |
| Wysokie                    | Wymagane są zmiany w zewnętrznych aktach prawnych  |
| <b>Koszty finansowe</b>    |  |
| Niskie                     | Do wdrożenia zmian niezbędna jest praca pracowników urzędu i poniesienie kosztów materiałów biurowych  |
| Średnie                    | Do wdrożenia zmian niezbędna jest praca pracowników urzędu i poniesienie kosztów materiałów biurowych oraz poniesienie kosztów organizacyjnych, np. wyjazdów poza teren siedziby urzędu                                    |
| Wysokie                    | Do wdrożenia zmian niezbędna jest praca pracowników urzędu i poniesienie kosztów materiałów biurowych oraz kosztów związanych z usługami zewnętrznymi (np. zakup systemów IT, usługi firm konsultingowych, infrastruktura) |
| <b>Koszty społeczne</b>    |  |
| Niskie                     | Brak wpływu lub niewielki wpływ na pracę niektórych pracowników urzędu, jednak klienci i interesariusze ich nie odczuwają  |
| Średnie                    | Możliwe negatywne oddziaływanie na klientów i interesariuszy bezpośrednio kontaktujących się z urzędem   |
| Wysokie                    | Znaczące negatywnie oddziaływanie na klientów i interesariuszy kontaktujących się bezpośrednio i pośrednio z urzędem   |

**Tabela 16. Kategorie korzyści wdrażania rekomendowanych działań**

| Ocena                                      | Charakterystyka   |
|--|---|
| <b>Efektywność i terminowość procesów</b>  |   |
| Niskie                                     | Brak wpływu lub niewielki wpływ na czas trwania procesu i terminowość realizacji zadań  |
| Średnie                                    | Możliwa poprawa w zakresie czasu realizacji procesów i terminowości realizacji zadań<br>Zmniejszenie obciążenia pracą pracowników urzędu<br>Uzyskanie oszczędności zasobów materialnych |
| Wysokie                                    | Znacząca poprawa w zakresie czasu realizacji procesów i terminowości realizacji zadań<br>Uwolnienie zasobów ludzkich i zwiększenie możliwości podjęcia nowych zadań przez urząd         |
| <b>Jakość zasobów i produktów procesów</b> |   |
| Niskie                                     | Brak wpływu lub niewielki wpływ na jakość zasobów i produktów oraz satysfakcję klientów   |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Średnie                       | <p>Możliwa poprawa w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jakości produktów/usług wytwarzanych w procesach</li> <li>• zasobów wiedzy i wykorzystywania dobrych praktyk</li> <li>• zadowolenia klientów wewnętrznych i zewnętrznych</li> </ul>                                 |
| Wysokie                       | <p>Znacząca poprawa w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jakości produktów/usług wytwarzanych w procesach</li> <li>• zasobów wiedzy i wykorzystywania dobrych praktyk</li> <li>• zadowolenia klientów wewnętrznych i zewnętrznych</li> </ul>                                |
| <b>Systemowe (zewnętrzne)</b> |   |
| Niskie                        | Brak wpływu lub niewielki wpływ na komunikację i współpracę między urzędami   |
| Średnie                       | <p>Możliwa poprawa w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• komunikacji poziomej</li> <li>• wymiany informacji pomiędzy urzędami</li> <li>• skuteczności doskonalenia systemów zarządzania w urzędach</li> </ul>  |
| Wysokie                       | <p>Znacząca poprawa w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• komunikacji pionowej i poziomej, wymiany informacji pomiędzy urzędami i urzędami nadzorującymi</li> <li>• integracji systemów zarządzania w urzędach</li> <li>• skuteczności realizacji polityk i celów</li> </ul> |



# 4. Optymalizacja organizacji urzędów



## 4 Optymalizacja organizacji urzędów

Zarządzanie organizacjami w chwili obecnej oparte jest mocno na podejściu procesowym. Stosowanie tego podejścia związane jest między innymi z rozwojem teorii zarządzania organizacjami, popularyzacją metod i technik, w których procesy i zarządzanie nimi jest zalecane albo obligatoryjne, jak również podyktowane jest pragmatyzmem. Liczne publikacje, jak również normy dotyczące zarządzania wskazują, że podejście, w którym organizacja myśli i działa procesowo, może przysparzać wielu korzyści, a jednocześnie brak takiej formy zarządzania skutkuje często szeregiem dysfunkcyjności. Zarządzanie procesowe możemy spotkać zarówno w literaturze, jak i praktyce pod różnymi określeniami, np. podejście procesowe, zarządzanie procesowe, zarządzanie przez procesy.

Podejście procesowe w działaniu administracji publicznej w Polsce, w ujęciu formalnym, zaczęło być dostrzegalne w roku 2000, kiedy to rozpoczęto działania propagujące jakość i ukierunkowanie na klienta, co było związane z popularnym wówczas i nadal stosownym podejściem opartym na kompleksowym zarządzaniu jakością (TQM – *Total Quality Management*). W Polsce popularne standardy odnoszące się do kwestii zarządzania procesowego, które są stosowane przez urzędy to: normy ISO serii 9000, model EFQM i model CAF. W przypadku norm ISO serii 9000 przez podejście procesowe rozumie się stosowanie systemu procesów, wraz z ich identyfikacją oraz wzajemnymi oddziaływaniami, i zarządzanie nimi, przy uwzględnieniu ograniczeń i współdzielonych zasobów, w celu osiągnięcia zamierzonych wyników.

Zarządzanie procesowe, o którym mowa w normach ISO serii 9000, opiera się na jednej z ośmiu zasad zarządzania jakością – zasadzie „podejścia procesowego”. Zasada ta przedstawiona została w normie ISO 9004 i mówi, że:

*„Pożądaný wynik osiąga się z większą efektywnością wówczas, gdy działania i związane z nimi zasoby są zarządzane jako proces”.*

Model EFQM, podobnie jak model CAF, opiera się na zasadach doskonałości. W obydwu przypadkach są tam zasady dotyczące podejścia procesowego. W modelu EFQM można odnaleźć zasadę mówiącą, że „Doskonałe organizacje są zarządzane poprzez ustrukturyzowane i dostosowane do strategii procesy i podejmują decyzję w oparciu o fakty, tak aby generować zrównoważone i trwałe wyniki”. W modelu CAF odnajduje się zasadę dotyczącą podejścia procesowego w brzmieniu:

*„Pożądane wyniki są osiągnięte w sposób bardziej wydajny, kiedy odpowiednie zasoby i działania są zarządzane jako proces, a skuteczne decyzje są oparte na analizie danych i informacji”.*

Z powyższych zasad wynika, że tak jak wspomniano wcześniej, podejście procesowe powinno prowadzić do uzyskiwania lepszych wyników zarówno w wymiarze jakości, skuteczności jak i efektywności.

Przywołane wcześniej zasady akcentują również aspekt zasobów, co jest oczywiste szczególnie w odniesieniu do efektywności procesu. W przypadku urzędów zasobami, które powinny być w centrum uwagi, są zasoby ludzkie. Warunkują one nie tylko prawidłową realizację procesów i osiągnięcie rezultatów, ale także generują duże koszty. Struktura budżetów, którymi dysponują urzędy, wskazuje, że koszty wynagrodzeń stanowią bardzo często większość wydatków związanych z działaniem urzędu. Dlatego w przypadku urzędów rozlokowanie zasobów ludzkich, sposób zarządzania nimi i odpowiednie ich wykorzystanie, co jest bardzo często związane z właściwą strukturą organizacyjną, jest jednym z głównych aspektów, jaki powinien być brany pod uwagę przy dokonywaniu optymalizacji procesów. Ze względu na istotę i rolę działania jednostek administracji publicznych,

aby określić, w jaki sposób można wykorzystać zarządzanie procesowe do optymalizacji, w szczególności optymalizacji struktur organizacyjnych w urzędach, niezbędne jest właściwe rozumienie pojęcia optymalizacji.

Zakładając, że przez optymalizację rozumie się osiągnięcie jak największych efektów, przy jak najmniejszych nakładach, istotne jest, aby określić, jakich efektów oczekuje się od pracy urzędów. Ważnym zatem zagadnieniem w prawidłowym rozumieniu i realizowaniu optymalizacji procesów, jest zdefiniowanie kluczowych parametrów, które obrazowałyby oczekiwane efekty, oraz rozumienie relacji między tymi parametrami. Integralną właściwością działania urzędów jest działanie zgodne z przepisami prawa. Niedopuszczalne jest więc, aby realizowane w urzędach procesy były niezgodne z tymi przepisami (np. obniżenie kosztów wysyłki korespondencji przez wysyłanie listów zwykłych zamiast poleconych). Optymalizując procesy w urzędach, należy zwrócić uwagę także na to, że są one często narzędziem zapewniającym prawidłowe działanie organów, a te z kolei są powołane do tego, aby troszczyć się zarówno o interes indywidualny poszczególnych uczestników postępowania, jak i interes publiczny.

Taka konstrukcja powoduje, że procesy realizowane w urzędach muszą być rozpatrywane nie tylko z punktu widzenia optymalnego czasu i kosztów, ale także istoty działania związanego z realizacją funkcji i zadań państwa. W praktyce założenie to powoduje, że szereg działań, które na pozór mogłyby przynieść korzyści w postaci skrócenia czasu czy zmniejszenia kosztów realizacji procesów, mogą przynosić straty, które są niezwykle trudne do oszacowania w wymiarze ekonomicznym (np. utrata zaufania). Dlatego wprowadzając mechanizmy optymalizujące działanie urzędów i realizowanych w nich procesów, należy użyć jednocześnie kilku metod i związanych z nimi narzędzi.

Pierwszym rozwiązaniem, które w działaniu urzędów jest już stosowane, jest zarządzanie ryzykiem. Standard kontroli zarządczej wprowadził rozwiązania z tego zakresu. Co prawda w chwili obecnej nie są one często wystarczające i adekwatne, ale wraz z nabywanym przez urzędy doświadczeniem narzędzie to można ukierunkować na zarządzanie ryzykiem nie tylko w odniesieniu do kluczowych celów, ale także patrząc przez pryzmat procesów.

Drugim rozwiązaniem jest wprowadzenie metodyki ciągłego doskonalenia procesów. Metody i narzędzie stosowane do zarządzania procesowego w obszarze biznesowym od dawna zapewniają możliwość analizy i wielowymiarowej optymalizacji ich działania przez skuteczny nadzór, monitorowanie, zapewnienie stabilności i ciągłe doskonalenie procesów.

**Rysunek 5. Cykl doskonalenia procesów**



Rozwiązania, jakie proponuje się w metodach Six Sigma, Kaizen lub Lean Management, opierają się na usystematyzowanym procesie ciągłego doskonalenia, wykorzystującym często metody statystyczne. Dzięki metodom statystycznym można bowiem ustalić, czy ma się do czynienia z procesem normalnym i ustabilizowanym (pomocne w tej ocenie jest m.in. obliczenie zdolności procesu opartego na odchyleniu standardowym), jak również zbierać dane, analizować je oraz wprowadzać usprawnienia. Warto podkreślić, że wszystkie wymienione powyżej metody związane z zarządzaniem procesowym, które stosuje się między innymi w celu optymalizacji procesów, wyposażone są w odpowiednie metody i narzędzie je wspierające, które mogą być również zastosowane w urzędach.

Podstawą do rozpoczęcia działań optymalizujących proces jest jego prawidłowe zdefiniowanie, a w szczególności określenie jego celu, mierników i parametrów krytycznych, zebranie odpowiednich danych a następnie wyznaczanie zrównoważonych wyzwań optymalizujących. To zrównoważenie powinno odnosić się zarówno do rezultatów i efektywności procesu, jak i szeroko rozumianego bezpieczeństwa, które może się wyrażać rozsądnym poziomem apetytu na ryzyko, uwzględniającym szanse z nim związane.

Kolejnym aspektem istotnym dla optymalizacji jest zapewnienie odpowiedniej świadomości i wiedzy pracowników z zakresu zarządzania procesowego oraz stworzenie odpowiednich podstaw organizacyjno-formalnych dla praktycznego zarządzania procesem lub procesami w urzędzie. Jednym z kluczowych aspektów w zakresie skutecznego stosowania podejścia procesowego jest rozumienie tego, że architektura procesów jest dużo stabilniejsza niż struktura organizacyjna. Wynika to z faktu, że usługi i zadania, jakie realizują urzędy, zazwyczaj są dość stabilne. Zakładając, zgodnie z definicją procesu, że usługi i zrealizowane zadania są efektem realizowanych procesów, również struktura procesów jest stabilna.

Wymagania prawne, jak również praktyka wskazują na to, że o ile zakres tego, co robią urzędy jest w miarę stabilny, to struktura organizacyjna jest bardzo różna w urzędach, które realizują takie same zakresy działań. Zatem podstawą do projektowania i optymalizowania działań urzędów nie powinna być struktura organizacyjna, tylko procesy, które ją determinują. W praktyce niestety jest odwrotnie i optymalizacja działania urzędów oparta jest nie na doskonaleniu procesów tylko na wprowadzaniu zmian w strukturze organizacyjnej. Niezbędne jest także rozumienie, że ingerowanie w strukturę organizacyjną zawsze wpływa na przebieg procesów. Często obserwowanym zjawiskiem w urzędach jest rozwiązywanie problemów przez zmianę struktury organizacyjnej lub zmianę zakresów zadań komórek organizacyjnych. Działania takie najczęściej nie są skuteczne, ponieważ zmian dokonuje się bez znajomości procesów oraz bez metodycznego podejścia do doskonalenia.

Należy także zauważyć, że optymalizacja procesów w ujęciu, jakie zostało przedstawione powyżej, pozostaje w ścisłym związku i jest zgodna ze standardami kontroli zarządczej dotyczącymi zapewnienia dostosowanej i optymalnej struktury organizacyjnej, zapewniającej realizację celów i zadań.

W ramach podstaw organizacyjno-formalnych niezbędnych do optymalizowania procesów konieczne jest wdrożenie mechanizmów, które będą w stanie reagować na dane spływające z procesów, wprowadzając uelastycznienie w zakresie świadczenia pracy (wewnętrzna mobilność pracowników), jak również korzystania z dostępnych form realizacji zadań wykonywanych przez inne podmioty niż pracownicy (np. outsourcing). Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie mechanizmów, o których tu mowa, wymaga przygotowania odpowiednich procedur, które zapewnią działanie zgodne z przepisami prawa, a także szybkiego i konsekwentnego podejmowania decyzji, które często mogą wywoływać niezadowolenie zarówno pracowników, jak i ich przełożonych.

Biorąc pod uwagę tendencje związane z przenoszeniem dobrych praktyk zarządzania z sektora biznesowego do publicznego, w najbliższym czasie urzędy będą musiały podjąć wysiłek, aby spełnić stawiane im oczekiwania, a jednocześnie zacząć optymalizować swoje działania i koszty z nimi związane. Jest to wynikiem wzrastających oczekiwań społecznych w zakresie profesjonalizacji administracji, a w szczególności jej skuteczności, jak również konieczności zmniejszania obciążeń wynikających z kosztów funkcjonowania państwa, co przekłada się na konkurencyjność polskiej gospodarki. Taka optymalizacja powinna nastąpić nie tylko w wymiarze

poszczególnych urzędów, ale również w procesie stanowienia prawa, tak aby urzędy nie musiały realizować zbędnych procesów, jak również aby mogły procesy optymalizować, stosując m.in. dostępne i sprawdzone w biznesie technologie, w tym technologie informatyczne oraz rozwiązania zarządcze.

Przy realizacji działań zmierzających do optymalizacji procesów należy pamiętać, że każdy urząd wymaga indywidualnego podejścia do planu zmierzającego do wdrożenia i stosowania zarządzania procesowego, które w efekcie powinno prowadzić do zoptymalizowania jego działania. W chwili obecnej bardzo niewielka grupa urzędów jest świadomościowo i narzędziowo przygotowana do tego, aby zarządzać swoimi procesami, wykorzystując zaawansowane metody i techniki, np. metody statystyczne. Mimo to takie dojrzałe urzędy, przy odpowiednim wsparciu merytorycznym i finansowym ze strony podmiotów współodpowiedzialnych za dobrą administrację, mogą podjąć skuteczne działania w tym kierunku niemalże natychmiast. Zdecydowana większość urzędów ma przed sobą długą drogę budowania świadomości i praktycznej wiedzy na temat podejścia procesowego, jak również przygotowania odpowiednich elementów niezbędnych do jego zastosowania. Wykorzystywanie bazy dobrych praktyk, baz benchmarkingowych jak również profesjonalne wsparcie szkoleniowo-doradcze może przynieść efekty widoczne już po kilku latach.

Zdecydowana większość procesów w urzędach przebiega w warunkach stabilnych, to znaczy takich, w których znajomość procesów oraz kontekstu zewnętrznego i wewnętrznego pozwala na skuteczne zarządzanie procesami, w tym ich optymalizowanie. Punktem wyjścia do optymalizacji procesów jest identyfikacja krytycznych parametrów procesów i ich rezultatów oraz określenie, jakie aspekty mają być optymalizowane (wyznaczanie zrównoważonych wyzwań optymalizujących). Obszarem, w którym w pierwszej kolejności należy poszukiwać optymalizacji z punktu widzenia efektywności procesów, jest czas i wykorzystywane zasoby ludzkie. W związku z tym dokonując oceny możliwości optymalizacji tych aspektów i zachowując krytyczne parametry (pozytywne ograniczenia) wskazana jest identyfikacja i analiza:



|   |   |   |
|---|---|---|
| Działań, które są realizowane w procesach, a które nie wnoszą wartości dodanej, jak również nie stanowią mechanizmów kontrolnych o istotnym znaczeniu | Działań, które w zakresie przedmiotowym albo podmiotowym się powielają  | Niewłaściwego przebiegu procesów (np. nieprawidłowa kolejność działań, zbyt dużo powrotów w procesie, „sekwencyjne zamiast równoległe realizowanie procesów, zastosowanie niewłaściwej dla optymalnego przebiegu procesu organizacji pracy)   |
| Działań, które angażują zasoby ludzkie o zbyt wysokich kompetencjach, co zazwyczaj generuje wyższe koszty   | Działań, które angażują zasoby ludzkie na bardzo wysokich poziomach decyzyjnych, co zazwyczaj związane jest z wysokimi kosztami tych działań oraz wydłużonym czasem realizacji              | Działań, które nie wykorzystują w pełni posiadanych zasobów, np. występuje zbyt mało zadań i zdarzeń, aby zajmowała się nimi osoba o bardzo wysokich kompetencjach, zatrudniona w pełnym wymiarze godzin, co zazwyczaj generuje wyższe koszty |
| Działań, które po ich przemieszczeniu mogą być realizowane w jednej komórce organizacyjnej  | Działań, które mogą być wywoływane automatycznie, ze względu na naturalny przebieg procesów, a nie uruchamiane „ręcznie”, np. po uzyskaniu zapytania czy wydaniu stosownego polecenia, itp. | Działań, w których nie jest potrzebne indywidualne podejście do każdego przypadku występującego w procesie i które ze względu na brak standardów generują większe koszty ich realizacji lub wydłużają czas realizacji procesu                 |
| Działań z zakresu logistyki i zarządzania informacją, które generują zbędne działania i koszty  |    |   |

Biorąc pod uwagę powyższe, optymalizowanie procesów w zakresie struktur organizacyjnych, jak również wykorzystania zasobów, może polegać na:

- zmianie struktury organizacyjnej na taką, która jest właściwa z punktu widzenia procesów danej organizacji, np.:
  - zrezygnowanie z bardzo rozdrobnionej struktury organizacyjnej na rzecz mniejszej liczby większych liczebnie komórek organizacyjnych,
  - przeorganizowanie zadań komórek organizacyjnych tak, aby działania w procesie odbywały się w miarę możliwości w jednej komórce organizacyjnej, albo zaangażowanie do realizacji kilku wyspecjalizowanych w swoim zakresie komórek organizacyjnych;

- zmianach organizacyjnych związanych z organizacją pracy, np.:
  - dokonanie alokacji komórek organizacyjnych w budynkach,
  - zmiany w obiegu dokumentów,
  - wprowadzenie elektronicznych form przesyłu danych i informacji lub ich udostępnienia,
  - eliminowanie wąskich gardeł poprzez korzystanie z zasobów zewnętrznych, które nie generują kosztów stałych,
  - załatwianie sprawy w miarę możliwości od początku do końca, bez rozpoczynania kolejnej;
- wprowadzeniu rozwiązań z zakresu kontroli procesów i ich rezultatów w oparciu o metody statystyczne;
- uwolnieniu zasobów dzięki zrezygowaniu z realizacji działań zbędnych, dublujących się i niewnoszących istotnej wartości w porównaniu z nakładami, np.:
  - eliminacja dublowania rejestrów, które zawierają ten sam zasób informacyjny i są prowadzone niezależnie przez dwie komórki organizacyjne,
  - zrezygowanie z konieczności dekretowania wszystkich dokumentów,
  - delegowanie uprawnień;
- lepszym wykorzystaniu okresowo mniej obciążonych pracą osób, np.:
  - tworzenie zespołów procesowych,
  - kierowanie pracowników do realizacji innych procesów na określony czas.

Optymalizacja procesów oraz działania urzędu powinna wspierać realizację celów strategicznych, a co za tym idzie, być również zgodna z misją i wizją urzędu. Przyniesie ona oczekiwane efekty tylko w sytuacji, kiedy kierunki optymalizacji będą wyznaczone na podstawie właściwie sformułowanych wymagań oraz dostosowanego modelu finansowego wspierającego ich osiągnięcie.

Rezultaty oczekiwane od urzędów przez podmioty je nadzorujące powinny być spójne z ich misją oraz ideą działania administracji publicznej jako takiej. Urzędy powinny formułować te oczekiwania w postaci celów strategicznych oraz niezbędnych działań, np. optymalizacyjnych, i na bieżąco monitorować ich realizację. W sytuacji, kiedy kryterium uzyskanych dochodów zaczyna stanowić jedyny lub nadrzędny wyznacznik oceny realizacji procesów i ich efektów (np. wtedy, gdy kluczowym miernikiem jest liczba kontroli, w których stwierdzono uchybienia oraz związane z tym dochody w postaci mandatów i innych form kar finansowych), kierunki zmian w urzędzie nie będą właściwe z punktu widzenia misji zarówno urzędów, jak i całej administracji publicznej, a tym samym realizowana optymalizacja nie będzie jej w pełni wspierać.

Główny ciężar realizowanych procesów oraz wykorzystywanych do nich zasobów powinien być kładziony na działalność służebną, informacyjną i prewencyjną, czyli zgodną z misją administracji publicznej, a nie na działalność ukierunkowaną na sankcje, w szczególności finansowe, oraz realizowanie dochodów. Oczekiwania stawiane urzędom powinny spełniać poniższe kryteria:

- promowanie wartości i zasad działania administracji w taki sposób, aby jasno wskazywać pracownikom urzędów priorytety związane ze służebnością i ukierunkowaniem na działania prewencyjne;
- rozpatrywanie efektów, a w związku z tym kształtowanie celów i mierników procesów uwzględniających szeroko rozumianą jakość działania administracji;
- równoważenie działań i zasobów o charakterze prewencyjnym i reakcyjnym;
- ograniczanie do roli nadzoru lub całkowita rezygnacja z procesów, które nie muszą być realizowane przez urzędy, ponieważ mogą, a w niektórych przypadkach powinny być realizowane w sferze biznesowej albo przez organizacje pozarządowe.

Model finansowy powinien motywować urzędy do optymalnego działania. W przypadku urzędów centralnych, generujących dochody, zdarza się, że całość dochodów trafia do budżetu centralnego, a reguły, które zapewniałyby, że jakaś część ich powróci do danej jednostki, są niejasne. W takiej sytuacji urzędy, pomimo że mogłyby generować większe dochody, nie zawsze są tym zainteresowane, ponieważ wiąże się to najczęściej z koniecznością podejmowania dodatkowych wysiłków, ponoszenia z tego tytułu dodatkowego ryzyka oraz wydatkowania dodatkowych środków na optymalizację procesów. Taki wysiłek nie jest promowany przez obecny system finansowy. Model generowania i dystrybucji dochodów powinien zostać zweryfikowany tak, aby pozwolić na bardziej efektywne wykorzystywanie posiadanych zasobów, których utrzymanie jest niezbędne, oraz wspomagać zmiany wspierające osiąganie założonych rezultatów. Powinien on promować urzędy podejmujące próby optymalizacji swoich procesów w sposób umożliwiający bardziej efektywną realizację oczekiwań klientów i interesariuszy.

## 4.1 Optymalizacja struktur organizacyjnych

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytanie badawcze: *Jak wykorzystać zarządzanie procesowe do optymalizacji struktur organizacyjnych w urzędach?* zestawiono kluczowe informacje i dane dostępne na temat struktur poszczególnych urzędów oraz przeprowadzono analizy przedstawiające:

- organizację pracy w odniesieniu do realizowanych procesów;
- rozpiętość kierowania (liczba podwładnych bezpośrednio podległych poszczególnym stanowiskom kierowniczym);
- liczbę poziomów zarządzania w strukturach organizacyjnych;
- częstotliwość liczby realizacji procesu;
- struktury stanowisk oraz liczby zasobów alokowane do ich realizacji.

Niniejszy rozdział przedstawia wnioski wyciągnięte z wyżej wymienionych analiz oraz obserwacji poczynionych w trakcie realizacji działań doradczych w ramach projektu.

### 4.1.1 Rekomendacje

Po identyfikacji oraz analizie dalszych działań możliwych do podjęcia przez urzędy w celu wdrożenia oraz doskonalenia zarządzania procesowego oraz jego wykorzystania do optymalizacji struktur organizacyjnych stwierdzono, że większość z rekomendowanych działań odnosi się do większości urzędów objętych projektem i ma w nich zastosowanie. W związku z powyższym sformułowano i przedstawiono poniżej rekomendacje uniwersalne, umożliwiające planowanie i podejmowanie działań albo stanowiących kontynuację działań projektowych, albo wymagających podjęcia nowych inicjatyw w poszczególnych urzędach w zakresie zarządzania procesowego. Jednocześnie w przypadku konieczności uwzględnienia specyfiki poszczególnych urzędów lub grup urzędów, stosowne informacje zostały zawarte w treści rekomendacji, bez konieczności opracowania indywidualnych rekomendacji, adresowanych do poszczególnych urzędów.

#### Rekomendacja 1

Uwzględnienie zarządzania procesowego w dokumentach wewnętrznych urzędu

#### Uzasadnienie

Zaobserwowano prawidłowość, że w urzędach, w których działa zarządzanie procesowe, jest ono zazwyczaj usankcjonowane poprzez wpisanie do dokumentów prawa wewnętrznego urzędu, np. do regulaminu

organizacyjnego (np. Ministerstwo Gospodarki). Taki krok jest niezbędny do wprowadzenia zarządzania procesowego w urzędzie, aby wdrożyć i utrzymać produkty doradztwa. W sytuacji, kiedy urząd wykorzystuje zarządzanie procesowe, które nie jest usankcjonowane, mogą wystąpić przypadki, kiedy:

- właściciel procesu nie będzie znał swojej roli lub będzie ignorowany,
- zmiany wprowadzane w sposobie działania urzędu nie będą skutkowały zmianami w procesach, przez co mogą być wprowadzane w sposób nieefektywny.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomenduje się usankcjonowanie zarządzania procesowego w urzędzie poprzez:

- uwzględnienie w regulaminie organizacyjnym urzędu roli właściciela procesu oraz usankcjonowanie w oficjalnym dokumencie, np. załączniku do regulaminu, listy procesów oraz przypisania komórek organizacyjnych do poszczególnych procesów;
- zapewnienie mechanizmu weryfikacji uprawnień i pełnomocnictw w urzędzie pod kątem ciągłości działania kluczowych procesów w urzędzie;
- uwzględnienie w procesie zmiany aktów prawa wewnętrznego kroku weryfikacji zgodności projektowanych zmian z procesami.

#### **Rekomendacja 2**

Standaryzacja architektury procesów w grupach urzędów

### **Uzasadnienie**

W ramach realizacji projektu w każdym z urzędów zostały zidentyfikowane procesy realizowane w urzędzie. Dla każdego procesu określono interesariuszy, produkt procesu oraz zdarzenia inicjujące i kończące proces. W rezultacie urzędy dysponują zdefiniowaną hierarchią własnych procesów. Efektem prac było stworzenie architektury procesów. Architektury stworzone dla urzędów z tej samej grupy były zbliżone do siebie, aczkolwiek w każdym urzędzie występowały różnice wynikające z lokalnych uwarunkowań bądź odmiennego postrzegania przebiegu procesu przez zespół projektowy z strony urzędu. Większość uczestników projektu zdecydowała się wykorzystać do prac projektowych architektury specyficznych procesów dla danego urzędu, natomiast dwie grupy urzędów postanowiły w ramach prac projektowych przygotować jednolitą architekturę procesów dla grupy urzędów.

Z perspektywy realizacji projektu należy uznać, iż decyzja tych urzędów, które przygotowały jednolitą architekturę w ramach grupy urzędów, była krokiem w dobrą stronę. Z jednej strony pozwoliła na usprawnienie prac projektowych, z drugiej, dzięki niej zbudowano standardową architekturę procesów, która stanowi doskonałą bazę do dalszych prac w ramach wdrażania zarządzania procesowego w poszczególnych urzędach, przy jednoczesnym zapewnieniu spójności list procesów.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Wobec powyższego rekomenduje się stworzenie standardowych architektury procesów dla grup urzędów jako pierwszy krok na drodze do wdrożenia zarządzania procesowego w całej grupie urzędów. Rozpoczęcie prac nad jednolitą architekturą pozwala na:

- powołanie zespołów projektowych mapujących wspólne procesy;
- ustalenie spójnego zakresu procesów (zdarzenie inicjujące, zdarzenie kończące projekt);
- określenie wspólnej metodyki mapowania procesów i zbieranych danych oraz ustalenie stopnia szczegółowości map procesów;
- zbieranie doświadczeń i dobrych praktyk z poszczególnych urzędów podczas opracowywania ustandaryzowanych docelowych map procesów;
- określenie nomenklatury używanej przez wszystkie urzędy tego samego typu, w tym np. jednolite nazewnictwo wniosków, rejestrów, dokumentów używanych w procesach;
- ujednoczenie listy stanowisk w strukturach organizacyjnych.

Wdrożenie wyżej wymienionych rekomendacji doprowadzi w efekcie do standaryzacji działania poszczególnych urzędów w danej grupie, a także umożliwi:

- rzetelne porównanie efektywności pracy urzędów;
- ustanowienie standardowych mierników;
- standaryzację celów w grupie urzędów;
- polepszenie wizerunku grupy urzędów;
- ułatwienie dokonywania zmian celów i mierników oraz modyfikacji przebiegu procesów w przyszłości;
- usprawnienie wdrażania narzędzi IT i elektronicznych kanałów komunikacji z urzędem.

### **Rekomendacja 3**

Dostosowanie rozpiętości kierowania w urzędzie do realizowanych procesów

#### **Uzasadnienie**

W grupie urzędów biorących udział w projekcie zaobserwowano duże zróżnicowanie w zakresie rozpiętości kierowania (liczba bezpośrednich podwładnych przypadająca na jedno stanowisko kierownicze). Zarówno zbyt mała, jak i zbyt duża liczba podwładnych negatywnie wpływa na jakość kierowania w danej jednostce i może powodować obniżenie jakości procesów realizowanych przez daną komórkę organizacyjną.

W przypadku zbyt dużej liczby podwładnych kierownik nie może efektywnie wykonywać swoich funkcji kierowniczych i staje się bardziej administratorem zespołu niż jego przywódcą. Przykładem takich jednostek mogą być wydziały badań ankietowych w urzędach statystycznych, gdzie rozpiętość kierowania znacząco różni się od pozostałych jednostek. Taka sytuacja, połączona często z lokalizacją części pracowników w delegaturach, poza główną siedzibą urzędu, powoduje, że kierownik ma utrudniony nadzór nad pracownikiem oraz może mieć trudności z rzetelną oceną jego pracy i potencjału rozwojowego. Duża rozpiętość kierowania powoduje trudności w efektywnym wykonywaniu zadań z zakresu:

- delegowania i nadzorowania pracy podwładnych;
- zarządzania zasobami ludzkimi, np. oceny i rozwoju pracowników;

Odwrotną sytuację można zaobserwować w przypadku zbyt małej liczby podwładnych, która powoduje, że stanowisko kierownicze de facto jest stanowiskiem specjalistycznym i osoba na tym stanowisku nie wykonuje funkcji kierowniczych lub wykonuje je w bardzo ograniczonym zakresie.

## Opis rozwiązania i sposób wdrożenia

Rekomenduje się analizę obecnej struktury organizacyjnej urzędów pod kątem rozpiętości kierowania, z uwzględnieniem specyfiki realizowanych przez daną komórkę zadań:

- komórki wykonujące wysokospecjalistyczne procesy powinny charakteryzować się mniejszą liczbą podwładnych, aby umożliwić efektywny nadzór jakościowy nad procesem;
- komórki realizujące procesy powtarzalne albo o niskim poziomie skomplikowania mogą posiadać nieco większą liczbę pracowników, która jednak umożliwia kierownikowi kontakt z pracownikiem przynajmniej raz w tygodniu.

Dla komórek, w których zidentyfikowano zbyt dużą rozpiętość kierowania, rekomenduje się wdrożenie następujących rozwiązań:

- utworzenie zespołów roboczych w ramach komórki organizacyjnej posiadających lidera (np. koordynatora/zastępcę kierownika), który odciąża kierownika z części obowiązków;
- wydzielenie komórek organizacyjnych uwzględniających charakterystykę procesu tak, aby każdej z komórek można było przypisać odpowiedzialność za konkretny produkt w procesie (podział według rodzajów produktów lub poprzez pośredni produkt). Podległość wydzielonych komórek powinna zostać określona z uwzględnieniem ciągłości i efektywności całego procesu.

Dla komórek, w których zidentyfikowano zbyt małą rozpiętość kierowania, rekomenduje się wdrożenie rozwiązań polegających na:

- zwiększeniu zakresu merytorycznego, jakim zajmuje się komórka, poprzez połączenie z inną komórką, w szczególności, jeśli obie komórki realizują ten sam proces lub posiadają zbliżone kompetencje merytoryczne;
- zastąpieniu komórki organizacyjnej samodzielnymi stanowiskami pracy.

### Rekomendacja 4

Określenie poziomu parametrów jakości usług

## Uzasadnienie

Podczas prac nad procesami pomocniczymi (np. obsługa kadrowo-płacowa, finanse i księgowość IT) urzędów biorących udział w projekcie zaobserwowano, że tylko niewielka część urzędów bada satysfakcję klientów wewnętrznych z realizacji procesów pomocniczych oraz zdefiniowała parametry usług wewnętrznych i ich oczekiwany poziom. Powoduje to, że procesy pomocnicze, które są niezbędne do funkcjonowania urzędu, mogą negatywnie wpływać na efektywność procesów merytorycznych (np. dostępność narzędzi oraz usług IT wspomagających realizację zadań merytorycznych). W opisanej powyżej sytuacji, w której procesy pomocnicze nie są weryfikowane i oceniane z perspektywy klienta procesu, są bardziej podatne na utrwalenie nieefektywności opisanych poniżej:

- brak powtarzalnego przebiegu procesu oraz zdefiniowanych produktów procesu, którego przyczyną jest brak lub niestosowanie standardu postępowania powodującego, że jakość produktów procesu jest niestabilna;
- czas realizacji jest uzależniony od priorytetyzacji innych zadań osób realizujących proces, co powoduje, że jest trudno przewidywalny dla klienta procesu;

- produkt procesu przybiera w podobnych sprawach różne formy, np. papierowa, mailowa, informacja ustna, telefoniczna informacja (rezultat procesu);
- brak jasno zdefiniowanych zdarzeń inicjujących proces powoduje, że proces rozpoczyna się bez spełnienia wymaganych warunków, np. dostarczenia danych lub informacji, i skutkuje koniecznością ich uzupełnienia lub korekty wymaganych danych;
- brak zdefiniowanych punktów kontrolnych w procesie powoduje, że jakość i terminowość procesu nie jest mierzona lub jest mierzona w niewielkim stopniu.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomenduje się identyfikację katalogu usług wewnętrznych świadczonych przez procesy pomocnicze (kadrowo-płacowe, finansowe, wsparcia prawnego), realizowanych w urzędzie według następujących kryteriów:

- wysoka częstotliwość realizacji procesu;
- duża liczba klientów procesu.

Dla katalogu usług wewnętrznych należy ustalić parametry i oczekiwany poziom jakości poprzez:

- uzgodnienie parametrów jakości usługi, np. na podstawie badania satysfakcji klienta wewnętrznego;
- określenie oczekiwanego poziomu realizacji usługi, np. w formie karty usługi;
- dostosowanie przebiegu procesu tak, aby możliwy był pomiar wszystkich ustalonych parametrów; w szczególności należy zweryfikować w procesie: umiejscowienie, zakres, sposób realizacji (czynność, funkcjonalność systemu wspierającego proces) oraz przypisanie odpowiedzialności za działania mające na celu organicznie ryzyka występującego w procesie oraz zapewnienie i kontrolę jakości (tzw. punktów kontrolnych).

#### **Rekomendacja 5**

Stosowanie mechanizmów oceny usług wewnętrznych

### **Uzasadnienie**

Określenie parametrów i poziomu jakości dla usług wewnętrznych powinno być pierwszym krokiem do analiz ekonomiczno-finansowych mających na celu weryfikację zasadności dalszych działań optymalizacyjnych, takich jak:

- centralizacja usług wspólnych,
- realizacja części usług pomocniczych przez podwykonawców.

Urzędy, które monitorują poziom jakości usług wspólnych, są postawione przed dylematem wyboru optymalnego doboru modelu ich dostarczania. Często obserwowana jest sytuacja, kiedy urząd ma trudności z utrzymaniem oczekiwanego poziomu usług wspólnych, pomimo powziętych działań. Najczęstsze przyczyny takiego stanu, to:

- trudności z pozyskaniem lub utrzymaniem kompetencji merytorycznych niezbędnych do realizowania usług na oczekiwanym poziomie; może się to wiązać ze znacząco wyższą wyceną takich kompetencji na lokalnym rynku pracy;

- niezbędne kompetencje są w urzędzie dostępne jednak są potrzebne do realizacji innych procesów i nie da się ich w prosty sposób uzupełnić;
- usługa dostarczana przez wewnętrzne zasoby jest na oczekiwanym poziomie, jednak jest droga lub zapotrzebowanie na nią nie jest równomiernie rozmieszczone w czasie (np. potrzebna jest raz w tygodniu).

Po wykonaniu analiz ekonomiczno-finansowych może okazać się, że realizowanie danej usługi przez wewnętrzne zasoby urzędu nie jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomenduje się przeprowadzanie w miarę potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na 2-3 lata, analiz ekonomiczno-finansowej usług wspólnych w ramach:

- urzędu,
- grupy urzędów,
- urzędów zespolonych w danym województwie.

Po wykonaniu analiz ekonomiczno-finansowych może okazać się, że realizowanie danej usługi przez wewnętrzne zasoby urzędu nie jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem. W takiej sytuacji rekomenduje się zastosowanie innego modelu dostarczania usług wewnętrznych, takiego jak:

- centralizacja usług wspólnych,
- realizacja części usług wspólnych przez wykonawców zewnętrznych.

### **Rekomendacja 6**

Zastosowanie mechanizmów oceny usług wewnętrznych dla usług laboratoryjnych

### **Uzasadnienie**

W urzędach takich jak inspektoraty (WIIH, WIOŚ, WIW, WIORiN) oraz OUM usługi wewnętrzne obejmują badania specjalistyczne. W urzędach biorących udział w projekcie działają dwa modele dostarczania usług specjalistycznych:

- poprzez laboratoria scentralizowane, np. WIIH korzystają z sześciu laboratoriów UOKiK;
- poprzez lokalne laboratoria funkcjonujące w ramach struktury urzędu (np. WIORiN, WIW, WIOŚ, OUM, GDDKiA).

W odniesieniu do wymienionych powyżej modeli zaobserwowano występowanie nieefektywności polegających, między innymi na:

- niepełnym wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu laboratoryjnego;
- ograniczonym wykorzystywaniu specjalistycznych badań ze względu na brak możliwości interpretacji ich wyników (brak kompetencji w urzędzie do ich interpretacji), brak specjalistycznego sprzętu w danym urzędzie, wysokie koszty poszczególnych typów badań;
- utrzymywanie akredytacji laboratoriów w sytuacji, gdy nie jest to wymagane;
- występowanie w województwie kilku laboratoriów o podobnych możliwościach badawczych;



- nieuzasadniony transport – przesyłanie próbek wrażliwych na warunki otoczenia na dłuższe odległości w celu przeprowadzenia prostych procedur badawczych.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Tak jak w przypadku usług wspólnych, rekomenduje się identyfikację katalogu usług dotyczących badań specjalistycznych w urzędzie z uwzględnieniem analizy stosowanych procedur badawczych. W kolejnym kroku należy przeprowadzić w miarę potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na 2-3 lata, analizę ekonomiczno-finansową usług specjalistycznych w ramach urzędu, grupy urzędów oraz urzędów zespolonych w danym województwie. Jest to szczególnie ważne dla tych urzędów, których zadania w istotny sposób opierają się na przeprowadzanych analizach zgodności, w tym badaniach laboratoryjnych (np. inspektoraty). Jakość i efektywność dużej części procesów może być uzależniona od doboru i kosztów wymaganych badań, a co za tym idzie – dostępności właściwej procedury badawczej. Koszt usług specjalistycznych może znacząco się wahać w zależności od następujących czynników:

- kosztu pobrania i transportu próbki,
- częstotliwości wykonywania badania,
- zastosowanej procedury badawczej,
- poziomu kompetencji niezbędnego do przeprowadzenia procedury,
- sprzętu badawczego niezbędnego do przeprowadzenia procedury (w tym kosztów utrzymania),
- warunków (np. sterylne/niesterylne) i materiałów (np. odczynników) niezbędnych do przeprowadzenia procedury,
- poziomu kompetencji niezbędnych do interpretacji wyników badania,
- poziomu bezpieczeństwa i jakości, jaki musi spełniać jednostka wykonująca badanie (np. certyfikacja).

Po wykonaniu analiz ekonomiczno-finansowych może okazać się, że realizowanie danej usługi przez wewnętrzne zasoby urzędu nie jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem i w takiej sytuacji rekomenduje się zastosowanie innego modelu dostarczania usług wewnętrznych, takich jak:

- centralizacja usług wspólnych, np. poprzez laboratoria wojewódzkie (np. wspólne laboratoria dla kilku inspektoratów) lub centralne (np. wyspecjalizowane laboratorium dla całego kraju);
- realizacja części usług wspólnych przez wykonawców zewnętrznych.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku usług specjalistycznych zazwyczaj funkcjonuje model mieszany, w którym:

- tańsze i często wykonywane usługi realizuje się na miejscu siłami wewnętrznymi;
- usługi droższe lub wysokospecjalistyczne pozyskuje się na zewnątrz lub, w przypadku braku takich usług na rynku lub ograniczonej dostępności (np. wysokie koszty przy ograniczonym rynku dostawców), tworzy wyspecjalizowaną jednostkę.

Reorganizacja modelu dostarczania usług specjalistycznych generuje zagrożenia utraty kompetencji w kluczowych dla funkcjonowania urzędu obszarach związanych z wykorzystaniem specjalistycznych badań laboratoryjnych, np. dotyczących interpretacji wyników. Aspekt ten należy uwzględnić przy projektowaniu docelowego modelu dostarczania usług specjalistycznych, szacując koszt pozyskania i/lub posiadania kompetencji związanych z interpretacją wyników.

## Rekomendacja 7

### Ograniczanie liczby komórek realizujących proces

#### **Uzasadnienie**

W szeregu mapowanych procesów w grupie urzędów biorących udział w projekcie zaobserwowano istotne różnice w liczbie komórek zaangażowanych w ich realizację.

Procesy realizowane w dużej liczbie komórek, szczególnie w organizacjach o mniejszej dojrzałości procesowej, są mniej efektywne ze względu na:

- konieczność dekretnowania zadań za każdym razem, kiedy proces przechodzi z jednej komórki do drugiej, w efekcie zwiększana jest liczba dodatkowych działań nieprzynoszących wartości dodanej;
- różną priorytetyzację zadań w poszczególnych komórkach, co może generować przestoje w procesie;
- rozmycie odpowiedzialności za jakość produktu procesu;
- większe ryzyko pojawienia się zatorów komunikacyjnych oraz błędów związanych z przekazywaniem dokumentacji oraz informacji, co może wpływać na terminowość oraz jakość procesu.

Na występowanie takich procesów są szczególnie narażone duże urzędy albo te, których struktury organizacyjne nie są zbudowane na podstawie architektury procesów.

#### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomenduje się uwzględnienie podczas przeglądu/analizy procesów weryfikacji liczby i rodzaju komórek realizujących kroki w procesie, z uwzględnieniem niezbędnych kompetencji merytorycznych do realizacji analizowanych działań w ramach procesów. Taka analiza powinna koncentrować się na identyfikacji:

- procesów, w których wstępuje duża liczba komórek oraz stanowisk zaangażowanych w ich realizację;
- kroków nieprzynoszących wartości lub przynoszących niewielką wartość dodaną, związanych ze strukturą komórek organizacyjnych oraz stanowisk zaangażowanych w realizację procesu, np. dekretacje, opinie, akceptacje.

Dla procesów spełniających powyższe kryteria rekomenduje się wdrożenie rozwiązań:

- umożliwiających skoncentrowanie przebiegu procesu w obrębie jak najmniejszej liczby komórek, np. zmiana struktury organizacyjnej tak, aby proces przebiegał w jednej komórce lub niewielkiej liczbie komórek organizacyjnych;
- umożliwiających eliminację kroków o charakterze opinii/akceptacji, przy zachowaniu oczekiwanej jakości, akceptowalnym ryzyku oraz zgodności z obowiązującymi przepisami, np. kategoryzacja spraw w celu dopasowania optymalnej ścieżki dla wymaganych opinii oraz akceptacji.

## Rekomendacja 8

Zróżnicowanie modelu realizacji procesów związanych z obsługą klientów w celu uwzględnienia typu oraz trudności sprawy

### **Uzasadnienie**

Realizacja procesów, która związana jest z obsługą klienta, opiera się na dwóch modelach. W modelu pierwszym klienci załatwiają swoje sprawy bezpośrednio z pracownikiem merytorycznym, często w jego miejscu pracy, w modelu drugim klienci mają kontakt – przynajmniej na pierwszym etapie procesu – z pracownikami, np. biura obsługi klienta. W praktyce z punktu widzenia optymalnego realizowania przez urzędy procesów oba modele mogą być właściwe. Praktycznym problemem, który związany jest z nieoptymalnym realizowaniem procesów, jest zastosowanie niewłaściwego modelu dla danego procesu. W większości przypadków nieoptymalne realizowanie procesów związanych z kontaktem z klientem wynika z konieczności zaangażowania pracownika merytorycznego do pierwszego kontaktu z klientem. Taką sytuację można zaobserwować wtedy, gdy nie funkcjonuje np. tzw. pierwsza linia wsparcia w procesie udzielania informacji. W takich przypadkach zarówno w kontakcie zdalnym (telefonicznym), jak i bezpośrednim (wizyta klienta w urzędzie) nie wykorzystuje się optymalnie zasobów (konieczność udzielania prostych informacji przez pracowników o specjalistycznej wiedzy, niewymaganej często w pierwszym kontakcie z klientem), a także marnotrawstwo zasobów (kontakt jednego pracownika z klientem w miejscu pracy tego pracownika, w którym najczęściej pracuje kilka osób, powoduje dezorganizację pracy wszystkich pracowników będących w danym pomieszczeniu). Należy jednakże zaznaczyć, że część procesów musi być realizowana w taki sposób, że klient ma do czynienia bezpośrednio z pracownikiem merytorycznym już przy pierwszym kontakcie, ponieważ ogniwa pośrednie mogłyby wydłużać proces i podnosić jego koszty, jak również powodować niezadowolenie klientów.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

W celu zapewnienia optymalnego wykorzystania zasobów do realizacji procesów związanych z obsługą klienta, uwzględniając zarówno kwestie kosztów, jak i jakości obsługi, rekomenduje się:

- przeprowadzenie w każdym z urzędów analizy pod kątem zasadności zastosowanie jednego z modeli obsługi klienta dla poszczególnych procesów oraz określenie, który z modeli będzie optymalny; należy zakładać, że w większości urzędów niezbędne będzie zastosowanie obydwu modeli w zależności od procesu;
- wprowadzenie, tam, gdzie to możliwe i zasadne, pierwszej linii wsparcia, w szczególności dla kontaktów telefonicznych.

## Rekomendacja 9

Aktualizacja systemów zarządzania jakością na podstawie opracowanych produktów projektu

### **Uzasadnienie**

Podczas prac projektowych w komponentcie zarządzanie przez procesy (ZPP) dla wszystkich urzędów biorących udział w projekcie opracowano aktualną architekturę procesów oraz zmapowano co najmniej 10 wybranych procesów. W przypadku urzędów posiadających działające systemy zarządzania jakością, a w szczególności certyfikaty wg norm ISO i akredytacje PCA, architektura procesów funkcjonująca w tych systemach może różnić się od zidentyfikowanej na etapie prac projektowych. Taka sytuacja może występować wówczas, gdy systemy jakości nie uwzględniały zmian, jakie zaszły w sposobie funkcjonowania urzędu, lub podział i poziom szczegółowości opracowanej architektury procesów różni się od wykorzystanego w systemie zarządzania

jakością. Funkcjonowanie podwójnego opisu procesów jest niekorzystne dla działania tych systemów i może spowodować:

- istnienie różnych/niespójnych zapisów w formalnych dokumentach, co może narazić urząd na negatywny wynik audytów i kontroli;
- brak możliwości efektywnego zarządzania procesami w urzędzie, z uwagi na dublujące się lub zachodzące na siebie zakresy procesów, różne cele i mierniki oraz możliwe konflikty dotyczące właścicielstwa procesów.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomenduje się wykorzystanie wypracowanej w ramach projektu architektury procesów do zaktualizowania systemów zarządzania jakością poprzez:

- aktualizację formalnej dokumentacji systemów (np. księgi jakości, karty procesów) w zakresie architektury procesów oraz sposobu ich opisu, w tym uwzględnienie wszystkich procesów zidentyfikowanych w ramach prac projektowych;
- dostosowanie funkcjonujących mechanizmów monitorowania i doskonalenia procesów do zaktualizowanej architektury procesów.

W urzędach posiadających certyfikację systemu zarządzania jakością rekomenduje się analizę konieczności jej utrzymania w świetle obowiązujących przepisów w tym zakresie. W celu minimalizacji kosztów funkcjonowania systemów zarządzania w urzędach rekomenduje się przeanalizowanie zasadności utrzymywania certyfikacji i ewentualne stopniowe odchodzenie od niej przy jednoczesnym zapewnieniu funkcjonowania systemu. Zaleca się jednocześnie dalsze funkcjonowanie i doskonalenie systemów zarządzania wg norm ISO, bez ich formalnej certyfikacji, w tym zapewnienie audytu systemu, wykonywanego przez przedstawicieli innych urzędów (np. z tej samej grupy urzędów).

### **Rekomendacja 10**

Jednolite interpretacje wydawane przez organ nadzorujący

### **Uzasadnienie**

W przypadku części urzędów można zidentyfikować marnotrawstwo zasobów, a w szczególności czasu pracowników, wynikające z konieczności wypracowywania w każdym z urzędów własnej interpretacji przepisów i sposobów postępowania. Oprócz marnotrawstwa czasu, o którym mowa powyżej, odnotować można również ryzyko związane z tym, że klienci, którzy prowadzą działalność na obszarze właściwym dla kilku organów, np. wojewódzkich inspektorów, mogą się spotkać z różnorodną interpretacją i sposobem realizacji tych samych przepisów.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Tam, gdzie jest to możliwe i zasadne, rekomenduje się wprowadzenie rozwiązań, które zoptymalizują procesy realizowane w urzędach przez ograniczenie czasu poświęcanego w wielu urzędach temu samemu zagadnieniu (dublowaniu działań), jak również zmniejszą ryzyko różnic interpretacyjnych. W szczególności rekomenduje się:

- stosowanie w jak najszerszym zakresie wydawania interpretacji, wytycznych i innych form standaryzujących podejście i działania przez właściwe organy nadzorujące;

- wprowadzenie rozwiązań polegających na wydawaniu wiążących zarówno dla organów, jak i klientów, interpretacji prawa na wzór interpretacji indywidualnych prawa podatkowego.

Zaleca się, aby interpretacje i wytyczne, które są w chwili obecnej i będą w przyszłości wydawane przez podmioty nadzorujące, i które stanowią podstawę do działań prowadzonych w podmiotach nadzorowanych były w dostępne na stronie biuletynu informacji publicznej lub na stronie internetowej podmiotu nadzorującego.

### **Podsumowanie rekomendacji**

Przedstawione powyżej rekomendacje działań możliwych do podjęcia przez urzędy celem wdrożenia i doskonalenia zarządzania procesowego oraz optymalizacji struktur organizacyjnych urzędów **wymagają priorytetyzacji oraz dostosowania do możliwości realizacyjnych poszczególnych urzędów**. Rezultatem powyższego działania powinien być plan wdrożenia definiujący:

- Cel planowanych działań;
- Wskaźniki produktów oraz oczekiwanych rezultatów;
- Etapy wdrożenia oraz główne działania / kamienie milowe oraz harmonogram ich realizacji;
- Odpowiedzialności za wdrożenie (poziom urzędu lub urzędu nadzorującego) oraz zespół dedykowany do realizacji prac;
- Punkty stuku oraz konieczne współdziałanie z innymi inicjatywami realizowanymi lub planowanymi do podjęcia w urzędzie.

**Bardzo istotnym elementem planowania wdrożenia w grupie urzędów danego typu jest włączenie urzędów nadzorujących zarówno w zakresie propagowania rozwiązań szczegółowych w grupie urzędów, jaki i aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu rekomendacji.**

## **4.2 Zwiększanie efektywności alokacji zasobów ludzkich**

W niniejszym rozdziale przedstawiono wnioski i rekomendacje wynikające z postawionego przed wykonawcą pytania badawczego: *Jak wykorzystać zarządzanie procesowe do podniesienia efektywności alokacji zasobów ludzkich?*

Wnioski zawarte w niniejszym rozdziale zostały opracowane na podstawie analizy danych dotyczących alokacji zasobów dla procesów wspólnych w ramach grup urzędów, zebrane podczas realizacji działań doradczych w ramach Zadania 1 i Zadania 2 projektu PCK.

W wyniku analiz wskazano m.in. podobieństwa i różnice oraz wynikające z nich możliwości doskonalenia w zakresie wykorzystania zasobów ludzkich. Przedstawiono również podsumowania analiz danych, dotyczące m.in. czasu realizacji, częstotliwości/liczby realizacji w odniesieniu do alokowanych zasobów ludzkich dla porównywalnych procesów w grupach urzędów i obszarów stwarzających przestrzeń do doskonalenia.

Przykłady przeprowadzonych analiz:

- Zestawienie porównywanych procesów wg grup urzędów lub grup procesów (np. wybrane procesy pomocnicze) w przypadku, gdy nie było możliwe zdefiniowanie grupy urzędów (np. urzędy centralne i ministerstwa), w zakresie częstotliwości/liczby realizacji procesu;

- Zestawienie porównywanych procesów wg grup urzędów lub grup procesów (np. wybrane procesy pomocnicze), w przypadku, gdy nie było możliwe zdefiniowanie grupy urzędów (np. urzędy centralne i ministerstwa), w zakresie struktury stanowisk oraz liczby zasobów alokowanych do ich realizacji;
- Zestawienie możliwych do wprowadzenia zmian systemowych w zakresie podziału zadań w grupach urzędów, ze wskazaniem trudności z ich wdrożeniem.

#### 4.2.1 Rekomendacje

Po identyfikacji oraz analizie dalszych działań możliwych do podjęcia przez urzędy w celu wdrożenia i doskonalenia zarządzania procesowego oraz jego wykorzystania do zwiększenia efektywności alokacji zasobów ludzkich stwierdzono, że większość z rekomendowanych działań odnosi się do większości urzędów objętych projektem i ma w nich zastosowanie. W związku z powyższym sformułowano i przedstawiono poniżej rekomendacje uniwersalne, umożliwiające planowanie i podejmowanie działań albo stanowiących kontynuację działań projektowych, albo wymagających podjęcia nowych inicjatyw w poszczególnych urzędach w zakresie zarządzania procesowego. Jednocześnie w przypadku konieczności uwzględnienia specyfiki poszczególnych urzędów lub grup urzędów stosowne informacje zostały zawarte w treści rekomendacji, bez konieczności opracowania indywidualnych rekomendacji dla poszczególnych urzędów.

##### **Rekomendacja 1**

Opracowanie katalogu mierników dla stanowisk pracy oraz cykliczna analiza alokacji zasobów w procesach

#### ***Uzasadnienie***

Na podstawie przeprowadzonych analiz dla procesów wspólnych zaobserwowano różnice w alokacji zasobów dla poszczególnych procesów pomiędzy urzędami realizującymi tożsame zadania, jednocześnie brak jest mierników definiujących wymagania, co do skuteczności oraz efektywności poszczególnych stanowisk realizujących procesy.

Procesy charakteryzujące się wysoką liczbą ich uczestników, szczególnie w organizacjach o mniejszej dojrzałości procesowej, są mniej efektywne ze względu na:

- dużą liczbą działań związanych z przekazywaniem informacji;
- pojawiające się przestoje pomiędzy krokami realizowanymi przez inne osoby;
- rozmycie odpowiedzialności za jakość produktu procesu;
- większe ryzyko pojawienia się zatorów komunikacyjnych oraz błędów związanych z przekazywaniem dokumentacji oraz informacji, co może wpływać na terminowość oraz jakość procesu;
- dłuższy czas realizacji procesu.

Na nieadekwatną alokację zasobów szczególnie narażone są procesy skierowane do dużej liczby klientów (np. kadrowe) lub takie, do których realizacji potrzebny jest szeroki wachlarz kompetencji.

#### ***Opis rozwiązania i sposób wdrożenia***

Rekomenduje się opracowanie i wdrożenie katalogu mierników dla stanowisk, uwzględniających specyfikę realizowanych procesów. Jednocześnie zaleca się uwzględnienie podczas przeglądu/analizy procesów analizy alokacji zasobów w procesie, z uwzględnieniem analizy parametrów procesu odnoszących się do jego czasu trwania i parametrów jakościowych.

Taka analiza powinna koncentrować się na identyfikacji:

- procesów, w których wstępuje duża liczba stanowisk zaangażowanych w ich realizację;
- liczby oraz sekwencji kroków realizowanych przez różne stanowiska;
- nierównomiernego obciążenia pracą stanowisk realizujących proces.

Dla procesów spełniających powyższe kryteria rekomendujemy:

- wdrożenie rozwiązań umożliwiających skoncentrowanie przebiegu procesu w ramach jak najmniejszej liczby stanowisk, np. umożliwienie realizacji wielu działań w procesie przez wyznaczone stanowiska, dysponujące szerszymi kompetencjami oraz poprzez eliminację kroków wnoszących niewielką wartość;
- zmianę przebiegu procesu tak, aby jak najwięcej kroków realizowanych przez jedną osobę następowało po sobie, w celu eliminacji zbędnych kroków związanych z przekazywaniem zadań; z uwagi na fakt, iż po zmianie przebiegu procesu może nastąpić zmiana zakresu kompetencji niezbędnych do jego realizacji, każdorazowa zmiana przebiegu procesu powinna skutkować weryfikacją wymaganych do jego realizacji kompetencji – w takiej sytuacji należy zaktualizować modele kompetencji dla stanowisk, dla których nastąpiła zmiana oraz uwzględnić w planie wdrożenia nowego przebiegu procesu działania mające na celu z rozwój i/lub pozyskanie wymaganych kompetencji.

Jednocześnie rekomenduje się monitorowanie realizacji wszystkich procesów w urzędzie, w celu weryfikacji na poziomie procesu oraz poszczególnych stanowisk przyjętych mierników, oraz podejmowanie działań mających na celu zapewnienie oraz optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich, technicznych oraz finansowych.

### **Rekomendacja 2**

Efektywne zarządzanie czasem pracy poprzez stosowanie różnorodnych form zatrudnienia oraz organizacji pracy

### **Uzasadnienie**

Czas pracy pracowników urzędu i sposób jego rozliczania obecnie nie zawsze jest dostosowany do potrzeb klientów oraz zakresu realizowanych zadań, co prowadzi do nieefektywnego wykorzystania zasobów:

- W części urzędów nie ma możliwości rozliczania czasu pracy po godzinach urzędowania, co powoduje konieczność dzielenia realizowanych zadań na kilka wizyt, zwiększając ilość czasu spędzanego na realizację działań niedodających wartości w procesie (np. dojazdy do klientów).
- Większość urzędów nie dostosowuje swoich godzin urzędowania do potrzeb klientów lub realizuje to w niewielkim zakresie – jeden dzień w tygodniu.
- Urzędy nie wykorzystują możliwości zatrudniania dodatkowych zasobów na krótki okres lub oddelegowania pracowników do realizacji zadań w innym urzędzie, w celu rozładowania spiętrzenia prac powodowanych sezonowością niektórych procesów lub koniecznością realizacji wcześniej nieplanowanych zadań np. zleconych przez organ nadzorujący.
- W urzędach nie praktykuje się powoływania zespołów zadaniowych/grup ekspertów wyznaczonych do realizacji zadań w ramach grup urzędów.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Rekomenduje się identyfikację procesów i zadań, które:

- wymagają wyjazdów i pracy w siedzibie klienta lub poza urzędem;

- wymagają niestandardowych godzin obsługi klientów;
- realizowane są sezonowo i cechują się znacznym spiętrzeniem prac w krótkim czasie;
- mogą wymagać, z uwagi na kompleksowość oraz interdyscyplinarny charakter, zaangażowania specjalistów z różnych urzędów.

Dla zidentyfikowanych procesów spełniających powyższe kryteria rekomenduje się wdrożenie rozwiązań takich jak:

- zwiększenie elastyczności czasu pracy, np. rozliczanie czasu pracy przeznaczonego na dojazd do i od klienta poza godzinami pracy urzędu lub planowanie i rozliczanie czasu pracy w określonych przedziałach czasu, np. okresach tygodniowych;
- zatrudnianie dodatkowych zasobów do realizacji zadań w okresach spiętrzenia prac w oparciu o umowy czasowe;
- realizacja programu praktyk pracowniczych, w tym dla słuchaczy KSAP, kontynuacje praktyk studenckich;
- wprowadzenie mechanizmów, w tym regulacji prawnych, umożliwiających oddelegowanie pracowników do pracy w innym urzędzie oraz powołanie zespołów zadaniowych składających się z pracowników różnych urzędów.

### **Rekomendacja 3**

Dostosowanie wdrażanych systemów elektronicznego zarządzania obiegiem dokumentów do procesów realizowanych w urzędzie

### **Uzasadnienie**

Wdrażanie systemów wspomagających zarządzanie obiegiem dokumentacji w urzędach jest niezbędnym krokiem prowadzącym do zwiększania efektywności pracy urzędów oraz zmniejszania kosztów operacyjnych. Obecnie obserwuje się dwie strategie wdrażania tego typu systemów:

- wdrożenia prowadzone pod nadzorem i we współpracy z urzędami wojewódzkimi (np. wybrane urzędy administracji zespolonej);
- wdrożenia prowadzone pod nadzorem i we współpracy z urzędem nadzorującym (np. urzędy statystyczne).

Podstawowym zagadnieniem spotykanym w większości urzędów wdrażających systemy obiegu dokumentów jest ich niedopasowanie do przebiegu procesów w danym urzędzie. Wynika to zarówno z braku wdrożonego zarządzania procesowego (brak opisu procesów), jak i z przyjętego zestandaryzowanego schematu wdrażania systemów. Inne zagadnienia występujące przy wdrożeniach, to:

- Wdrażane są gotowe, standardowe systemy, nieprzewidujące znaczącego dostosowania do lokalnych potrzeb;
- Uniwersalność wdrażanych rozwiązań powoduje, iż uwzględniają one jedynie najczęstsze, wspólne wymagania różnych jednostek administracji rządowej i samorządowej;
- Wsparcie przez nowo wdrażany system (automatyzacja) nieoptymalizowanych procesów i powiązane z tym ograniczenie możliwości późniejszego usprawnienia procesów;
- Wsparcie w rozwoju i zmianie systemów jest scentralizowane w urzędach nadzorujących wdrożenie (np. dla urzędów wojewódzkich zmiana/poprawka wiąże się z jej wprowadzeniem dla wszystkich urzędów biorących udział we wdrożeniu, mimo iż może nie być zasadna dla części z nich);



- Brak jednolitego sposobu wdrożenia i zakresu stosowania tego samego systemu w grupie urzędów danego typu z uwagi na różny zakres organizacji i nadzoru nad wdrożeniem przez urzędy wojewódzkie;
- Urzędy tego samego typu używają różnych systemów zarządzania obiegiem dokumentów, np. stosowanie w grupie RDOŚ zarówno systemu EZD, jak i EDOK;
- Nadużywanie wyłączeń z EZD, to jest dopuszczenie do funkcjonowania poza system szeregu typów dokumentów (JRWA), które powinny być zarezerwowane na wyjątkowe sytuacje, np. dokumenty wielkoformatowe (do przeglądania niezbędna jest dodatkowa infrastruktura techniczna) Powyższe elementy wpływają na brak pełnego wykorzystania wdrażanych systemów oraz ich dostosowania do specyfiki pracy danego typu urzędu lub warunków lokalnych w danym urzędzie.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

W celu zwiększenia wartości dodanej wynikającej z wdrożenia systemów zarządzania obiegiem dokumentacji w urzędach rekomenduje się przygotowanie do prac wdrożeniowych poprzez:

- opracowanie architektury procesów urzędu;
- opisanie procesów urzędu, ze szczególnym naciskiem na identyfikację:
  - punktów styku urzędu z interesariuszami zewnętrznymi,
  - dokumentacji przetwarzanej przez urząd, jej formy, zawartości, ilości i czasu przetwarzania,
  - jasnego określenia zasad przyznawania wyłączeń w celu ograniczenia ich liczby;
- podział opracowanych procesów ze względu na kanał i preferowaną formę komunikacji interesariuszy z urzędem, np.:
  - procesy, w których interesariusz kontaktuje się z wyznaczonym pracownikiem prowadzącym sprawę,
  - procesy, w których sprawa jest realizowana przez wielu pracowników urzędu,
  - analizę słabych stron procesów, analizę potrzeb i oczekiwanych funkcjonalności z perspektywy różnych grup użytkowników (właściciele procesów, kierownicy komórek organizacyjnych, uczestnicy procesu),
  - zaprojektowanie i opisanie zoptymalizowanych procesów,
  - wdrożenie systemu zarządzania obiegiem dokumentów w urzędzie dostosowanego do zaprojektowanych procesów biznesowych i potrzeb urzędu.

Dodatkowo należy rozważyć dostosowanie obecnie funkcjonujących zapisów prawnych do elektronicznego obiegu dokumentacji w sytuacjach, kiedy przepisy wymuszają obieg papierowy dokumentacji.

Po wprowadzeniu elektronicznego obiegu dokumentacji w poszczególnych urzędach oraz grupie urzędów i ustabilizowaniu funkcjonowania systemu należy rozważyć maksymalne zastępowanie korespondencji i dokumentacji papierowej na rzecz elektronicznego zarządzania dokumentami w rozumieniu instrukcji kancelaryjnej.

#### **Rekomendacja 4**

Zwiększenie wykorzystania funkcjonalności systemów zarządzania obiegiem dokumentów

### **Uzasadnienie**

Stosowane w urzędach systemy zarządzania obiegiem dokumentów wdrożone zostały przede wszystkim w celu minimalizacji przetwarzania dokumentacji papierowej przez urzędy, zwiększenia efektywności pracy związanej z przetwarzaniem dokumentów oraz jako wsparcie w realizacji procesów. Systemy tego typu wymuszają zmianę

organizacji pracy i przyzwyczajzeń pracowników, co w początkowym etapie wdrożenia sprawia, iż systemy te postrzegane są nie jako usprawnienie a dodatkowy narzut pracy (w szczególności na etapie funkcjonowania dwóch systemów obiegu dokumentacji w urzędzie). Wdrożenie systemów zarządzania obiegiem dokumentów pozwala w dłuższej perspektywie ich funkcjonowania na zredukowanie kosztów operacyjnych oraz zwiększenie efektywności pracy.

Pomimo wyżej wymienionych zalet systemów zarządzania obiegiem dokumentów, w trakcie realizacji projektu zaobserwowano, iż pełen potencjał tych systemów jest wykorzystywany w stosunkowo niewielkiej liczbie jednostek administracji rządowej.

- Zaobserwowano ograniczone wykorzystanie funkcjonalności monitorowania realizacji spraw oraz monitorowania alokowania pracowników do spraw – np. przydzielanie nowych spraw nie odbywa się na podstawie danych o aktualnym obciążeniu pracą.
- Elektroniczny kanał komunikacji międzywydziałowej nie jest w pełni wykorzystywany – zdarzają się przypadki wymiany danych, wniosków w formie papierowej pomimo wdrożenia systemu.
- Występują nadmiarowe przepływy dokumentów (np. sekretariat jako komórka pośrednicząca w komunikacji między wydziałami).

Dodatkowo należy zauważyć, iż dane gromadzone przez wdrożone systemy obiegu dokumentów nie są w pełni wykorzystywane, tj. dane przetwarzane te przez systemy są wystarczające, by podejmować na ich podstawie decyzje regulujące organizację pracy urzędu o charakterze krótko-, średnio- i długoterminowym, mimo to nie są używane w tym celu.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

W celu realizacji proponowanych rozwiązań powyżej postawionych kwestii rekomendujemy:

- przeanalizowanie sposobu wykorzystania systemów zarządzania obiegiem dokumentów w urzędzie w zakresie zbadania stopnia wykorzystywania przez urząd standardowej funkcjonalności wykorzystywanych przez urzędy systemów;
- dokonanie przeglądu i usprawnienia przyjętego obiegu dokumentów w urzędzie;
- integrację elektronicznego obiegu dokumentów z systemami funkcjonującymi w urzędzie;
- wykorzystanie danych zgromadzonych przez użytkowane systemy, tj. informacji o ilości, typie, czasie trwania spraw, pracownikach prowadzących sprawy, przetwarzanych dokumentach, czasie ich przetwarzania, do:
  - planowania pracy urzędu na podstawie danych historycznych,
  - analizowania procesów pod względem ilościowym i jakościowym (identyfikacja wąskich gardeł, identyfikacja redundantnych działań, identyfikacja błędów jakościowych na podstawie analizy działań wykonywanych w procesie wielokrotnie, analizy obciążenia pracą w średnim i długim okresie, analizy efektywności realizacji procesów przez poszczególnych pracowników/komórki organizacyjne/urzędy danego typu),
  - doskonalenia procesów na podstawie zgromadzonych danych (np. w zakresie koniecznej liczby wymaganych zasobów w różnych okresach (np. ze względu na sezonowość obciążenia) możliwość równoległego wykonywania działań w procesach),
  - reagowania na bieżące trudności występujące w procesach (np. spiętrzenie prac).

## Rekomendacja 5

### Standaryzacja obsługi klienta w grupie urzędów

#### **Uzasadnienie**

W trakcie trwania projektu zaobserwowano brak spójności w sposobie obsługi klientów w ramach jednego typu urzędów. Poszczególne urzędy korzystają z różnych wzorów wniosków, formularzy, zgłoszeń składanych przez interesariuszy. Zawartość ww. dokumentów w wielu przypadkach jest zdefiniowana przez odpowiednią ustawę, aczkolwiek ich struktura i konstrukcja jest różna, co buduje/potęguje wizerunek niejednorodnej i podzielonej administracji rządowej.

Dodatkowym aspektem w zakresie obsługi klienta są różne procesy/procedury oraz różne podejście do obsługi i realizacji spraw w poszczególnych urzędach, które skutkują zróżnicowaniem pod względem czasu realizacji spraw, stopnia zadowolenia klientów oraz jakości świadczonych usług. Poniżej zaprezentowano najczęściej obserwowane nieefektywności w zakresie obsługi klienta:

- Wszystkie urzędy zostały zobowiązane do wydłużenia godzin urzędowania o jeden dzień w tygodniu, aczkolwiek większość wydłużyła je nieznacznie (np. tylko o pół godziny) – wydłużenie czasu pracy urzędu jest szczególnie istotne w dużych miastach.
- Urzędy w ograniczonym stopniu wykorzystują elektroniczne kanały komunikacji i obsługi internetowej (interaktywne formularze; skrzynka ePUAP urzędu).
- Strony internetowe urzędów są nieczytelne i niedostosowane do współczesnych realiów – tylko nieliczne strony przygotowano według najnowszych standardów (położenie nacisku na czytelność, przejrzystość, często aktualizowaną treść, kontrast, różne wersje językowe).
- Niewystarczającą wagę przykładają do czytelności tablic informacyjnych w urzędach. W przypadku, gdy tablice informacyjne są udostępnione dla interesariuszy zazwyczaj odzwierciedlają strukturę organizacyjną urzędu, co dla klienta najczęściej nie stanowi cennej informacji. Tablice informacje powinny pozwalać na łatwą identyfikację, co, gdzie i jak klient może załatwić.
- Dezaktualizacja kart informacyjnych/kart usług dla klienta – nieliczne urzędy posiadają procedury zapewniające bieżącą aktualizację kart.
- Ograniczony kontakt e-mailowy z urzędnikami – nawet, jeśli podane są indywidualne adresy e-mail na stronie internetowej urzędu, czas odpowiedzi najczęściej jest podobny jak w przypadku korespondencji tradycyjnej, co przeczy idei szybkiej i łatwej komunikacji.

#### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

W celu realizacji powyżej postawionych kwestii rekomendujemy:

- ustandaryzowanie i uproszczenie w ramach grupy urzędów wniosków, formularzy, dokumentów, zarówno składanych przez interesariuszy, jak i będących produktem procesów urzędu (w zakresie formy i zawartości);
- publikacja i udostępnienie w przystępnej formie informacji na temat przebiegu procesu, np. w formie diagramu, umożliwiających szybkie zorientowanie się co do realizowanych przez urząd działań i punktów interakcji z klientem; przeanalizowanie i opracowanie w ramach grupy urzędów standardów dotyczących obsługi klienta dopasowanych do jego potrzeb i uwzględniających różne kanały komunikacji z klientem (forma elektroniczna, np. poczta elektroniczna, e-usługi czy też bezpośredni kontakt z urzędnikiem) oraz

dostępność i zakres obsługi (biuro obsługi klienta dostępne w godzinach urzędowania, non-stop poprzez portal internetowy etc.).

- ujednoczenie witryn internetowych w grupach urzędów;
- promowanie komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem poczty elektronicznej, formularzy interaktywnych, platform usług publicznych oraz punktów obsługi/dostępu umożliwiających kompleksowe załatwienie sprawy, tzw. procedura jednego okienka (*one-stop-shop*);
- opracowanie wspólnych dla grupy urzędów usług na ePUAP;
- wprowadzenie procedury badania satysfakcji klienta, zbierania opinii klienta na temat działania urzędu oraz włączenia klientów, np. w formie konsultacji lub opiniowania, w proces opracowania standardów obsługi dopasowanych od ich potrzeb;
- rozwój pracowników urzędu w zakresie kompetencji wymaganych dla osób odpowiedzialnych za bezpośredni kontakt z klientem.

## Rekomendacja 6

Wdrożenie i promowanie mechanizmów zgłaszania usprawnień

### Uzasadnienie

Mapy procesów odzwierciedlające obecny przebieg procesów oraz dane o realizacji procesów (wskaźniki) są podstawą do ich usprawniania w ramach planowania i podejmowania działań korygujących oraz zapobiegawczych w ramach doskonalenia procesów. Pozwalają one na analizę przebiegu procesu oraz identyfikację jego słabych stron, w tym identyfikację powtarzających się działań w ramach procesów, które nie przynoszą wartości (np. każdorazowe wydruki wersji roboczych dokumentów). Podczas prac projektowych zaobserwowano, że wiele urzędów nie posiada mechanizmów zapewniających ustrukturyzowane, powtarzalne podejście do identyfikacji oraz wdrażania usprawnień w organizacji pracy oraz w realizowanych procesach. Urzędy, w których można częściej zaobserwować takie mechanizmy to urzędy posiadające działające systemy zarządzania jakością oraz ekozarządzania i audytu. Jednak również w tych urzędach rzadko spotyka się rozwiązania wspierające zgłaszanie usprawnień przez pracowników najniższego szczebla. Jak wynika z doświadczeń, to właśnie pracownicy wykonujący dany proces na co dzień najczęściej wiedzą, jakie elementy można w nim usprawnić, a co za tym idzie, jak optymalnie alokować zasoby w danym procesie.

Najczęstsze zgłaszane bariery usprawniania procesów to:

- brak czasu i środków finansowych na przeprowadzenie warsztatów optymalizacyjnych oraz działań promujących działania usprawniające;
- pozostawienie właściciela procesu z zadaniem jego usprawniania bez wyposażenia w metody i narzędzia stosowane do tego celu;
- przeświadczenie, że usprawnienia mogą się wiązać z dużymi zmianami w procesie lub organizacji, generującymi duże koszty;
- niedoceniające korzyści z wdrożenia małych usprawnień;
- brak ekspertów z dziedziny, której dotyczy proces.

### Opis rozwiązania i sposób wdrożenia

Rekomenduje się wdrożenie programu drobnych usprawnień, opartego na metodach optymalizacji stosowanych w projekcie, np. identyfikacji obszarów marnotrawstwa, opracowania karty usprawnień. Taki

program powinien obejmować działania zarówno w samym urzędzie, jak i w grupie urzędów. Program drobnych usprawnień powinien składać się z:

- regularnych spotkań właściciela procesu z uczestnikami i klientów procesu (np. śniadania usprawnieniowe); spotkania powinny polegać na przeprowadzaniu w przyjaznej atmosferze uproszczonej analizy przebiegu procesu pod kątem usprawnień, ze szczególnym naciskiem na takie, które można wdrożyć w krótkim czasie, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów;
- opracowania i wdrożenia mechanizmów umożliwiających ocenę i porównanie proponowanych usprawnień, np. system punktowy uwzględniający wpływ proponowanych zamian na skuteczność i efektywność procesu oraz trudność i koszty ich wdrożenia;
- opracowania i wdrożenia mechanizmu zbierania usprawnień od wszystkich pracowników (np. skrzynka usprawnień);
- spotkań właścicieli procesów danego rodzaju w ramach grup urzędów; spotkania powinny polegać na wymianie doświadczeń, dobrych praktyk lub interpretacji i mogą być połączone ze szkoleniami prowadzonymi rotacyjnie przez poszczególne urzędy, lub na symulacji wybranego fragmentu procesu (np. przeprowadzenie modelowej kontroli, oszacowania szkód; etc.);
- wymiany i omówienia map procesów, aby graficznie móc przedstawić i omówić najlepsze rozwiązania, które pozwoliły uniknąć powielania działań i zwiększyć efektywność realizacji procesu;
- systemu motywującego do wdrażania usprawnień takich jak:
  - rywalizacja pomiędzy zespołami procesowymi, zakończona spotkaniem integracyjnym zespołu,
  - nagradzanie pomysłodawcę usprawnienia, które wygenerowało największe oszczędności przy zachowaniu jakości usług,
  - komunikowanie zmian i korzyści, które osiągnięto dzięki wdrożeniu usprawnień,
  - promowanie liderów zmian, promotorów zarządzania procesowego w ramach grupy urzędów.

### **Rekomendacja 7**

Zapewnienie efektywnej komunikacji i współpracy między urzędami oraz wymiany dobrych praktyk

### **Uzasadnienie**

W ramach prac projektowych zidentyfikowano zagadnienie niedostatecznej komunikacji i współpracy między urzędami, również w odniesieniu do urzędów tego samego typu. Brak standaryzacji procesów i spójnego podejścia do wymiany informacji powoduje, że urzędy w ramach tych samych procesów mogą uzyskiwać różne produkty prac. Ten brak standaryzacji dotyczy zarówno dobrych praktyk, doświadczeń, jak i współpracy merytorycznej, w szczególności objawia się:

- brakiem kompleksowego podejścia do gromadzenia i wymiany wiedzy, dobrych praktyk oraz doświadczeń;
- brakiem aktywnie użytkowanych platform wymiany wiedzy i dobrych praktyk;
- niedostateczną ilością lub brakiem spotkań mających na celu wspólną wymianę wiedzy, wypracowanie nowych rozwiązań lub usprawnienie funkcjonujących systemów zarządzania;
- niewłączaniem pracowników odpowiedzialnych za dany proces w spotkania międzyinstytucjonalne - część grup urzędów organizuje spotkania tylko dla dyrektorów i przedstawicieli jednostek nadzorujących z pominięciem tzw. pracowników branżowych realizujących dany proces;

- brakiem świadomości na co do najlepszej dobrej praktyki, wynikającym z braku porównań z innymi urzędami, kto najskuteczniej realizuje dany proces;
- niezrozumiałość prezentowanych rozwiązań - większość urzędów przekazuje swoje dobre praktyki na wniosek jednostki nadzorującej, ta prezentuje je w formie dokumentu, jednak bez komentarza pracownika realizującego proces dobre praktyki bywają niezrozumiałe i nie są wdrażane.

### **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

W celu usprawnienia komunikacji oraz współpracy między urzędami rekomenduje się:

- opracowanie i wdrożenie mechanizmu pozwalającego na gromadzenie, administrowanie oraz udostępnianie informacji w postaci elektronicznej;
- utworzenie i udostępnienie platform wymiany informacji wraz z repozytoriami skierowanymi do poszczególnych urzędów w ramach grupy urzędów; ważne jest, aby na platformie znalazła się lista dobrych praktyk wraz z urzędem autorskim oraz kontaktem do pracowników branżowych, którzy opracowali usprawnienie;
- powołanie właściciela procesu administrowania bazą wiedzy i publikacji dobrych praktyk na platformie;
- cykliczne organizowanie spotkań merytorycznych dla pracowników (obecnie spotkania dotyczą głównie kierownictwa) urzędów w ramach grupy urzędów, poświęconych kwestiom wymagającym usprawnienia lub wartym uzgodnienia/rozwiązania oraz standaryzacji; spotkania mogą mieć formę konsultacji grupowych lub szkoleń mających na celu wypracowanie i wyselekcjonowanie dobrych praktyk dla poszczególnych procesów;
- zainicjowanie i realizacja programu szkoleń (również w formie objazdowej) oraz wizyt studyjnych z udziałem praktyka rozumiejącego merytoryczne uwarunkowania przedmiotowego procesu oraz mającego doświadczenie w stosowaniu wybranych dobrych praktyk w danym urzędzie; program szkoleniowy powinien być realizowany pod patronatem urzędu nadzorującego.

### **Rekomendacja 8**

Podniesienie jakości i skuteczności w zakresie dokonywania oceny skutków regulacji prawnych

### **Uzasadnienie**

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa, do których przestrzegania zobowiązane są urzędy, często zwiększają pracochłonność i utrudniają efektywną realizację procesów. Przykładami wymagań prawnych, które uniemożliwiają optymalizowanie procesów, a często powodują nieuzasadnione podwyższenie kosztów procesów, są np.: brak możliwości ustalania ze stroną zainteresowaną kanału skutecznego komunikowania się z nią; konieczność dostarczania dokumentów lub informacji (np. zaświadczeń), które są w posiadaniu administracji rządowej, ale ze względu np. na ochronę danych osobowych nie mogą być udostępnione pomiędzy urzędami; niecelowe wydatkowanie środków publicznych w okresie końca roku ze względu na konieczność wykorzystania środków w danym roku budżetowym. Inną, rzadziej spotykaną sytuacją, choć o często większym wymiarze następstw, są realizowane procesy, których zasadność, co do potrzeb ich realizacji w całości i wartości dodanej z tego wynikającej budzi co najmniej wątpliwości.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że w wielu przypadkach spojrzenie na regulacje, o których mowa powyżej, zgodnie z zasadami kontroli zarządczej przez pryzmat ryzyka, jasno uwidacznia, że zmiana podejścia do części wymagań prawnych postrzeganych jako mechanizmy kontrolne, przy ich zmianie ukierunkowanej na optymalizację nie musi się wiązać z podniesieniem ryzyka danego procesu, a jednocześnie może być szansą związaną z optymalizacją i podniesieniem jakości zarówno samego procesu, jak i jego efektów.

## **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

Niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań, które zapewniłyby przegląd regulacji prawnych, zarówno dotychczas obowiązujących, jak i nowo wprowadzanych, pod kątem ich wpływu na sposób działania urzędów i realizowanych w nich procesów oraz szans i ryzyk z tym związanych. W szczególności rekomenduje się:

- przygotowanie listy rozwiązań prawnych, które w chwili obecnej utrudniają optymalizację procesów, i poddanie ich ocenie pod kątem ryzyka związanego z ich likwidacją albo zmianą, a następnie wprowadzenie niezbędnych zmian w regulacjach prawnych;
- podniesienie jakości i skuteczności w zakresie dokonywania oceny skutków regulacji prawnych (zarówno na etapie wprowadzania, jak i stosowania prawa) oraz udoskonalenie mechanizmów stanowienia prawa przez stosowanie zasad kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem (przy uwzględnieniu szans) w procesie legislacyjnym i w stosunku do produktów tego procesu (konsekwentne doskonalenie i skuteczne wdrażanie programu „Lepsze regulacje 2015”).

### **Rekomendacja 9**

Praktyczne stosowanie zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych – dokonywania oceny efektywności pracy urzędów

## **Uzasadnienie**

Istotnym problemem w optymalizowaniu procesów jest brak jednolitego podejścia do rozumienia pojęcia efektywności, stosowanie jako synonimów pojęć skuteczności i efektywności, brak narzędzi do monitorowania i oceny efektywności, jak również niechęć pracowników urzędów do obliczania efektywności. Brak praktyk, narzędzi i brak nastawienia na rozpatrywanie procesów w zakresie efektywności powoduje, że urzędy zarządzając swoimi procesami nie biorą pod uwagę efektywności.

## **Opis rozwiązania i sposób wdrożenia**

W celu wykorzystania kryterium efektywności do zarządzania procesami, a w efekcie zoptymalizowania ich realizacji, rekomenduje się:

- opracowanie wytycznych i zasad umożliwiających szacowanie kosztów realizacji procesów, zarówno odnoszących się do kosztów stałych, jak i zmiennych<sup>4</sup>, przy uwzględnieniu efektów uzyskiwanych w realizowanych procesach; wytyczne powinny być opracowane dla całej administracji na poziomie centralnym oraz uwzględniać wszelkie zasoby niezbędne do realizacji procesów (ludzkie, techniczne, finansowe);
- przygotowanie i przeprowadzenie działań kształtujących świadomość oraz dostarczających niezbędną wiedzę kierownikom urzędów, służbom finansowym urzędów, jak również właścicielom procesów w zakresie rozumienia i posługiwania się kryterium efektywności;

<sup>4</sup> Jako koszt stały należy rozumieć wydatki bieżące i majątkowe oraz rozchody, które ponoszone są w sposób ciągły, bez względu na to, czy proces ma miejsce, ale których poniesienie jest niezbędne do realizacji procesu, jak koszt utrzymania budynków. Koszty zmienne są wydatkami bieżącymi i majątkowymi oraz rozchodami, których poniesienie zależy od wystąpienia procesu i jego intensywności, jak np. liczba roboczogodzin osób na danych stanowiskach poświęconych na realizację procesu.

- dokonanie segmentacji procesów na te, które związane są istotnymi kosztami ich realizacji, i takie, które nie mają istotnego wpływu na zużywane zasoby i związane z tym koszty, a następnie dla wybranych kluczowych pod względem kosztów procesów, wdrożenie rozwiązań, które umożliwią ich ocenę i optymalizowanie pod względem efektywności;
- zapewnienie możliwość dokonywania benchmarkingu istotnych z punktu widzenia kosztów procesów w zakresie ich efektywności (uwaga, nie kosztów, a relacji kosztów do efektów, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym, przy uwzględnieniu efektów na poziomie produktów, jak i – tam, gdzie to możliwe – rezultatów).

### **Podsumowanie rekomendacji**

Przedstawione powyżej rekomendacje działań możliwych do podjęcia przez urzędy w celu wdrożenia oraz doskonalenia zarządzania procesowego oraz jego wykorzystania do optymalizacji struktur organizacyjnych, a także zwiększenia efektywności alokacji zasobów ludzkich, **wymagają priorytetyzacji oraz dostosowania do możliwości realizacyjnych poszczególnych urzędów**. Rezultatem powyższego działania powinien być plan wdrożenia definiujący:

- cel planowanych działań;
- wskaźniki produktów oraz oczekiwanych rezultatów;
- etapy wdrożenia oraz główne działania/kamienie milowe oraz harmonogram ich realizacji;
- odpowiedzialność za wdrożenie (poziom urzędu lub urzędu nadzorującego) oraz zespół wyznaczony do realizacji prac;
- punkty styku oraz konieczne współdziałanie z innymi inicjatywami realizowanymi lub planowanymi do podjęcia w urzędzie.

Bardzo istotnym elementem planowania wdrożenia w grupie urzędów danego typu jest włączenie urzędów nadzorujących zarówno w zakresie propagowania rozwiązań szczegółowych w grupie urzędów, jaki i aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu rekomendacji.



# 5. Rozwiązania w zakresie zarządzania a cele strategii „Sprawne Państwo 2020” oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030



## 5 Rozwiązania w zakresie zarządzania a cele strategii „Sprawne Państwo 2020” oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030

Projekt systemowy pn. „Procesy, cele kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”, skoncentrowany na wsparciu urzędów we wdrażaniu nowoczesnych metod zarządzania – zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zarządzania przez kompetencje – podjęty został w głównej mierze jako praktyczna realizacja działań postulowanych w ww. strategiach. W planie działań realizacyjnych strategii „Sprawne Państwo 2020” został wskazany jako podstawowa forma aktywności w ramach kierunku interwencji dot. efektywnych i funkcjonalnych urzędów administracji publicznej oraz doskonalenia standardów zarządzania. Stąd pytanie badawcze, jakie stanowiło punkt wyjścia analiz: *Jak rozwiązania w zakresie zarządzania w ramach projektu mogą wpłynąć na skuteczną realizację celów strategii „Sprawne Państwo 2020” oraz celów Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030 w obszarach dotyczących efektywności i sprawności administracji rządowej?*

Niniejszy rozdział stanowi analizę i podsumowanie możliwego wpływu działań zrealizowanych i zaplanowanych do wdrożenia rozwiązań wypracowanych podczas przedmiotowego projektu w kontekście celów i założeń ww. strategii.

W znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) oraz w przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. dokumencie „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” określono podstawy nowego systemu zarządzania rozwojem kraju. Fundamentem programowym stały się główne dokumenty strategiczne, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju. Są to:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, określająca główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej;
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju – ŚSRK (Strategia Rozwoju Kraju 2020) – najważniejszy dokument w perspektywie średniookresowej, określający cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 r., kluczowy dla określenia działań rozwojowych, w tym możliwych do sfinansowania w ramach przyszłej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020;
- 9 zintegrowanych strategii, służących realizacji założonych celów rozwojowych, m.in. strategia „Sprawne Państwo 2020”.

Wskazanie wpływu rozwiązań wypracowanych w ramach projektu na realizację celów ww. strategii należy zacząć od zakreślenia obszarów dotyczących efektywności i sprawności administracji rządowej wskazanych w przedmiotowych strategiach. W każdym z tych obszarów proponowane są kierunki interwencji i działania, które mają posłużyć do osiągnięcia celów strategii. W tekście wskazano jak w praktyce rozwiązania wdrożone lub przygotowane w projekcie wspierają lub mogą w przyszłości wspierać te działania.

### 5.1 Działania projektu a cele Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030

W Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030 jeden ze zdefiniowanych celów (nr 10) to **stworzenie sprawnego państwa jako modelu działania administracji publicznej**. W ramach tego celu wskazano kilka kierunków interwencji i działań, jakie należy podjąć dla zapewnienia skuteczności danej interwencji (niżej oznaczone symbolem „I”):

**I.1.** Wskazując potrzebę tworzenia warunków dla e-administracji i wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami, obejmujące zmianę procedur administracyjnych, wspartą wykorzystaniem narzędzi ICT, zaproponowano działania służące *dostosowaniu funkcjonowania administracji publicznej do przemian społecznych, na skutek których maleje znaczenie zinstytucjonalizowanych podmiotów, a rośnie struktur sieciowych.*

W ramach projektu działaniem zasadniczym i zastosowanym we wszystkich urzędach było upowszechnienie w urzędach podejścia procesowego.



Pozwoliło to na zidentyfikowanie procesów we wszystkich organizacjach, ustalenie zakresu procesów wspólnych, w tym procesów wspólnych z urzędami nadzorującym (szczególnie istotne dla wojewódzkich inspekcji i służb). Zarówno ze względu na wymogi projektowe, jak i działania własne wykonawców projektu, zrealizowano szereg inicjatyw, które służyły komunikacji międzyinstytucjonalnej „wymuszając” w urzędach podejście charakterystyczne dla poczynań organizacji sieciowych.

Ten obszar – wpływanie na rozwój struktur sieciowych – nie był kluczowy dla projektu, ale analiza wytworzonych produktów i osiągniętych rezultatów wskazuje, że szczególnie w grupach urzędów poszczególnych inspekcji nastąpiło wzmocnienie działań o charakterze sieciowym.



Należą do nich np. spotkania analizujące sposoby realizacji poszczególnych zadań zgodnie z wyznaczonym przebiegiem procesów. W trakcie projektu skutkowało to optymalizacją tych procesów i ustaleniem ich jednorodnego przebiegu w różnych urzędach. Ten kierunek, czyli takie „porównawcze” podejście, wydaje się rozwiązaniem, które sprzyja budowaniu realnych sieci. W ramach przedsięwzięć projektowych aktywną rolę – nie tylko w związku z funkcją nadzorczą – sprawowały w tym procesie właściwe urzędy nadzorujące prace poszczególnych urzędów administracji zespolonej lub niezespolonej. Były to działania projektowo wymagane, jak wskazywanie na te procesy wspólne, które winny być opisane w pierwszym rzędzie, korekty, uspoźnienia czy interpretacje realizowanych w urzędach procedur. Były też działania, które korzystając ze wsparcia projektu, pozwoliły na zbudowanie we wszystkich urzędach jednolitych rozwiązań. Dotyczy to wprowadzenia systemu EMAS w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska. Spotkania z udziałem przedstawicieli urzędów terenowych (głównie inspekcji) realizowane podczas projektu przyniosły potwierdzenie, że oczekiwały one takiego podejścia. Ułatwia ono im codzienną pracę i kieruje relacje między nimi a urzędem nadzorującym w stronę partnerskiego współdziałania, a nie tylko hierarchicznej podległości.

**I.2.** Kolejny obszar interwencji ze Strategii Polska 2030 skoncentrowany jest na **podniesieniu jakości efektów pracy administracji centralnej i zwiększeniu szybkości jej działania poprzez skuteczną koordynację i zarządzanie oraz zapewnienie kadry o wysokich kwalifikacjach i wzmocnienie zaplecza analitycznego.**

Wskazano tu m.in. na potrzebę:

- zwiększenia koordynacji pracy poszczególnych resortów i **stałą poprawę systemu planowania pracy;**
- **wprowadzenie instrumentów rozliczania resortów z wykonania planów działania oraz skuteczności w ich wdrażaniu, w szczególności poprzez powiązanie procesu planowania i oceny realizacji planów.**

W tym zakresie z rozwiązań projektowych zastosowanie mają głównie działania dotyczące wdrożenia lub doskonalenia zarządzania przez cele w ministerstwach. Podstawowymi poczynaniami realizowanymi w ramach tego komponentu projektu było wyznaczenie lub aktualizacja celów urzędu na podstawie elementów analizy strategicznej, kaskadowanie wybranych celów oraz wybór wskaźników ich realizacji i opracowanie lub aktualizacja standardu systemu zarządzania przez cele w danej organizacji. W zależności od urzędu zakres tych prac był różnorodny, od wprowadzenia realnego, nie tylko zadaniowego, planowania pracy w oparciu o krótko- i długoterminowe cele, aż po modyfikację całościowych systemów kontroli zarządczej ministerstwa. W ministerstwach (7 z 17), w których realizowano działania dotyczące zarządzania przez cele, opracowano też właściwe dla nich rozwiązania służące do bieżącego monitorowania stopnia realizacji celów, a także powiązania oceny realizacji celów z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi oceny i motywowania pracowników.

**Postulowanym rozwiązaniem, którego obecnie brakuje, jest mechanizm realnego związku pomiędzy stopniem realizacji celów wyznaczanych w budżecie w układzie zadaniowym a środkami finansowymi dostępnymi dla danego ministerstwa/resortu.** Przeprowadzone przez Ministerstwo Finansów zmiany uproszczające strukturę układu zadaniowego budżetu (2015: 1.945 pozycji klasyfikacyjnych, w tym 22 funkcje, 113 zadań, 394 podzadań i 1.416 działań, a ustalone na 2016 odpowiednio: 1.277, 21, 88, 275, 893 działań) sprzyjają poprowadzeniu przeglądu efektywnościowego, jaki już swego czasu był pilotażowo przygotowywany<sup>5</sup>. Wówczas opracowano narzędzie do systematycznego badania przez dysponentów efektywności wydatków publicznych.

Elementem niezbędnym do skutecznego procesu tego typu badania jest zaplanowanie pracy ministerstwa/resortu w perspektywie celów, jakie mają być osiągnięte z użyciem środków publicznych. W tym zakresie rozwiązania projektowe, takie jak „poukładanie” metodycznego podejścia do formułowania celów czy opracowanie projektów częściowych lub całościowych planów ministerstwa (nie planu działalności ministra zgodnie z KZ) z prawidłowo sformułowanymi celami i mechanizmem oceny stopnia ich realizacji zwiększa szanse na skuteczność działań dotyczących planowania w ministerstwach.



Sygnalizowana potrzeba rozliczalności i premiowania znajduje się też w opisie innego kierunku interwencji Strategii: *dążenia do poprawy jakości i zwiększenia szybkości obsługi administracyjnej obywateli oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów zarządzania*. W tym zakresie proponowane są następujące działania:

- systemowe ograniczanie formalizmu administracyjnego, **poprzez opracowanie i wdrożenie systemu bodźców dla organów administracji i urzędników**, zachęcających do poprawy jakości i szybkości wydawania decyzji administracyjnych;
- **wprowadzenie mechanizmów oceny sprawności i jakości obsługi administracyjnej na poziomie poszczególnych urzędów, w szczególności poprzez nałożenie na każdy urząd wydający decyzje administracyjne obowiązku corocznej publikacji statystyk dotyczących tego obszaru działalności** (w tym informacji o średnim terminie przygotowania decyzji, ilości decyzji negatywnych, itp.).

W Strategii zwraca się uwagę na potrzebę *rozliczania poszczególnych urzędów ze sprawności i jakości obsługi obywateli, w szczególności wprowadzenie rozwiązań zarządczych umożliwiających premiowanie*

<sup>5</sup> Patrz Sprawozdanie Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych za 2013 r., MF, czerwiec 2014, s.13

ponadprzeciętnych wyników urzędów oraz egzekwowanie zmian w urzędach wypełniających funkcje publiczne w sposób nieadekwatny.

Drogą prowadzącą do skutecznego zastosowania powszechnych rozwiązań, w tym prawnych, temu służących jest przygotowanie urzędów do planowania i rozliczania pracy w systemie zarządzania przez cele. Działania projektowe ujawniły niski stopień wdrożenia takich rozwiązań. I to pomimo prawnego wymogu wynikającego ze standardów kontroli zarządczej, aby urzędy określały cele realizacji zadań. Projektowe rozwiązania pozwoliły w wielu urzędach, głównie administracji w terenie, a szczególności w urzędach państwowych inspekcji, przygotować właściwe w tym zakresie rozwiązania.



Określono na przykład cele w perspektywie minimum 3 lat, zbudowano szereg wewnętrznych procedur planowania opartego na celach do osiągnięcia, a nie zadaniach do zrealizowania, ustanowiono mechanizmy monitorowania stopnia realizacji wyznaczonych celów, w ograniczonych prawnie i materialnie warunkach wypracowano mechanizmy wewnętrznego premiowania za oczekiwany wynik.

Dla skutecznego realizowania wdrożonych rozwiązań, a tam gdzie jedynie je przygotowano, do wdrożenia w kolejnym roku budżetowym, konieczne jest tworzenie swoistej „presji”, zapotrzebowania ze strony właściwych dysponentów środków publicznych, obywateli, organizacji obywatelskich na prezentacje przez urzędy rezultatów działalności. **Rozwiązania projektowe zostały tak skonstruowane, by urzędy miały możliwość rozpoczęcia, w niektórych (nielicznych) przypadkach kontynuowania drogi od kultury zarządzania nastawionej na wypełnienie zadania, do zarządzania rezultatami. Świadomość różnic, korzyści wewnętrznych z takiego podejścia to pierwsze pozytywne wyniki projektu.**

Dla powodzenia zapisanych w strategii działań konieczne jest systemowe wzmocnienie urzędów, które rozpoczęły wspomnianą drogę. To mogą być zmiany w sposobie raportowania o realizacji zadań, np. przez wymogi prezentacji nie tylko produktowego opisywania wykorzystania środków publicznych, czyli prezentacji nie tylko liczby organizacji, jakie sfinansowano, ale zakresu oczekiwanych zmian społecznych czy gospodarczych, które osiągnięto przez wsparcie tych organizacji. To wymaga innego podejścia do planowania działań na każdym poziomie administracji rządowej.



**I.3 Działania projektu oraz już wypracowane produkty i rezultaty są najbardziej zbieżne z proponowanym kierunkiem interwencji dotyczącym wdrożenia instrumentów podnoszących jakość świadczonych usług i efektywność działania sektora publicznego, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa, w obsłudze obywateli.** Jako środki prowadzące do tego stanu w Strategii zaproponowano m.in.:

- **wprowadzenie w instytucjach publicznych nowoczesnych systemów zarządzania, w szczególności systemów wynagradzania oraz zarządzania zasobami ludzkimi;**
- usprawnienie rygorystycznej kontroli finansowej nakierowanej na poprawę efektywności wydawania środków publicznych i wdrożenie instrumentów na bieżąco optymalizujących stosunek nakładów i kosztów finansowych do ilości i jakości oferowanych usług;

- wdrożenie dodatkowych instrumentów poprawiających jakość i efektywność sektora publicznego poprzez poddanie działalności instytucji państwowych ocenie „rynkowej” i zlecenie oraz publikowanie zewnętrznej oceny poziomu zadowolenia z oferowanych usług.

Pakiet działań projektu realizowanych w trzech podstawowych komponentach w całości odpowiada temu, co jest postulowane w Strategii w odniesieniu do systemów zarządzania. Działania projektowe nie rozpoczynały procesu wykorzystywania systemów zarządzania w urzędach administracji rządowej. Trwa on od minimum 14 lat, a od 8 ma charakter coraz bardziej powszechny na poziomie administracji centralnej i urzędów wojewódzkich. Natomiast znaczące deficyty obserwowano od lat w sferze różnego typu administracji w terenie (inspekcje, służby). Znalazło to potwierdzenie podczas badania stanu zarządzania w urzędach objętych projektem.

**Z punktu widzenia wskazanych celów strategicznych i oczekiwanych rezultatów najbardziej istotnymi działaniami projektu było rozpowszechnienie podejścia procesowego w bardzo dużej (168) grupie urzędów.** Część z nich w tym obszarze jest zaawansowana, ale w przeważającej grupie formuła procesowego podejścia do realizacji zadań gościła po raz pierwszy. Jest to tym ważniejsze, że ten sposób zarządzania stanowi podstawę do coraz powszechniejszego wspierania realizacji zadań systemami informatycznymi. A te wymagają myślenia w kategoriach procesowych, na co zwrócono swego czasu uwagę, gdy diagnozowano problemy w realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej<sup>6</sup>. Podejście procesowe stwarza też realne podstawy do wspomnianej optymalizacji nakładów i kosztów. W ramach projektu wskazano urzędom oraz wspólnie z nimi zrealizowano dla części procesów podstawowe mechanizmy optymalizacji. Ten bardzo prosty w wielu przypadkach mechanizm analityczny, oparty na przeglądzie przebiegu procesów, buduje podstawy stałego działania, nastawionego na usprawnianie realizacji zadań.

Kolejnym elementem projektowym, który – w dalszej perspektywie – wspiera osiągnięcie postulowanego *poddania działalności instytucji państwowych ocenie „rynkowej” oraz publikowania zewnętrznej oceny poziomu zadowolenia z oferowanych usług*, jest konsekwentne przechodzenie w administracji „od kultury procedur do kultury rezultatów”. W tej sferze działania projektowe skupiały się na – wcale nie powszechnym, pomimo wielu poczynań edukacyjnych – wdrożeniu planowania w oparciu o cele a nie zadania do realizacji.



I podobnie jak w obszarze zarządzania procesowego i tu część urzędu dokonała znaczącego postępu. Istnieje szereg dobrych praktyk, ale powszechne jest podejście do produktowego rozliczania z realizacją zadań, a nie podejście przynoszące korzystniejszą informację zarządczą (choćby dla analizy koszt/efekty), jaką jest ocena stopnia osiągnięcia celów wykonanych zadań.

Różne formy działań projektowych, od zdefiniowania celów w perspektywie strategicznej (minimum 3-5 lat), przez opisanie powiązanych z nimi celów w danym roku całego urzędu i komórek organizacyjnych, do szczegółowego doboru adekwatnych mierników, budują potencjał do zmiany. Użycie formuły „potencjał” jest tu celowe gdyż „wyspy innowacji”, jakimi są urzędy, które rozwijają takie podejście, pozostają „osamotnione” w tych działaniach. Zmiana trendu w tym zakresie powinna być odczuwalna, gdy podejście nastawione na

<sup>6</sup> Patrz m.in.: raport diagnostyczny Polska 2030; Średnio- oraz Długookresowa Strategia Rozwoju Polski; Raport MAiC pn. Państwo 2.0, wyraźnie wskazujący brak podejścia procesowego jako jedną z zasadniczych przyczyn systemowych problemów w realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej i postulujący m.in.: [...]żeby obieg informacji był sensowny, musi być on definiowany i nadzorowany przez tego, kto tych informacji potrzebuje, by sprawnie obsługiwać obywatela. Właścicielem każdego procesu powinien być nie informatyk, lecz urzędnik lub urząd, który odpowiada za kontakty między państwem a obywatelem. Dlatego należy mówić o procesach w administracji publicznej i usługach, a nie o projektach informatycznych, str. 2 oraz: Właściciel procesu musi wiedzieć nie tylko jak przebiega proces, ale jakie korzyści ma dostarczyć wszystkim interesariuszom i w sposób świadomy uczestniczyć w jego informatyzacji, str. 6, PAŃSTWO 2.0, Nowy start dla e-administracji, MAiC, Warszawa kwiecień 2012.



prezentację rezultatów (nawet w pierwszym okresie w dużym stopniu produktowych, np. zwiększono liczbę placówek i pakiet dostępnych w nich usług) będzie upowszechnione od ministerstw, poprzez urzędy centralne, jakie nadzorują, po administracje rządową w terenie.

## 5.2 Działania projektu a cele Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju – ŚSRK (Strategia Rozwoju Kraju 2020)

Przegląd powiązań rozwiązań projektowych i celów strategii rozwoju zaczęto od Długookresowej Strategii z uwagi na to, że występuje tu mechanizm kaskadowy. Cele strategii do roku 2030 są skonkretyzowane w strategii do roku 2020, a w sposób szczególnie opisane w strategii „Sprawne Państwo 2020”. Dlatego też przywołane zostaną podstawowe wskazania ze strategii średniookresowej dotyczące struktur państwa, metod zarządzania nimi i nakierowania na efektywność usług publicznych, by następnie przejść do łącznego z celami wskazanymi w strategii „Sprawne Państwo 2020” charakteryzowania możliwego wpływu rozwiązań projektowych.

Strategia do roku 2020 definiuje jako jeden z kierunków interwencji *zwiększenie efektywności instytucji publicznych*. W opisie wyzwań i potrzeb w tym obszarze wskazuje się na to, że [...] *kluczowe dla zwiększenia efektywności działania instytucji publicznych będą zmiany ich struktury oraz sposobu zarządzania. [...] Poprawie efektywności instytucji publicznych służyć będzie wprowadzenie modelu menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzującego się m.in. nastawieniem na obywatela, skoncentrowaniem uwagi na kontroli wyników, a nie procedur, zwiększeniem udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań*. **Te wyzwania znajdują odzwierciedlenie w jednym z kluczowych obszarów realizowanego projektu, jakim było przeorientowanie urzędów w nim uczestniczących na podejście oparte na celach.** Realizując standardowe działania projektu w tym zakresie, dokonano m.in. zdefiniowania celów strategicznych organizacji dotyczących jej klientów. W tym procesie wykorzystano narzędzie, jakim jest strategiczna karta wyników<sup>7</sup>, wpływając na to, że urzędy, w których nie było do tej pory takiego podejścia – zostały przygotowane do realnego nastawienia na kontrolę wyników oraz odpowiadanie na potrzeby klientów.

W strategii zestawiono podstawowe mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w każdym z wyróżnionych obszarów tematycznych. I tak dla obszaru „sprawne państwo” wskazano, że szansę na zmianę niekorzystnych zjawisk należy upatrywać we *wdrożeniu i sprawnym działaniu nowego modelu zarządzania rozwojem kraju, opartego na zintegrowanym podejściu*. To zintegrowane podejście dotyczy procesu rozwoju kraju, ale patrząc tylko z perspektywy obszaru, na jakim się koncentrujemy, czyli efektywności i sprawności administracji rządowej, trzeba zwrócić uwagę na to, co jest akcentowane w poprzednich rozdziałach raportu. To znaczy na potrzebę zintegrowanego podejścia do zarządzania w obrębie urzędów.

Istotą integracji, którą podnosi się w niniejszym raporcie, jest poszukiwanie wewnątrz każdej organizacji potencjału do tworzenia efektu synergii z wielu narzędzi, mechanizmów i systemów zarządzania obecnych w urzędach. Dlatego też cele zarówno tej, jak i innych strategii, do jakich się odnosi, uzyskają skuteczne wsparcie głównie poprzez uruchomienie procesów integrowania systemów zarządzania wewnątrz urzędów administracji rządowej.



<sup>7</sup> Strategiczna (zrównoważona) karta wyników (ang. *Balanced Scorecard*) to narzędzie pozwalające zaplanować cele organizacji w czterech perspektywach: klientów, procesów wewnętrznych, rozwoju i perspektywie finansowej. Karta jest w istocie metodą zarządzania procesem realizacji strategii organizacji. Więcej na temat tego podejścia patrz: Kaplan S.R., Norton P.D., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie I, Warszawa 2001





## 5.3 Działania projektu a cele strategia „Sprawne Państwo 2020”

Strategia „Sprawne Państwo” (dalej: SSP) definiuje wizję państwa w perspektywie 2020 r. oraz wyznacza cel główny, cele szczegółowe (7) i określa kierunki interwencji (32).

Wyznaczone cele i kierunki interwencji koncentrują się na podniesieniu skuteczności oraz efektywności funkcjonowania administracji publicznej (rządowej i samorządowej) i skutecznej realizacji przez nią zadań oraz świadczenia usług publicznych. Strategia zmierza do przygotowania i wdrożenia zmian systemowych, organizacyjnych i zarządczych, aby osiągnąć pozytywne zmiany służące podniesieniu konkurencyjności państwa i jego rozwoju, przy równoczesnym wzroście zaangażowania obywateli w proces rządzenia, zapewniając dostęp do swoich zasobów informacyjnych.

Do osiągnięcia celu głównego SSP: *Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami*, przyczyniać się będą cele szczegółowe. Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w tej części raportu istotne jest przyjrzenie się, jak rozwiązania projektowe mogą wpłynąć na realizację szczegółowego celu (cel drugi) zorientowanego na *zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa przez m.in. obniżenie udziału kosztów obsługowych w kosztach ogółem (optymalne wykorzystanie sprzętu, zasobów ludzkich i finansowych)*, a także *usprawnienie procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienie jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej* (MAiC, 2013).

W ramach tego celu jeden z planowanych kierunków interwencji (2.3) określono jako *Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej*. W tym obszarze wskazana jest potrzeba doskonalenia standardów zarządzania w urzędach: *[...] działalność powinna opierać się na modelu menedżerskiego zarządzania publicznego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowe rozliczanie, podejście zadaniowe)*. A dalej opis sygnalizuje m.in. to, co było podejściem realizowanym w projekcie i znajdującym odzwierciedlenie w rekomendacjach po jego zakończeniu: *[...] wprowadzane zmiany w zarządzaniu będą poza tym wynikać z konkretnych potrzeb danego urzędu, integrować jego funkcje oraz ewaluować w związku z zachodzącymi zmianami w otoczeniu*.

Dla zrealizowania tego typu zmian potrzeba m.in. stałego monitorowania i doskonalenia realizowanych zadań (MAiC, 2013). A podstawą do tego powinno być – obok rozpowszechnionego procesu produktowej sprawozdawczości, nakierowanej na ilościowy opis wykonanych zadań – analizowanie stopnia, w jakim osiąga się cele w realizacji zadań. I w tym obszarze działania projektu wprowadziły, tam gdzie tego nie było – lub rozwinęły w innych urzędach, rozwiązania właściwe dla zarządzania przez cele.



Jednym z postulowanych w SSP działań jest *[...] zoptymalizowanie struktur organizacyjnych i wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania opartych również na zarządzaniu ryzykiem związanym z aspektami środowiskowymi, społecznymi i w zakresie zarządzania (ESG – Environmental, Social, Governance)*. Do kwestii optymalizacji struktur są odniesienia w kolejnym punkcie. Teraz warto zwrócić uwagę na związek, jaki zaistniał pomiędzy postulowanym wyżej zarządzaniem ryzykiem a uwzględnieniem aspektów środowiskowych. W tym zakresie w projekcie, z inicjatywy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, zrealizowano działania polegające na wdrożeniu systemu EMAS we wszystkich regionalnych dyrekcjach.

Przywołana już optymalizacja struktur organizacyjnych urzędów administracji rządowej stanowi odrębny kierunek interwencji. Opis działań, jakie są planowane do realizacji w tym zakresie, dotyczy kwestii kompetencyjnych, powiązań między ministrami kierującymi danym działem a jednostkami w dziale, a także łączenia inspekcji o zbliżonym zakresie działania. W projekcie koncentrowano się na innej kwestii,

optymalizacji procesów wewnętrznych w celu usprawnienia działań, a także dla dopasowania struktur do potrzeb związanych z danym procesem. To także uwzględniono w SSP, wskazując na to, że *splaszczane będą także struktury organizacyjne i upowszechniane podejście procesowe w zarządzaniu, co przyczyni się do poprawy współpracy między komórkami organizacyjnymi wewnątrz urzędu, a także zwiększy szybkość podejmowania decyzji*. Te działania były realizowane w projekcie wprost i wnioski oraz rekomendowane dalsze poczynania w tym zakresie znajdują się w odpowiednich częściach niniejszego raportu.

W innym wskazanym celu (3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych) zwraca się uwagę na potrzebę poprawy skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego, wskazując na rolę, jaką może odegrać ustanowiony system kontroli zarządczej, a w szczególności mechanizm zarządzania przez cele w ramach KZ.

W praktyce działania projektu w wielu urzędach pozwoliły ustanowić mechanizm zarządzania przez cele w istocie wcześniej нефункционujący. W strategii uznaje się go za narzędzie poprawy skuteczności planowania strategicznego, doskonalenia struktur organizacyjnych administracji publicznej i podnoszenia efektywności.

## 5.4 Podsumowanie – wnioski i rekomendowane dalsze kroki dotyczące wykorzystania rozwiązań projektowych na rzecz realizacji strategii krajowych

Ogólne i szczegółowe wnioski oraz rekomendacje dotyczące systemowych zmian w zarządzaniu urzędami administracji rządowej znalazły się w innych częściach raportu. W tym miejscu wskazano na zasadnicze wnioski i wynikające z nich rekomendacje co do kontynuacji podejścia, jakie przyjęto w projekcie, a w szczególności co do wykorzystania rozwiązań już działających lub opracowanych i oczekujących na wdrożenie dla realizacji celów przedmiotowych strategii.

### Oto podstawowe wnioski:

- Rozwiązania projektowe, poprzez standardowe podejście oraz znaczącą liczbę urzędów, stanowią masę krytyczną na rzecz zasadniczej zmiany postulowanej w strategiach, czyli oparcia się na modelu menedżerskiego zarządzania publicznego.
- Z uwagi na projektowy charakter, rozwiązania niewdrożone, a jedynie przygotowane w projekcie, wymagają wsparcia ze strony odpowiednich instytucji (np. Szef Służby Cywilnej) czy ministerstw oraz urzędów nadzorujących.
- W tym procesie wdrażania konieczne jest jednoznaczne „przywództwo dla zmian”. Istniejący podział kompetencji nadzorczych nad administracją rządową, niepełne władztwo ministra właściwego do spraw administracji nad całością zagadnień dotyczących planowania jej rozwoju (m.in. kompetencje Szefa SC w zakresie służby cywilnej) nie ułatwiają tego. Niezbędne będzie przyjęcie modelu, który obok wymaganej koordynacji działań (nie tylko KPRM/SZEF S.C. czy MAiC) będzie wskazywał jednoznacznego „lidera zmian”.
- Dla dużej części rozwiązań projektowych istnieją lub pojawiły się sprzyjające okoliczności wspierające ich zastosowanie. Mowa tu m.in. o obecnym od szeregu lat procesie tzw. informatyzacji administracji, dla którego podejście procesowe jest absolutnie niezbędne. Tym samym rozwój w tym obszarze obok korzyści wewnętrznych w danym urzędzie czy szerzej – w administracji rządowej, jest wymagany dla tego procesu. Dodatkowo zaplanowano w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa 2020 działania na rzecz zwiększenia stopnia wykorzystywania przez administrację publiczną, w tym rządową, technologii informatycznych.

Innymi okolicznościami sprzyjającymi jest zrealizowana w 2015 r. korekta wewnątrz tzw. układu zadaniowego budżetu oraz podjęte kroki na rzecz zdecydowanego, choć stopniowego, przekierowania form realizacji kontroli

zarządczej, tak by ustanowione mechanizmy kontrolne nade wszystko zabezpieczyły jednostkę przed nieosiągnięciem celów<sup>8</sup>.

**Podsumowując, poniżej zaprezentowano rekomendowane podejście do realizacji w kolejnych latach działań projektowych służących celom przedmiotowych strategii, które opiera się na trzech filarach:**

- **Po pierwsze**, wprowadzenie do planu działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo” wybranych działań postulowanych zarówno w tej części raportu, jak i w innych. W szczególności powinno to dotyczyć rozpowszechniania podejścia procesowego oraz niezbędnych zmian regulacyjnych i organizacyjnych służących planowaniu i monitorowaniu zadań w oparciu o cele. I w tej ostatniej kwestii nie chodzi o układ zadaniowy budżetu, ale o różnorodne procesy wewnątrz poszczególnych typów urzędów administracji. Jest szereg dobrych praktyk realizowanych od kilku lat (np. w obrębie urzędów wojewódzkich) lub opracowanych w projekcie.
- **Po drugie**, systemowe i kompleksowe działania dotyczące zmian w strukturach administracji (np. w kwestiach łączenia inspekcji) należy realizować w oparciu o analizę procesów wykonywanych w danym typie administracji. Takie podejście zwiększa gwarancje na funkcjonalność przeprowadzonych zmian.
- **Po trzecie**, konsolidacji wymaga system realizacji działań, jakie „obsługują” poszczególne cele i kierunki interwencji strategii „Sprawne Państwo”. Przegląd stopnia realizacji tej strategii (MAiC, 2015) wskazuje na wytworzenie szeregu produktów w licznych projektach. W podsumowaniu oceniającym realizację strategii MAiC wskazuje na potrzebę spójności podejmowanych działań, koordynacji międzyministerialnej oraz integrowania programów dotyczących celów strategii.

Na zakończenie dodać jeszcze należy, że w przypadku podjęcia działań wprost dotyczących rozwiązań wypracowanych w projekcie, konieczne jest podejście uwzględniające wypracowane i wdrożone w projekcie rozwiązania. Na przykład zmiany usprawniające usługi publiczne w urzędach powinny uwzględniać powstałe metodyki zarządzania procesami oraz przeprowadzone obecnie lub najbliższej przyszłości wdrożenia w tym zakresie (powstałe architektury procesów, sposoby ich optymalizacji). Podobnie w przypadku ustanowienia w dużej grupie urzędów modeli kompetencyjnych, jak i rozwiązań związanych z realizacją celów urzędów. To podejście zapewni trwałość rezultatów projektu, a także sprzyjać będzie efektywnej i spójnej realizacji celów omawianych strategii.

---

<sup>8</sup> Na podstawie uzasadnienia do projektowanego rozporządzenia w sprawie przeprowadzania audytu wewnętrznego i informowania o jego wynikach (projekt z 12 czerwca 2015 r.).





# 6. Lista rekomendacji we wdrażaniu zmian organizacyjnych w urzędach administracji rządowej





## 6 Lista rekomendacji dotyczących wdrażania zmian organizacyjnych w urzędach administracji rządowej

W tabeli zamieszczonej w niniejszym rozdziale zestawiono wszystkie rekomendacje zawarte w raporcie, tj. dotyczące mechanizmów zwiększania efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w urzędach oraz optymalizacji struktur urzędów, a także doskonalenia mechanizmów i narzędzi kontroli zarządczej w urzędach. Z uwagi na przyjęty sposób definiowania rekomendacji w raporcie w tabeli uwzględniono wyłącznie te elementy, które nie zostały opisane w poszczególnych rozdziałach, a więc:

- Adresatów rekomendacji – tj. podmioty odpowiedzialne z wdrożenie rekomendacje;
- Odbiorców rekomendacji – tj. urzędy, w których zaleca się wdrożenie rekomendacji;
- Termin realizacji – priorytet czasowy wdrożenia rekomendacji;
- Ryzyka wdrożenia – trudności związane z wdrożeniem rekomendacji;
- Korzyści i koszty wdrożenia rekomendacji – określone zgodnie z matrycą opisaną w rozdziale 3;
- Przykłady dobrych praktyk związanych z daną rekomendacją.

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat  | Odbiorca   | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem   | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji   |
|-----|---|--|--|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|--|--|
|     |   |  |  |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |  |  |
| 1   | Uwzględnienie zarządzania procesowego w dokumentach wewnętrznych urzędu | Urząd  | Wszystkie urzędy objęte projektem                                | Niezwłocznie                          | D                                  | D               | N                      | N         | Ś            | N         | Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Konieczne wytyczne i koordynacja działań na poziomie grupy urzędów.   | W Ministerstwie Gospodarki podejście procesowe zostało usankcjonowane na poziomie Regulaminu Organizacyjnego i jest stosowane zgodnie z „Metodyką podejścia procesowego w Ministerstwie Gospodarki”, zatwierdzoną przez Dyrektora Generalnego. Załącznikiem do Regulaminu Organizacyjnego jest „Zestawienie procesów zidentyfikowanych w Ministerstwie Gospodarki”, prezentujące strukturę procesów (procesy główne oraz procesy zdekomponowane z procesów głównych), wskazujące na numery kart poszczególnych procesów oraz identyfikujące komórki organizacyjne biorące udział w procesie, w tym komórki wiodące ze względu na umiejscowienie w danej komórce właściciela procesu. |
| 2   | Standaryzacja architektury procesów w grupach urzędów                   | Urzędy centralne nadzorujące urzędy administracji zespolonej i niezespolonej | Urzędy administracji zespolonej i niezespolonej objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | Ś                      | Ś         | Ś            | N         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Konieczne wytyczne i koordynacja działań na poziomie grupy urzędów. |  |



| Lp. | Rekomendacja   | Adresat | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           |   | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji |
|-----|--|---------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|---|---|--|
|     |  |         |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |   |   |  |
| 3   | Dostosowanie rozpiętości kierowania w urzędzie do realizowanych procesów   | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | Ś                      | N         | Ś            | N         | Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Konieczne wytyczne i koordynacja działań na poziomie grupy urzędów. Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych.  |   |  |
| 4   | Określenie poziomu parametrów jakości usług wewnętrznych lub stosowanie mechanizmów oceny usług wewnętrznych (wariant 1) | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | N                      | N         | Ś            | N         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu. | W ramach procesu „Zakupy do 30.000 Euro” został określony maksymalny czas dokonania zakupu po zaakceptowaniu wniosku. |  |

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem   | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji |
|-----|---|---------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|--|--|
|     |   |         |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |  |  |
| 5   | Stosowanie mechanizmów oceny usług wewnętrznych (wariant 2) | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | N                      | D                | Ś            | Ś         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych.<br>Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje.<br>Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych.<br>Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu.<br>Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie / wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. |  |

| Lp. | Rekomendacja   | Adresat | Odbiorca  | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           |   | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji |
|-----|--|---------|---|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|---|--|--|
|     |  |         |   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |   |  |  |
| 6   | Stosowanie mechanizmów oceny usług wewnętrznych dla usług laboratoryjnych (rekomendacja szczegółowa) | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem posiadające laboratoria | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | Ś                      | D         | Ś            | Ś         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych.<br>Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje.<br>Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie /wpływ na wiele regulacji wewnętrznych.<br>Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu.<br>Zależność od czynników zewnętrznych (proces legislacyjny, priorytety urzędów nadzorujących).<br>Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. |  |  |

| Lp. | Rekomendacja   | Adresat | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia             |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem   | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji  |
|-----|--|---------|-----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|--|---|
|     |  |         |                                   |                                       | Efektywność terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |  |   |
| 7   | Ograniczanie liczby komórek realizujących proces   | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                | D               | N                      | N                | N            | Ś         | <p>Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych.</p>   | <p>1) W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi skrócono czas akceptacji wniosków przez Dyrektora Generalnego i przekazano upoważnienie Dyrektorowi Biura do podejmowania decyzji o skierowaniu pracownika na szkolenie.</p> <p>2) Świętokrzyski Urząd Wojewódzki przeprowadza proces akceptacji delegacji przez osobę wydającą polecenie wyjazdu służbowego oraz przez pracownika komórki ds. finansów, rezygnując z podpisu pracownika logistyki oraz pracownika ds. szkoleń.</p> |
| 8   | Zróznicowanie modelu realizacji procesów związanych z obsługą klientów w celu uwzględnienia typu oraz trudności sprawy | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                | D               | D                      | D                | Ś            | D         | <p>Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących. Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu. Potencjalny negatywny wpływ na wizerunek urzędu/administracji publicznej.</p> | <p>Tworzenie zespołów międzyjednostkowych w sytuacjach zagrożeń realizacji planu nadzoru pedagogicznego na dany rok szkolny – w momentach zagrożeń realizacji planu nadzoru pedagogicznego stworzenie zespołów międzyjednostkowych pozwala na pełną realizację zadań w sytuacjach ich spiętrzenia, chorób pracowników, urlopów, bądź dodatkowych niezaplanowanych zadań zleconych przez MEN.</p>  |

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat                                   | Odbiorca  | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia             |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           |   | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji |
|-----|---|---|---|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|---|---|--|
|     |   |   |   |                                       | Efektywność terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |   |   |  |
| 9   | Aktualizacja systemów zarządzania jakością na podstawie opracowanych produktów projektu | Urząd                                     | Wszystkie urzędy objęte projektem posiadające wdrożone systemy zarządzania jakością | Niezwłocznie                          | D                                | D               | Ś                      | N         | Ś            | N         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Zależność od czynników zewnętrznych (proces legislacyjny, priorytety urzędów nadzorujących). Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie / wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. | Integracja systemów zarządzania – w KO w Krakowie od dwóch lat wdrażane są i doskonalone różne sposoby zarządzania, które są na bieżąco integrowane. Wprowadzone zostały już m.in. procedury ISO, budżet zadaniowy. Przykład integracji: mapy procesów stworzone w trakcie projektu PCK zostaną dołączone do dokumentacji procedur ISO, mierniki z budżetu zadaniowego zostały zastosowane przy zarządzaniu procesowym. |  |
| 10  | Jednolite interpretacje wydawane przez organ nadzorujący                                | Urzędy nadzorujące oraz ministerstwa/KPRM | Wszystkie urzędy objęte projektem   | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                | D               | D                      | N         | D            | D         | Zależność od czynników zewnętrznych (proces legislacyjny, priorytety urzędów nadzorujących). Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Długi proces decyzyjny i/lub decyzyjność poza kompetencjami urzędu. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań.  | RDOŚ Warszawa współdzieli odpowiedzi uzyskane od GDOŚ, poprzez dystrybuowanie ich do pozostałych dyrekcji. Podobna praktyka realizowana jest również w RDOŚ Wrocław, który wdrożył dzielenie się dobrymi opiniami z innymi RDOŚ i z GDOŚ, poprzez wysyłanie zeskanowanych wystawionych opinii.  |  |

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat    | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia             |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji   |
|-----|---|------------|-----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|---|--|
|     |   |            |                                   |                                       | Efektywność terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Spoleczne |   |  |
| 11  | Opracowanie katalogu mierników dla stanowisk pracy oraz cykliczna analiza alokacji zasobów w procesach      | Urząd      | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                | D               | Ś                      | N                | Ś            | N         | Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Zależność od czynników zewnętrznych (proces legislacyjny, priorytety urzędów nadzorujących).          |  |
| 12  | Efektywne zarządzanie czasem pracy poprzez stosowanie różnorodnych form zatrudnienia oraz organizacji pracy | Urząd/KPRM | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                | D               | N                      | N                | Ś            | N         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Zależność od czynników zewnętrznych (proces legislacyjny, priorytety urzędów nadzorujących). Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Potencjalny negatywny wpływ na wizerunek urzędu/administracji publicznej. | 1) Wprowadzenie telepracy do regulaminu pracy KO w Poznaniu – możliwość realizacji zadań w miejscu zamieszkania przez wizytatorów będących ewaluatorami. Eliminuje nieelastyczność czasu pracy, generowanie nadliczbowych godzin w okresach rozliczeniowych poprzez możliwość wykonywania pracy w domu.<br>2) W sytuacji, gdy brakuje zasobów do realizacji sezonowych zadań, KO w Szczecinie stosuje elastyczną alokację pracowników między wydziałami. Pozwala to na optymalizację wykorzystania czasu pracy przy maksymalnym zachowaniu wartości merytorycznej realizowanych zadań (powierzenie zadań). |

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji  |
|-----|---|---------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|---|---|
|     |   |         |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |   |   |
| 13  | Dostosowanie wdrażanych systemów elektronicznego zarządzania obiegiem dokumentów do procesów realizowanych w urzędzie | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | Ś                      | D                | Ś            | Ś         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu. | 1) W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie oraz jego delegaturach wdrożony został System elektronicznej informacji kadrowej (eIK). Polega on na powszechnym dostępie do elektronicznego systemu informacji kadrowej. Ponadto w ramach ww. systemu od 1 stycznia 2014 r. funkcjonuje w PUW elektroniczny obieg wniosków urlopowych (eWnioski), przez który pracownicy Urzędu występują do przełożonych o udzielenie urlopu, sporządzając wniosek w postaci elektronicznej. Zatwierdzenie wniosku odbywa się elektronicznie, a informacja o jego zatwierdzeniu lub odmowie jest dostępna dla pracownika poprzez komunikaty poczty elektronicznej. Praca z programem następuje poprzez zalogowanie się pracownika za pomocą ustalanego indywidualnego hasła.<br>2) W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim wykorzystano EZD w procesie akceptacji dokumentów – wprowadzono odpowiednie szablony obiegu korespondencji w EZD. |
| 14  | Zwiększenie wykorzystania funkcjonalności systemów zarządzania obiegiem dokumentów                                    | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | N                      | N                | N            | N         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagana integracja z innymi systemami zarządzania w urzędzie/wpływ na wiele regulacji wewnętrznych. Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu. | 1) Informatyczny system ds. przeprowadzania awansu zawodowego – system informatyczny służący do rejestracji wniosków oraz generowania korespondencji masowej; docelowo skoordynowany z elektronicznym obiegiem dokumentacji. Został wprowadzony między innymi w KO w Białymstoku, KO w Lublinie i KO w Warszawie.<br>2) W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad opracowano jednolity wzór umów dla szkoleń, zaparafowanych przez radcę prawnego, przez co zrezygnowano z każdorazowego kierowania umowy do rady.   |

| Lp. | Rekomendacja   | Adresat  | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji   |
|-----|--|--|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|---|--|
|     |  |  |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |   |  |
| 15  | Standaryzacja obsługi klienta w grupie urzędów           | Urzędy centralne nadzorujące urzędy administracji zespolonej i niezespolonej | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | D                      | D                | Ś            | D         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących. Korzyści odczuwalne w długim czasie i/lub długi okres przejściowy do uzyskania rezultatu. Potencjalny negatywny wpływ na wizerunek urzędu/administracji publicznej. | Opracowanie wzoru wniosku i wymagań formalnych dotyczących wniosku oraz zamieszczenie ich na stronie internetowej w łatwo dostępnym dla wnioskodawcy miejscu, jak również na tablicy ogłoszeń. Tego rodzaju dobra praktyka jest realizowana między innymi przez RDOŚ Białystok, RDOŚ Olsztyn oraz RDOŚ Bydgoszcz. Jest to jedna z form wyjścia do klienta, któremu ułatwia się realizację sprawy. Stanowi przy tym oszczędność czasu i pracy dla Urzędów ze względu na otrzymywanie bardziej kompletnych wniosków.   |
| 16  | Wdrożenie i promowanie mechanizmów zgłaszania usprawnień | Urząd  | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | N                      | N                | N            | N         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Konieczne wytyczne i koordynacja działań na poziomie grupy urzędów.  | W czasie spotkań wydziałowych oraz codziennych odpraw (opartych na Harmonogramie prac inspekcyjno-kontrolnych i pomiarowo-badawczych) pracownicy mogą zgłaszać wszelkie swoje wnioski i uwagi dotyczące sposobu realizacji procesów. Przykładem wprowadzonego usprawnienia zgłoszonego przez pracowników Wydziału Monitoringu Środowiska WIOŚ w Lublinie jest powstanie Geoportalu. Impulsem do wdrożenia usprawnienia była chęć wizualizacji przetwarzanych danych oraz problematyczność organizacji szkoleń w zakresie obsługi specjalistycznego oprogramowania GIS. |



| Lp. | Rekomendacja   | Adresat   | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem   | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji   |
|-----|--|---|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|--|--|
|     |  |   |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |  |  |
| 17  | Zapewnienie efektywnej komunikacji i współpracy między urzędami oraz wymiany dobrych praktyk | Urząd/KPRM/urzędy centralne nadzorujące urzędy administracji zespolonej i niezespolonej | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | N                      | Ś                | N            | N         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Konieczne wytyczne i koordynacja działań na poziomie grupy urzędów. | 1) Jednym z dobrych przykładów mechanizmu usprawnienia procesu kontroli są wyjazdy kompleksowe organizowane przez Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie. Wyjazdy poprzedzone są kontrolą określonych podmiotów na terenie gminy, w której odbywa się wyjazd. Później następuje wymiana doświadczeń między pracownikami – jest to szczególnie istotne w przypadku, gdy część osób brała udział w szkoleniach, których zakres może być przydatny dla pozostałych uczestników wyjazdu.<br><br>2) Pracownicy Urzędu WIIH w Olsztynie zorganizowali spotkanie z Rzecznikiem Konsumentów w celu dzielenia się wiedzą z zakresu nowych rozwiązań prawnych, zorganizowano także spotkanie integracyjne wszystkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej. |
| 18  | Podniesienie jakości i skuteczności w zakresie dokonywania oceny skutków regulacji prawnych  | Urząd   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | D                      | D                | D            | D         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Długi proces decyzyjny i/lub decyzyjność poza kompetencjami urzędu. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań.              |  |

| Lp. | Rekomendacja   | Adresat              | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 |                        |           |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji  |
|-----|--|----------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|---|---|
|     |  |                      |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Spoleczne |   |   |
| 19  | Praktyczne stosowanie zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych – dokonywania oceny efektywności pracy urzędów | Urząd                | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | N                      | N         | N            | N         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Długi proces decyzyjny i/lub decyzyjność poza kompetencjami urzędu. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań.                               | Na potrzeby porównywania wyników izb celnych w Ministerstwie Finansów powstał Pulpit Menedżerski celów Szefa Służby Celnej (PMcSSC). Jest to narzędzie do graficznej prezentacji stopnia osiągnięcia celów, zapewniające dostęp do szczegółowej i cyklicznie aktualizowanej informacji. Dane do wyliczenia mierników wprowadzone są do bazy danych dostępnej dla wszystkich funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej na stronie internetowej. Obraz graficzny prezentuje 3 kolory stref: zielona obrazuje oczekiwaną wartość miernika, żółta wartość w przedziale tolerancji 10%, a czerwona obrazuje wartości niepożądane. Wyniki są dostępne dla wszystkich funkcjonariuszy służby i pracowników, pozwalając na ocenę efektywności poszczególnych jednostek. |
| 20  | Podniesienie kompetencji menadżerskich i umiejętności przywódczych wśród kadry wyższego i średniego szczebla zarządzenia | Szef Służby Cywilnej | Wszystkie urzędy objęte projektem | Niezwłocznie                          |                                    |                 |                        |           |              |           | Długi proces decyzyjny i/lub decyzyjność poza kompetencjami urzędu. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących. | Realizowane studia podyplomowe dla przedstawicieli JST w ramach projektu „Dobre prawo, sprawne rządzenie”, prowadzonego przez Ministerstwo Administracji (2010-2015)  |

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat             | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia              |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem                                      | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji  |
|-----|---|---------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|---|---|
|     |   |                     |                                   |                                       | Efektywność terminowości procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |   |   |
| 21  | Wykorzystanie potencjału liderów zmian oraz wspieranie liderów poprzez ustanowienie dedykowanego im programu utrzymania i rozwoju | Kierownictwo urzędu | Kierownictwo urzędu               | Niezwłocznie                          | Ś                                 | D               | D                      | Ś                | N            | Ś         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. |   |
| 22  | Wzmocnienie dwukierunkowości komunikacji pionowej i wielokierunkowości komunikacji poziomej wewnątrz urzędów                      | Urząd               | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | Ś                                 | Ś               | Ś                      | N                | N            | N         | Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. | 1) W Urzędzie Statystycznym w Kielcach prowadzony jest w cyklu miesięcznym newsletter – wewnętrzna gazetka „KIE@USIK”, służąca do komunikacji wewnętrznej w Urzędzie. Celem gazetki jest przede wszystkim niwelowanie braku informacji, zwiększenie zaangażowania pracowników w życie Urzędu, a także motywowanie pracowników do pisania artykułów.<br><br>2) W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim wdrożony został System Elektronicznej Informacji Kadrowej, który pozwala na udostępnianie pracownikom danych wynikających z zatrudnienia w Urzędzie, które do tej pory można było uzyskać tylko poprzez wizytę, ewentualnie kontakt telefoniczny, w komórce kadrowej, finansowo-księgowej, a także na stanowiskach pracy do spraw świadczeń socjalnych. |

| Lp. | Rekomendacja   | Adresat                 | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           |   | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji |
|-----|--|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|---|---|--|
|     |  |                         |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |   |   |  |
| 23  | Podniesienie zdolności adaptowania narzuconych rozwiązań zewnętrznych w ramach poszczególnych systemów zarządzania do indywidualnych, specyficznych potrzeb urzędu | Urząd nadzorujący/Urząd | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | Ś                                  | Ś               | D                      | N         | N            | N         | N | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących. Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych. |  |

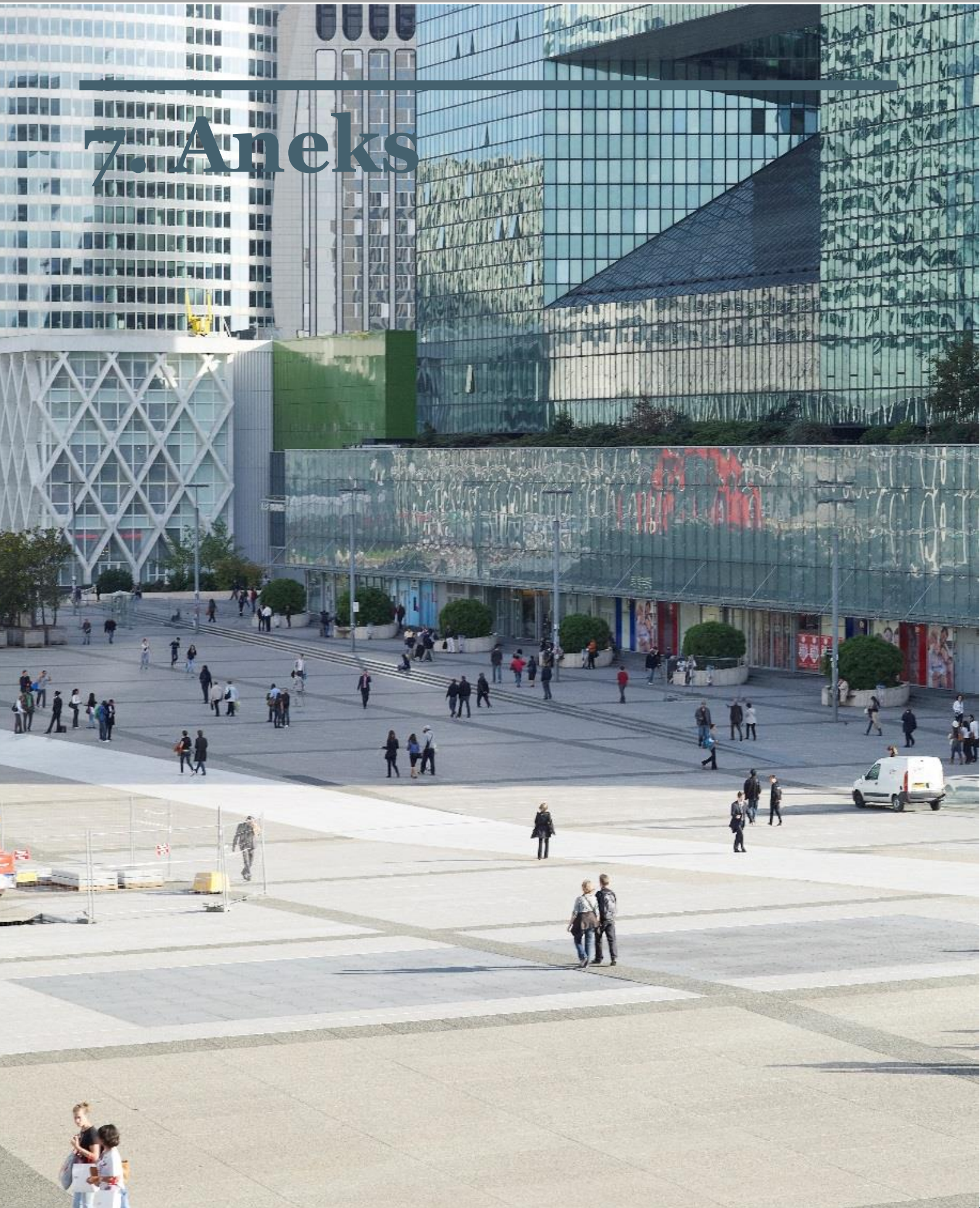
| Lp. | Rekomendacja   | Adresat             | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           |   | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji  |
|-----|--|---------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|---|---|---|
|     |  |                     |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |   |   |   |
| 24  | Przegląd i uporządkowanie aktów prawa wewnętrznego pod kątem aktualności i spójności oraz uwzględnienia rozwiązań wdrożonych w ramach projektu PCK | Kierownictwo urzędu | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | Ś                                  | Ś               | D                      | N         | N            | N         | N | <p>Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących.</p> | <p>1) OUM w Gdańsku, w którym w księdze jakości zapisano: „Powiązania systemów zarządzania opartych na różnych wymaganiach, tzn.: ZLW, 6JK, SZJ, SPZK i kontroli zarządczej realizowane są na zasadach: realizacji procesów, opartych o wspólne procedury, wykorzystania infrastruktury do realizacji wielu procesów, wykorzystania personelu realizującego zadania w różnych systemach, planowania, uzgadniania celów, strategii rozwoju i polityki Urzędu przez Dyrektora”.</p> <p>2) W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim funkcjonuje wewnętrzny projekt pn. „DUW.KAIZEN”. Zakłada on integrację systemów zarządzania, w tym: kontroli zarządczej, budżetu zadaniowego oraz systemów wspomagających opartych na wymaganiach ISO. Integracja systemów związana jest także z optymalizacją funkcjonowania procesów, rozumianych jako działania realizowane przez Urząd, a zgodnych z katalogiem budżetu zadaniowego. Ta dobre praktyka ma oddziaływanie szersze niż tylko w zakresie formalnej integracji systemów. Jest ona także ilustracją skutecznych działań w odniesieniu do rekomendacji nr 25, dotyczącej procesów zarządczych, i rekomendacji nr 28, dotyczącej przeglądów zarządzania</p> |

| Lp. | Rekomendacja   | Adresat             | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 | Koszty wdrożenia       |           |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem   | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji |
|-----|--|---------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|--|--|
|     |  |                     |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe | Legislacyjne | Społeczne |  |  |
| 25  | Zwiększenie stopnia wykorzystania w procesach zarządczych informacji gromadzonych w systemach informacyjnych   | Kierownictwo urzędu | Wszystkie urzędy objęte projektem | Niezwłocznie                          | D                                  | D               | Ś                      | N         | N            | N         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych.                |  |
| 26  | Kontynuacja działań wdrożeniowych w zakresie rozwiązań i narzędzi wypracowanych w ramach projektu z uwzględnieniem integracji systemów na poziomie dokumentacji oraz współpracy z urzędami nadzorującymi | Kierownictwo urzędu | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | Ś                                  | D               | Ś                      | Ś         | N            | Ś         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje. Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań. Zależność od czynników zewnętrznych (proces legislacyjny, priorytety urzędów nadzorujących). |  |

| Lp. | Rekomendacja  | Adresat                 | Odbiorca                          | Termin realizacji (priorytet czasowy) | Korzyści z wdrożenia               |                 |                        | Koszty wdrożenia |              |           | Ryzyka i trudności związane z wdrożeniem  | Przykład dobrej praktyki w obszarze rekomendacji   |
|-----|---|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------|-----------|---|--|
|     |   |                         |                                   |                                       | Efektywność i terminowość procesów | Jakość procesów | Systemowe (zewnętrzne) | Finansowe        | Legislacyjne | Społeczne |   |  |
| 27  | Uruchomienie i wspieranie procesu transferu wiedzy, uczenia się oraz upowszechniania dobrych praktyk zarządczych  | Urząd nadzorujący/Urząd | Wszystkie urzędy objęte projektem | Niezwłocznie                          | Ś                                  | Ś               | D                      | Ś                | N            | N         | Duża skala oraz kompleksowość koniecznych do realizacji działań.<br>Wymagane współdziałanie wielu urzędów i/lub zaangażowanie urzędów nadzorujących.<br>Konieczne wytyczne i koordynacja działań na poziomie grupy urzędów. |  |
| 28  | Wdrożenie i zapewnienie systematycznego funkcjonowania formuły przeglądów zarządzania, obejmujących wszystkie podsystemy zarządzania utrzymywane w urzędach | Kierownictwo urzędu     | Kierownictwo urzędu               | Niezwłocznie                          | D                                  | Ś               | Ś                      | N                | N            | Ś         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje.<br>Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych.   |  |
| 29  | Wykorzystanie wybranych rozwiązań i narzędzi metodyk zarządzania projektami w realizacji przedsięwzięć i inicjatyw rozwojowych                              | Urząd                   | Wszystkie urzędy objęte projektem | W dłuższej perspektywie czasowej      | D                                  | D               | Ś                      | Ś                | N            | Ś         | Niewystarczające zasoby ludzkie i/lub kompetencje.<br>Wymagana zmiana kultury organizacyjnej i/lub absorpcji rozwiązań biznesowych.   | Wprowadzone zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości zasady zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości |



# 7. Aneks







## 7 Aneks

Aneks stanowi część raportu zawierającą:

- Literaturę przedmiotu,
- Wykaz urzędów objętych wsparciem w Projekcie,
- Dodatkowe informacje, załączniki.

### Literatura przedmiotu

1. Abramson, M.A., Breul, J.D., and Kamensky, J.M. 2006. “Six Trends Transforming Government”. Washington: IBM Center for The Business of Government.
2. Accenture, 2007. *Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value*, Institute for Public Service Value.
3. Albrecht, S., Travaglione, A. 2003. “Trust in public-sector senior management”. *Journal of Human Resource Management* 141, 76-92.
4. Anttiroiko, A.V. 2008. “A brief introduction to the field of e-government”. In: *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, edited by A.V. Anttiroiko. New York: Hershey, 41-75.
5. Aucoin, P. 2012. “New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk, Governance”. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25(2), 177-199.
6. Bartels, K.P.R. 2012. “Cultivating a Process-Oriented Methodology for Studying Administrative Practice”. *Administrative Theory & Praxis* 34(3), 433-455.
7. Batko, R. 2009. “Zarządzanie jakością w urzędach gminy”. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
8. Bevir, M. 2007. “Public Governance. Theories of Governance 1”. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications.
9. Boer, A., Van Engers, T. 2013. “Legal knowledge and agility in public administration”. *Intelligent Systems in Accounting, Finance and Management* 20, 67-88.
10. Borys, T., Rogala, P. 2011. “Doskonalenie sformalizowanych systemów zarządzania”. Warszawa: Difin,
11. Ejdyś J., 2011. “Model doskonalenia znormalizowanych systemów zarządzania oparty na wiedzy”. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
12. Bugdol, M. 2008. “Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej”. Warszawa: Difin.
13. Casalino, N. 2014. “Learning to connect: a training model for public sector on advanced e-government services and inter-organizational cooperation”. *IJAC* 7(1), 24-31.
14. Cenuşe, M., David, A. 2012. “Legal issues and aspects related to the human resources management regarding the selection of civil servants”. *Annals of the University of Petroşani, Economics* 12(4), 33-38.
15. Cogburn, J.D., Schneider, S.K. 2003. “The quality of management and government performance: an empirical analysis of the American States”. *Public Administration Review* 63(2), 206-213.

16. Cole, B. 2011. "Lean-Six Sigma for the public sector". Milwaukee: American Society for Quality, Quality Press.
17. Czaputowicz, J. 2007. "The Influence of Globalisation Upon Public Governance". *Viešasis Administravimas* 1(2), 26-34.
18. Czaputowicz, J. 2008. "Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji". W: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. red. J. Czaputowicz. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 135-152.
19. Denhardt, R.B., Denhardt, J.V. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering" *Public Administration Review* 60 (6), 549-559.
20. Debrashis, S. 2008. "Lean for service organizations and offices. A holistic approach for achieving operational excellence and improvements". Milwaukee: American Society for Quality, Quality Press.
21. Dwořąkowska, Z., 2005. "Encouraging ethical behaviour in public administration by Human Resource Management". *Journal of Business Economics and Management* 6(3), 171-178.
22. EFQM, 2015, <http://www.efqm.org/what-we-do/recognition/efqm-excellence-award>
23. EIPA. 2015, <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>
24. Frączkiewicz-Wronka, A. 2009. "Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego". W: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 19-53.
25. Gazell, J.A. 2000. "Drucker on effective public management". *Journal of Management History* 6(1), 48-62.
26. Gil-García, J.R., Helbig, N. 2007, "Exploring e-government benefits and success factors". In: *Encyclopedia of Digital Government 2*, edited by A. V. Anttiroiko, and M. Mälkiä. Hershey: Idea Group Reference, 803-811.
27. Goban-Klas, T. 1999. "System informacji w państwie a system komunikacji społecznej". *Przekazy i Opinie* 2.
28. Goerdel, H.T. 2009. "Public administration and the political world. Three prospects". *Public Performance & Management Review* 32(4), 618-625.
29. Grandy, Ch. 2009. "The "efficient" public administrator: Pareto and a well-rounded approach to public administration". *Public Administration Review* 69(6), 1115-1123.
30. Hak, M., Andrić, B., Čulo, I. 2008. "The impact of implementing Customer Relationship Management in tax administration in Croatia". In: *Proceedings of International Conference of the School of Economics and Business in Sarajevo*, Sarajevo: October 09-10, 2008, 1-10.
31. Hammer, M. 1999. "Reinżynieria i jej następstwa". Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
32. Hausner, J. 2008. "Zarządzanie publiczne". Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
33. Heichlinger, A. (ed.) 2011. "EPSA Trends in Practice Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020". European Institute of Public Administration.
34. IIA. 2014. Instytut Audytorów Wewnętrznych. Warszawa: IIA Polska. <https://www.iaa.org.pl/>
35. ISO 2008. "ISO 9001 Quality management systems. Requirements". Switzerland: International Organization for Standardization.

36. Izdebski, H. 2010. “Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej”. W: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz. Warszawa: Liber, 11-30.
37. Jonker J., Karapetrovic S. 2011. “Systems thinking for the integration of management systems”. *Business Process Management Journal* 10.6 (2004): 608. ABI/INFORM Global, ProQuest. Web. 3.
38. Kafel, P., Nowicki P. 2014. “Functioning of environmental and quality management systems after resignation of management standard certification: case study of a polish organizations”. *International Journal for Quality Research* 8(4).
39. Kafel, P., Wysokińska-Synkus, A., Synkus, P. 2013. “Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Bezpieczeństwo, informacja, integracja, model doskonalenia”, Warszawa: ROI Consulting.
40. Kafel, P., Sikora, T. 2011. “Integracja systemów zarządzania”. *Problemy Jakości* 8.
41. Karapetrovic, S. 2002, “Strategies for the integration of management systems and standards”. *TQM Magazine* 14(1), 61–67.
42. Kieżun, W. 2013. “Patologia transformacji”. Warszawa: Poltex.
43. Krukowski, K. 2011. “Zarządzanie procesowe w administracji publicznej” *Współczesne Zarządzanie* 1.
44. Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego. 2012, Biuletyn 1(2), Ministerstwo Finansów.
45. Kulshreshtha, P. 2008 “Public sector governance reform: the World Bank’s framework”. *International Journal of Public Sector Management* 21(5), 556-567.
46. Lipowicz, I. 2008. “Europeizacja administracji publicznej”. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny* 70(1), 5-16.
47. Lisiecka, K., Papaj, T., Czyż-Gwiazda, E. 2011. “Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej”. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
48. MAiC 2013 “Strategia Sprawne Państwo 2020”.
49. MAiC 2015. “Informacja o stanie realizacji strategii „Sprawne Państwo 2020”.
50. MAiC. 2013. “Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030”.
51. Matei, A., Săvulescu, C. 2011. “Convergence of the policies for promoting Total Quality Management in the Public Administrations of Balkan States – European Union Member States” *Theoretical and Applied Economics* 3(556), 41-76.
52. Matei, L., Lazăr, C.G. 2011. “Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South-Eastern Europe. Comparative Analysis”. *Theoretical and Applied Economic* 4(557), 65-98.
53. Mazur, S., Płoszaj, A. (red.) “Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe”. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
54. McGill, R. 2001. “Performance budgeting”. *The International Journal of Public Sector Management* 14(5), 376-390.
55. Michel, H. 2005. “E-administration, e-government, e-governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs”. *The Electronic Journal of e-Government* 3(4), 213-218.
56. Ministerstwo Finansów 2012. “Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium Wiedzy (Wersja 1.0)”.

57. Ministerstwo Finansów 2015. “Innowacyjność zarządzania w sektorze publicznym – mit czy rzeczywistość?”. Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów, *Biuletyn Kontrola Zarządcza w Jednostkach Samorządu Terytorialnego* 1 (14) [www.mf.gov.pl/Ministerstwo Finansów/ Działalność/ Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny](http://www.mf.gov.pl/Ministerstwo_Finansow/Dzialalnosc/Finanse_publiczne/Kontrola_zarzadcza_i_audyty_wewnetrzny).
58. Ministerstwo Środowiska 2011. “Księga Systemu Kontroli Zarządczej Ministerstwa Środowiska”. Załącznik do zarządzenia nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011.
59. Morgan, L. 2013. “The future of Public Administration: New Public Management vs the Unknown”. *PA Times* 36(2), 26.
60. Nowak-Far, A. 2014. “Sprawne zarządzanie w administracji publicznej w dobie kryzysu. Ekonomiczna ocena zasadniczych propozycji reform”. W: *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 31-57.
61. NIK 2012. “Informacja o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej”. Nr ewid.26/2012/P/11/022/KBF.
62. NIK 2015. “Informacja o wynikach kontroli pn. Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej”, Nr ewid. 26/2015/P/14/011/KBF.
63. *OECD. 2011. “Building on basics OECD value for money study, Final Report”. Sections from Chapter 1. Introduction on new trends in public administration. Edited by Public Governance and Territorial Development Public Management Committee. 3.*
64. *OECD. 2014. “Performance budgeting in OECD countries”.  
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>.*
65. Osborne, S.P. 2006. “The New Public Governance?”. *Public Management Review* 8(3), 377-387.
66. Osborne, D., Gaebler, T. 1992. “Reinventing government”. Boston: Addison-Wesley Publ. Co.
67. Osborne, S.P. 2010. “The New Public Governance?” In: *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. edited by S.P. Osborne. New York: Routledge, Taylor & Francis Group Ltd.
68. Osborne, S.P. 2010a. “The New Public Governance a suitable case for treatment”. In: *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. edited by S.P. Osborne. New York: Routledge, Taylor & Francis Group Ltd.
69. Pochtowski, A. 2007. “Zarządzanie zasobami ludzkimi”. Warszawa: PWE.
70. PRI, 2015. [http://pri.msap.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=37](http://pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=37)
71. Rummler, G., Brache, A. 2000. “Podnoszenie efektywności organizacji”. Warszawa: Wydawnictwo PWE.
72. Serafin, K., 2013. “Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej”. *Studia Ekonomiczne* 141, 136-151
73. Simon, A., Karapetrovic, S., Casadesús, M. 2012. “Difficulties and benefits of integrated management systems”. *Industrial Management & Data Systems*, 112.
74. Skierniewski, T. 2008. “Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania”. Warszawa: IBC Group, HOMO HOMINI Instytut Badania Opinii.
75. Skrzypek, E., Hofman, M. 2010. “Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie”. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

76. Slaughter, A.M. 2004. "A New World Order". Princeton: Princeton University Press.
77. Steurer, R. 2007. "From government strategies to Strategic Public Management: an exploratory outlook on the pursuit of cross-sectoral policy integration". *European Environment* 17, 201-214.
78. Suciú L.E., Lazăr, I. 2010. "The Public Administration Compared To Public Management And Other Sciences". *Journal of the Faculty of Economics – Economic of University of Oradea* 1(2), 1020-1024.
79. Sudół, S., Koźuch, B. 2010. "Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę". W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 382-401.
80. Szczęsniak, K. 2005. "Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego". Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
81. Sześciło, D., Mednis, A., Niziołek, M., Jakubek-Lalik, J. 2014. "Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji" Warszawa.
82. UN. 2014. "United Nations e-government survey 2014. E-government for the future we want". New York: United Nations.  
[http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-gov_Complete_Survey-2014.pdf)
83. Wilkinson, G., Dale, B.G. 1999. "Integrated management systems: an examination of the concept and theory", *The TQM Magazine* 11(2):95-104.
84. Wiśniewska, M., Szczepańska, K.A. 2014. "Quality management frameworks implementation in Polish local governments". *Total Quality Management & Business Excellence* 25 (3/4), 352-366.
85. Wysokińska-Synkus, A., Synkus, P. 2013. "Systemy zarządzania w świetle nowych wyzwań. Systemy zarządzania w świetle badań empirycznych. Rekomendacje stosowania". Warszawa: ROI Consulting, <http://www.slideshare.net/senkus/systemy-zarzadzania-w-swietle-nowych-wyzwan-t2>
86. Voronchuk, I., Starineca, O. 2014. "Knowledge management and possibilities of professional development in public sector". *European Integration Studies* 8, 168-179.
87. Yang, K. 2009. "American public administration. Are we prepared for the challenges?" *Public Performance & Management Review* 32(4), 579-584.
88. Ziemia, E. 2012. "Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka". *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych* 24, 331-350.
89. Ziemia, E., Obłąk, I. 2013. "Critical Success Factors for ERP Systems implementation in Public Administration". *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management* 8, 1-19.
90. Ziemia, E., Papaj, T., Żelazny, R. 2013. "A model of success factors for e government adoption – the case of Poland". *Issues in Information Systems* 14(2), 87-100.

## Wykaz urzędów objętych wsparciem

| Lp. | Nazwa urzędu   |
|-----|--|
| 1   | Biuro ds. Substancji Chemicznych                                 |
| 2   | Biuro Rzecznika Praw Pacjenta                                    |
| 3   | Dolnośląski Urząd Wojewódzki                                     |
| 4   | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad                    |
| 5   | Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska                            |
| 6   | Główny Inspektorat Farmaceutyczny                                |
| 7   | Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych |
| 8   | Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa                 |
| 9   | Główny Inspektorat Ochrony Środowiska                            |
| 10  | Główny Inspektorat Sanitarny                                     |
| 11  | Główny Inspektorat Transportu Drogowego                          |
| 12  | Główny Inspektorat Weterynarii                                   |
| 13  | Główny Urząd Geodezji i Kartografii                              |
| 14  | Główny Urząd Miar  |
| 15  | Główny Urząd Nadzoru Budowlanego                                 |
| 16  | Główny Urząd Statystyczny  |
| 17  | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów                                |
| 18  | Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej                                 |
| 19  | Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki                               |
| 20  | Lubelski Urząd Wojewódzki  |
| 21  | Lubuski Urząd Wojewódzki   |
| 22  | Łódzki Urząd Wojewódzki  |
| 23  | Małopolski Urząd Wojewódzki                                      |
| 24  | Mazowiecki Urząd Wojewódzki                                      |
| 25  | Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji                          |
| 26  | Ministerstwo Edukacji Narodowej                                  |
| 27  | Ministerstwo Finansów  |
| 28  | Ministerstwo Gospodarki  |
| 29  | Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju                            |
| 30  | Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego                    |

| Lp. | Nazwa urzędu  |
|-----|---|
| 31  | Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego   |
| 32  | Ministerstwo Obrony Narodowej   |
| 33  | Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  |
| 34  | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  |
| 35  | Ministerstwo Skarbu Państwa   |
| 36  | Ministerstwo Sportu i Turystyki   |
| 37  | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych   |
| 38  | Ministerstwo Spraw Zagranicznych  |
| 39  | Ministerstwo Sprawiedliwości  |
| 40  | Ministerstwo Środowiska   |
| 41  | Ministerstwo Zdrowia  |
| 42  | Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych  |
| 43  | Opolski Urząd Wojewódzki  |
| 44  | Państwowa Agencja Atomistyki  |
| 45  | Podkarpacki Urząd Wojewódzki  |
| 46  | Podlaski Urząd Wojewódzki   |
| 47  | Pomorski Urząd Wojewódzki   |
| 48  | Śląski Urząd Wojewódzki   |
| 49  | Świętokrzyski Urząd Wojewódzki  |
| 50  | Urząd do Spraw Cudzoziemców   |
| 51  | Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych                                  |
| 52  | Urząd Komunikacji Elektronicznej  |
| 53  | Urząd Lotnictwa Cywilnego   |
| 54  | Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów   |
| 55  | Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej   |
| 56  | Urząd Regulacji Energetyki  |
| 57  | Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych |
| 58  | Urząd Transportu Kolejowego   |
| 59  | Urząd Zamówień Publicznych  |
| 60  | Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki   |
| 61  | Wielkopolski Urząd Wojewódzki   |
| 62  | Wyższy Urząd Górniczy   |



| Lp. | Nazwa urzędu  |
|-----|---|
| 63  | Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki                              |
| 64  | Okręgowy Urząd Miar w Bydgoszczy                                |
| 65  | Okręgowy Urząd Miar w Gdańsku                                   |
| 66  | Okręgowy Urząd Miar w Katowicach                                |
| 67  | Okręgowy Urząd Miar w Krakowie                                  |
| 68  | Okręgowy Urząd Miar w Łodzi                                     |
| 69  | Okręgowy Urząd Miar w Poznaniu                                  |
| 70  | Okręgowy Urząd Miar w Szczecinie                                |
| 71  | Okręgowy Urząd Miar w Warszawie                                 |
| 72  | Okręgowy Urząd Miar we Wrocławiu                                |
| 73  | Urząd Statystyczny w Białymstoku                                |
| 74  | Urząd Statystyczny w Bydgoszczy                                 |
| 75  | Urząd Statystyczny w Gdańsku                                    |
| 76  | Urząd Statystyczny w Katowicach                                 |
| 77  | Urząd Statystyczny w Kielcach                                   |
| 78  | Urząd Statystyczny w Krakowie                                   |
| 79  | Urząd Statystyczny w Lublinie                                   |
| 80  | Urząd Statystyczny w Łodzi                                      |
| 81  | Urząd Statystyczny w Olsztynie                                  |
| 82  | Urząd Statystyczny w Opolu                                      |
| 83  | Urząd Statystyczny w Poznaniu                                   |
| 84  | Urząd Statystyczny w Rzeszowie                                  |
| 85  | Urząd Statystyczny w Szczecinie                                 |
| 86  | Urząd Statystyczny w Warszawie                                  |
| 87  | Urząd Statystyczny w Zielonej Górze                             |
| 88  | Urząd Statystyczny we Wrocławiu                                 |
| 89  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku            |
| 90  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy             |
| 91  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku                |
| 92  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim |
| 93  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach             |
| 94  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach               |

| Lp. | Nazwa urzędu  |
|-----|---|
| 95  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie                   |
| 96  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie                   |
| 97  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi                      |
| 98  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie                  |
| 99  | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Opolu                      |
| 100 | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu                   |
| 101 | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie                  |
| 102 | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie                 |
| 103 | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie                  |
| 104 | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu                 |
| 105 | Kuratorium Oświaty w Białymstoku                                    |
| 106 | Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy                                     |
| 107 | Kuratorium Oświaty w Gdańsku  |
| 108 | Kuratorium Oświaty w Gorzowie Wielkopolskim                         |
| 109 | Kuratorium Oświaty w Katowicach                                     |
| 110 | Kuratorium Oświaty w Kielcach                                       |
| 111 | Kuratorium Oświaty w Krakowie                                       |
| 112 | Kuratorium Oświaty w Lublinie                                       |
| 113 | Kuratorium Oświaty w Łodzi  |
| 114 | Kuratorium Oświaty w Olsztynie                                      |
| 115 | Kuratorium Oświaty w Opolu  |
| 116 | Kuratorium Oświaty w Poznaniu                                       |
| 117 | Kuratorium Oświaty w Rzeszowie                                      |
| 118 | Kuratorium Oświaty w Szczecinie                                     |
| 119 | Kuratorium Oświaty w Warszawie                                      |
| 120 | Kuratorium Oświaty we Wrocławiu                                     |
| 121 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Białymstoku            |
| 122 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy             |
| 123 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gdańsku                |
| 124 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gorzowie Wielkopolskim |
| 125 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Katowicach             |
| 126 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Kielcach               |

| Lp. | Nazwa urzędu   |
|-----|--|
| 127 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie      |
| 128 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Lublinie      |
| 129 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi         |
| 130 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie     |
| 131 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Opolu         |
| 132 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Poznaniu      |
| 133 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Rzeszowie     |
| 134 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Szczecinie    |
| 135 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Warszawie     |
| 136 | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej we Wrocławiu    |
| 137 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku    |
| 138 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy     |
| 139 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku        |
| 140 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach     |
| 141 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach       |
| 142 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie       |
| 143 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie       |
| 144 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi          |
| 145 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie      |
| 146 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu          |
| 147 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu       |
| 148 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie      |
| 149 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie     |
| 150 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie      |
| 151 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze |
| 152 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu     |
| 153 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach            |
| 154 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie              |
| 155 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krośnie               |
| 156 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie              |
| 157 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu                 |
| 158 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Siedlcach             |

| Lp. | Nazwa urzędu   |
|-----|--|
| 159 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze                |
| 160 | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu                    |
| 161 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku |
| 162 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku     |
| 163 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach  |
| 164 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie    |
| 165 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Opolu       |
| 166 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu    |
| 167 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie   |
| 168 | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie   |

## Załącznik 1 – Dojrzałość organizacyjna urzędów – wyniki audytów

W niniejszej części przedstawiono – w ujęciu analityczno-statystycznym – wnioski i rekomendacje w zakresie dojrzałości organizacyjnej urzędów. Przedstawione zestawienia i analizy bazują na przeprowadzonych w ramach Zadania 1 i Zadania 2 projektu audytach systemów zarządzania, które wykorzystywały opisane wcześniej modele dojrzałości organizacyjnej. Poziom dojrzałość urzędów opisano według przyjętej skali definiującej fazy rozwoju organizacji w obszarach: zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, zarządzania przez kompetencje oraz w zakresie integracji systemów zarządzania.

Przedstawione w niniejszej części analizy i wnioski przedstawiono według identycznego schematu dla urzędów z Zadania 1 i Zadania 2. Na wstępie przedstawiono średnie wyniki dojrzałości organizacyjnej poszczególnych grup w odniesieniu do średniej dla całego zadania, którym były one objęte. W dalszej kolejności zaprezentowano szczegółowe dane dla grup urzędów, obrazując na wykresach średni poziom dojrzałości w ramach danej grupy w zestawieniu z oceną najlepszego i najgorszego urzędu z tej grupy w danym komponentcie. Ponadto w tabelach zestawiono liczbę urzędów w danej fazie dojrzałości w każdym z komponentów, a na końcu przedstawiono średnie oceny w ramach poszczególnych kryteriów modelu dojrzałości w każdej grupie urzędów. Zaprezentowane dane zebrano w odniesieniu do poszczególnych grup urzędów, bez identyfikacji jednostek.

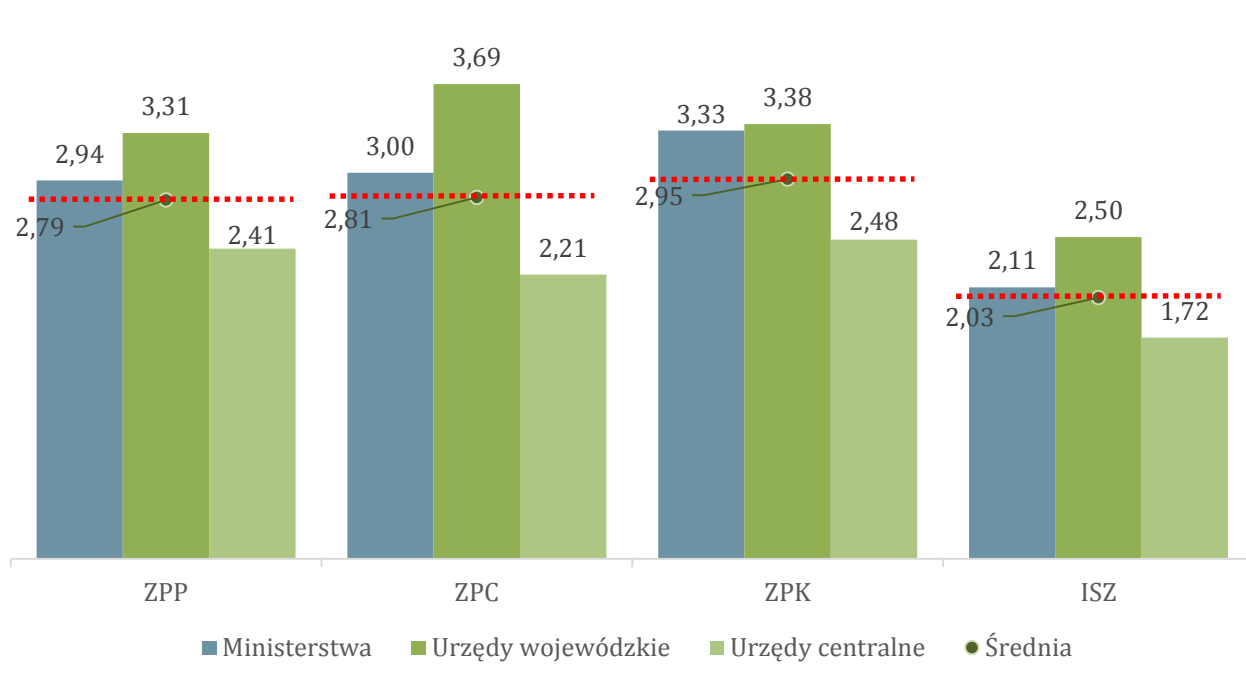
### Dojrzałość organizacyjna urzędów w Zadaniu 1

W niniejszej części zaprezentowano wyniki diagnozy organizacyjnej dla poszczególnych grup urzędów objętych Zadaniem 1 projektu w zakresie trzech systemów zarządzania: zarządzania przez procesy, zarządzanie przez cele, zarządzania przez kompetencje, oraz w zakresie integracji systemów zarządzania. Grupy urzędów, które omówiono w tej części to ministerstwa, urzędy wojewódzkie oraz urzędy centralne.

### Dojrzałość organizacyjna dla całego Zadania 1

Rysunek 6 prezentuje średnią dojrzałość organizacyjną ministerstw, urzędów wojewódzkich oraz urzędów centralnych w poszczególnych komponentach oraz w odniesieniu do średniej dla całego Zadania 1.

**Rysunek 6. Średni poziom dojrzałości grup urzędów z Zadania 1 w podziale na komponenty oraz w odniesieniu do średniej dla danego komponentu**



Na podstawie przedstawionego powyżej zestawienia można zaobserwować, iż średni poziom dojrzałości w przypadku wszystkich czterech obszarów zarządzania plasuje się w drugiej fazie dojrzałości organizacyjnej. Najbardziej rozwiniętym komponentem jest tutaj zarządzanie przez kompetencje, dla którego średni wynik wynosi 2,95. Najslabszym obszarem jest natomiast integracja systemów zarządzania, w której urzędy z Zadania 1 osiągnęły średnią ocenę 2,03. Zarządzanie przez procesy i zarządzanie przez cele znajdują się na bardzo zbliżonym poziomie zaawansowania, z wynikiem odpowiednio 2,79 i 2,81.

Najbardziej zaawansowaną grupą urzędów są urzędy wojewódzkie, które w znacznym stopniu przewyższają średnią dla całego Zadania 1. Zwłaszcza wysoki poziom zaawansowania można zaobserwować w tej grupie urzędów w komponentcie ZPC, w którym urzędy wojewódzkie są wyraźnie lepsze od pozostałych jednostek, uzyskując średnią ocenę 3,69, co umiejscawia je w trzeciej fazie dojrzałości organizacyjnej. W tej samej fazie znajdują się one również w komponentcie ZPP i ZPK. Jedynie w ramach integracji systemów zarządzania średnia ocena 2,50 lokuje całą grupę w drugiej fazie dojrzałości.

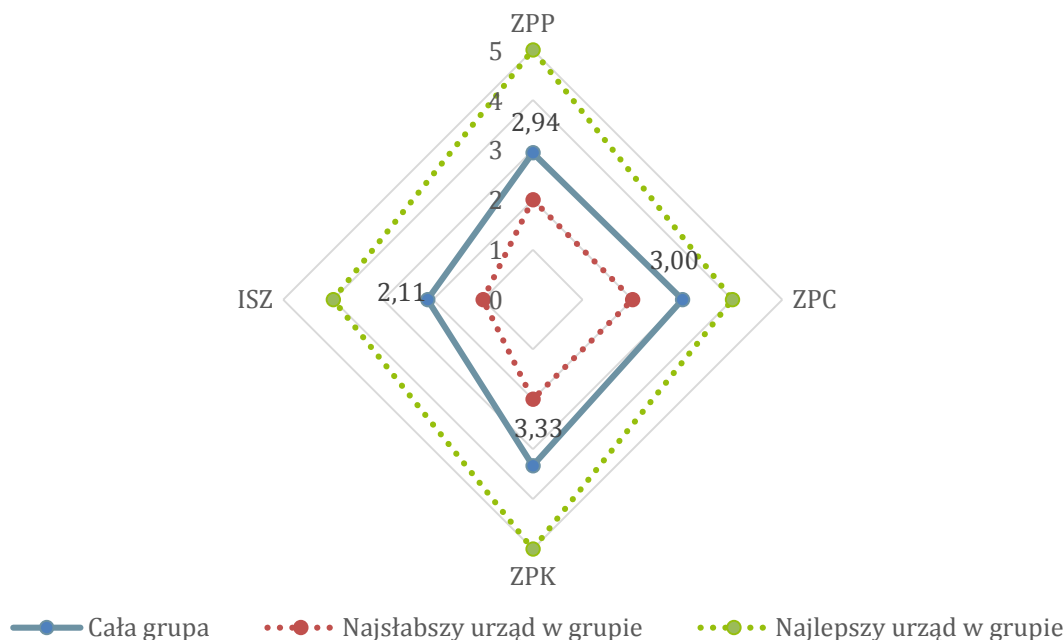
Powyżej średniego stanu zaawansowania systemów zarządzania znajdują się również średnie oceny ministerstw, które najlepiej ocenione zostały w komponentcie ZPK (średnia 3,33). W obszarze ZPC lokują się one średnio również w trzeciej fazie dojrzałości, ze średnim wynikiem 3,00.

Grupą z najniższą średnią oceną są urzędy centralne, które w każdym z ocenianych obszarów znajdują się poniżej średniej dla wszystkich porównywanych grup. Najlepiej ocenione zostały w obszarze zarządzania przez kompetencje, uzyskując średnią ocenę 2,48, najgorzej natomiast w obszarze integracji systemów zarządzania, ze średnią oceną 1,72.

### Ministerstwa oraz KPRM

Grupa ministerstw objętych projektem liczyła 18 jednostek (w tym KPRM) i była to druga najliczniejsza grupa, po urzędach centralnych. Na rysunku 7 ciągłą linią przedstawiono średnią ocenę dla całej grupy, natomiast przerywanymi liniami maksymalne i minimalne oceny uzyskane przez pojedynczy urząd z tej grupy. W tabeli 17 przedstawiono natomiast liczbę ministerstw, które znalazły się w poszczególnych fazach dojrzałości w ramach komponentów projektowych. W identycznej formie zaprezentowane zostały również wyniki dla pozostałych grup urzędów.

**Rysunek 7. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie ministerstw w porównaniu z najslabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 17. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie ministerstw**

| Faza dojrzałości           | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| <b>1. faza dojrzałości</b> | 0                 | 0                 | 0                 | 6                 | 6                     |
| <b>2. faza dojrzałości</b> | 9                 | 6                 | 4                 | 7                 | 26                    |
| <b>3. faza dojrzałości</b> | 3                 | 6                 | 7                 | 2                 | 18                    |
| <b>4. faza dojrzałości</b> | 4                 | 6                 | 4                 | 3                 | 17                    |
| <b>5. faza dojrzałości</b> | 2                 | 0                 | 3                 | 0                 | 5                     |

Z rysunku 7, przedstawiającego średnią dla grupy oraz maksymalne i minimalne oceny uzyskane przez pojedyncze ministerstwa, można wnioskować, że zróżnicowanie w poziomie zarządzania w tych jednostkach jest dosyć wysokie. Świadczy o tym również znaczne rozłożenie liczebności urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości. W przypadku najlepszego i najgorszego ministerstwa w komponentach ZPP, ZPK i ISZ jest to różnica nawet 3 faz dojrzałości.

Aż w 5 przypadkach przypisano ministerstwom piąty poziom dojrzałości organizacyjnej, co świadczy o ich wysokim zaawansowaniu i pełnym wykorzystywaniu omawianych systemów oraz ich doskonaleniu. Dwa ministerstwa znajdują się w najwyższym stadium dojrzałości w komponentach ZPP, a trzy w komponentach ZPK.

Diagnoza wykazała, iż najczęściej ministerstwa znajdowały się w drugiej fazie dojrzałości organizacyjnej (w 26 przypadkach, w tym w 9 w komponentach ZPP i w 7 w komponentach ISZ), a następnie trzeciej i czwartej (odpowiednio 18 i 17 przypadków). W 6 przypadkach w obszarze integracji systemów zarządzania urzędy umiejscowiono w pierwszej fazie dojrzałości organizacyjnej.

W tabeli 18 przedstawiono średnią ocenę wszystkich ministerstw w ramach kryteriów modelu dojrzałości z Zadania 1.

**Tabela 18. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie ministerstw**

| Kryterium podlegające ocenie              | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Kultura organizacyjna</b>              | 2,89                | 2,72                | 3,50                | 2,50                | 2,90                    |
| <b>Monitorowanie</b>                      | 2,89                | 3,33                | 2,94                | 1,72                | 2,72                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>               | 3,39                | 3,44                | 2,56                | 1,83                | 2,81                    |
| <b>Komunikacja</b>                        | 3,00                | 3,22                | 3,33                | 2,39                | 2,99                    |
| <b>Absorpcja nowych metod zarządzania</b> | 2,72                | 2,89                | 2,94                | 2,28                | 2,71                    |
| <b>Rozwój pracowników</b>                 | 2,50                | 3,11                | 3,39                | 2,28                | 2,82                    |
| <b>Potencjał kadry</b>                    | 2,44                | 2,94                | 3,44                | 1,94                | 2,69                    |
| <b>Podejście strategiczne</b>             | 2,56                | 3,28                | 3,06                | 1,89                | 2,69                    |
| <b>Struktura organizacyjna</b>            | 2,72                | 2,61                | 3,50                | 2,28                | 2,78                    |
| <b>Formalizacja</b>                       | 2,61                | 2,94                | 3,11                | 2,06                | 2,68                    |
| <b>Delegowanie</b>                        | 3,00                | 2,94                | 2,83                | 2,11                | 2,72                    |
| <b>Technologia</b>                        | 2,33                | 1,94                | 2,39                | 1,78                | 2,11                    |
| <b>Klient</b>                             | 3,22                | 2,83                | 2,94                | 2,06                | 2,76                    |
| <b>Powiązanie z budżetem zadaniowym</b>   | 1,94                | 3,06                | 2,67                | 1,94                | 2,40                    |
| <b>Powiązanie ZPP z ZPC</b>               | 2,61                |                     |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPP z ZPK</b>               | 2,17                |                     |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPC z ZPK</b>               |                     | 3,17                |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPC z ZPP</b>               |                     | 2,94                |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPK z ZPC</b>               |                     |                     | 3,33                |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPK z ZPP</b>               |                     |                     | 2,44                |                     |                         |
| <b>Zarządzanie zmianą</b>                 |                     |                     |                     | 2,12                |                         |
| <b>Dzielenie się wiedzą</b>               |                     |                     |                     | 2,18                |                         |

Przedstawione powyżej dane pokazują, że ministerstwa najlepiej oceniono w ramach kryterium Komunikacja, w którym osiągnęły średnią ocenę 2,99. W dalszej kolejności najwyższej średnio oceniane były kryteria: Kultura organizacyjna (2,90), Rozwój pracowników (2,82) oraz Zarządzanie ryzykiem (2,81). Najgorzej natomiast oceniono obszary Technologia (2,11) oraz Powiązanie z budżetem zadaniowym (2,40).



W przypadku poszczególnych komponentów:

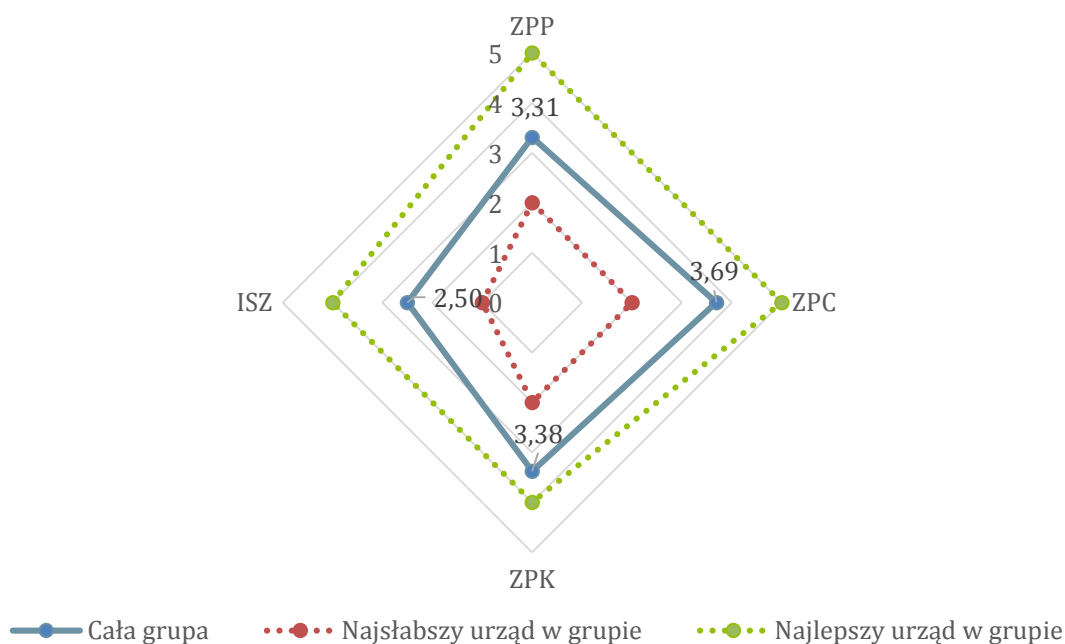
- w ramach ZPP najwyżej oceniono kryteria Zarządzanie ryzykiem (3,39) oraz Klient (3,22), najniżej natomiast kryteria Powiązanie z budżetem zadaniowym (1,94) oraz Technologia (2,33);
- w ramach ZPC najwyżej oceniono kryteria Zarządzanie ryzykiem (3,44) oraz Monitorowanie (3,33), najgorzej natomiast kryteria Technologia (1,94) oraz Struktura organizacyjna (2,61);
- w ramach ZPK najwyżej oceniono kryteria Kultura organizacyjna (3,50) oraz Struktura organizacyjna (3,50), najniżej zaś kryteria Technologia (2,39) oraz Zarządzanie ryzykiem (2,56);
- w ramach ISZ najwyżej oceniono kryteria Kultura organizacyjna (2,50) oraz Komunikacja (2,39), najniżej natomiast kryteria Monitorowanie (1,72) oraz Technologia (1,78).

Wnioskując z powyższego, można zauważyć, że najbardziej rozwiniętymi obszarami w ministerstwach są te związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz podejściem strategicznym, do którego zaliczyć można zarządzanie ryzykiem. Obszarami wymagającym największego rozwoju są przede wszystkim kwestie technologiczne i wsparcia IT dla systemów zarządzania oraz powiązanie funkcjonowania urzędów z budżetem zadaniowym.

## Urzędy wojewódzkie

Spośród jednostek objętych Zadaniem 1 urzędy wojewódzkie stanowią najmniej liczną grupę (16), jednak jak pokazuje rysunek 8, najbardziej rozwiniętą grupę urzędów.

**Rysunek 8. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie urzędów wojewódzkich w porównaniu z najsłabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 19. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie urzędów wojewódzkich**

| Faza dojrzałości           | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| <b>1. faza dojrzałości</b> | 0                 | 0                 | 0                 | 1                 | 1                     |
| <b>2. faza dojrzałości</b> | 2                 | 1                 | 2                 | 10                | 15                    |
| <b>3. faza dojrzałości</b> | 8                 | 4                 | 6                 | 1                 | 19                    |
| <b>4. faza dojrzałości</b> | 5                 | 10                | 8                 | 4                 | 27                    |
| <b>5. faza dojrzałości</b> | 1                 | 1                 | 0                 | 0                 | 2                     |

Zaprezentowane powyżej wyniki diagnozy dojrzałości organizacyjnej pokazują, że w przypadku urzędów wojewódzkich najlepiej oceniono obszar zarządzania przez cele, który uzyskał ocenę 3,69. Różnica pomiędzy urzędem najbardziej i najmniej rozwiniętym w tym komponente to trzy poziomy dojrzałości organizacyjnej. Znaczna większość jednostek znalazła się w czwartej fazie (10 urzędów), a w skrajnych fazach, tj. drugiej i piątej, znalazło się tylko po jednym urzędzie.

Obszarem, w którym urzędy wojewódzkie są najbardziej zbliżone do siebie poziomem rozwoju, jest komponent zarządzania przez kompetencje. Jest on również komponentem, w którym połowa urzędów (8) znalazła się w czwartej fazie dojrzałości organizacyjnej, żaden z nich jednak nie mógł się pochwalić w pełni rozwiniętym i doskonałym systemem zarządzania przez kompetencje.

Funkcjonujące w urzędach wojewódzkich systemy zarządzania jedynie w dwóch przypadkach oceniono na najwyższym poziomie. Miało to miejsce w komponente zarządzania przez procesy oraz zarządzania przez cele. Jedynie raz urząd z tej grupy oceniono na pierwszym poziomie dojrzałości organizacyjnej, w obszarze integracji systemów zarządzania. Najczęściej występującą oceną w tej grupie urzędów jest 4 (w 27 przypadkach na 64 oceny), co oznacza, iż urzędy przeprowadziły działania związane z wdrożeniem ZPC, ZPK, ZPP i ich integracją, co przelożyło się na wzrost sprawności i efektywności funkcjonowania urzędu.

**Tabela 20. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie urzędów wojewódzkich**

| Kryterium podlegające ocenie              | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Kultura organizacyjna</b>              | 3,50                | 3,44                | 4,25                | 3,00                | 3,55                    |
| <b>Monitorowanie</b>                      | 3,38                | 3,69                | 3,25                | 2,38                | 3,17                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>               | 3,50                | 3,94                | 3,19                | 2,19                | 3,20                    |
| <b>Komunikacja</b>                        | 3,38                | 3,94                | 4,19                | 2,63                | 3,53                    |
| <b>Absorpcja nowych metod zarządzania</b> | 3,25                | 3,38                | 2,69                | 2,50                | 2,95                    |
| <b>Rozwój pracowników</b>                 | 3,50                | 3,69                | 2,94                | 2,50                | 3,16                    |
| <b>Potencjał kadry</b>                    | 2,88                | 3,75                | 3,50                | 2,44                | 3,14                    |
| <b>Podejście strategiczne</b>             | 3,25                | 3,81                | 3,31                | 2,56                | 3,23                    |

| Kryterium podlegające ocenie            | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Struktura organizacyjna</b>          | 3,38                | 3,19                | 3,56                | 2,56                | 3,17                    |
| <b>Formalizacja</b>                     | 3,56                | 3,63                | 3,13                | 2,56                | 3,22                    |
| <b>Delegowanie</b>                      | 3,50                | 3,38                | 3,13                | 2,50                | 3,13                    |
| <b>Technologia</b>                      | 3,19                | 2,63                | 3,00                | 2,38                | 2,80                    |
| <b>Klient</b>                           | 4,31                | 3,75                | 3,88                | 3,19                | 3,78                    |
| <b>Powiązanie z budżetem zadaniowym</b> | 2,75                | 3,38                | 2,44                | 2,63                | 2,80                    |
| <b>Powiązanie ZPP z ZPC</b>             | 3,63                |                     |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPP z ZPK</b>             | 3,13                |                     |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPC z ZPK</b>             |                     | 3,56                |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPC z ZPP</b>             |                     | 3,44                |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPK z ZPC</b>             |                     |                     | 3,81                |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPK z ZPP</b>             |                     |                     | 3,19                |                     |                         |
| <b>Zarządzanie zmianą</b>               |                     |                     |                     | 2,63                |                         |
| <b>Dzielenie się wiedzą</b>             |                     |                     |                     | 2,63                |                         |

Urzędy wojewódzkie najlepiej oceniono w kryteriach: Klient, gdzie osiągnęły średnią ocenę na poziomie 3,78, Kultura organizacyjna (3,55) oraz Komunikacja (3,53). Najniższe oceny jednostki mają w kryteriach Technologia (2,80), Powiązanie z budżetem zadaniowym (2,80) oraz Absorpcja nowych metod zarządzania (2,95). Są to jednocześnie jedyne trzy kryteria, w ramach których średnia dla tej grupy urzędów była niższa niż 3,00.

Ocena kryteriów w ramach poszczególnych komponentów wyglądała następująco:

- najlepiej ocenionymi kryteriami w ramach komponentu ZPP są kryteria: Klient (4,31 – jedno z trzech kryteriów w ramach tej grupy urzędów, dla których średni wynik był wyższy niż 4,00) oraz Formalizacja (3,56), najniżej natomiast kryteria: Powiązanie z budżetem zadaniowym (2,75) oraz Potencjał kadry (2,88);
- w ramach komponentu ZPC kryteriami, w których urzędy są najwyżej rozwinięte to: Komunikacja (3,94) i Zarządzanie ryzykiem (3,94), najniżej natomiast, kryteria: Technologia (2,63) oraz Struktura organizacyjna (3,19);
- kryteria, które w komponentie ZPK mają najwyższą ocenę, to: Kultura organizacyjna (4,25) i Komunikacja (4,19), najniższą ocenę mają kryteria: Powiązanie z budżetem zadaniowym (2,44), Absorpcja nowych metod zarządzania (2,69) oraz Rozwój pracowników (2,94);
- najwyżej ocenione w ramach ISZ są kryteria: Klient (3,19) oraz Kultura organizacyjna (3,00), najniżej zaś: Zarządzanie ryzykiem (2,19), Technologia (2,38) oraz Monitorowanie (2,38).

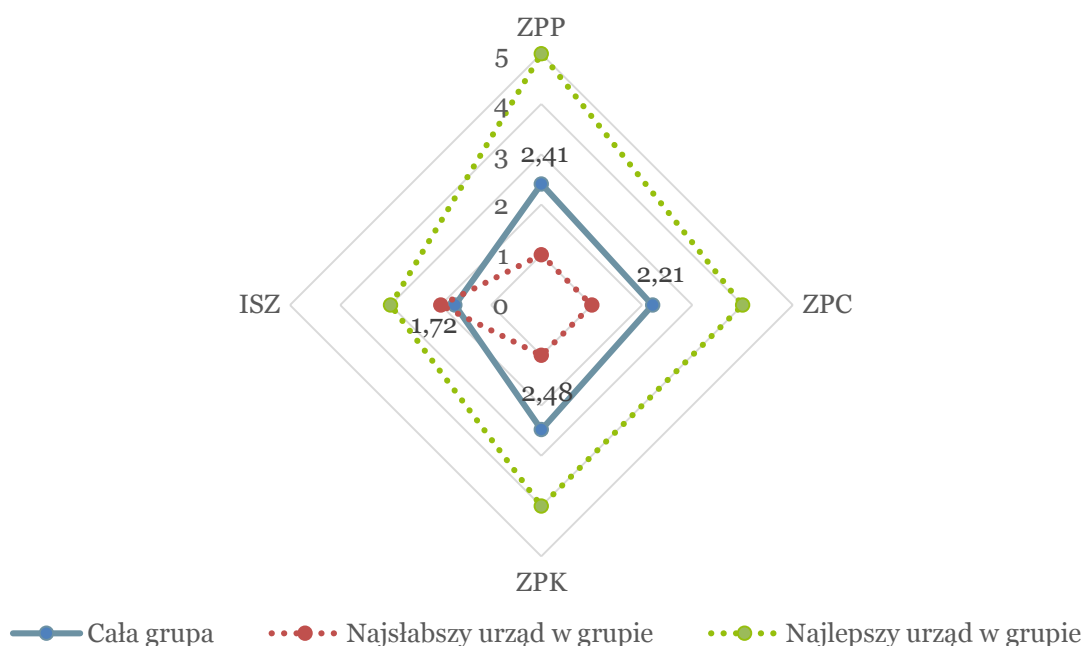
Z powyższych informacji wynika, iż najlepiej rozwiniętym obszarem i aspektem funkcjonowania urzędów wojewódzkich jest obszar związany z obsługą klienta i obywatela oraz komunikacją wewnętrzną. Na sytuację taką wpływ mają przede wszystkim zdecydowanie bliższe kontakty z obywatelem w przypadku tej grupy urzędów niż pozostałych dwóch objętych Zadaniem 1. Najniższe oceny dotyczące technologii oraz wykorzystania

budżetu zadaniowego wskazują na te same problemy urzędów wojewódzkich, które dotyczą ministerstw. Problemy te identyfikują obszary do dalszego rozwoju w ramach tych grup urzędów.

## Urzędy centralne

Urzędy centralne są grupą urzędów o najniższym poziomie dojrzałości organizacyjnej w ramach Zadania 1. Są też grupą najliczniejszą (30 jednostek), co w połączeniu z faktem, iż jako jedyne mają średnie wyniki diagnozy dojrzałości organizacyjnej poniżej średniej dla Zadania 1, znacznie zaniża średnie wartości uzyskane przez pozostałe dwie grupy urzędów.

**Rysunek 9. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie urzędów centralnych w porównaniu z najslabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 21. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie urzędów centralnych**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 1                 | 3                 | 3                 | 10                | 17                    |
| 2. faza dojrzałości | 21                | 19                | 13                | 17                | 70                    |
| 3. faza dojrzałości | 2                 | 5                 | 9                 | 2                 | 18                    |
| 4. faza dojrzałości | 4                 | 2                 | 4                 | 0                 | 10                    |
| 5. faza dojrzałości | 1                 | 0                 | 0                 | 0                 | 1                     |

Wyniki badania dojrzałości organizacyjnej wskazują, że urzędy centralne są grupą najmniej zaawansowaną we wdrażaniu nowoczesnych metod zarządzania. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, iż jedynie w jednym przypadku urząd z tej grupy znajduje się w piątej fazie dojrzałości organizacyjnej (w ramach komponentu ZPP). Tylko w 10 przypadkach urzędy są na czwartym poziomie dojrzałości organizacyjnej. Urzędy centralne

najczęściej kwalifikowano do drugiej fazy dojrzałości organizacyjnej. Ma to miejsce w przypadku aż 70 na 120 przyznanych ocen.

W tej grupie najczęściej w przypadku Zadania 1 pojawiają się urzędy znajdujące się w pierwszej fazie dojrzałości organizacyjnej, co oznacza, iż zajmują się one realizacją przypisanych zadań w oparciu o obowiązujące regulacje prawne, stosując dotychczas sprawdzone metody zarządzania, w niewielkim stopniu prezentując elementy organizacji uczącej się i opartej na wiedzy.

Wśród urzędów centralnych, jako jedynych w projekcie, zdiagnozowano poziomy dojrzałości kwalifikujące je do wszystkich faz dojrzałości. W komponencie zarządzania przez procesy były Urzędy, które znajdowały się w pierwszej, jak i takie, które znalazły się w piątej fazie dojrzałości organizacyjnej.

Najniższy stan zaawansowania systemów zarządzania występuje w obszarze ISZ, gdzie blisko połowa (10) urzędów jest na najniższym poziomie dojrzałości, a kolejne 17 zaledwie na drugim poziomie.

**Tabela 22. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie urzędów centralnych**

| Kryterium podlegające ocenie              | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Kultura organizacyjna</b>              | 2,59                | 2,41                | 3,07                | 2,28                | 2,59                    |
| <b>Monitorowanie</b>                      | 2,31                | 2,38                | 2,34                | 1,69                | 2,18                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>               | 2,55                | 2,52                | 2,38                | 1,83                | 2,32                    |
| <b>Komunikacja</b>                        | 2,46                | 2,50                | 2,64                | 1,89                | 2,38                    |
| <b>Absorpcja nowych metod zarządzania</b> | 2,61                | 2,18                | 2,50                | 1,89                | 2,29                    |
| <b>Rozwój pracowników</b>                 | 2,14                | 2,21                | 2,54                | 1,68                | 2,14                    |
| <b>Potencjał kadry</b>                    | 2,14                | 2,04                | 2,50                | 1,64                | 2,08                    |
| <b>Podejście strategiczne</b>             | 2,34                | 2,66                | 2,52                | 1,66                | 2,29                    |
| <b>Struktura organizacyjna</b>            | 2,34                | 2,14                | 2,66                | 1,59                | 2,18                    |
| <b>Formalizacja</b>                       | 2,38                | 2,07                | 2,69                | 1,48                | 2,16                    |
| <b>Delegowanie</b>                        | 2,21                | 2,52                | 2,38                | 1,76                | 2,22                    |
| <b>Technologia</b>                        | 2,14                | 1,62                | 1,83                | 1,79                | 1,84                    |
| <b>Klient</b>                             | 2,59                | 2,45                | 2,34                | 1,90                | 2,32                    |
| <b>Powiązanie z budżetem zadaniowym</b>   | 2,10                | 2,45                | 2,14                | 1,86                | 2,14                    |
| <b>Powiązanie ZPP z ZPC</b>               | 2,31                |                     |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPP z ZPK</b>               | 2,03                |                     |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPC z ZPK</b>               |                     | 2,17                |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPC z ZPP</b>               |                     | 2,28                |                     |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPK z ZPC</b>               |                     |                     | 2,66                |                     |                         |
| <b>Powiązanie ZPK z ZPP</b>               |                     |                     | 2,14                |                     |                         |
| <b>Zarządzanie zmianą</b>                 |                     |                     |                     | 1,86                |                         |
| <b>Dzielenie się wiedzą</b>               |                     |                     |                     | 1,93                |                         |

Będąc najslabiej ocenioną grupą urzędów, również w podziale na poszczególne kryteria urzędy centralne wypadają najslabiej spośród jednostek objętych Zadaniem 1. Najwyższy poziom zawansowania wykazują w kryteriach Kultura organizacyjna (2,59) oraz Komunikacja (2,38), zaś najniższy w kryteriach Technologia (1,84 – najniższy wynik spośród wszystkich grup urzędów) oraz Potencjał kadry (2,08). Patrząc jednak na średnie oceny w ramach wszystkich kryteriów, można dostrzec jednak mniejszą różnicę pomiędzy najbardziej i najmniej rozwiniętym obszarem, wynoszącą jedynie 0,75.

W ramach poszczególnych komponentów można zauważyć, iż:

- w komponentcie ZPP najwyższej ocenione kryteria to Absorpcja nowych metod zarządzania (2,61) oraz Kultura organizacyjna i Klient (2,59), najniżej zaś Powiązanie z budżetem zadaniowym (2,10) oraz Technologia, Rozwój pracowników i Potencjał kadry (2,14);
- w komponentcie ZPC urzędy były najbardziej zaawansowane w kryteriach Podejście strategiczne (2,66) oraz Zarządzanie ryzykiem i Delegowanie (2,52), najmniej natomiast w kryteriach Technologia (1,62) oraz Potencjał kadry (2,04);
- w komponentcie ZPK najwyższej oceniono kryteria Kultura organizacyjna (3,07) oraz Formalizacja (2,69), najniżej zaś kryteria Technologia (1,83) oraz Powiązanie z budżetem zadaniowym (2,14);
- w obszarze ISZ najwyższe oceny uzyskały kryteria Kultura organizacyjna (2,28) i Klient (1,90), najniższe natomiast Formalizacja (1,48) i Struktura organizacyjna (1,59).

W Urzędach centralnych, tak samo jak w dwóch poprzednich grupach urzędów, zarówno najniżej, jak i najwyżej oceniono podobne kryteria.

## Podsumowanie

Analizując powyższe dane, można dojść do wniosku, że niezależnie od grupy urzędów problemy i wyzwania są podobne. Zaliczyć do nich można przede wszystkim niski poziom rozwoju w zakresie technologii i wsparcia systemów zarządzania przez systemy IT, które przekładają się na automatyzację i usprawnienie pracy. We wszystkich grupach urzędów niski poziom zaawansowania istnieje również w powiązaniu funkcjonowania systemów zarządzania z budżetem zadaniowym. Wynika to z braku pełnego wdrożenia samych systemów, jak również braku zrozumienia samej istoty budżetu zadaniowego i dopasowania go do specyfiki funkcjonowania urzędu.

Patrząc na najwyżej oceniane kryteria, można zauważyć, że skupiają się one przeważnie wokół komunikacji i kultury wewnętrznej, jak również struktury organizacyjnej. Wpływ na to ma przede wszystkim długoletnia praktyka funkcjonowania tych urzędów, która pozwala na wypracowanie wewnętrznych rozwiązań i należyte wykonywanie swoich obowiązków. Zauważalna jest również wysoka ocena w ramach kryterium Klient, zwłaszcza w przypadku urzędów wojewódzkich, która pokazuje, iż urzędy w swoim funkcjonowaniu coraz częściej ukierunkowują się na uwzględnienie potrzeb klienta, czyli najczęściej obywatela. Jest to obszar, który należałoby w dalszym ciągu rozwijać, zwłaszcza poprzez usprawnianie wewnętrznej komunikacji i wdrażanie nowych kanałów komunikacji z klientami/obywatelami, pozwalających na szybszą obsługę klienta/obywatela.

## Kluczowe wnioski z diagnozy dojrzałości organizacyjnej:

- **Potrzeba kontynuacji wdrażania w urzędach systemów IT;**
- **Potrzeba podniesienia świadomości roli budżetu zadaniowego i jego skutecznego zastosowania;**
- **Dążenie do dalszego rozwoju świadomości nowoczesnych metod zarządzania zarówno wśród pracowników, jak i samej kadry zarządczej;**
- **Skupienie na coraz większym uwzględnianiu potrzeb klientów w funkcjonowaniu urzędów oraz rozwoju kanałów komunikacji z klientem.**

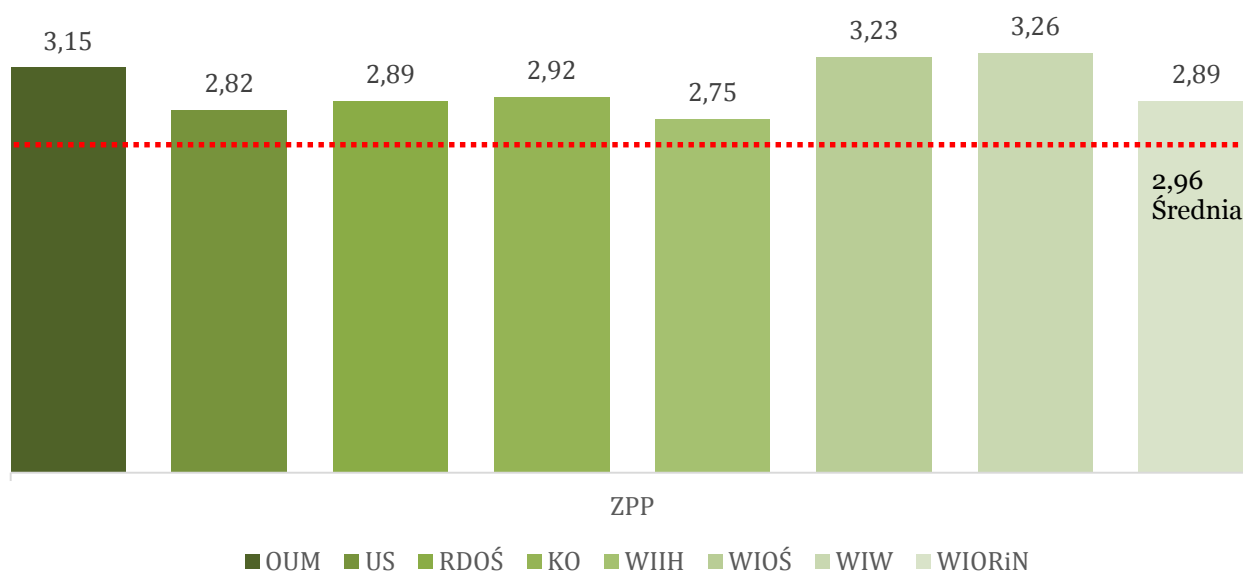
## Dojrzałość organizacyjna urzędów w Zadaniu 2

W niniejszej części zaprezentowano wyniki diagnozy organizacyjnej dla poszczególnych grup urzędów objętych Zadaniem 2 projektu w zakresie trzech systemów zarządzania: zarządzania, zarządzanie przez cele, zarządzania przez kompetencje oraz w zakresie integracji systemów zarządzania. Grupy urzędów, które zostały omówione w tej części, to okręgowe urzędy miar (OUM), urzędy statystyczne (US), regionalne dyrekcje ochrony środowiska (RDOŚ), kuratoria oświaty (KO), wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej (WIIH), wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ), wojewódzkie inspektoraty weterynarii (WIW) oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa (WIORiN).

### Dojrzałość organizacyjna dla całego Zadania 2

W ramach Zadania 2 objęto projektem łącznie 105 urzędów z wspomnianych powyżej 8 grup. W niniejszej części przedstawiono zbiorcze zestawienie średnich wyników diagnozy dojrzałości organizacyjnej w poszczególnych urzędach w podziale na komponenty ZPP, ZPC, ZPK i ISZ. Przeprowadzoną diagnozę oparto na opracowanym w ramach Zadania 2 i omówionym w pierwszej części niniejszego rozdziału modelu dojrzałości organizacyjnej. Rysunki 10-13 poza prezentacją średnich wyników poszczególnych grup, obrazują również, jak mają się one do średniej dla całego Zadania 2.

**Rysunek 10. Średni poziom dojrzałości urzędów w Zadaniu 2 w komponentcie ZPP w odniesieniu do średniej w całym Zadaniu**

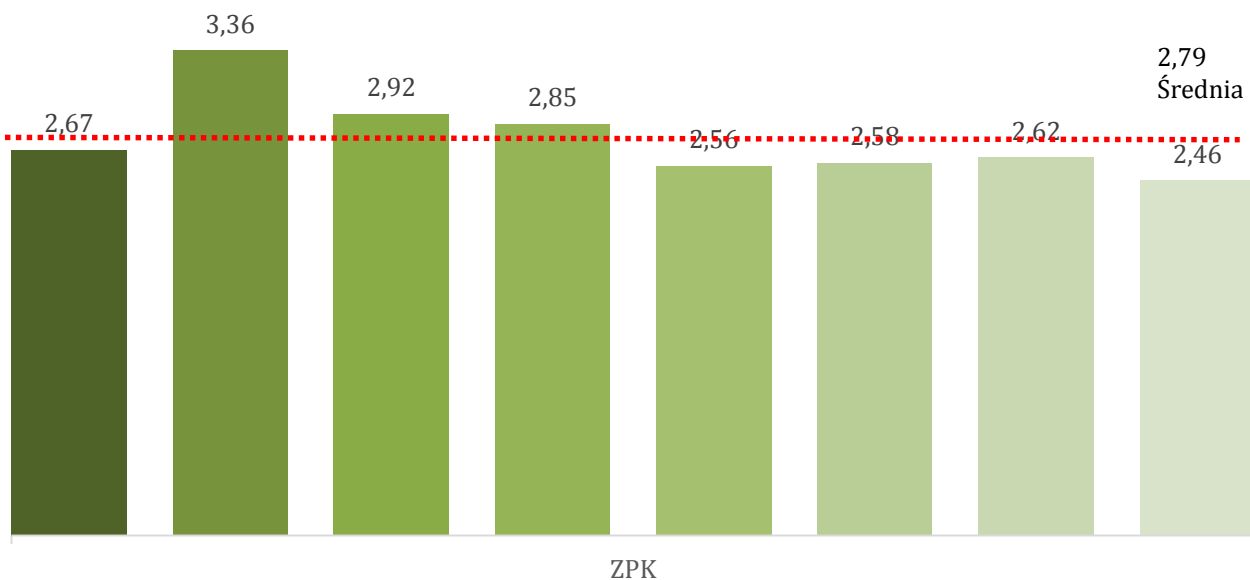




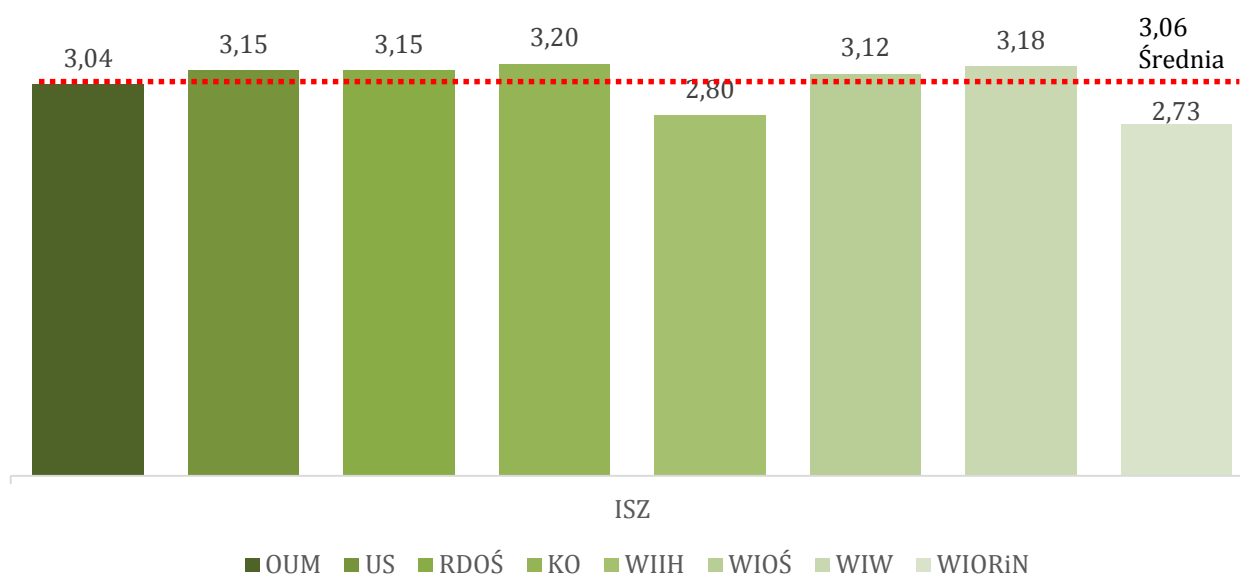
**Rysunek 11. Średni poziom dojrzałości urzędów w Zadaniu 2 w komponente ZPK w odniesieniu do średniej w całym Zadaniu**



**Rysunek 12. Średni poziom dojrzałości urzędów w Zadaniu 2 w komponente ZPK w odniesieniu do średniej w całym Zadaniu**



**Rysunek 13. Średni poziom dojrzałości urzędów w Zadaniu 2 w komponente ISZ w odniesieniu do średniej w całym Zadaniu**



Na podstawie przedstawionych powyżej zestawień można zaobserwować, że średnie wyniki dla całego Zadania 2 oscylują w okolicy granicy między drugą a trzecią fazą dojrzałości organizacyjnej. W ramach obszarów ZPC oraz ISZ znajdują się one powyżej granicy 3, odpowiednio 3,19 oraz 3,06, co oznacza, że średnio urzędy kwalifikowały się do trzeciej fazy dojrzałości organizacyjnej. Natomiast w przypadku ZPP oraz ZPK uśredniony poziom dojrzałości wszystkich urzędów wynosił odpowiednio 2,96 i 2,79. Pokazuje to, że najbardziej rozwiniętym obszarem w urzędach objętych tą częścią projektu było zarządzanie przez cele, a najmniej zarządzanie przez kompetencje.

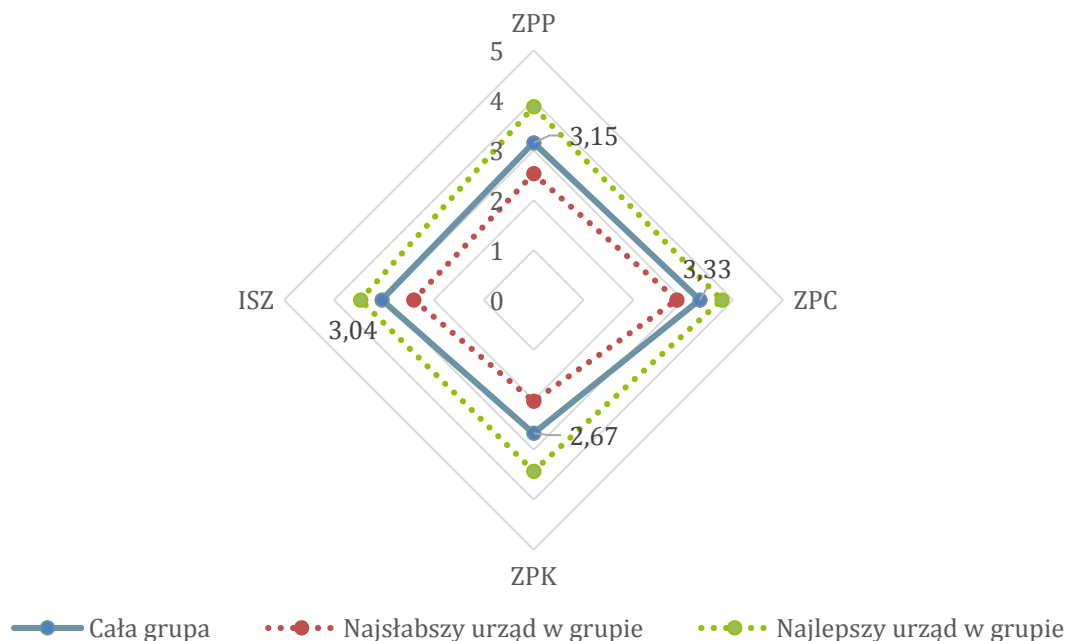
Największe zróżnicowanie w poziomie dojrzałości pomiędzy grupami urzędów można zaobserwować w komponente zarządzania przez kompetencje, gdzie różnica pomiędzy wysokim poziomem rozwoju w urzędach statystycznych (3,36), a niskim w wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa (2,46) wynosi aż 0,9. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w urzędach statystycznych podejmowano już pierwsze działania ukierunkowane na wdrożenie zarządzania przez kompetencje, natomiast WIORiN-y nie miały przed rozpoczęciem projektu kontaktu z tym systemem zarządzania w urzędzie.

Najmniejsze różnice odnotowano natomiast w ramach komponentu ZPC, gdzie najbardziej zaawansowana grupa urzędów (OUM – 3,33) posiada średnią ocenę o 0,23 wyższą niż najsłabsza grupa urzędów (WIIH – 3,10). Tak niskie zróżnicowanie wynika z faktu, iż dotychczas większość jednostek funkcjonowała w oparciu o roczne plany działalności, wyznaczające zadania na dany rok.

## Okręgowe urzędy miar

Okręgowe urzędy miar należą do grupy urzędów administracji niezespoleonej. Są one jedną z najmniej licznych grup urzędów w projekcie, występując w liczbie 9. Stanowią jednak jedną z najbardziej zróżnicowanych grup w ocenie w ramach poszczególnych komponentów (0,66).

**Rysunek 14. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie okręgowych urzędów miar w porównaniu z najsłabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 23. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie okręgowych urzędów miar**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 2. faza dojrzałości | 3                 | 1                 | 8                 | 3                 | 15                    |
| 3. faza dojrzałości | 6                 | 8                 | 1                 | 6                 | 21                    |
| 4. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Okręgowe urzędy miar są średnio najbardziej zaawansowane w komponentcie ZPC, gdzie średnia ocena poziomu dojrzałości dla tej grupy wynosi 3,33. Znajduje to również odzwierciedlenie w zakwalifikowaniu urzędów do faz dojrzałości. W przypadku ZPC aż 8 na 9 OUM-ów znajduje się w trzeciej fazie dojrzałości organizacyjnej. Wyższy w stosunku do pozostałych systemów poziom dojrzałości tego komponentu wynika przede wszystkim z faktu, iż w jednostkach tych system planowania budżetu oparty jest na planie finansowym zawierającym najważniejsze cele i mierniki, a pracownicy posiadają wiedzę na temat celów urzędu.

Łącznie w 21 przypadkach oceny poszczególnych systemów zarządzania urzędów z grupy OUM znajdują się na trzecim poziomie dojrzałości organizacyjnej. Poza wspomnianym już ZPP najczęściej ma to miejsce w ramach komponentu ZPP i ISZ (po sześć razy), na co wpływał wdrożony w większości przypadków system zarządzania jakością według normy ISO 9001. W pozostałych 15 przypadkach jest to druga faza dojrzałości. Żaden urząd z tej grupy nie znalazł się natomiast w czwartej fazie dojrzałości organizacyjnej.

Najgorzej ocenionym obszarem jest komponent ZPK, w przypadku którego średnia ocena wynosi 2,67. Aż 8 urzędów znajduje się na drugim poziomie dojrzałości. Ocena taka wynika z braku w tych jednostkach kompleksowego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi, opartego na zdefiniowanym modelu kompetencyjnym.

**Tabela 24. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie okręgowych urzędów miar**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 3,33                | 2,78                | 2,00                | 2,67                | 2,69                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 3,67                | 3,22                | 3,22                | 3,44                | 3,39                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 3,33                | 2,67                | 1,78                | 3,33                | 2,78                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,61                | 3,06                | 2,39                | 3,78                | 3,21                    |
| <b>Koordinacja międzyinstytucjonalna</b>   | 2,00                | 4,00                | 1,78                | 1,78                | 2,39                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 4,00                | 4,11                | 3,78                | 3,89                | 3,94                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 3,22                | 3,78                | 3,22                | 2,89                | 3,28                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 4,33                | 3,33                | 3,78                | 4,11                | 3,89                    |
| <b>Perspektywa strategiczna</b>  | 3,56                | 3,89                | 3,89                | 3,22                | 3,64                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,44                | 3,61                | 2,78                | 2,89                | 2,93                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,56                | 2,00                | 1,67                | 3,11                | 2,33                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,22                | 3,44                | 3,22                | 3,00                | 3,22                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 2,11                | 2,78                | 1,33                | 2,00                | 2,06                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 3,33                | 3,56                | 2,44                | 3,11                | 3,11                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 2,56                | 3,67                | 2,78                | 2,44                | 2,86                    |

Najwyżej ocenione w OUM-ach kryteria to Kultura organizacyjna (3,94), Perspektywa obywatelska (3,89) oraz Perspektywa strategiczna (3,64). Najniższe średnie oceny grupa ta uzyskuje natomiast w kryteriach

Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,06), Urzędy uczące się (2,33) oraz Koordynacja międzyinstytucjonalna (2,39).

W ramach poszczególnych komponentów sytuacja prezentuje się następująco:

- w ZPP najwyższe oceny OUM-y mają w kryteriach Perspektywa obywatelska (4,33) oraz Kultura organizacyjna (4,00), najniższe natomiast w kryteriach Koordynacja międzyinstytucjonalna (2,00) oraz Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,11);
- w przypadku ZPC urzędy są najbardziej zaawansowane w kryteriach Kultura organizacyjna (4,11) oraz Koordynacja międzyinstytucjonalna (4,00), najmniej zaś w kryteriach Urzędy uczące się (2,00) oraz Kompetencje zawodowe (2,67);
- w komponencie ZPK najwyżej ocenione są kryteria Perspektywa strategiczna (3,89) oraz Perspektywa obywatelska (3,78) i Kultura organizacyjna (3,78), najniżej natomiast Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,33) oraz Urzędy uczące się (1,67);
- w ISZ OUM-y prezentują najwyższy poziom dojrzałości w kryteriach Perspektywa obywatelska (4,11) oraz Kultura organizacyjna (3,89), najniższy natomiast w kryteriach Koordynacja międzyinstytucjonalna (1,77) oraz Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,00).

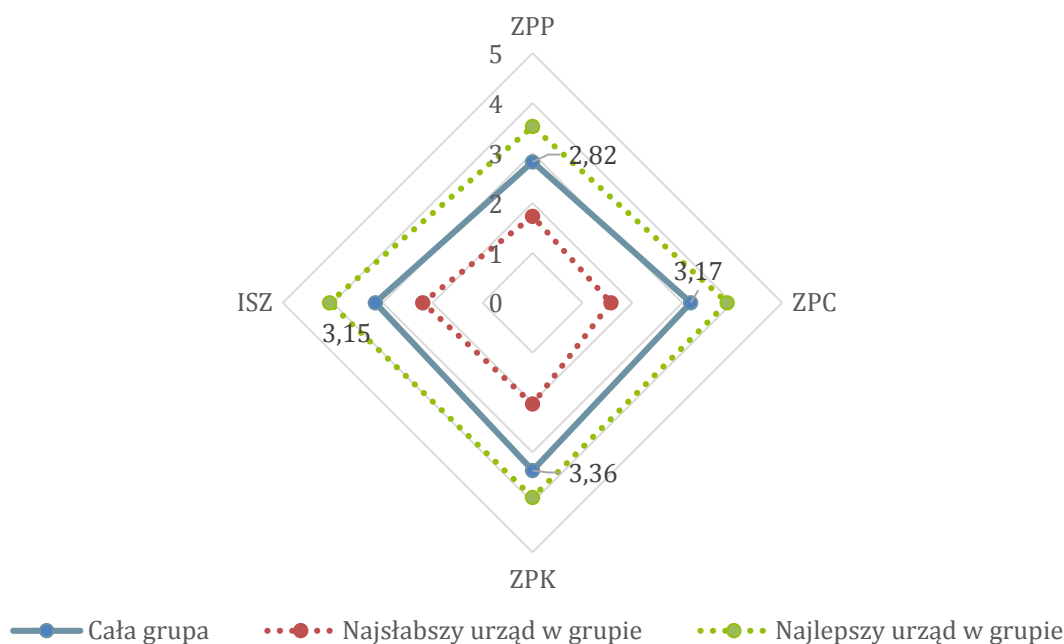
Łącznie we wszystkich komponentach najwyżej sklasyfikowano kryteria Kultura organizacyjna oraz Perspektywa obywatelska. W przypadku kryterium Perspektywa obywatelska ocena taka oznacza, że w jednostkach potrzeby i oczekiwania klientów mają wpływ na procesy, cele i kompetencje wymagane od pracowników urzędu, a opinie klientów są zbierane, analizowane i na ich podstawie wyciągane są wnioski. Wysoka ocena kryterium Kultura organizacyjna, świadczy natomiast o tym, że w jednostkach tych promuje się działania wzmacniające znaczenie poszczególnych systemów zarządzania, oraz że panuje tam otwartość na stosowanie nowoczesnych systemów zarządzania.

Najniższa średnia ocena w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT, Urzędy uczące się oraz Koordynacja międzyinstytucjonalna świadczy natomiast o tym, iż w urzędach nie funkcjonują lub w ograniczonym stopniu wdrożono systemy wspierające obszary zarządzania objęte projektem, posiadają one również małą elastyczność w odniesieniu do stawiania indywidualnych celów urzędu, jak również nie dzielą się wiedzą z zakresu poszczególnych systemów zarządzania.

## Urzędy statystyczne

Urzędy Statystyczne są kolejną grupą urzędów administracji niezespołonej, liczącą 16 jednostek. Prezentują one najwyższy poziom dojrzałości organizacyjnej w komponencie ZPK, na co wpływ miało rozpoczęte wcześniej i zainicjowane przez urząd nadzorujący (Główny Urząd Statystyczny – GUS) wdrożenie modelu kompetencyjnego w całej grupie urzędów w ramach projektu „Zarządzanie przez kompetencje, jako model zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach statystyki publicznej”.

**Rysunek 15. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie urzędów statystycznych w porównaniu z najsłabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 25. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie urzędów statystycznych**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 1                 | 1                 | 0                 | 0                 | 2                     |
| 2. faza dojrzałości | 6                 | 2                 | 1                 | 8                 | 17                    |
| 3. faza dojrzałości | 9                 | 13                | 15                | 7                 | 44                    |
| 4. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 1                 | 1                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Najbardziej zaawansowanym komponentem w grupie urzędów statystycznych jest obszar zarządzania przez kompetencje, w ramach którego aż 15 urzędów znajduje się w trzeciej fazie dojrzałości, a jeden w drugiej. Sumarycznie aż w 44 przypadkach na 64 urzędy znajdują się w trzeciej fazie dojrzałości.

W dalszej kolejności na podobnym poziomie dojrzałości US znajdują się w komponentach ZPC (3,17) oraz ISZ (3,15). Różne jednak jest przypisanie do poszczególnych faz dojrzałości. O ile w przypadku ZPC większość, bo 13

urzędów znajduje się w na trzecim poziomie dojrzałości, a jedynie 2 na drugim i 1 na pierwszym, o tyle w obszarze ISZ 1 urząd jest umiejscowiony w czwartej fazie dojrzałości, 7 urzędów w trzeciej, a 8 w drugiej.

W przypadku komponentu ZPP, który jest oceniony najniżej (2,82), dominującą fazą dojrzałości jest faza trzecia. Jest ona jednak mniej liczna niż w ZPC i w ZPK, gdyż jedynie 9 urzędów posiada taką ocenę.

**Tabela 26. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie urzędów statystycznych**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 2,00                | 2,25                | 3,56                | 1,69                | 2,38                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 3,88                | 3,88                | 3,94                | 3,81                | 3,88                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 2,00                | 2,19                | 3,13                | 3,19                | 2,63                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,41                | 2,78                | 3,09                | 3,56                | 3,21                    |
| <b>Koordinacja międzyinstytucjonalna</b>   | 2,50                | 3,63                | 4,13                | 3,75                | 3,50                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 3,31                | 3,69                | 4,06                | 3,81                | 3,72                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 2,31                | 3,44                | 2,63                | 3,00                | 2,84                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 3,75                | 4,06                | 4,19                | 4,00                | 4,00                    |
| <b>Perspektywa strategiczna</b>  | 3,31                | 2,88                | 3,94                | 2,81                | 3,23                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,69                | 3,56                | 2,50                | 2,88                | 2,91                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,69                | 2,44                | 3,63                | 3,63                | 3,09                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 2,94                | 3,56                | 3,25                | 3,00                | 3,19                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 2,50                | 2,06                | 2,06                | 1,75                | 2,09                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 3,00                | 3,75                | 3,81                | 3,69                | 3,56                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 2,00                | 3,44                | 2,44                | 2,69                | 2,64                    |

Urzędy Statystyczne są łącznie najlepiej ocenione w kryteriach Perspektywa obywatelska (4,00), Gotowość na zmiany (3,88) oraz Kultura organizacyjna (3,72), najsłabiej natomiast w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,09), Formalizacja (2,38) i Kompetencje zawodowe (2,63).

W rozbiciu na poszczególne komponenty US mają następujące średnie wyniki:

- w ramach ZPP najwyższe oceny przyznano w kryteriach Gotowość na zmiany (3,88) i Perspektywa obywatelska (3,75), najniższe natomiast w kryteriach Formalizacja systemu zarządzania, Kompetencje zawodowe i Zarządzanie ryzykiem (wszystkie po 2,00);
- w przypadku ZPC najwyżej oceniono kryteria Perspektywa obywatelska (4,06) oraz Gotowość na zmiany (3,88), najgorzej natomiast Wsparcie systemu zarządzania przez narzędzia IT (2,06) oraz Kompetencje zawodowe (2,19);
- komponent ZPK znajduje się na najwyższym poziomie zaawansowania w kryteriach Perspektywa obywatelska (4,19), Koordynacja międzyinstytucjonalna (4,13) oraz Kultura organizacyjna (4,06), na najniższym zaś w przypadku Wsparcia systemu zarządzania przez narzędzia IT (2,06) oraz Zarządzania ryzykiem (2,44);
- w ISZ US prezentują najwyższy poziom w kryteriach Perspektywa obywatelska (4,00), Gotowość na zmiany (3,81) oraz Kultura organizacyjna (3,81), najniższy natomiast w kryteriach Formalizacja systemu zarządzania (1,69) oraz Wsparcie systemu zarządzania przez narzędzia IT (1,75).

Fakt, że najwyżej ocenianym kryterium we wszystkich jednostkach z grupy US było kryterium Perspektywa obywatelska oznacza, że w przypadku ZPP realizowane procesy są zorientowane na dostarczenie usług klientom/obywatelom w sposób dostosowany do ich potrzeb i oczekiwań. Wysoka ocena tego kryterium w ramach komponentu ZPC oznacza natomiast, że praca urzędu opiera się na perspektywie końcowego klienta organizacji.

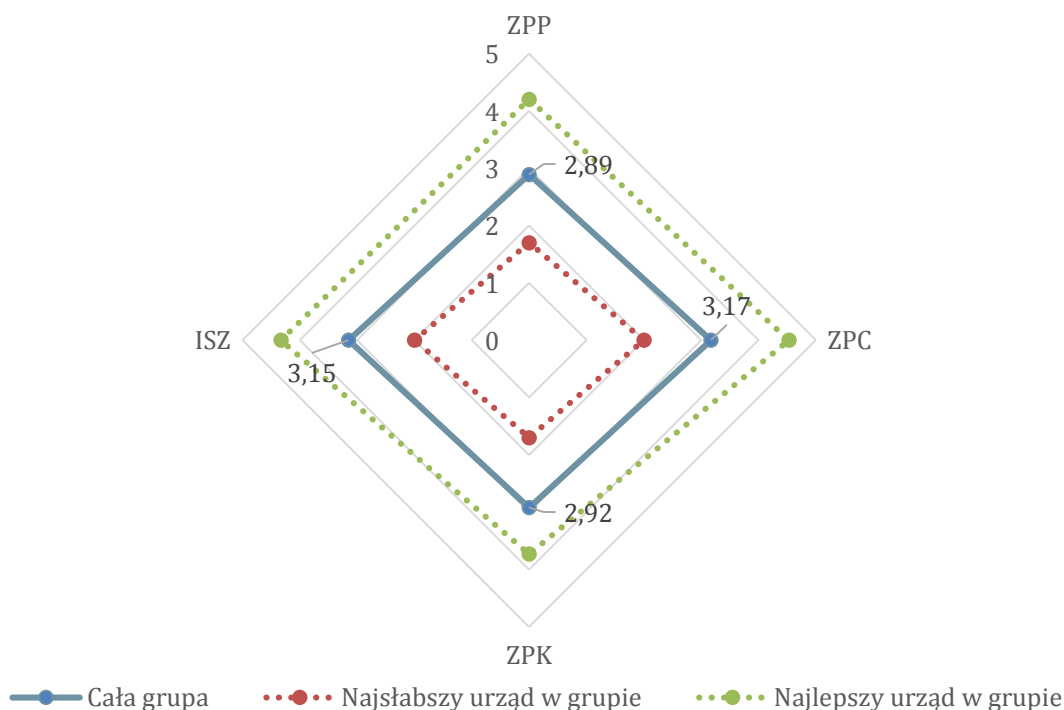
Niskie oceny w ramach kryterium Wsparcie systemu zarządzania przez system IT świadczy o braku wykorzystania w działalności urzędów narzędzi IT wspomagających poszczególne systemy zarządzania. Z kolei słaba ocena w ramach kryterium Kompetencje zawodowe świadczy o tym, iż jednostki nie dysponują wykwalifikowanymi pracownikami, posiadającymi dostateczną wiedzę na temat poszczególnych systemów zarządzania.



## Regionalne dyrekcje ochrony środowiska

Regionalne Dyrekcje Ochrony stanowią trzecią i ostatnią grupę urzędów administracji niezespólonej. W przypadku tej grupy urzędów różnice pomiędzy średnią oceną najlepiej i najgorzej ocenionego komponentu jest najniższa i wynosi jedynie 0,28.

**Rysunek 16. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w porównaniu z najslabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 27. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie regionalnych dyrekcji ochrony środowiska**

| Faza dojrzałości           | Liczba ocen<br>– ZPP | Liczba ocen<br>– ZPC | Liczba ocen<br>– ZPK | Liczba ocen<br>– ISZ | Liczba ocen<br>– łącznie |
|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|
| <b>1. faza dojrzałości</b> | 1                    | 0                    | 1                    | 0                    | 2                        |
| <b>2. faza dojrzałości</b> | 7                    | 6                    | 8                    | 8                    | 29                       |
| <b>3. faza dojrzałości</b> | 7                    | 9                    | 7                    | 6                    | 29                       |
| <b>4. faza dojrzałości</b> | 1                    | 1                    | 0                    | 2                    | 4                        |
| <b>5. faza dojrzałości</b> | 0                    | 0                    | 0                    | 0                    | 0                        |

W grupie RDOŚ najwyżej ocenionym obszarem jest komponent zarządzania przez cele (3,17). Niewiele niżej oceniono obszar ISZ (3,15). Jednak w przypadku ISZ aż dwa urzędy umieszczono w czwartej fazie dojrzałości organizacyjnej, podczas gdy w przypadku ZPC tylko jeden. Więcej urzędów znajduje się natomiast na trzecim poziomie dojrzałości w ramach ZPC (9) niż ISZ (6).

W czwartej fazie dojrzałości organizacyjnej znajduje się również jeden urząd w kompetencje ZPP. Jednakże w tym kompetencje, oraz w ZPK, występuje również po jednym przypadku, w którym oceny są na najniższym poziomie dojrzałości.

Łącznie w całej grupie RDOŚ najczęściej występującymi fazami dojrzałości organizacyjnej są druga i trzecia, w których odnotowano po 29 przypadków wystąpienia takich ocen.

**Tabela 28. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie regionalnych dyrekcji ochrony środowiska**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 2,50                | 3,19                | 2,31                | 2,63                | 2,66                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 4,25                | 3,81                | 4,13                | 4,06                | 4,06                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 2,31                | 2,75                | 2,50                | 3,00                | 2,64                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,19                | 3,44                | 2,56                | 3,94                | 3,28                    |
| <b>Koordinacja międzyinstytucjonalna</b>   | 2,19                | 2,56                | 1,88                | 2,59                | 2,30                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 3,13                | 3,88                | 3,63                | 3,50                | 3,53                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 2,56                | 3,63                | 3,06                | 3,13                | 3,09                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 2,94                | 3,06                | 3,50                | 3,63                | 3,28                    |
| <b>Perspektywa strategiczna</b>  | 3,69                | 2,94                | 3,44                | 2,94                | 3,25                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,44                | 3,56                | 3,31                | 2,31                | 2,91                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,88                | 2,31                | 2,44                | 3,44                | 2,77                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,25                | 3,19                | 3,19                | 2,63                | 3,06                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 2,94                | 2,13                | 1,75                | 2,13                | 2,23                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 2,75                | 3,25                | 3,25                | 4,00                | 3,31                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 2,31                | 3,81                | 2,81                | 3,38                | 3,08                    |

Najwyżej ocenione w RDOŚ kryteria to Gotowość na zmiany (4,06), Kultura organizacyjna (3,53) oraz Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (3,31). Najniższe średnie oceny grupa ta posiada natomiast w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,23), Koordinacja międzyinstytucjonalna (2,30) oraz Kompetencje zawodowe (2,64).

W ramach poszczególnych komponentów sytuacja prezentuje się następująco:

- w ZPP najwyższe oceny RDOŚ mają w kryteriach Gotowość na zmiany (4,25) oraz Perspektywa strategiczna (3,69), najniższe natomiast w kryteriach Koordynacja międzyinstytucjonalna (2,19), Kompetencje zawodowe (2,31) oraz Zarządzanie ryzykiem (2,31);
- w przypadku ZPC urzędy są najbardziej zaawansowane w kryteriach Kultura organizacyjna (3,88) oraz Gotowość na zmiany (3,81), najmniej zaś w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,13) oraz Urzędy uczące się (2,31);
- w komponentie ZPK najwyżej oceniono kryteria Gotowość na zmiany (4,13) i Kultura organizacyjna (3,63), najniżej natomiast Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,75) oraz Koordynacja międzyinstytucjonalna (1,88);
- w ISZ RDOŚ mają najwyższy poziom dojrzałości w kryteriach Gotowość na zmiany (4,06) oraz Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (4,00), najniższy natomiast w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,13) oraz Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym (2,31).

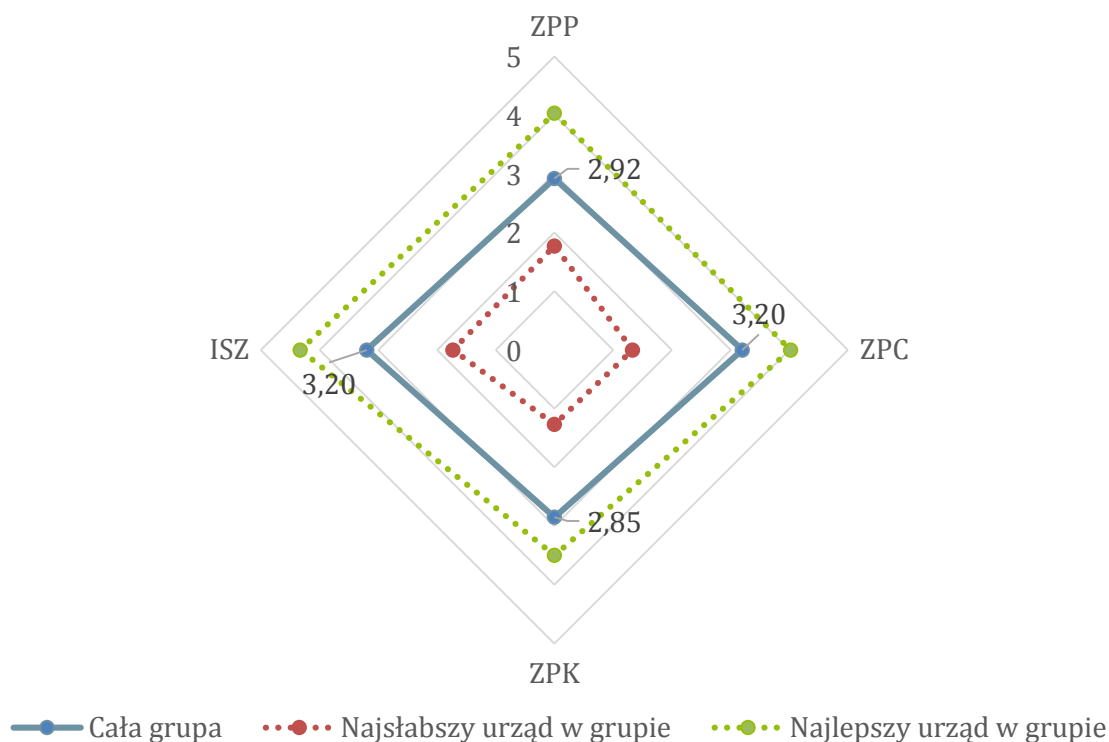
Zarówno w kontekście zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, jak i zarządzania przez kompetencje, urzędy wyróżniają się wysoką gotowością do zmiany. Wysoki wynik w kryterium Gotowość do zmiany oznacza przekonanie urzędu, że wdrożenie i doskonalenie wszystkich objętych projektem systemów zarządzania (ZPP, ZPC i ZPK) może przynieść wymierne korzyści i poprawić efektywność organizacji.

Kryterium, które jest ocenione najniżej, biorąc pod uwagę średnią z 16 zbadanych jednostek RDOŚ, to Wsparcie systemu zarządzania przez system IT. Świadczy to o tym, iż w codziennej pracy urzędy nie wykorzystują narzędzi informatycznych służących holistycznemu i kompleksowemu wsparciu systemów zarządzania. Wybrane narzędzia informatyczne są wykorzystywane jedynie wybiórczo, przy realizacji niektórych procesów.

## Kuratoria oświaty

Kuratoria oświaty stanowią grupę urzędów administracji zespolonej biorąc udział w projekcie w komplecie. Stanowią one drugą najmniej zróżnicowaną grupę urzędów pod względem różnicy pomiędzy oceną w najbardziej i najmniej zaawansowanym komponencie, wynoszącą 0,35.

**Rysunek 17. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie kuratoriów oświaty w porównaniu z najslabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 29. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie kuratoriów oświaty**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 2                 | 1                 | 1                 | 1                 | 5                     |
| 2. faza dojrzałości | 4                 | 5                 | 5                 | 4                 | 18                    |
| 3. faza dojrzałości | 9                 | 8                 | 10                | 9                 | 36                    |
| 4. faza dojrzałości | 1                 | 2                 | 0                 | 2                 | 5                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Kuratoria oświaty oceniono najwyżej w ramach obszarów ZPC i ISZ, w których osiągnęły średnią ocenę dla wszystkich urzędów 3,20. Najgorzej natomiast oceniono je w komponencie ZPK, gdzie średnia ocen wszystkich jednostek wynosi 2,85. W przypadku ZPP wynik ten jest nieznacznie lepszy i wynosi 2,92.

W grupie kuratoriów oświaty w 5 przypadkach urzędy oceniono na poziomie czwartej fazy dojrzałości organizacyjnej, co stanowi najwyższy wynik w Zadaniu 2. Jednocześnie jednak aż pięciokrotnie zidentyfikowano sytuację, w której jednostka znajduje się w pierwszej fazie, co również stanowi najwyższy wynik dla grupy urzędów administracji zespolonej i niezespolonej. W przypadku kuratoriów oświaty przynajmniej jeden urząd oceniono na najniższym poziomie w każdym z komponentów, co nie zdarzyło się w przypadku innych grup urzędów.

Najczęściej jednak przyznawano oceny kwalifikujące jednostki na trzeci poziom dojrzałości organizacyjnej. Ma to miejsce w 36 przypadkach na 64. Jest to faza dojrzałości dominująca w każdym komponentie, w której znajduje się każdorazowo przynajmniej połowa wszystkich jednostek z grupy. W przypadku ZPK jest to 10 urzędów, ZPP i ISZ 9, a w komponentie ZPC 8.

**Tabela 30. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie kuratoriów oświaty**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 2,56                | 3,06                | 2,00                | 2,56                | 2,55                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 4,13                | 3,69                | 3,75                | 4,44                | 4,00                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 2,13                | 2,56                | 2,19                | 2,25                | 2,28                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,22                | 3,03                | 2,59                | 3,63                | 3,12                    |
| <b>Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi</b>                                      | 2,25                | 3,44                | 1,88                | 2,38                | 2,48                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 3,63                | 3,88                | 3,88                | 3,69                | 3,77                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 2,56                | 3,19                | 2,94                | 2,88                | 2,89                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 3,63                | 3,25                | 4,06                | 4,19                | 3,78                    |
| <b>Perspektywa strategiczna i wojewódzka</b>   | 3,19                | 3,13                | 3,66                | 2,94                | 3,23                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,75                | 3,59                | 3,38                | 3,00                | 3,18                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,63                | 2,00                | 1,56                | 3,44                | 2,41                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,19                | 3,25                | 3,13                | 3,38                | 3,23                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 2,75                | 2,75                | 1,88                | 2,06                | 2,36                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 2,81                | 3,75                | 3,06                | 4,00                | 3,41                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 2,44                | 3,38                | 2,81                | 3,19                | 2,95                    |

Kuratoria oświaty najlepiej oceniono w kryterium Gotowość na zmiany, gdzie średnia ocena wynosi 4,00, Perspektywa obywatelska (3,78) oraz Kultura organizacyjna (3,77). Najniższe oceny jednostki te mają w kryteriach Kompetencje zawodowe (2,28), Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,36) oraz Urzędy uczące się (2,41).

Ocena kryteriów w ramach poszczególnych komponentów wygląda następująco:

- najwyżej ocenionymi kryteriami w ramach komponentu ZPP są Gotowość na zmiany (4,13), Kultura organizacyjna (3,63) i Perspektywa obywatelska (3,63), najniżej natomiast kryteria Kompetencje zawodowe (2,13) oraz Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (2,25);
- w ramach komponentu ZPC kryteria, w których urzędy są najwyżej oceniane to Kultura organizacyjna (3,88) i Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (3,75), a najniżej: Urzędy uczące się (2,00) oraz Kompetencje zawodowe (2,56);
- kryteria, które w komponentie ZPK posiadają najwyższą ocenę to Perspektywa obywatelska (4,06) i Kultura organizacyjna (3,88), najniższą zaś to kryteria Urzędy uczące się (1,56), Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,88) oraz Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (1,88);
- najwyżej oceniono w ramach ISZ kryteria Gotowość na zmiany (4,44) oraz Perspektywa obywatelska (4,19), najniżej zaś Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,06) oraz Kompetencje zawodowe (2,25).

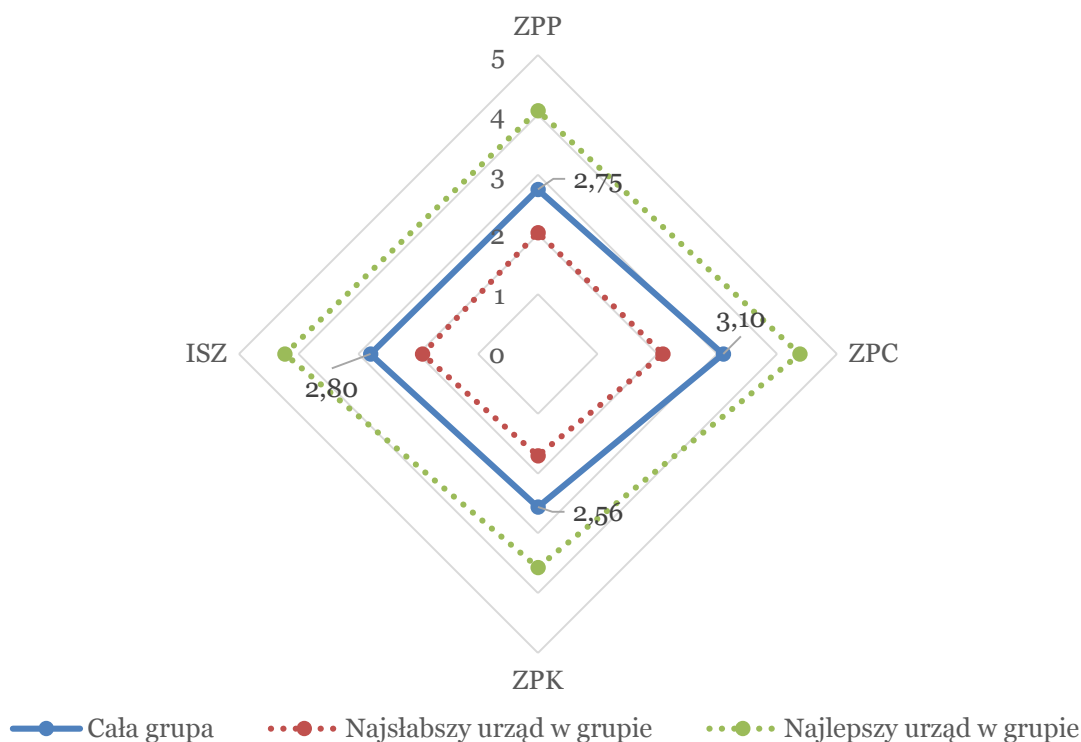
Z faktu, iż najwyższą średnią ocenę w kuratoriach oświaty obok Perspektywy obywatelskiej mają kryteria Gotowość do zmian oraz Kultura organizacyjna, wynika, że w jednostkach tych promuje się działania wzmacniające znaczenie poszczególnych systemów zarządzania. Wysoka ocena kryterium Gotowość świadczyła o tym, że kuratoria oświaty odznaczają się dużą gotowością na zmiany. W jednostkach zaobserwowano zarówno odgórne, jak i oddolne dążenie do podnoszenia kompetencji pracowników.

Kryterium, które oceniono najniżej, biorąc pod uwagę średnią z 16 kuratoriów oświaty, jest kryterium Kompetencje zawodowe. Pomimo relatywnie wysoko ocenionej kultury organizacyjnej oraz idących za nią postaw i przekonań w jednostkach brakowało pracowników posiadających wystarczającą wiedzę i kompetencje w zakresie zarządzania procesowego, zarządzania przez cele oraz zarządzania przez kompetencje.

## Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej

Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej należą do grupy urzędów administracji zespolonej. Ta grupa urzędów jest w ramach diagnozy organizacyjnej oceniona najniżej.

**Rysunek 18. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej w porównaniu z najslabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 31. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 3                 | 1                 | 4                     |
| 2. faza dojrzałości | 12                | 6                 | 8                 | 10                | 36                    |
| 3. faza dojrzałości | 3                 | 9                 | 5                 | 4                 | 21                    |
| 4. faza dojrzałości | 1                 | 1                 | 0                 | 1                 | 3                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Najwyżej ocenionym komponentem w WIIH jest komponent zarządzania przez cele, który w całej grupie urzędów ma średnią ocenę 3,10. Jest to jednocześnie najslabszy wynik w tym komponentie spośród wszystkich grup urzędów objętych Zadaniem 2. Komponent ZPC jest jednak jedynym obszarem, w którym ponad połowa urzędów znajduje się w trzeciej fazie dojrzałości lub wyższej (łącznie 10).

Najczęściej występującym poziomem dojrzałości, w którym plasują się urzędy w poszczególnych komponentach, jest druga faza. Urzędy znajdują się w niej w 36 przypadkach, najczęściej w komponentcie ZPP (12) i ISZ (10). Do trzeciej fazy urzędy przypisano 21 razy.

W najslabiej ocenionym komponentcie, ZPK, aż w trzy urzędy znajdują się w pierwszej fazie dojrzałości. Jeden urząd znajduje się w tej fazie obszarze ISZ. Z kolei w przypadku ZPP, ZPC i ISZ stwierdzono po jednym przypadku znajdowania się urzędu w czwartej fazie.

**Tabela 32. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 2,13                | 2,44                | 1,88                | 1,88                | 2,08                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 3,75                | 3,31                | 3,50                | 3,69                | 3,56                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 2,13                | 2,69                | 1,81                | 2,19                | 2,20                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,19                | 3,19                | 2,50                | 4,00                | 3,22                    |
| <b>Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi</b>                                      | 2,25                | 3,58                | 1,56                | 2,31                | 2,43                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 3,56                | 3,75                | 3,75                | 3,00                | 3,52                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 2,50                | 3,50                | 2,88                | 2,88                | 2,94                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 3,06                | 3,44                | 3,94                | 4,00                | 3,61                    |
| <b>Perspektywa strategiczna i wojewódzka</b>   | 3,19                | 3,69                | 3,72                | 3,06                | 3,41                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,44                | 3,19                | 2,13                | 2,50                | 2,56                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,69                | 2,69                | 1,88                | 2,50                | 2,44                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,06                | 2,81                | 2,81                | 2,81                | 2,88                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 2,00                | 1,50                | 1,13                | 1,31                | 1,48                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 2,75                | 3,81                | 2,56                | 3,88                | 3,25                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 2,50                | 2,88                | 2,38                | 2,00                | 2,44                    |

Przedstawione powyżej dane pokazują, że WIIH najlepiej oceniono w ramach kryterium Perspektywa obywatelska (3,61). W dalszej kolejności najwyższ średnio oceniano kryteria Gotowość na zmiany (3,56) oraz Kultura organizacyjna (3,52). Najgorzej natomiast oceniono kryteria Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,48), Formalizacja systemu zarządzania (2,08) oraz Kompetencje zawodowe (2,20).



W przypadku poszczególnych komponentów:

- w ramach ZPP najwyżej oceniano kryteria Gotowość na zmiany (3,75) oraz Kultura organizacyjna (3,56), najniżej natomiast Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,00), Formalizacja systemu zarządzania (2,13) oraz Kompetencje zawodowe (2,13);
- w ramach ZPC najwyżej oceniono kryteria Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (3,81) oraz Kultura organizacyjna (3,75), najniżej natomiast kryteria Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,50) oraz Formalizacja systemu zarządzania (2,44);
- w ramach ZPK najwyższą ocenę mają kryteria Perspektywa obywatelska (3,94) oraz Kultura organizacyjna (3,75), najniższą zaś kryteria Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,13) oraz Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (1,56);
- w ramach ISZ najwyżej oceniono kryteria Komunikacja wewnętrzna (4,00) oraz Perspektywa obywatelska (4,00), najniżej natomiast Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,31) oraz Formalizacja systemu zarządzania (1,88).

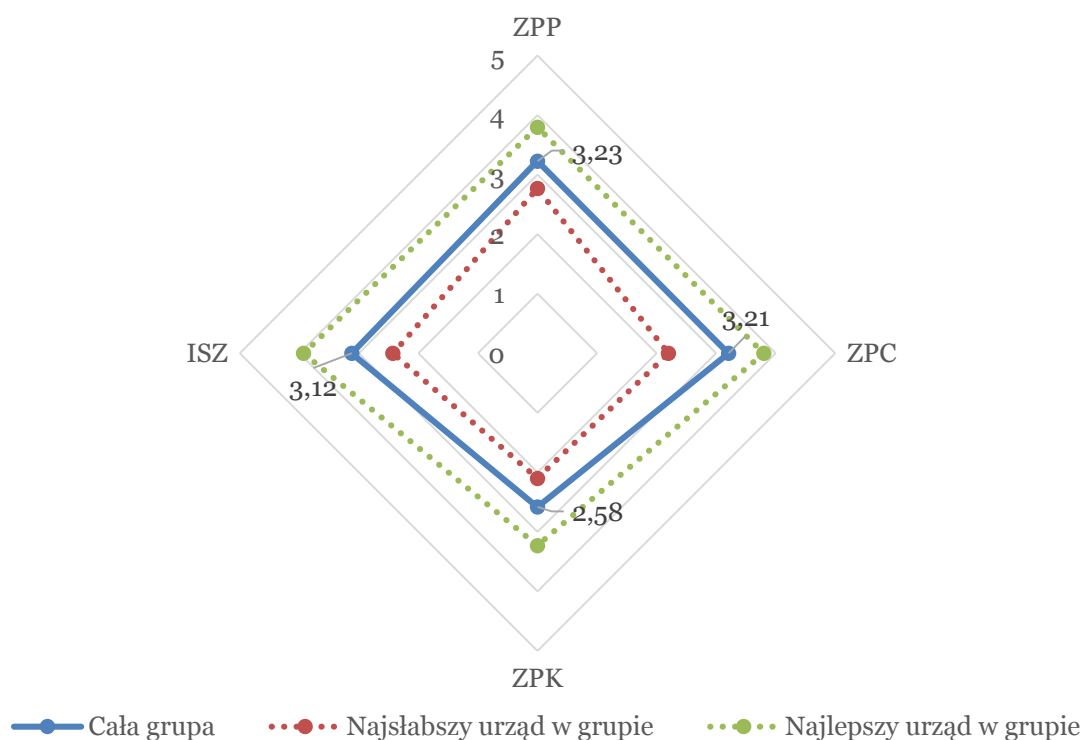
Jednym z najwyżej ocenionych kryterium w grupie WIIH jest Kultura organizacyjna, co może wskazywać na funkcjonowanie w urzędach różnorodnych zachowań, od wykazywania inicjatywy w kwestii wprowadzania unowocześnień (słabiej oceniane jednostki), aż po uwzględniane w ocenie okresowej w sposób formalny wniosków pracowników dotyczących usprawnienia sposobu wykonywania zadań (wyżej oceniane jednostki).

Kryterium, które oceniono najniżej, biorąc pod uwagę średnią z 16 zbadanych wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej, jest Wsparcie systemu zarządzania przez system IT. Świadczy to o tym, że w urzędach nie funkcjonują systemy wspierające systemy zarządzania.

## Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska

Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska stanowią grupę urzędów administracji zespolonej. W przypadku tej grupy oceny we wszystkich komponentach, z wyjątkiem ZPK, są bardzo zbliżone do siebie.

**Rysunek 19. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w porównaniu z najsłabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 33. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 2. faza dojrzałości | 2                 | 5                 | 13                | 7                 | 27                    |
| 3. faza dojrzałości | 14                | 11                | 3                 | 9                 | 37                    |
| 4. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Najwyżej ocenionymi komponentami w WIOŚ są ZPP i ZPC, dla których średnia ocena w całej grupie urzędów wynosi odpowiednio 3,23 i 3,21. Zaraz za tymi obszarami plasuje się ISZ, ze średnią oceną 3,12. Najgorzej ocenionym komponentem jest ZPK, którego średni poziom dojrzałości oceniany jest na 2,58.

W przypadku tej grupy urzędów zidentyfikowane poziomy zaawansowania systemów zarządzania mieszczą się w dwóch fazach dojrzałości organizacyjnej, tj. drugiej i trzeciej. Urzędy umiejscowiono na trzecim poziomie dojrzałości w 37 przypadkach, natomiast na drugim w 27. W trzeciej fazie dojrzałości najczęściej znajdują się

WIOŚ w komponentach ZPP (14), ZPC (11) i ISZ (9). Natomiast w drugiej fazie dojrzałości znajduje się 13 urzędów w obszarze ZPK.

**Tabela 34. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 3,06                | 3,00                | 2,25                | 3,00                | 2,83                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 4,06                | 3,94                | 3,81                | 3,88                | 3,92                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 2,75                | 2,50                | 1,94                | 2,44                | 2,41                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,56                | 3,38                | 2,63                | 3,69                | 3,31                    |
| <b>Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi</b>                                      | 2,44                | 3,63                | 1,34                | 2,28                | 2,42                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 3,75                | 3,88                | 3,63                | 3,13                | 3,59                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 3,69                | 3,38                | 2,75                | 3,31                | 3,28                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 3,63                | 3,69                | 3,44                | 3,88                | 3,66                    |
| <b>Perspektywa strategiczna i wojewódzka</b>   | 3,38                | 3,13                | 3,91                | 2,81                | 3,30                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,81                | 3,16                | 2,00                | 2,81                | 2,70                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,44                | 2,06                | 1,50                | 3,19                | 2,30                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,88                | 2,94                | 2,63                | 3,50                | 3,23                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 3,13                | 2,94                | 1,25                | 2,00                | 2,33                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 3,06                | 3,25                | 2,75                | 4,00                | 3,27                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 2,75                | 3,25                | 2,81                | 2,94                | 2,94                    |

W wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska najwyższy stopień zaawansowania zidentyfikowano w kryteriach Gotowość na zmiany (3,92), Perspektywa obywatelska (3,66) oraz Kultura organizacyjna (3,59), zaś najniższy w kryteriach Urzędy uczące się (2,30), Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,33) oraz Kompetencje zawodowe (2,41).

W ramach poszczególnych komponentów można zauważyć, iż:

- w komponencie ZPP najwyższej ocenione kryteria to Gotowość na zmiany (4,06) oraz Wpływ systemu na efektywność organizacji (3,88), najniższej zaś: Urzędy uczące się (2,44) oraz Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (2,44);
- w komponencie ZPC urzędy są najbardziej zaawansowane w kryteriach Gotowość na zmiany (3,94) oraz Kultura organizacyjna (3,88), najmniej natomiast w kryteriach Urzędy uczące się (2,06) oraz Kompetencje zawodowe (2,50);
- w komponencie ZPK najwyższej oceniono kryteria Perspektywa strategiczna i wojewódzka (3,91) oraz Gotowość na zmiany (3,81), najniższej zaś kryteria Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,25) oraz Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (1,34);
- w obszarze ISZ najwyższe oceny posiadają kryteria Wyznaczenie ról w systemie/ powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (4,00), Gotowość na zmiany (3,88) i Perspektywa obywatelska (3,88), najniższe natomiast Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,00) i Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (2,28).

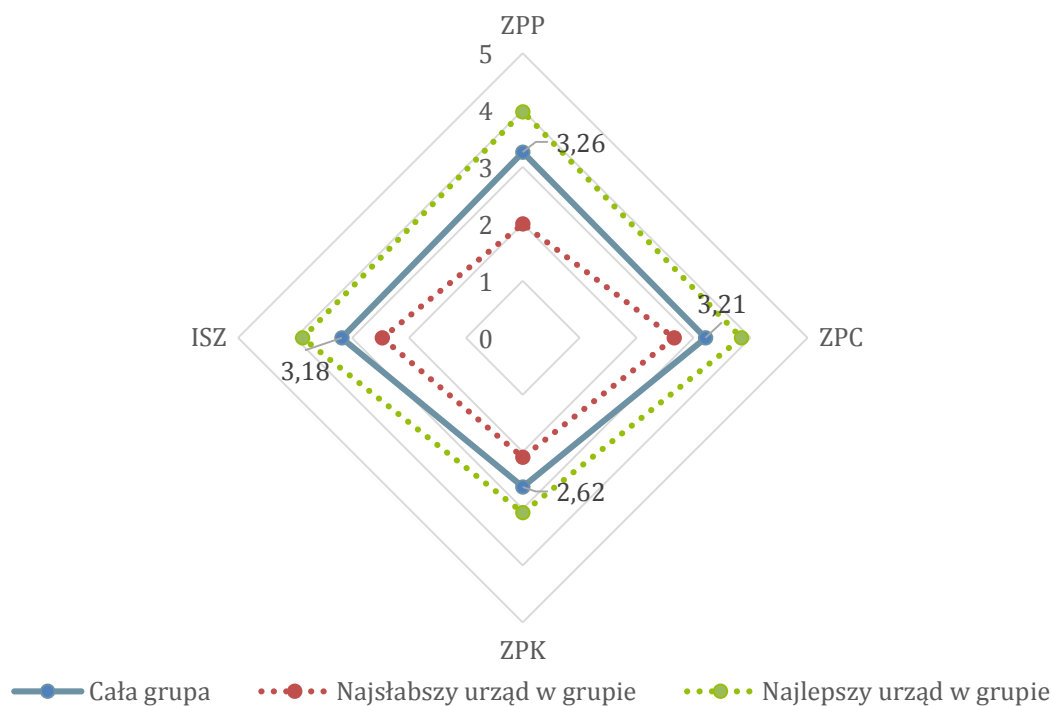
Wysokie średnie oceny w kryteriach Gotowość na zmiany oraz Kultura organizacyjna świadczą o tym, że w WIOŚ funkcjonuje nastawienie sprzyjające wdrażaniu nowoczesnych systemów zarządzania oraz usprawnień zarządczych. Natomiast znalezienie się kryterium Perspektywa obywatelska wśród trzech najwyższej ocenionych kryteriów świadczy o tym, że urzędy w tej grupie w swoim funkcjonowaniu uwzględniają potrzeby klientów.

Najniżej ocenione jest kryterium Urzędy uczące się, co oznacza, że urzędy tego samego typu nie współpracują między sobą w celu dzielenia się wiedzą z zakresu poszczególnych systemów zarządzania, a dokumentacja dotycząca tych systemów nie jest udostępniana dla wszystkich zainteresowanych. Zauważalne jest również występowanie w większości komponentów wśród dwóch najgorzej ocenionych kryteriów kryterium Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi. Świadczy to o tym, że urzędy w swoich działaniach nie w pełni uwzględniają priorytety wojewody i urzędu nadzorującego oraz nie konsultują z nimi swoich celów, procesów i procedur.

## Wojewódzkie inspektoraty weterynarii

Wojewódzkie inspektoraty weterynarii są grupą urzędów administracji niespolonej, spośród których jedynie 8 na 16 wzięło udział w projekcie. Są one grupą urzędów, które średnio oceniono najwyżej ze wszystkich grup z Zadania 2 w komponentcie ZPP.

**Rysunek 20. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów weterynarii w porównaniu z najsłabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 35. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów weterynarii**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 2. faza dojrzałości | 2                 | 2                 | 5                 | 3                 | 12                    |
| 3. faza dojrzałości | 6                 | 6                 | 3                 | 5                 | 20                    |
| 4. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Najwyżej ocenionym komponentem w grupie WIW jest Zarządzanie przez procesy, w ramach którego średnia ocena dla wszystkich 8 urzędów tego typu wynosi 3,26. Niewiele słabiej oceniono komponenty ZPC i ISZ, uzyskując odpowiednio oceny 3,21 oraz 3,18. Najgorszy wynik wojewódzkie inspektoraty weterynarii mają w ramach obszaru Zarządzania przez kompetencje, gdzie średnia ocena wynosi 2,62.

Omówione powyżej oceny poziomu dojrzałości odzwierciedlają przypisanie urzędów z tej grupy do poszczególnych faz. Najczęściej jednostki te są kwalifikowane na trzeci poziom dojrzałości organizacyjnej, co ma miejsce 20 razy. Po 6 takich przypadków występuje w komponentach ZPP i ZPC, 5 w obszarze ISZ, a tylko 3 w ZPK. W pozostałych 12 przypadkach urzędy są w drugiej fazie dojrzałości organizacyjnej.

**Tabela 36. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie wojewódzkich inspektoratów weterynarii**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 3,38                | 3,25                | 2,50                | 2,63                | 2,94                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 3,88                | 3,75                | 4,13                | 4,00                | 3,94                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 3,63                | 2,75                | 2,25                | 3,25                | 2,97                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,56                | 3,50                | 2,19                | 3,63                | 3,22                    |
| <b>Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi</b>                                      | 1,63                | 3,25                | 1,56                | 2,25                | 2,17                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 4,00                | 4,38                | 3,75                | 3,25                | 3,84                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 3,38                | 3,63                | 2,50                | 3,75                | 3,31                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 3,63                | 2,75                | 2,63                | 3,50                | 3,13                    |
| <b>Perspektywa strategiczna i wojewódzka</b>   | 4,13                | 3,38                | 3,50                | 3,13                | 3,53                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,75                | 3,63                | 3,00                | 3,00                | 3,09                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 1,75                | 1,75                | 1,88                | 3,25                | 2,16                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,50                | 3,13                | 3,13                | 2,38                | 3,03                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 3,25                | 1,75                | 1,25                | 2,25                | 2,13                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 3,25                | 4,00                | 2,50                | 4,13                | 4,13                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 3,25                | 3,25                | 2,50                | 3,25                | 3,06                    |

Wojewódzkie inspektoraty weterynarii są łącznie najwyżej ocenione w kryteriach Gotowość na zmiany (3,94), Kultura organizacyjna (3,84) oraz Perspektywa strategiczna i wojewódzka (3,54), najsłabiej natomiast w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,13), Urzędy uczące się (2,16) i Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (2,17).

W rozbiciu na poszczególne komponenty WIW mają następujące średnie wyniki:

- w ramach ZPP najwyższe oceny przyznano w kryteriach Perspektywa strategiczna i wojewódzka (4,13) i Kultura organizacyjna (4,00), najniższe natomiast w kryteriach Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (1,63) i Urzędy uczące się (1,75);
- w przypadku ZPC najwyżej oceniono kryteria Kultura organizacyjna (4,38) oraz Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (4,00), najniżej natomiast kryteria Wsparcie systemu zarządzania przez narzędzia IT (1,75) oraz Urzędy uczące się (1,75);
- komponent ma najwyższy stopień zaawansowania w kryteriach Gotowość na zmiany (4,13) i Kultura organizacyjna (3,75), najniższy zaś w przypadku Wsparcia systemu zarządzania przez narzędzia IT (1,25) oraz Współpracy z wojewodami i urzędami nadzorującymi (1,56);
- w ISZ WIW osiągają najwyższy poziom w kryteriach Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (4,13), oraz Gotowość na zmiany (4,00), najniższy natomiast w kryteriach Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi (2,25) oraz Wsparcie systemu zarządzania przez narzędzia IT (2,25).

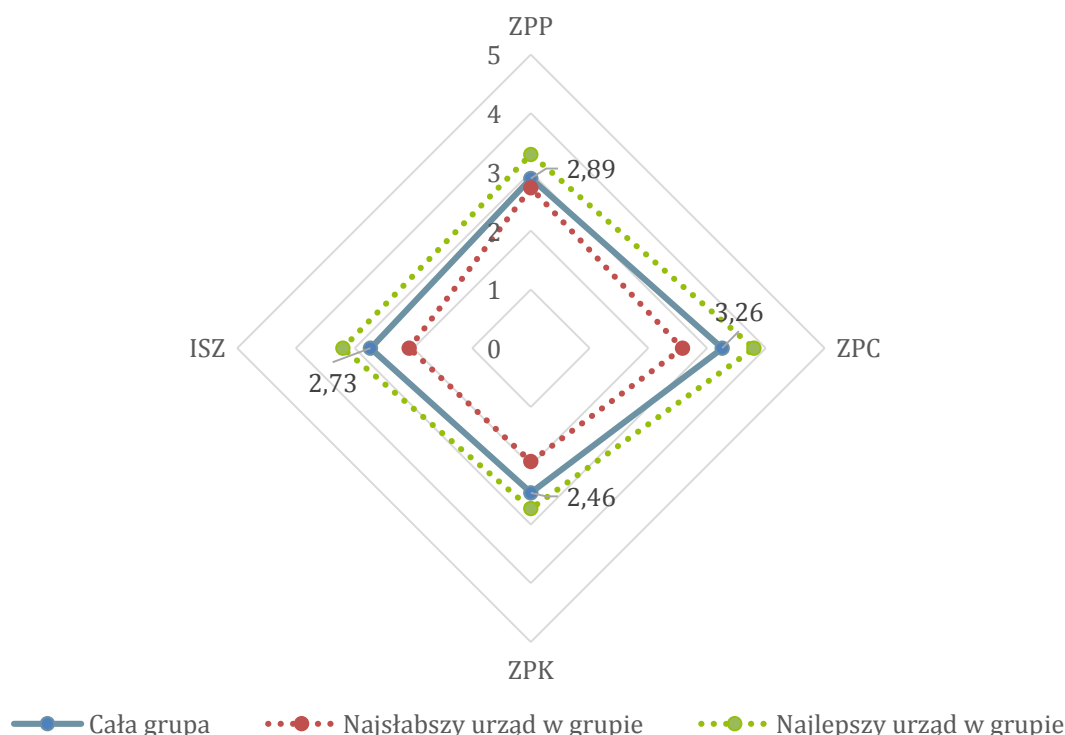
Najwyższy poziom zaawansowania w kryteriach Gotowość na zmiany oraz Kultura organizacyjna pokazuje, że w WIW są promowane otwarte postawy wobec nowoczesnych systemów zarządzania, a także, że panuje przeświadczenie, iż wdrożenie takich systemów będzie nieść ze sobą korzyści dla całego urzędu. Wysoka pozycja kryterium Perspektywa strategiczna i wojewódzka oznacza, że strategia urzędu jest powiązana z systemami zarządzania i zawiera elementy rozwoju tych systemów, które z kolei mają za zadanie wsparcie realizacji celów strategicznych urzędu, priorytetów wojewody na obszarze województwa oraz celów wyznaczanych przez instytucje nadzorujące.

Najniższe oceny, biorąc pod uwagę średnią z 8 jednostek wojewódzkich inspektoratów weterynarii, w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT oraz Urzędy uczące się świadczą o tym, że systemy zarządzania w tych urzędach są w niewielkim stopniu z informatyzowane, a same urzędy nie współpracują ze sobą w celu dzielenia się wiedzą czy swoimi autorskimi rozwiązaniami. Natomiast niski wynik tej grupy w ramach kryterium Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi oznacza, iż działania realizowane w ramach poszczególnych systemów zarządzania odbywają się w niewielkim stopniu w porozumieniu z wojewodami oraz instytucjami nadzorującymi.

## Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa

Ostatnią grupą urzędów w Zadaniu 2 są Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin i Nasiennictwa, będące grupą urzędów administracji zespolonej. Grupa ta, podobnie jak WIW, również reprezentowana jest w projekcie jedynie przez połowę jednostek, tj. 8. Jest to również grupa, w której różnica pomiędzy zdiagnozowanymi poziomami dojrzałości jest największa, ponieważ wynosi aż 0,80.

**Rysunek 21. Średni poziom dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa w porównaniu z najslabszym i najlepszym urzędem**



**Tabela 37. Liczba urzędów w poszczególnych fazach dojrzałości organizacyjnej w grupie wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa**

| Faza dojrzałości    | Liczba ocen – ZPP | Liczba ocen – ZPC | Liczba ocen – ZPK | Liczba ocen – ISZ | Liczba ocen – łącznie |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 1                 | 0                 | 1                     |
| 2. faza dojrzałości | 5                 | 2                 | 7                 | 5                 | 19                    |
| 3. faza dojrzałości | 3                 | 6                 | 0                 | 3                 | 12                    |
| 4. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |
| 5. faza dojrzałości | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                     |

Obszarem, w którym WIORiN oceniono najlepiej i który wyróżnia się na tle innych w przypadku tej grupy urzędów, jest komponent ZPC. Średnia ocena we wszystkich 8 jednostkach tego typu wynosi 3,26. Znacznie słabiej jednostki te oceniono w pozostałych komponentach. Drugim pod względem średniej oceny obszarem



jest ZPP, gdzie średnia wynosi 2,89, natomiast w przypadku ZPK i ISZ odpowiednio 2,46 oraz 2,73. W przypadku dwóch ostatnich komponentów są to również najgorsze wyniki w całym Zadaniu 2.

Odzwierciedleniem powyższych ocen jest rozkład ocen, zarówno łączny, jak i w poszczególnych komponentach. Żaden z WIORiN nie jest oceniony powyżej trzeciej fazy dojrzałości organizacyjnej, w której urzędy znajdują się łącznie 12 razy, z czego w aż połowie przypadków (6) ma to miejsce w komponentie ZPC, a po 3 razy urzędy mają taką ocenę w ZPP i ISZ. Najczęściej występującą fazą dojrzałości jest druga, do której jednostki przypisano aż 19 razy.

W przypadku zarządzania przez kompetencje żadnego urzędu nie oceniono powyżej drugiej fazy dojrzałości. Aż 7 razy zidentyfikowano drugi poziom dojrzałości organizacyjnej w tym komponentie, a jeden raz pierwszy.

**Tabela 38. Średnia ocena w poszczególnych kryteriach w podziale na komponenty w grupie wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa**

| Kryterium podlegające ocenie   | Średnia ocena – ZPP | Średnia ocena – ZPC | Średnia ocena – ZPK | Średnia ocena – ISZ | Średnia ocena – łącznie |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Formalizacja systemu zarządzania</b>  | 2,50                | 3,25                | 1,88                | 1,63                | 2,31                    |
| <b>Gotowość na zmiany</b>  | 4,25                | 3,50                | 4,00                | 3,88                | 3,91                    |
| <b>Kompetencje zawodowe</b>  | 2,75                | 2,50                | 2,00                | 2,13                | 2,34                    |
| <b>Komunikacja wewnętrzna</b>  | 3,38                | 3,38                | 2,19                | 3,50                | 3,11                    |
| <b>Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi</b>                                      | 2,38                | 3,25                | 1,81                | 2,13                | 2,39                    |
| <b>Kultura organizacyjna</b>   | 4,00                | 4,00                | 3,25                | 2,75                | 3,50                    |
| <b>Monitorowanie</b>   | 3,50                | 3,50                | 2,25                | 2,38                | 2,91                    |
| <b>Perspektywa obywatelska</b>   | 2,50                | 3,38                | 3,50                | 3,88                | 3,31                    |
| <b>Perspektywa strategiczna i wojewódzka</b>   | 3,63                | 2,88                | 3,38                | 2,50                | 3,09                    |
| <b>Spójność systemu zarządzania z budżetem zadaniowym</b>                                    | 2,25                | 3,44                | 2,50                | 2,13                | 2,58                    |
| <b>Urzędy uczące się</b>   | 2,00                | 2,38                | 1,63                | 2,75                | 2,19                    |
| <b>Wpływ systemu na efektywność organizacji</b>  | 3,38                | 3,50                | 2,38                | 2,38                | 2,91                    |
| <b>Wsparcie systemu zarządzania przez system IT</b>  | 2,25                | 2,38                | 1,38                | 2,00                | 2,00                    |
| <b>Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania</b> | 2,75                | 4,13                | 2,50                | 4,13                | 3,38                    |
| <b>Zarządzanie ryzykiem</b>  | 1,88                | 3,50                | 2,25                | 2,75                | 2,59                    |

Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa najlepiej oceniono w kryterium Gotowość na zmiany, gdzie osiągają średnią ocenę na poziomie 3,91, Kultura organizacyjna (3,50) oraz Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (3,38). Najniższe oceny jednostki te mają w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,00), Urzędy uczące się (2,19) oraz Formalizacja systemu zarządzania (2,31).

Ocena kryteriów w ramach poszczególnych komponentów wyglądała następująco:

- najwyższymi ocenionymi kryteriami w ramach komponentu ZPP są Gotowość na zmiany (4,25), i Kultura organizacyjna (4,00), najniższymi natomiast kryteria Zarządzanie ryzykiem (1,88) oraz Urzędy uczące się (2,00);
- w ramach komponentu ZPC kryteria, które ocenione są najwyżej to Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (4,13) i Kultura organizacyjna (4,00), najniższymi natomiast zostały ocenione kryteria: Urzędy uczące się (2,38) oraz Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,38);
- kryteria, które w komponentcie ZPK osiągają najwyższą ocenę to Gotowość na zmiany (4,00) i Perspektywa obywatelska (3,50), najniższymi zaś ocenę mają kryteria Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (1,38), oraz Urzędy uczące się (1,63);
- najlepiej ocenione w ramach ISZ są kryteria Wyznaczenie ról w systemie/powiązanie struktury organizacyjnej z systemem zarządzania (4,13), Gotowość na zmiany (3,88) oraz Perspektywa obywatelska (3,88), najniższymi zaś kryteria Formalizacja systemu zarządzania (1,63) oraz Wsparcie systemu zarządzania przez system IT (2,00).

W kontekście wysoko ocenionego kryterium Gotowość na zmiany należy podkreślić, iż kierownictwo urzędów wyraża silne przekonanie, że efektywność organizacji może być poprawiona dzięki wdrażaniu i doskonaleniu systemu zarządzania. Wysoka ocena kryterium Kultura organizacyjna świadczy natomiast o tym, że w jednostkach promowane są działania wzmacniające znaczenie poszczególnych systemów zarządzania.

Niska ocena w kryteriach Wsparcie systemu zarządzania przez system IT oraz Urzędy uczące się wskazuje na podobne jak w przypadku pozostałych grup urzędów problemy związane z brakiem informatyzacji systemów zarządzania oraz niewielkim przepływem doświadczeń w obszarze systemów zarządzania pomiędzy urzędami.

## Podsumowanie

Najwyższe oceny uzyskane przez poszczególne grupy urzędów w Zadaniu 2 w ramach kryteriów Gotowość na zmiany i Kultura organizacyjna pokazują, iż w jednostkach tych wśród kierownictwa panuje duża świadomość potrzeby wdrażania nowoczesnych systemów zarządzania i ich znaczenia dla wzrostu poziomu zarządzania, a także promowane są wszelkie działania proaktywne, mające na celu wniesienie nowych wartości do funkcjonującego w urzędzie sposobu zarządzania. Fakt, że oceniono, iż jednostki te znajdują się przeważnie w drugiej fazie, bądź na początkowym etapie trzeciej fazy dojrzałości organizacyjnej w przekroju całych komponentów, w zestawieniu z wysokimi wynikami osiągniętymi w powyższych kryteriach, świadczyć może o tym, iż nie miały one dotychczas możliwości skorzystania z zewnętrznych działań/projektów pozwalających im na wdrożenie nowoczesnych systemów zarządzania. Zapewnienie urzędom administracji zespolonej i niezespolonej dostępu do takich działań w ramach całych grup powinno być rolą centralnych urzędów nadzorujących.

Z kolei wysoka ocena w przypadku wielu urzędów w kryterium Perspektywa obywatelska świadczy o tym, że urzędy w Zadaniu 2 często w swoim działaniu kierują się dobrem swoich klientów, którymi przeważnie są obywatele, i biorą pod uwagę ich opinie w usprawnianiu swojego funkcjonowania. Działania te powinny być kontynuowane i intensyfikowane w dalszym funkcjonowaniu urzędów.

W przekroju całego Zadania 2 kryteriami, w których najczęściej przyznawano najniższe oceny, są Wsparcie systemu zarządzania przez narzędzia IT, Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi, Urzędy uczące się i Kompetencje zawodowe.

Niski wynik w przypadku pierwszego z wymienionych kryteriów jest kwestią braku dostępu do wspomnianych narzędzi IT, które często są kosztowne, oraz braku zdiagnozowania potrzebnych narzędzi. Jednym z celów urzędów powinno być jednak poszukiwanie możliwości wykorzystania takich narzędzi i dostępu do nich, ponieważ pozwalają one na automatyzację wielu czynności oraz skróceniu wielu procesów.

Będący na niskim poziomie stan zaawansowania urzędów w kryteriach Współpraca z wojewodami i urzędami nadzorującymi oraz Urzędy uczące się wynika w znacznej mierze z niskiego poziomu rozwoju kanałów komunikacji zarówno pionowej (pomiędzy urzędami nadzorującymi/województwami), jak i poziomej (pomiędzy urzędami w ramach danej grupy urzędów). Rekomenduje się, aby propozycje nowych form i intensyfikacji wychodziły nie tylko od urzędów centralnych czy wojewódzkich, ale były również inicjowane przez jednostki administracji niższego szczebla. Należałoby również zwiększyć wymianę doświadczeń oraz dobrych praktyk wewnątrz grup urzędów, jak również pomiędzy nimi.

Niski poziom zaawansowania w kryterium Kompetencje zawodowe jest odzwierciedleniem wspomnianego wcześniej braku dostępu do działań i źródeł wiedzy związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem nowych rozwiązań. Odpowiedzią na taką sytuację mogłyby być rozwój komunikacji międzyinstytucjonalnej, który umożliwiłby pracownikom poszczególnych jednostek zdobywanie wiedzy od urzędów bardziej zaawansowanych na ścieżce rozwoju.

#### Kluczowe wnioski z diagnozy dojrzałości organizacyjnej:

- działania/projekty zewnętrzne pozwalające na wdrożenie nowoczesnych systemów zarządzania powinny być przeprowadzane w ramach całych grup urzędów i wspierane w znacznej mierze przez urzędy centralne;
- urzędy powinny kontynuować działania związane z coraz szerszym uwzględnianiem perspektywy klientów w swoim funkcjonowaniu;
- duży nacisk należy położyć na rozwój komunikacji zarówno międzyinstytucjonalnej, jak również wewnątrz urzędu. Pozwoli to na intensyfikację wymiany doświadczeń oraz dobrych praktyk, a także na zwiększenie możliwości zdobywania wiedzy.



Niniejszy raport opracowany został na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez ekspertów PwC Polska Sp. z o.o. pod kierunkiem kierownika projektu oraz opiekuna naukowego.

W tworzenie raportu zaangażowani byli konsultanci Zespołu do spraw Sektora Publicznego w PwC Polska, a także eksperci zewnętrzni posiadający wiedzę i doświadczenie w zakresie wdrażania nowoczesnych metod zarządzania w administracji publicznej.

Raport podlegał weryfikacji i ocenie ekspertów wywodzących się ze środowisk naukowych, a także z administracji publicznej.



© 2015 PwC Polska Sp. z o.o. Wszystkie prawa zastrzeżone. W tym dokumencie nazwa PwC odnosi się do PwC Polska Sp. z o.o., firmy wchodzącej w skład sieci PricewaterhouseCoopers International Limited, z których każda stanowi odrębny i niezależny podmiot prawny.