



Diagnoza efektywności usług administracyjnych świadczonych przez lubuskie samorządy gminne



Diagnoza efektywności usług administracyjnych świadczonych przez lubuskie samorządy gminne

Zielona Góra 2015



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Autor

Prof. dr hab. Marek Bugdol

Opracowanie na podstawie badania zrealizowanego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego
Województwa Lubuskiego

Projekt okładki:

Daniel Sobolewski

Wydawca:

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
ul. Podgórna 7
65-057 Zielona Góra

Departament Rozwoju Regionalnego
Lubuskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne
ul. Chrobrego 1-3-5
65-043 Zielona Góra

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej

ISBN 978-83-915037-1-3



Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Ogólne uwarunkowania rozwojowe gmin województwa lubuskiego	10
3. Koncepcja badania	16
Cele i zakres badania	16
Obszar badawczy	16
Etapy badania	16
4. Metodyka badawcza	18
Metody i techniki badawcze	18
Struktura i wielkość prób badawczych	20
Zakres czasowy badania	21
5. Raport z pierwszego etapu badania	22
Metodyka badania	22
Wyniki badania	23
6. Raport z drugiego etapu badania	39
Metodyka badania	39
Wyniki badania	41
7. Kierunki doskonalenia jakości usług – główne zalecenia (rekomendacje)	43
8. Proponowane rozwiązania w zakresie analizy i doskonalenia procesów realizacji usług administracyjnych na przykładzie wybranych procesów	48
9. Podsumowanie	63
Bibliografia	64
Aneks	66



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

1. Wprowadzenie

W przedkładanym opracowaniu przedstawiono raport z badania pn. „**Diagnoza efektywności usług administracyjnych świadczonych przez lubuskie samorządy gminne**”, wykonywanego w ramach projektu pt. „*Wdrożenie systemu monitorowania polityk publicznych w województwie lubuskim poprzez budowę Lubuskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego*”, realizowanego w ramach Poddziałania 5.2.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Świadczenie usług administracyjnych jest pośrednio związane z ogólnym celem funkcjonowania całej administracji publicznej, jakim jest poprawa jakości życia mieszkańców. Wśród celów rozwojowych zawartych w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i regionalnego, ważne miejsce zajmuje doskonalenie i poprawa efektywności świadczenia usług publicznych (w tym rozwoju e-usług).

W przyjętym w styczniu 2013 roku dokumencie **Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030**, wyznaczono cel 10. w brzmieniu: „**stworzenie sprawnego państwa jako modelu działania administracji publicznej**”¹. Wśród głównych kierunków interwencji znalazły się m.in.: „stworzenie warunków dla e-administracji i wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami oraz poprawa jakości i zwiększenie szybkości obsługi administracyjnej obywateli oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów zarządzania”².

W średniookresowej **Strategii Rozwoju Kraju do 2020 roku**, w ramach celu 1. zapisano dążenie do **przejścia od administrowania do zarządzania rozwojem**. Priorytetowymi kierunkami interwencji są tutaj m.in.: „**zwiększenie efektywności instytucji publicznych**, w tym usprawnienie działania administracji w relacjach z obywatelem oraz wspieranie rozwoju dialogu społecznego i obywatelskiego jako instrumentów kształtujących relacje pomiędzy administracją i obywatelem (informowanie, odwoływanie się od decyzji, sposób i czas załatwiania spraw urzędowych, wspieranie rozwoju dialogu obywatelskiego i społecznego) oraz **wprowadzenie jednolitych zasad e-gov w administracji** (e-administracja), w tym dalsze rozwijanie cyfrowych usług publicznych (e-administracji), w szczególności platformy ePUAP, powszechna elektronizacja i integracja świadczeń społecznych,

1 Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/.../Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.

2 Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/.../Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.

elektronicznych dowodów osobistych, rejestracji firm przez internet, z informatyzowanie i udostępnienie w drodze elektronicznej usług administracji”³.

W **Strategii Sprawne Państwo 2020**, przyjętej w grudniu 2012 roku, wyznaczono cel 5., pn. **efektywne świadczenie usług publicznych**. W ramach tego celu przewidziano takie cele szczegółowe jak m.in. „zwiększenie efektywności zarządzania usługami publicznymi, wprowadzenie standardów usług publicznych, zwiększenie partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych i stałej poprawy poziomu satysfakcji obywateli z jakości usług publicznych (np. poprzez ocenę świadczonych usług), zagwarantowanie równego dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług”⁴.

W **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie** temat usług publicznych poruszany jest w różnych aspektach, m.in. ich „powszechnej dostępności, szczególnie na obszarach wiejskich (cel 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych) oraz doskonalenia jakości zarządzania rozwojem (cel 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie)”⁵.

W **Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020**, przyjętej w listopadzie 2012 roku, w celu strategicznym 4. **Region efektywnie zarządzany** pojawia się szereg zapisów świadczących o woli samorządu województwa lubuskiego na rzecz realizacji przedsięwzięć wzmacniających jakość funkcjonowania administracji publicznej w regionie. „W Celu operacyjnym 4.3. Wzmocnienie potencjału kapitału społecznego oraz kształtowanie tożsamości regionalnej zapisano w kierunkach interwencji m.in. wspieranie działań na rzecz zwiększenia aktywności i partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym i społecznym (m.in. działania na rzecz zwiększenia poziomu zaufania społecznego do instytucji publicznych. W celu operacyjnym 4.4. zaplanowano wzmocnienie integralności systemów zarządzania strategicznego i planowania przestrzennego na poziomie regionalnym i lokalnym, m.in. poprzez działania na rzecz tworzenia spójnych lokalnych i regionalnych dokumentów strategicznych i planistycznych, promowanie standardów zarządzania polityką rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym. W celu operacyjnym 4.5. uwagę poświęcono podwyższeniu sprawności działania administracji samorządowej i instytucji regionalnych, w tym z wykorzystaniem systemów usprawniających e-urząd, systemu zarządzania jakością”⁶.

3 www.mir.gov.pl/...rozwoju/...2020/.../srk_2020_aktywne_spoleczenstwo.

4 <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/.../SSP-20-12-2012.pdf>.

5 www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka...2010_2020/.../default.asp.

6 lubuskie.pl/.../strategia/aktualizacja-strategii-rozwoju-wojewodztwa-lubus...

Zapisy wyżej przedstawionych dokumentów strategicznych oraz obserwowana tendencja do poprawy jakości usług administracyjnych (m.in. poprzez wdrożenie SZJ i metody CAF) stanowiły główne przesłanki do podjęcia badań, których wynikiem jest niniejsze opracowanie.

Termin „usługi publiczne” można rozumieć jako „działalność państwa w obszarach, w których pełne lub częściowe zaangażowanie jest konieczne bądź pożądane z punktu widzenia optymalizacji kosztów społecznych oraz oczekiwań obywateli odnoszących się do efektywności, jakości i dostępności”⁷. Usługi publiczne zgodnie z klasyfikacją zawartą w Programie Rozwoju Instytucjonalnego możemy podzielić na: administracyjne, społeczne i techniczne (por. Tabela 1).

Tabela 1. *Klasyfikacja usług publicznych*

Grupy usług publicznych	Kategorie usług publicznych
Usługi administracyjne	Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, niebędących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami
	Wprowadzenie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta
	Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego
	Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo
Usługi społeczne	Ochrona zdrowia
	Oświata i wychowanie oraz edukacja
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Mieszkalnictwo
Usługi techniczne	Bezpieczeństwo publiczne
	Transport – usługi i infrastruktura
	Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości
	Cmentarnictwo
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo)
Zieleń publiczna	

Źródło: Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. (2004), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków, s. 165.

7 Por. Strategia Sprawne Państwo 2020, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 70.

Do przykładowych usług administracyjnych zaliczyć można wydawanie: dowodów osobistych, pozwoleń na budowę, rejestracji, decyzji o wycince drzew, decyzji dotyczących spraw geodezyjnych itp.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm., tekst ujednolicony), art. 7., do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy:

1. „ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
4. działalność w zakresie telekomunikacji;
5. lokalnego transportu zbiorowego;
6. ochrony zdrowia;
7. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
8. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
9. gminnego budownictwa mieszkaniowego;
10. edukacji publicznej;
11. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
12. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
13. targowisk i hal targowych;
14. zieleni gminnej i zadrzewień;
15. cmentarzy gminnych;
16. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
17. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
18. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

19. wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
20. promocji gminy;
21. współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm. 4);
22. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁸.

Usługi administracyjne dotyczą zatem wielu działań, które z mocy prawa należą do kompetencji gminy i muszą być wykonywane we wszystkich gminach zgodnie z przepisami prawa. Jednak ich świadczenie w poszczególnych urzędach - jak wynika z poprzednich badań - różni się jakością. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania procesami realizacji usług publicznych.

Wyzwaniem jest zastosowanie nowych technologii teleinformatycznych, pozwalających bez wychodzenia z domu załatwić spraw w urzędzie gminy. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że należy tworzyć warunki do świadczenia usług w ramach tzw. e-administracji. Wiele badań wskazuje na to, że w praktyce wdrożenie e-usług jest bardzo trudne⁹. Znaczna część publikacji wskazuje na problemy związane z wdrażaniem idei e-governance¹⁰.

Raport został podzielony na części. W pierwszej z nich, dla lepszego zrozumienia kontekstu badania, przedstawiono ogólne uwarunkowania rozwojowe gmin województwa lubuskiego. W kolejnych częściach zaprezentowano koncepcję badania oraz zastosowaną metodykę badawczą. Rozdziały czwarty i piąty zawierają wyniki badań z podziałem na dwa etapy, tj. badanie wstępne oraz pogłębione audyty procesowe. W rozdziale szóstym wskazano kierunki doskonalenia jakości usług możliwe do zastosowania przez lubuskie gminy, a w rozdziale siódmym zaproponowano rozwiązania w zakresie analizy i doskonalenia procesów realizacji usług administracyjnych.

8 Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

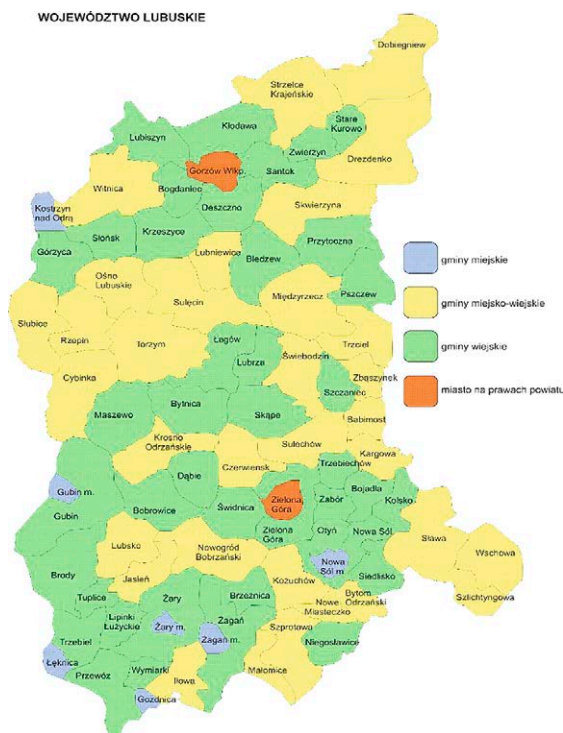
9 Bugdol M.(2010), *Sprawozdanie merytoryczne „Doskonalenie systemów zarządzania jakością w urzędach administracji samorządowej”*(Nr N 115134134), Kraków UJ; Grodzka D. (red.) (2009), *Spółeczeństwo informacyjne*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 3(19),Warszawa; Bugdol M.(2014), *Diagnoza efektywności usług administracyjnych świadczonych przez lubuskie samorzady gminne*, UJ, Kraków.

10 Np. Rybiński K.(2011), *Dramat w e-administracji*, Dziennik Gazeta Prawna, 7 czerwca.

2. Ogólne uwarunkowania rozwojowe gmin województwa lubuskiego

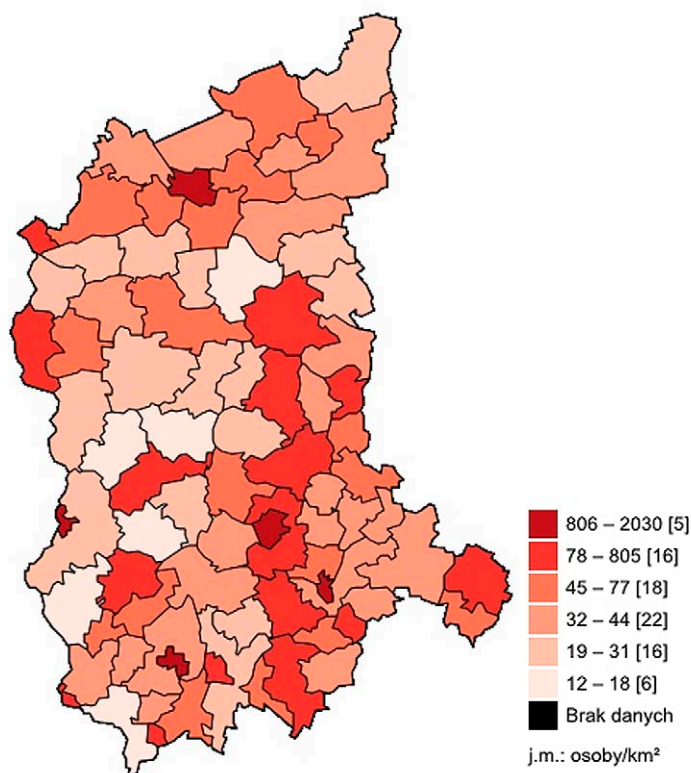
Analiza ogólnych uwarunkowań rozwojowych gmin województwa lubuskiego przeprowadzona została w oparciu o dane ze statystyki publicznej. Jej zasadniczym celem jest zobrazowanie otoczenia społeczno-gospodarczego, w jakim funkcjonują lubuskie urzędy szczebla gminnego. Na podstawie baz danych BDL, systemu Strateg, Statystycznego Vademecum Samorządowca dokonano wyboru ograniczonej ilości wskaźników statystycznych, obrazujących potencjał ludnościowy, ogólny potencjał gospodarczy, społeczny i administracyjny. Ich wybór warunkowany jest dostępnością, bowiem stosunkowo niewiele wskaźników udostępnianych przez GUS agregowanych jest na poziomie gmin, tj. NTS 5. Jednocześnie wybrano wskaźniki pozwalające na porównania międzygminne i analizę w kontekście całego województwa.

Mapa 1. Gminy województwa lubuskiego w roku 2014



Źródło: Opracowanie Lubuskiego Ośrodka Badań Regionalnych, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze.

Mapa 2. Gęstość zaludnienia w gminach województwa lubuskiego w roku 2013



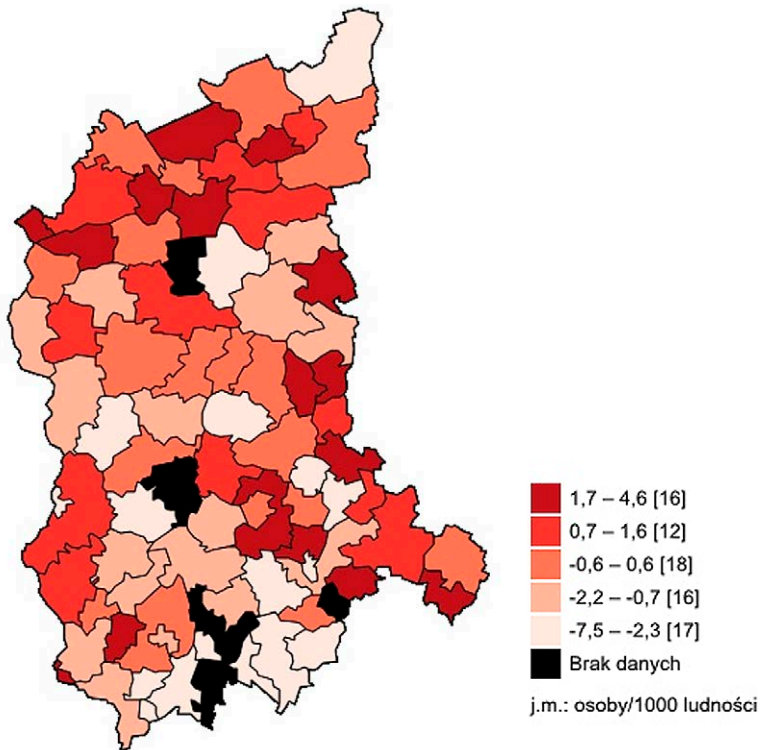
Źródło: Opracowanie na podstawie danych Strateg. Dostęp: 22.10.2014 r.

W województwie lubuskim są 83 gminy w tym 9 miejskich, 33 gminy miejsko-wiejskie i 41 wiejskich.

Lubuskie gminy są zróżnicowane pod względem gęstości zaludnienia (por. Mapa 2), Najbardziej zaludnione są gminy wiejskie, gdzie na stosunkowo małej powierzchni zamieszkuje wiele osób.

Województwo lubuskie jest najbardziej zalesionym regionem kraju. W niektórych gminach lasy pokrywają ponad 70% powierzchni.

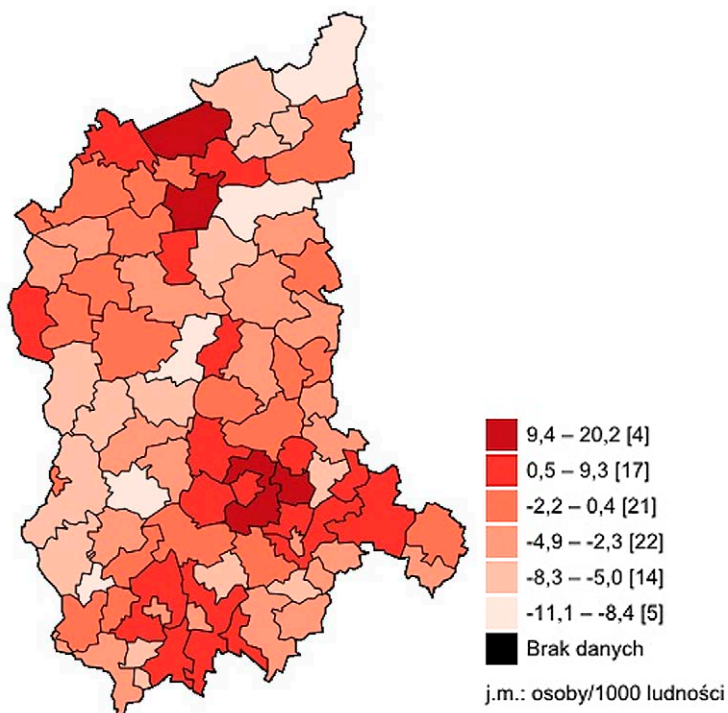
Mapa 3. Przyrost naturalny w gminach województwa lubuskiego w roku 2013



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Strateg. Dostęp: 20.10.2014 r.

Wykonane badania wskazują na to, że będzie następować zmniejszenie liczby ludności województwa do 2050 roku. Część ludności osiedla się na terenach wiejskich. Czynią tak mieszkańcy w wieku produkcyjnym.

Mapa 4. Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 mieszkańców w gminach województwa lubuskiego w roku 2013



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Strateg. Dostęp: 20.10.2014 r.

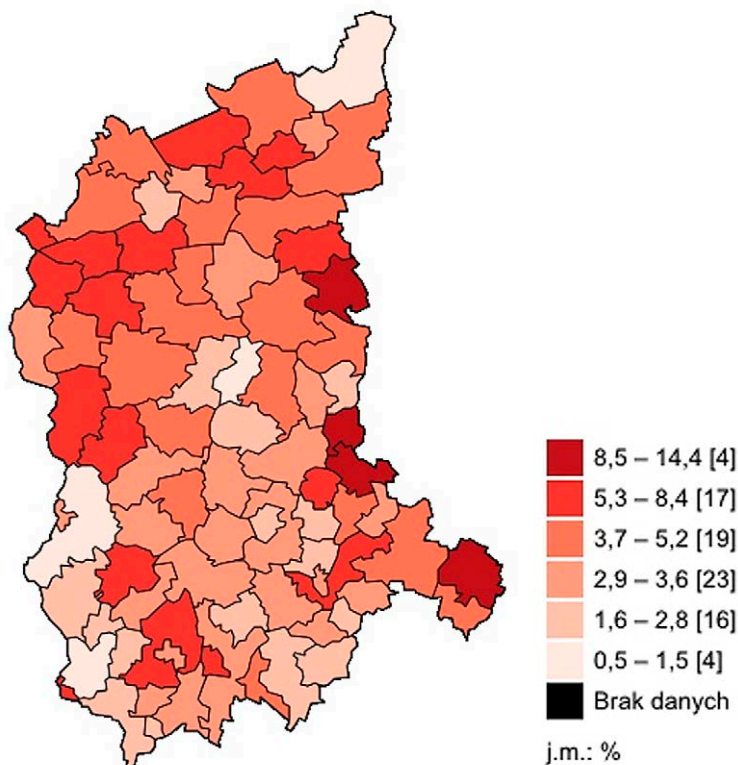
Jak wynika z badań statystycznych tylko ok.10% powierzchni objętych jest planami zagospodarowania przestrzennego (według danych na 2013 rok).

Bardzo ważny wpływ na rozwój ma potencjał gospodarczy gmin. Większym potencjałem cechują się gminy-miasta na prawach powiatu Gorzów Wlkp. i Zielona Góra, gminy bezpośrednio z nimi sąsiadujące oraz gminy miejskie: Żary, Żagań, Łęknica, Gubin, Kostrzyn nad Odrą, a także gminy miejsko-wiejskie, takie jak Międzyrzecz, Świebodzin (przez które przebiega droga S3 i A2), przygranicznie położone obok Frankfurtu n/Odrą Słubice i Rzepin, Krosno Odrzańskie.

Wydatki dokonywane na kulturę w województwie lubuskim – i nie tylko – są trudne do interpretowania. Nakłady na kulturę mogą pochodzić z różnych źródeł i być finansowane niezależnie od samorządów. W większości gmin wydatki te stanowią od 1,5% do 5%. Mieszkańcy dużych miast mają lepszy dostęp do instytucjonalnych form kultury (kina,

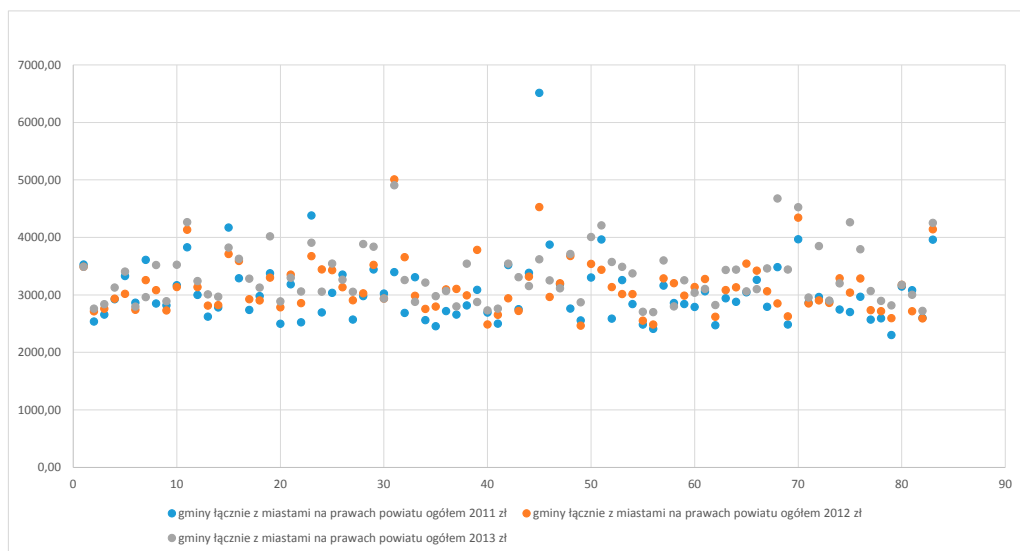
filharmonie itp.), ale to nie oznacza, że mieszkańcy wsi są pozbawieni dostępu do kultury – i tam prężnie działają różne stowarzyszenia i instytucje (ośrodki gminne, inicjatywy podejmowane przez urzędy gmin).

Mapa 5. *Udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach budżetu jednostek samorządu terytorialnego ogółem (%) w gminach województwa lubuskiego w roku 2013*



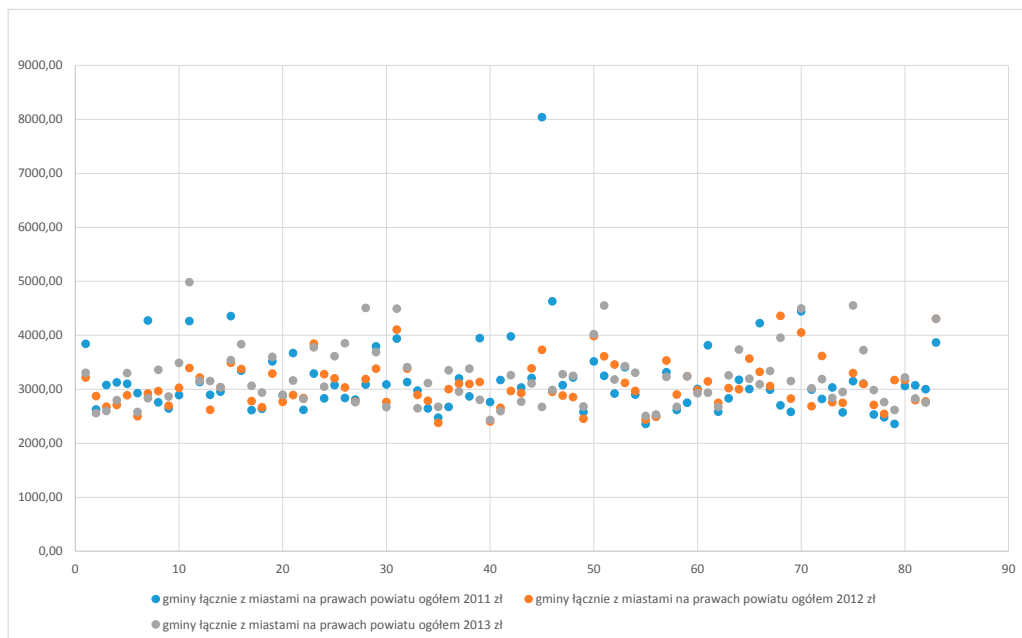
Źródło: Opracowanie na podstawie danych Strateg. Dostęp: 20.10.2014 r.

Wskaźniki dotyczące dochodów i wydatków samorządów terytorialnych obejmują okres trzech lat. Są one zależne od różnych czynników, np. od tego, czy w danym roku sprzedano jakieś nieruchomości lub pozyskano środki zewnętrzne (np. unijne). Taka sytuacja miała miejsce w przypadku gminy Lubrza, której dochody na jednego mieszkańca w 2011 roku wyniosły ponad 6,5 tys. zł, a wydatki ponad 8 tys. zł, podczas gdy większość gmin miała dochody i wydatki w przedziale 2,5-4 tys. zł.



Wykres 1. Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2011-2013

Źródło: Bank Danych Lokalnych, dostęp 21.10.2014.



Wykres 2. Wydatki gmin na jednego mieszkańca w latach 2011-2013

Źródło: Bank Danych Lokalnych, dostęp 21.10.2014.

Ośrodki miejskie oferują lepszy dostęp do rynku pracy i usług publicznych, np. edukacyjnych, kulturalnych, co może przekładać się na lepszą jakość życia (mierzoną wskaźnikami obiektywnymi, a nie subiektywnymi - tzw. poczuciem jakości życia). Wpływ na opinie dotyczące jakości świadczonych usług mogą też wywierać realizowane usługi komercyjne i te, jakie świadczą instytucje państwowe (np. ZUS, urzędy skarbowe). Nie bez znaczenia są również poprzednie doświadczenia mieszkańców oraz ich wyobrażenia dotyczące tzw. jakości oczekiwanej. Warto pamiętać o tym, że znaczna część mieszkańców korzysta z usług świadczonych przez sąsiednie ośrodki miejskie (ma na to wpływ m.in. sąsiedztwo z gminami niemieckimi, np. Słubice-Frankfurt czy Gubin-Guben).

3. Koncepcja badania

Cele i zakres badania

Celem badania była ocena funkcjonowania urzędów gmin w zakresie realizowanych usług administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem e-usług oraz wypracowanie rekomendacji praktycznych, możliwych do zastosowania przy doskonaleniu pracy urzędów gmin. Aby zrealizować powyższy cel zdefiniowano następujące zadania badawcze:

- Zdiagnozowanie obszarów dotyczących procesów świadczonych przez urzędy gminne usług - ze szczególnym uwzględnieniem form płatności, komunikacji z klientem, e-usług;
- Diagnoza i ocena poziomu informatyzacji urzędu, możliwości świadczenia usług drogą elektroniczną;
- Zgromadzenie wiedzy w zakresie obiegu dokumentacji i istniejących uprawnień decyzyjnych;
- Zgromadzenie wiedzy w zakresie funkcjonowania biur informacji i obsługi klienta;
- Zdiagnozowanie w wybranych urzędach gmin możliwości poprawy realizacji usług administracyjnych.

Obszar badawczy

Badanie dotyczyło obszaru realizacji przez urzędy gmin w województwie lubuskim usług administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem usług świadczonych drogą elektroniczną, gdzie **przedmiotem badania** były usługi administracyjne świadczone przez urzędy gmin, a **podmiotem badania** były gminy zlokalizowane w województwie lubuskim.

Etapy badania

ETAP I

W pierwszym – diagnostycznym etapie – przeprowadzone zostały badania ankietowe (opracowane na podstawie normy PN-EN ISO 9004:2010 i zapisów metody CAF oraz dokumentów prawnych). W szczególny sposób zdiagnozowano procesy realizacji usług administracyjnych.

ETAP II

W drugim etapie wykonano badanie w wybranych losowo urzędach gmin w zakresie możliwości poprawy realizacji usług administracyjnych. Tutaj wykorzystano metody:

- audytów procesowych,
- analizy procesów M. Mische.

W celu znalezienia możliwości poprawy efektywności realizowanych usług dokonano analizy procesów z wykorzystaniem metody audytów jakości zgodnie z normą PN-EN ISO 19011:2012. Kryteriami audytu były wymagania zawarte w dokumentacji systemu zarządzania jakością (jeżeli takie urząd posiadał) oraz wymagania zawarte w normie PN-EN ISO 9001:2009. Przedmiotem badania było zarówno wejście procesu realizacji usług, jak i jego poszczególne etapy. Zgromadzono informacje o:

- znajomości wymagań prawnych i ich wpływie na przebieg procesu,
- alokacji zasobów (w tym głównie technicznych),
- sposobach monitorowania procesów,
- sposobach nadzorowania dokumentacji i zapisów,
- nadzorowaniu procesów (w tym pod kątem dostępnych zasobów finansowych).

Do badania wykorzystane zostały punkty normy PN-EN ISO 9001:2009, m.in.: 4.1 (Wymagania ogólne), 4.2 (Wymagania dotyczące dokumentacji), 5.5 (Odpowiedzialność, uprawnienia i komunikacja), 6.2 (Zasoby ludzkie), 7.5 (Produkcja i dostarczanie usługi), 8.1-5 (Pomiary, analiza i doskonalenie). Uwzględnione zostaną również standardy kontroli zarządczej oraz elementy CSR. Badanie przeprowadzone zostanie ponadto zgodnie z metodą analizy procesów M. Mische.

4. Metodyka badawcza

Metody i techniki badawcze

Proces badawczy przeprowadzony został zgodnie z wyżej przedstawionymi etapami badań w oparciu o następujące metody i techniki badawcze:

1. **Badania ankietowe** opracowane na podstawie zapisów metody CAF, dokumentów prawnych, a także na podstawie wcześniejszych wyników badań (w tym auditów).

Metoda CAF – Koncepcja i założenia, jak również budowa powszechnego modelu oceny (Common Assessment Framework - CAF) opierają się na modelu doskonałości EFQM. Jego zasadniczą cechą jest udzielenie pomocy organom administracji publicznej w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością oraz w diagnozowaniu funkcjonującego w urzędzie systemu zarządzania. Jest to również narzędzie wspierające współpracę w zakresie dokonywania porównań między poszczególnymi jednostkami administracji publicznej. Model CAF, podobnie jak EFQM, składa się z dziewięciu kryteriów odnoszących się do obszarów organizacji, które podzielone są na dwie grupy, tj. potencjału oraz wyników.

Model ten koncentruje się na trzech elementach: przeprowadzeniu samooceny, zidentyfikowaniu obszarów doskonalenia oraz wprowadzeniu usprawnień zarządczych. Zakłada on ponadto, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań jest uzależnione od jakości przywództwa wpływającego na cztery sfery:

- politykę i strategię,
- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- działania w zakresie nawiązywania związków partnerskich,
- zasoby i procesy zarządzania zmianą.

Metoda CAF polega na przeprowadzeniu w organizacji publicznej wielokryteriowej analizy w ramach całościowego procesu analiz wyników działalności. W wyniku jej przeprowadzenia powinny powstać dedykowane plany działań dla obszarów wymagających usprawnienia¹¹.

2. **Metoda audytów procesowych** zgodnie z normą PN-EN ISO 19011:2012. Audyt jest „systematycznym, niezależnym i udokumentowanym procesem uzyskiwania dowodu z audytu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia kryteriów

11 Szczeptańska K., (2011), *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa, s. 373-374.

audytu” (ISO 9000). Metody zbierania informacji obejmują: rozmowy (1), obserwację działań (2) oraz przegląd dokumentów (3).

PN-EN ISO 19011:2012 – Norma zawiera wytyczne dotyczące zarządzania programami audytów, prowadzenia wewnętrznych lub zewnętrznych audytów systemów zarządzania, jak również dotyczące kompetencji i oceny audytorów. Obejmuje ona następujące obszary:

- Zasady audytowania,
- Zarządzanie programem audytów,
- Działania audytowe,
- Kompetencje audytorów.

Zamieszczono w niej również terminologię dotyczącą audytowania, dodatkowe praktyczne wskazówki i przykłady pomocne przy stosowaniu normy oraz rysunki ilustrujące kluczowe koncepcje.

PN-EN ISO 9004:2010 – norma ta zawiera wytyczne dla organizacji, które są „pomocne w osiągnięciu trwałego sukcesu w złożonym, wymagającym i stale zmieniającym się otoczeniu, poprzez zastosowanie podejścia wykorzystującego zarządzanie jakością”. Wg normy organizacja osiąga sukces wtedy, gdy jest zdolna do „spełniania potrzeb i oczekiwań swoich klientów i innych stron zainteresowanych w długim czasie i w zrównoważony sposób”. Podkreśla ona również, że „trwały sukces może być osiągnięty poprzez skuteczne zarządzanie organizacją, świadomość co do otoczenia organizacji, uczenie się oraz odpowiednie wprowadzanie udoskonaleń i/lub innowacji” (PN-EN ISO 9004:2010, s. 6).

Norma ta zawiera wytyczne dotyczące samooceny, które służą do oceny poziomu dojrzałości organizacji i uwzględnia takie elementy jak: przywództwo, strategia, system zarządzania, zasoby i procesy. Wytyczne zawarte w PN-EN ISO 9004:2010 stosuje się w celu identyfikowania słabych i mocnych stron organizacji oraz znajdowania możliwości do wprowadzania udoskonaleń i/lub innowacji.

3. **Metoda analizy procesów M. Mische** została pierwotnie opisana w poradniku „Step-by-step Reengineering” Pfeiffer & Company, 1996. Realizując jednak projekt badawczy poszczególne etapy metody analizy procesów będą uwzględniać specyfikę samorządu terytorialnego. Wykorzystana tutaj zostanie wiedza zgromadzona w wyniku innych projektów badawczych i licznych audytów jakości. Po zidentyfikowaniu procesów - w metodzie M. Mische – następuje ich innowacja, która składa się z: konceptualizacji, testowania prototypów, doskonalenia technologii informatycznej, zastępowania starego

procesu nowym, wprowadzenia i monitoringu procesów. Konceptualizacja polega na zdefiniowaniu procesu, tj. na opisanu podstawowych operacji, etapów, założeń i środowiska jego funkcjonowania. Po konceptualizacji procesów następuje wykonanie ich kartografii tzn. ich zaprojektowanie i opisanie w taki sposób, aby pracownicy mogli bez trudu przystąpić do realizowania nowych, uproszczonych procesów. Zmierza się do:

- szybszego cyklu czasowego (przebiegu procesu),
- mniejszej fragmentaryzacji i mniejszego podziału obowiązków wynikających z realizacji procesów,
- integracji i konsolidacji procesów (tzn. do scalania zadań i obowiązków, zespolenia i utrwalenia procesu),
- zmniejszenia kontroli.

Struktura i wielkość prób badawczych

- I etap badania – kwestionariusz ankiety wysłano do 83 gmin w województwie lubuskim (co stanowiło 100 proc. populacji), z czego otrzymano 35 prawidłowo wypełnionych kwestionariuszy zwrotnych (co stanowi 42,17 proc. populacji).
- II etap badania – audyty procesowe przeprowadzono w 17 wybranych losowo gminach (co stanowi 20,5 proc. całej populacji) zgodnie z niżej przedstawioną metodyką.
- W województwie lubuskim są łącznie 83 gminy w tym 9 miejskich, 33 miejsko-wiejskie i 41 wiejskich. Do badania polegającego na przeprowadzeniu w gminach audytów wybrano losowo 17 gmin (co stanowi 20,48 proc. populacji), w taki sposób, że z każdej grupy gmin zgodnie z podziałem na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie wybrano jednakową 20-proc. grupę (Tabela 2).

Tabela 2. Sposób doboru próby badawczej

Gmina	Liczba gmin	Wielkość próby badawczej
miejska	9	2
miejsko-wiejska	33	7
wiejska	41	8
łącznie	83	17

Źródło: Opracowanie własne.

W badaniu uczestniczyły następujące gminy:

- **miejskie:** Gorzów Wlkp., Kostrzyn nad Odrą;

- **miejsko-wiejskie:** Kozuchów, Czerwieńsk, Nowe Miasteczko, Świebodzin, Ośno Lubuskie, Szprotawa, Skwierzyna;
- **wiejskie:** Dąbie, Bytnica, Skąpe, Niegosławice, Krzeszyce, Górzycza, Deszczno, Słońsk.

Zakres czasowy badania

Badanie przeprowadzono zgodnie z przedstawionym w Tabeli 3 harmonogramem, przy czym tygodnie, w których wykonywano poszczególne zadania oznaczono kolorem szarym.

Tabela 3. Harmonogram realizacji badania

Zadanie	sie - 14		wrz - 14				paź - 14			
	tydz. III	tydz. IV	tydz. I	tydz. II	tydz. III	tydz. IV	tydz. I	tydz. II	tydz. III	tydz. IV
Opracowanie raportu metodycznego										
Przeprowadzenie badania ankietowego										
Przetworzenie i analiza wyników ankiet										
Przeprowadzenie audytów procesowych										
Opracowanie raportów poaudytowych										
Opracowanie ekspertyzy										

Źródło: Opracowanie własne.

5. Raport z pierwszego etapu badania

Metodyka badania

Kwestionariusz badawczy składał się z dwóch integralnych części.

Część pierwsza obejmowała ogólne informacje o badanym urzędzie przedstawione za pomocą następujących wskaźników¹²:

- I. w zakresie podnoszenia kompetencji:
 1. procentu pracowników posiadających wyższe wykształcenie,
 2. liczby szkoleń zewnętrznych w przeliczeniu na jednego pracownika,
 3. procentu osób, którym urząd udzielał pomocy finansowej w studiach (wyższych, podyplomowych).
- II. w zakresie postępowania administracyjnego:
 3. liczby spraw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
 4. średniego czasu załatwiania sprawy,
 5. odsetka odwołań w stosunku do liczby wydanych decyzji.
- III. w zakresie rozpatrywania skarg:
 7. liczby skarg w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
 8. średniego czasu załatwiania skargi rozpatrywanej przez radę,
 9. średniego czasu załatwiania skarg rozpatrywanych przez prezydenta lub inną osobę.
- IV. kosztów administracyjnych:
 5. liczby pracowników na stanowiskach urzędniczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
 6. miesięcznych kosztów administracyjnych urzędów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
- V. w zakresie budżetu:
 6. dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca,
 7. wydatków na realizację zadań oświatowych na jednego ucznia.

Zakres czasowy gromadzonych danych to 2013 rok.

12 Na podstawie danych z bazy benchmarkingowej urzędu X.

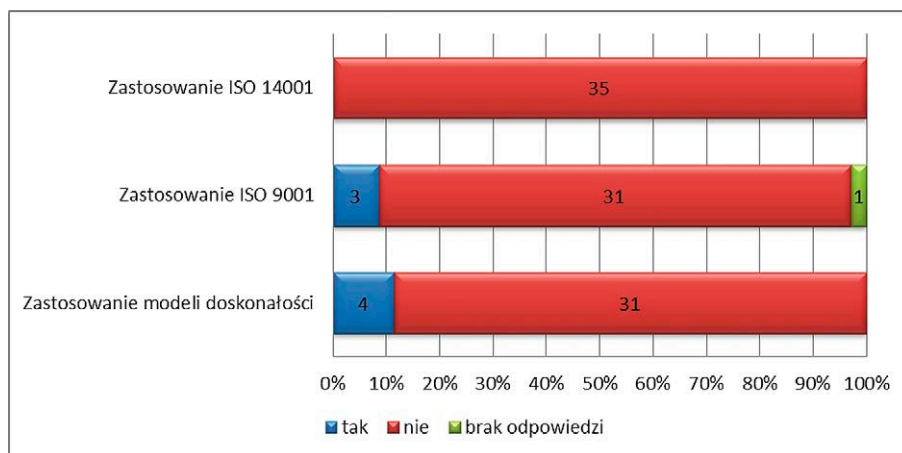
Druga część kwestionariusza pt. **Diagnoza poziomu realizacji usług administracyjnych** zawierała 51 pytań zamkniętych zgrupowanych w następujących przekrojach:

1. Informacje ogólne
2. Zakres zastosowania podejścia procesowego
3. Badania społeczne
4. Zarządzanie ludźmi
5. Strategia i planowanie
6. Partycypacja interesariuszy
7. Komunikacja

Wyniki badania

1. Informacje ogólne

W pierwszej części ankiety zostały sformułowane pytania mające na celu zdiagnozowanie zakresu zastosowania w badanych urządach modeli doskonałości, w tym CAF, oraz znormalizowaniach systemów zarządzania tj. ISO 9001 oraz ISO 14001 (Wykres 3).



Wykres 3. Zakres zastosowania modeli doskonałości i znormalizowanych systemów zarządzania w badanych urządach województwa lubuskiego

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, iż tylko 11% (4 jednostki) badanych urzędów stosuje modele doskonałości, w tym CAF, 8% (3 jednostki) wdrożyło system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001:2008, żaden z badanych urzędów nie stosuje systemu zarządzania środowiskowego, np. zgodnego z normą ISO 14 001.

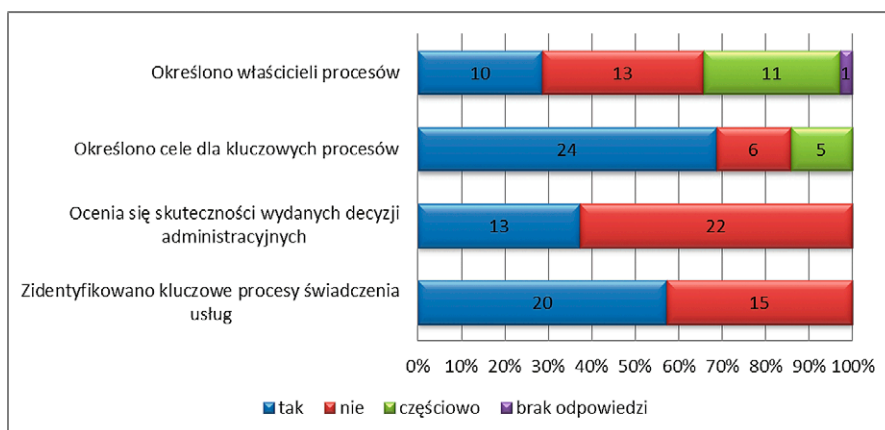
Komentarz: z fazy drugiej wynika, że zaledwie jeden urząd posiada wdrożony i certyfikowany system zarządzania jakością. Stosowanie modeli doskonałości będzie związane z zastosowaniem metodyki CAF lub z kontrolą zarządczą. W przyszłości więcej urzędów musi zadbać o wdrożenie rozwiązań systemowych – szczególnie po zatwierdzeniu projektu nowej normy ISO

2. Zakres zastosowania podejścia procesowego

Druga część badania dotyczyła diagnozy w zakresie zastosowania podejścia procesowego, w tym wykorzystania narzędzi informatycznych oraz internetu, w badanych urządach województwa lubuskiego.

Diagnozę podejścia procesowego przeprowadzono w następujących zakresach:

- Identyfikacja kluczowych procesów świadczenia usług.
- Ocena skuteczności wydanych decyzji administracyjnych.
- Określenie celów dla kluczowych procesów realizacji usług administracyjnych.
- Diagnoza funkcji właściciela procesu.



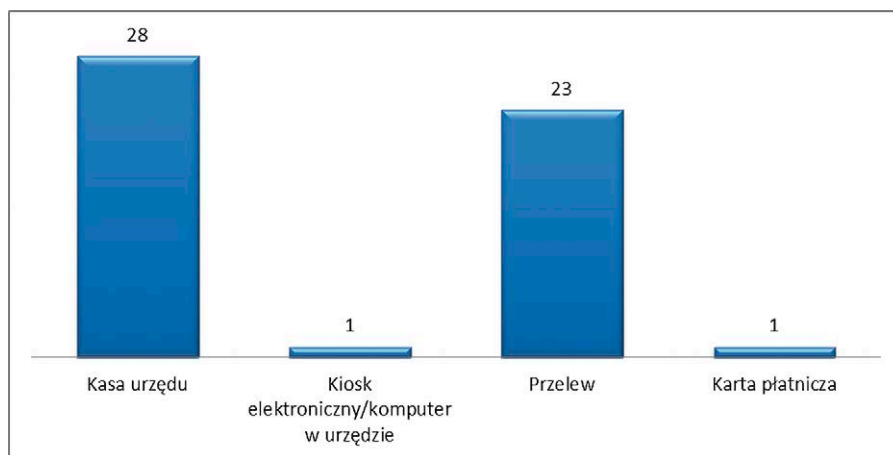
Wykres 4. Diagnoza zakresu zastosowania podejścia procesowego

Źródło: Opracowanie własne.

Zaprezentowane na wykresie wyniki badań wskazują, iż w ponad połowie badanych urzędów zidentyfikowano kluczowe procesy świadczenia usług (56%), a w 64% badanych jednostek ocenia się skuteczność wydawanych decyzji administracyjnych. W małej liczbie badanych urzędów określono cele (17%) oraz właścicieli kluczowych procesów świadczenia usług.

Komentarz: ze względu na niewielkie zainteresowanie systemami zarządzania jakością należy pamiętać o tym, że jeżeli zidentyfikowano procesy kluczowe, to nie są one określone zgodnie z metodyką ASQ, ISO 9004 lub z wymaganiami normy ISO190011. Koniecznym staje się metodyczna identyfikacja procesów, wyznaczenie ich właścicieli, określenie wskaźników ich pomiaru. Takie podejście pozwoli na poprawę efektywności działań oraz na dokonanie oceny poziomu dojrzałości systemów zarządzania. Uwaga: norma ISO 9004 może być zintegrowana z kontrolą zarządczą.

W badaniu zapytano również o możliwości wykorzystania różnych form płatności za usługi.



Wykres 5. Formy płatności za usługi administracyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, iż w zdecydowanej większości urzędów można zapłacić w kasie (80%) oraz przelewem – płatność przed realizacją usługi (66%). Realizacja płatności przy użyciu karty płatniczej lub kiosku elektronicznego/komputera zlokalizowanego w urzędzie w zasadzie nie jest możliwa.

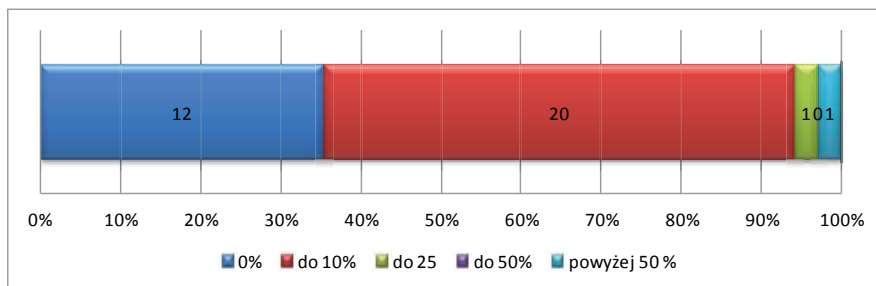
W 23% (8 jednostek) badanych urzędów w procesie realizacji usług administracyjnych uczestniczą prywatne firmy pośrednictwa administracyjnego – realizujące usługę w imieniu klienta (dla tych procesów, gdzie możliwe jest pełnomocnictwo).

Ostatnia część pytań dotyczyła zakresu zastosowania rozwiązań elektronicznych w procesie świadczenia usług oraz obiegu dokumentacji, a także możliwości skorzystania przez klienta z karty realizacji usług.

Wykres 6 wskazuje na możliwości realizacji usługi drogą elektroniczną. Uzyskane wyniki badania wskazują, iż rozwiązania w tym obszarze są wdrożone w bardzo małym zakresie

– ponad połowa urzędów wskazuje, iż dotyczy to niespełna 10% realizowanych usług (20 jednostek). 35% jednostek nie stosuje żadnych rozwiązań w tym zakresie (12 jednostek).

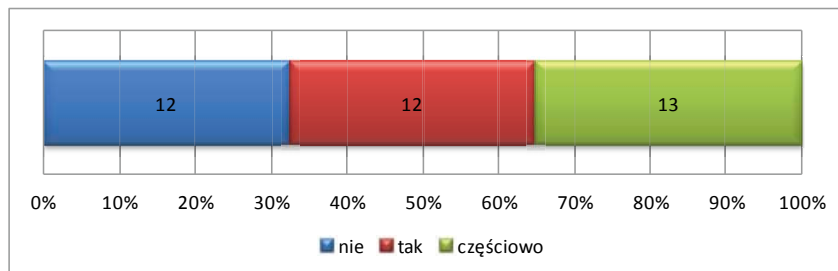
Komentarz: dla poprawy jakości świadczonych usług postuluje się wprowadzenie tzw. kiosków elektronicznych, za pomocą których klienci będą mieli zapewnioną możliwość regulowania płatności.



Wykres 6. Procent usług realizowanych drogą elektroniczną (N=34)

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejny wykres pokazuje stan zaawansowania prac nad budową wewnętrznego elektronicznego systemu obiegu dokumentacji (Wykres 7). Większość badanych urzędów podjęło prace nad wdrożeniem systemu elektronicznego obiegu dokumentacji, w tym 32% (12 jednostek) ukończyło działania w tym zakresie.



Wykres 7. Zakres wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentacji (N=35)

Źródło: Opracowanie własne.

Urzędy, które rozpoczęły prace nad systemem w większości deklarowały, iż stan zaawansowania działań wynosi powyżej 10%, a planowany termin zakończenia prac nad systemem to najczęściej rok 2015. Niespełna połowa badanych urzędów – 46% posiada opracowane i opublikowane (np. na stronach www) karty realizacji usług.

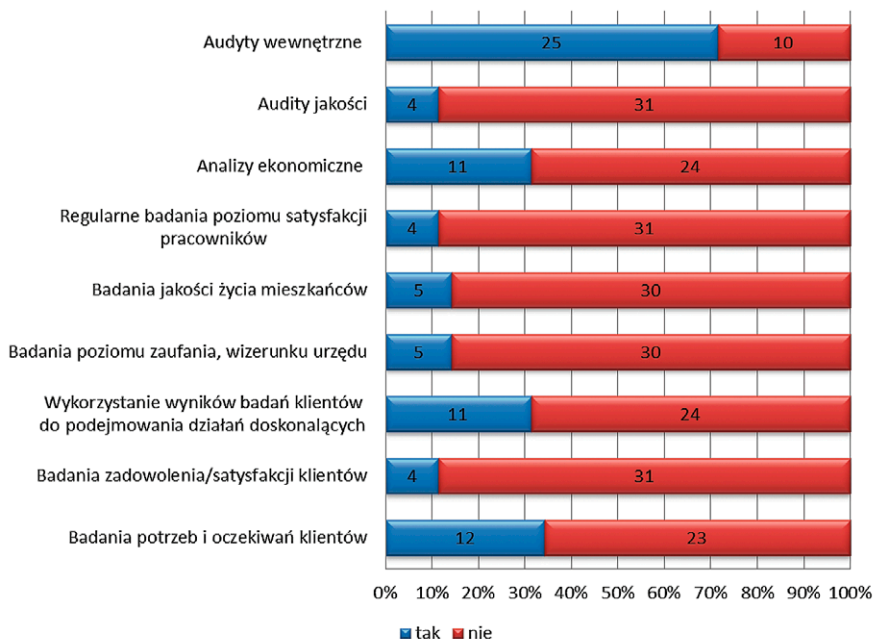
Komentarz: aktualnie istnieje poważny problem z realizacją usług drogą elektroniczną. Na przeszkodzie stoją wymagania prawne – tj. przebieg procesów, który uniemożliwia realizację usług tylko i wyłącznie online. Kilka urzędów w Polsce dokonało szczegółowej identyfikacji barier związanych z wdrożeniem e-usług i stara się jak najwięcej procesów realizować drogą elektroniczną. Została już podpisana stosowana ustawa, która weszła w życie 25 grudnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 822).

3. Badania społeczne

Celem trzeciej części kwestionariusza była diagnoza zakresu badań społecznych prowadzonych przez urząd w swoim otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym. Pytania dotyczyły:

1. Klientów urzędu – czy prowadzone są badania potrzeb i oczekiwań oraz satysfakcji w odniesieniu do realizowanych usług administracyjnych oraz czy na podstawie wyników pomiarów zadowolenia/satysfakcji klienta podejmuje się działania doskonalące realizację usług administracyjnych.
2. Otoczenia społecznego – czy prowadzone są badania poziomu zaufania, wizerunku urzędu, jakości życia mieszkańców.
3. Pracowników – czy prowadzone są badania poziomu satysfakcji pracowników.
4. Rady gminy/miasta – czy wykonywane są analizy ekonomiczne, audyty oraz audyty wewnętrzne w ramach (kontroli zarządczej).

Wyniki przeprowadzonych badań zaprezentowano na Wykresie 8.



Wykres 8. Diagnoza zakresu badań społecznych prowadzonych przez urzędy w swoim otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym (N=35)

Źródło: Opracowanie własne.

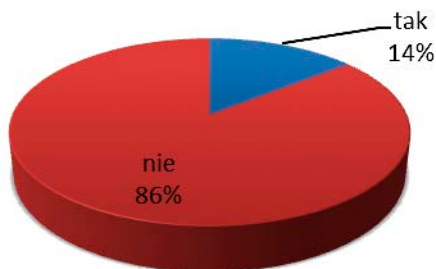
Komentarz: najwięcej urzędów przeprowadza audyty wewnętrzne, co wynika z wymagań kontroli zarządczej. Ilość urzędów przeprowadzających ustawiczne badania satysfakcji klientów jest zbyt mała. Badania jakości życia wynikają np. z konieczności opracowania strategii. Ich liczba jest znikoma w stosunku do potrzeb.

Zaprezentowane wyniki badań jednoznacznie wskazują na stosunkowo niski poziom badań i analiz prowadzonych w urzędzie na potrzeby doskonalenia procesów oraz systemu zarządzania jednostką. Wyjątek stanowią audyty wewnętrzne, które są wymagane przepisami prawa.

4. Zarządzanie ludźmi

Ważnym obszarem przeprowadzonej diagnozy była ocena działań urzędu w zakresie zarządzania kadrami. Pytania dotyczyły systemu motywowania, rozwoju i oceny pracowników oraz realizowanych programów społecznych.

Wyniki badań wskazują, iż tylko w 14% (5 jednostek) urzędów opracowany został specyficzny - dostosowany do potrzeb urzędu - system motywacji (poza wymaganiami prawnymi dotyczącymi wynagradzania pracowników samorządowych (Wykres 9).



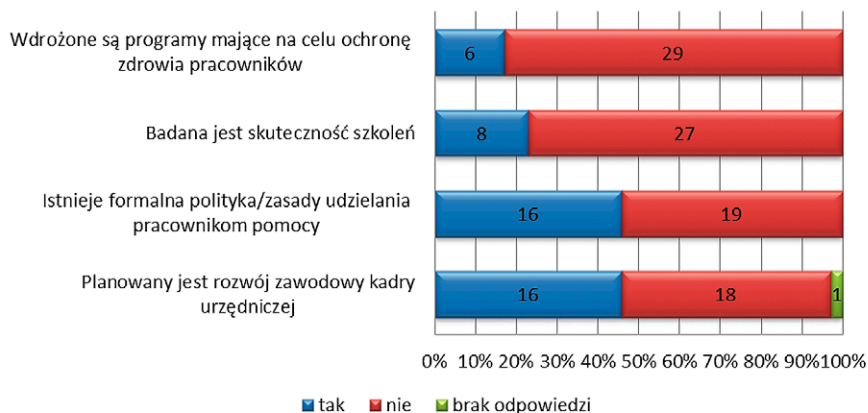
Wykres 9. System motywacji (N=35)

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejne pytania dotyczyły problematyki rozwoju zawodowego pracowników urzędu. Szczegółowe pytania dotyczyły:

- planowania rozwoju zawodowego kadry kierowniczej,
- polityki udzielania pomocy pracownikom usunąć w zakresie podnoszenia kwalifikacji (np. dofinansowanie, urlopy szkoleniowe i inne),
- badania skuteczności szkoleń,
- innych form wsparcia pracowników np. wdrożonych programów mających na celu ochronę zdrowia pracowników (np. dodatkowe badania, programy prozdrowotne).

Wyniki badań przedstawia Wykres 10.

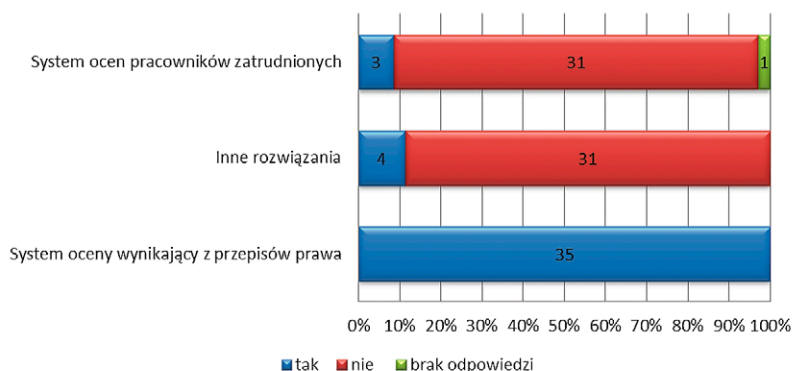


Wykres 10. Rozwój zawodowy pracowników urzędu

Źródło: Opracowanie własne.

Niespełna połowa badanych urzędów (46% - 16 jednostek) planuje rozwój zawodowy kadry kierowniczej oraz udziela pracownikom wsparcia w podnoszeniu kwalifikacji. 17% (6 podmiotów) udziela pracownikom innych form wsparcia. Tylko 23% (8 jednostek) urzędów bada skuteczność szkoleń wykorzystując różne techniki i narzędzia badania. Są to m.in. arkusz oceny i przydatność odbytych szkoleń, notatki i sprawozdania ze szkolenia, ocena wykorzystania wiedzy w pracy. Ocena jest prowadzona zarówno przez pracownika, jak i przełożonego.

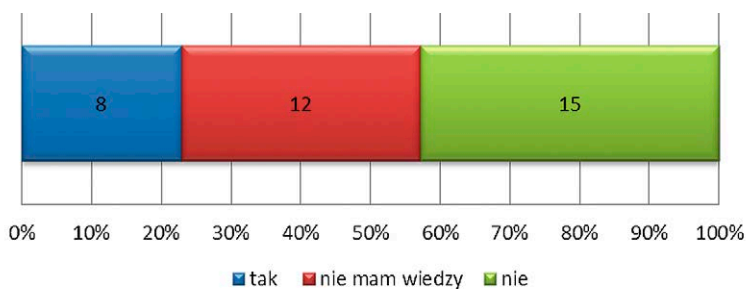
Systemy ocen pracowniczych stosowane w urzędach wynikają przede wszystkim z rozporządzeń dotyczących pracowników samorządowych (91% badanych urzędów), rzadko stosowane są rozwiązania wykraczające poza określone przepisami prawa ramy. Tylko 11% (4 jednostki) urzędów wskazało, iż stosuje inne rozwiązania w tym zakresie (Wykres 11). Tylko 8% (3 jednostki) urzędów dokonuje oceny kompetencji pracowników już zatrudnionych (niezależnie od planowanych okresowych ocen pracowniczych np. po powrocie z urlopu macierzyńskiego, L4 itp.) - np. za pomocą testów wiedzy, samooceny.



Wykres 11. Systemy ocen pracowniczych

Źródło: Opracowanie własne.

Ostatnie pytanie diagnozujące działania urzędu w zakresie zarządzania kadrą dotyczyło realizacji programów społecznych (filantropijnych, wolontariatu itp.), w których udział biorą pracownicy urzędu (w czasie wolnym od pracy) (Wykres 12).



Wykres 12. Realizacja programów społecznych (N=35)

Źródło: Opracowanie własne.

43% (15 jednostek) badanych urzędów zadeklarowało, iż nie realizuje takich programów, 23% angażuje się w tego typu działania na rzecz lokalnej społeczności.

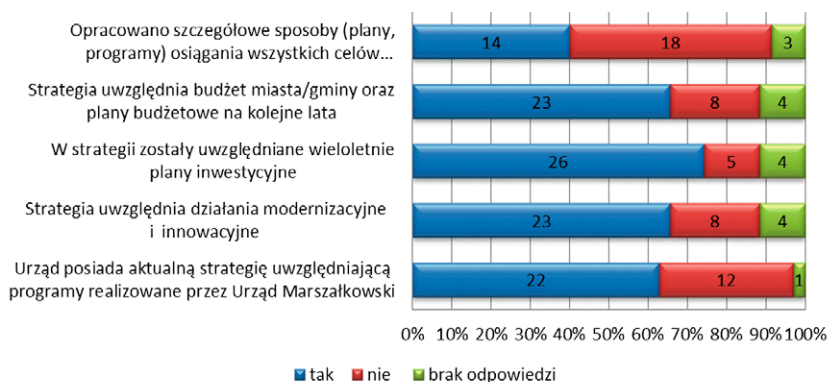
Komentarz: urzędy dokonują oceny pracowników, co wynika z przepisów prawa. Brakuje systemu zarządzania kompetencjami. Ocena skuteczności szkoleń jest zawarta w punkcie 6.2 normy ISO 9001. Postuluje się opracowanie wzorcowego systemu zarządzania ludźmi. Od rekrutacji poprzez szkolenia, systemy motywacji do ocen kompetencji.

5. Strategia i planowanie

Kolejna grupa pytań dotyczyła zakresu planowania strategicznego i operacyjnego w urzędzie gminy/miasta. W badaniu skupiono się na takich aspektach jak:

- aktualność strategii,
- zgodność z programami realizowanymi przez Urząd Marszałkowski,
- uwzględnienie w strategii działań innowacyjnych i modernizacyjnych oraz długoletnich programów inwestycyjnych i planów budżetowych,
- operacjonalizacja strategii,
- włączenie w strategię zagadnień społecznej odpowiedzialności organizacji (CSR), które zobowiązują do zrównoważonego rozwoju gminy z poszanowaniem zasad ekonomii, ekologii i etyki.

Wyniki badań w tym zakresie prezentuje Wykres 13.



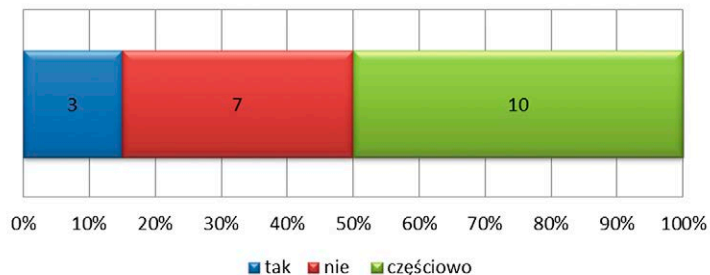
Wykres 13. Zakres planowania strategicznego i operacyjnego w urzędzie

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki badania pokazują, iż ponad 60% badanych urzędów posiada aktualną strategię uwzględniającą programy realizowane przez Urząd Marszałkowski, działania modernizacyjne i innowacyjne, wieloletnie plany inwestycyjne oraz budżet miasta/gminy oraz plany budżetowe na kolejne lata. Jednak można zauważyć stosunkowo niski poziom operacjonalizacji strategii w postaci szczegółowych sposobów (planów, programów) osiągnięcia wszystkich celów strategicznych – odsetek urzędów wynosi 40%.

W ankiecie sformułowano również pytanie czy w dokumentach strategicznych gminy ujęto zagadnienie społecznej odpowiedzialności organizacji (CSR), które zobowiązuje

do zrównoważonego rozwoju gminy z poszanowaniem zasad ekonomii, ekologii i etyki (Wykres 14).



Wykres 14. Společna odpowiedzialność organizacji w strategii urzędu (N=20)

Źródło: Opracowanie własne.

Na 20 urzędów, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, 15% (3 jednostki) potwierdziło, iż strategia zawiera elementy CSR, połowa z odpowiadających stwierdziła, iż częściowo stosują elementy społecznej odpowiedzialności.

Komentarz: zarządzanie strategiczne w większości urzędów musi ulec zmianie. Brakuje koordynacji celów strategicznych między samymi urzędami – szczególnie w zakresie strategii turystycznych. Cele strategiczne muszą być w przyszłości zintegrowane z celami jakości.

6. Partycypacja interesariuszy

Ważnym aspektem działania współczesnego urzędu gminy/miasta jest włączenie interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych do procesu podejmowania decyzji dotyczących rozwoju gminy. Pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczyły:

w zakresie interesariuszy zewnętrznych:

- realizacji idei budżetu obywatelskiego,
- porozumień z innymi jednostkami w zakresie wspólnych działań/przedsięwzięć,
- współpracy z innymi urzędami/organizacjami w celu doskonalenia jakości usług,
- udziału klientów w nadzorowaniu działań udoskonalających, zapobiegawczych, korygujących,

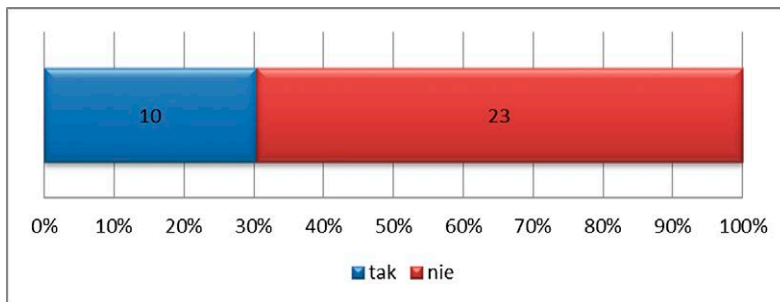
w zakresie interesariuszy wewnętrznych:

- zakresu uprawnień decyzyjnych,
- realizacji przeglądów zarządzania,

- realizacji w podległych jednostkach organizacyjnych koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu.

Wyniki uzyskane w zakresie udziału zewnętrznych interesariuszy w zarządzaniu urzędem przedstawione są poniżej.

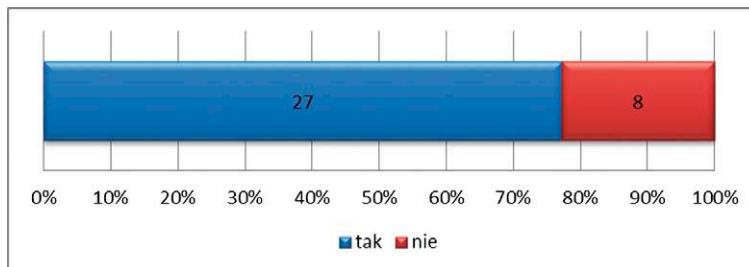
Wyniki badania wskazują, iż tylko 30% urzędów, które odpowiedziały na to pytanie realizuje idee budżetu obywatelskiego (Wykres 15).



Wykres 15. Realizacja idei budżetu obywatelskiego (N=33)

Źródło: Opracowanie własne.

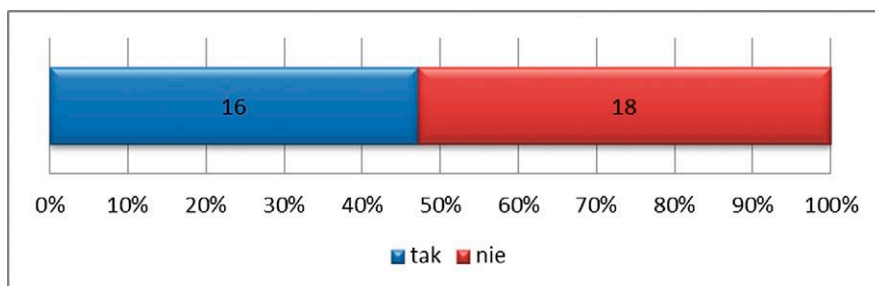
77% badanych urzędów posiada porozumienia z innymi jednostkami samorządu dotyczące wspólnych działań/przedsięwzięć (np. na letnie i zimowe utrzymanie dróg) (Wykres 16).



Wykres 16. Zawarte porozumienia z innymi jednostkami samorządu dotyczące wspólnych działań/przedsięwzięć (N=35)

Źródło: Opracowanie własne.

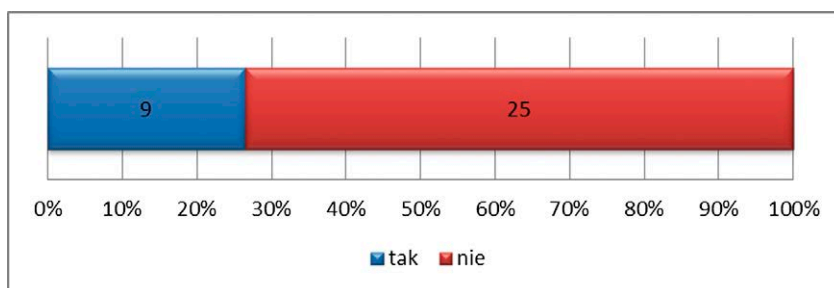
47% badanych urzędów współpracuje z innymi urzędami/organizacjami w celu doskonalenia jakości usług (Wykres 17).



Wykres 17. Współpraca z innymi urzędami/organizacjami w celu doskonalenia jakości usług (N=34)

Źródło: Opracowanie własne.

Tylko w niespełna 30% urzędów klienci mają udział w nadzorowaniu działań udoskonalających, zapobiegawczych, korygujących (Wykres 18).



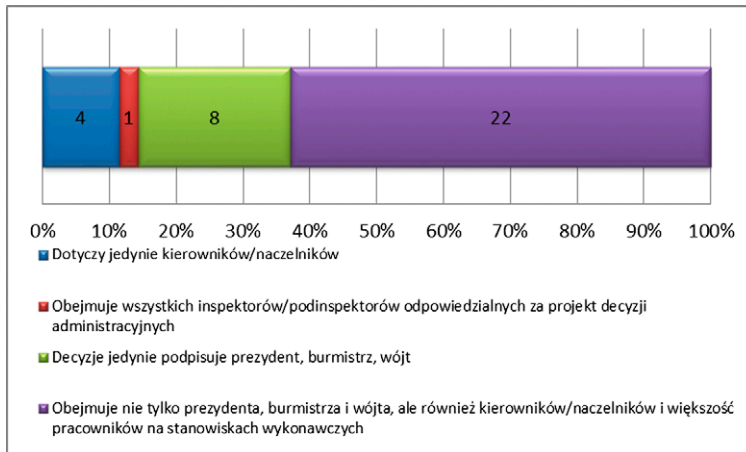
Wykres 18. Udział klientów w nadzorowaniu działań udoskonalających, zapobiegawczych, korygujących (N=34)

Źródło: Opracowanie własne.

Komentarz: istnieje pilna potrzeba opracowania kart usług we współpracy z klientami. Mają one stanowić podstawę do opracowania kart obywatelskich. Działania korygujące i zapobiegawcze w systemowy sposób podejmowane są tam, gdzie istnieje wdrożony system zarządzania jakością. Zgodnie z normą ISO 9001: „należy ustanowić udokumentowaną procedurę w celu określenia wymagań dotyczących: przeglądu niezgodności (w tym reklamacji klienta), ustalania przyczyn niezgodności, oceny potrzeby działań zapewniających, że niezgodności nie wystąpią ponownie, ustalania i wdrażania niezbędnych działań, zapisów wyników podjętych działań (patrz 4.2.4.), i przeglądu skuteczności podjętych działań korygujących” (cytat z normy ISO 9001).

Druga część badania dotyczyła zakresu zaangażowania interesariuszy wewnętrznych w proces podejmowania decyzji w urzędzie.

Badania dotyczące zakresu uprawnień decyzyjnych wskazują, iż w 63% urzędach (22 jednostki) zakres ten jest bardzo szeroki i obejmuje nie tylko prezydenta, burmistrza i wójta, ale również kierowników/naczelników i większość pracowników na stanowiskach wykonawczych. W 23% (8 jednostek) jest bardzo wąski i obejmuje tylko prezydenta/burmistrza/wójta (Wykres 19).

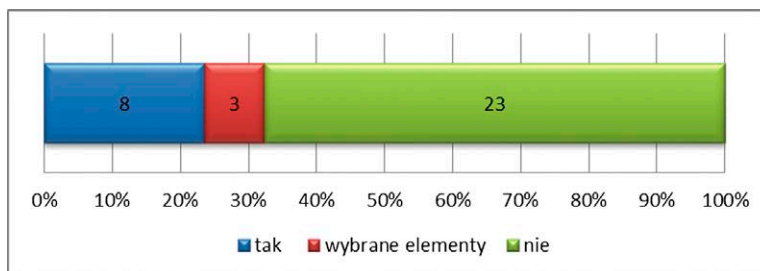


Wykres 19. Zakres uprawnień decyzyjnych (N=35)

Źródło: Opracowanie własne.

Tylko w sześciu urzędach (17% badanych jednostek) organizowane są przeglądy zarządzania (np. w ramach wdrożonego systemu zarządzania jakością).

68% (23 jednostki) badanych urzędów nie realizuje w podległych jednostkach organizacyjnych koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (wykres 20).



Wykres 20. Realizacja przez urzędy w podległych jednostkach organizacyjnych koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (N=34)

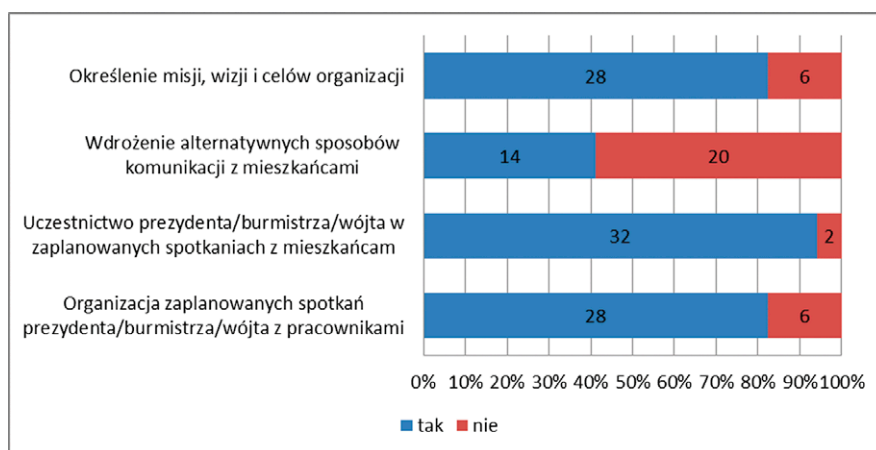
Źródło: Opracowanie własne.

Komentarz: zgodnie z wymaganiami CAF, EFQM należy rozważyć możliwość opracowania dla urzędów kompleksowych programów społecznej odpowiedzialności; tym bardziej, że aktualnie tworzone strategie zawierają już elementy zrównoważonego rozwoju.

7. Komunikacja

Istotnym procesem w skutecznym i efektywnym zarządzaniu urzędem jest proces komunikowania się. W badaniu sformułowano pytania dotyczące:

- komunikowania wizji, misji i celów organizacji,
- planowania spotkań prezydenta/burmistrza/wójta z pracownikami i mieszkańcami,
- alternatywnych sposobów komunikowania się z mieszkańcami (np. blogi, dyskusja online, Twitter).



Wykres 21. Proces komunikowania się w badanych urzędach

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki badania wskazują, iż zdecydowana większość urzędów planowo i systematycznie komunikuje się z mieszkańcami oraz swoimi pracownikami, wykorzystując przede wszystkim tradycyjne metody tj. spotkania. 40% badanych podmiotów wdraża alternatywne sposoby komunikacji tj. blogi, dyskusja online, Twitter, Facebook.

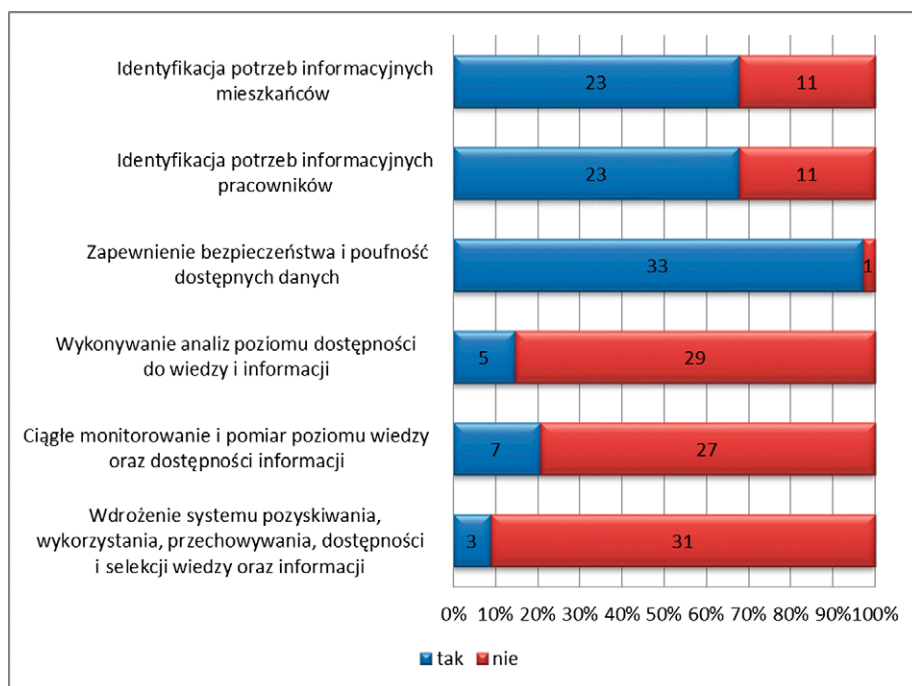
Komentarz: komunikacja z klientami dotyczy głównie metod tradycyjnych. W przyszłości koniecznym zabiegiem stanie się zwiększenie liczby alternatywnych form komunikacji. Koniecznym zabiegiem jest opracowanie wzorcowej metodyki komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

8. Zarządzanie wiedzą

Ostatnia część kwestionariusza badawczego miała na celu diagnozę zakresu stosowania metod i narzędzi zarządzania wiedzą w badanych urządach. Pytania dotyczyły następujących aspektów:

- Wdrożenia systemu pozyskiwania, wykorzystania, przechowywania, dostępności i selekcji wiedzy oraz informacji niezbędnej dla realizacji celów strategicznych i/lub operacyjnych.
- Sposobów ciągłego monitorowania i pomiaru poziomu wiedzy oraz dostępności informacji (pod kątem jej przydatności, wiarygodności i bezpieczeństwa).
- Wykonywania analiz poziomu dostępności do wiedzy i informacji (w celu podejmowania istotnych decyzji opartych na faktach).
- Zapewnienia bezpieczeństwa i poufność dostępnych danych (informacji).
- Identyfikacji potrzeb informacyjnych pracowników.

Poniższy wykres przedstawia wyniki badań w powyższych zakresach.



Wykres 22. System zarządzania wiedzą – diagnoza (N=34)

Źródło: Opracowanie własne.

Uzyskane wyniki badania wskazują, iż prawie wszystkie urzędy zapewniają bezpieczeństwo i poufność dostępnych danych. Zdecydowana większość (ponad 60%) identyfikuje potrzeby informacyjne mieszkańców oraz pracowników. W zakresie pozostałych elementów konstytuujących system zarządzania wiedzą poziom realizowanych działań jest bardzo niski. Zdecydowana większość urzędów nie opracowała i nie wdrożyła podstawowych elementów systemu zarządzania wiedzą.

Komentarz: zgodnie z modelem doskonałości EFQM (pkt. 4.e.) zarządzanie wiedzą i informacją powinno obejmować: „wspieranie polityki i strategii, identyfikację zasobów informacyjnych, korzystanie z informacji i wiedzy przez pracowników i osoby z zewnątrz, zabezpieczenie i dbałość o wartości intelektualne, integrację wiedzy - jej gromadzenie, selekcję, rozwój, dostosowanie, wykorzystywanie, archiwizację oraz wykorzystywanie technologii informatycznych”.

6. Raport z drugiego etapu badania

Metodyka badania

Badania zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu metody audytów procesowych. Wykorzystano wymagania norm ISO 9001 i 9004. Audyt jest „systematycznym, niezależnym i udokumentowanym procesem uzyskiwania dowodu z audytu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia kryteriów audytu”(ISO 9000). Metody zbierania informacji obejmują: rozmowy (1), obserwację działań (2) oraz przegląd dokumentów (3).

Audyt był przeprowadzony w układzie procesowym, co oznacza, że badaczka interesowała poszczególne etapy realizacji usług administracyjnych od tzw. wejścia - pierwszego kontaktu klienta z urzędem, po wyjście procesu - wydanie decyzji administracyjnych. Wybór poszczególnych procesów wynikał z dwóch przesłanek:

- realizowanych zadań ustawowych,
- zgłoszeń samych pracowników wybranych do badań urzędów.

Szczegółowej analizie podane zostały następujące procesy:

- wydawanie decyzji na wycinkę drzew,
- wydawanie decyzji o wymeldowaniu,
- wydawanie decyzji na zajęcie pasa drogowego dla celów inwestycyjnych,
- wydawanie decyzji o wydaniu dowodu osobistego,
- wydawanie decyzji środowiskowych,
- wydawanie decyzji o podziale nieruchomości.

W celu ustalenia wymagań prawnych przed przystąpieniem do badań zapoznano się z podstawowymi wymaganiami prawnymi. Podyktowane było to faktem, że przebieg poszczególnych procesów jest silnie uzależniony od przepisów prawa, które w teorii powinny uwzględniać efektywność podejmowanych działań.

W odniesieniu do analizowanych procesów aktualnie obowiązują następujące przepisy prawne:

Dla wydawania decyzji na wycinkę drzew:

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 627).

Dla wydawania decyzji o wymeldowaniu:

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz. U. 2006 nr 139 poz. 993 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 236, poz. 1999 z 2002 r.)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1475).

Dla wydawania decyzji na zajęcie pasa drogowego dla celów inwestycyjnych:

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1282 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).

Dla wydawania decyzji o wydaniu dowodu osobistego:

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz. U. 2006 nr 139 poz. 993 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. Nr 142, poz. 702 z późn. zm. art. 9 ust.1b).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm. art. 104).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważnienia, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. z 2009 r. Nr 47, poz. 384).
- Rozporządzenie Rady Ministrów (Dz. U. Nr 105, poz. 1110) z 30 listopada 2000 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego.

Dla wydawania decyzji środowiskowych:

- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

Dla decyzji o podziale nieruchomości:

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663).

Wyniki badania

Celem badania była ocena funkcjonowania urzędów gmin w zakresie realizowanych usług administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem e-usług oraz wypracowanie

rekomendacji praktycznych, możliwych do zastosowania przy doskonaleniu pracy urzędów gmin.

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że:

- A. Realizacja e-usług jest niezadawalająca. Wynika to nie ze złej woli samych pracowników, ale z przepisów prawa, które uniemożliwiają realizację całego przebiegu realizacji usług online. Na przykład po to, aby odebrać dowód osobisty wymagana jest wizyta w urzędzie miasta. Dalsze inwestowanie w portale typu e-PUP mają tylko wówczas sens, kiedy zmienione zostaną przepisy w taki sposób, aby cały proces realizacji usługi był możliwy bez obecności klienta w urzędzie. Sami pracownicy urzędów słabo znają zasady posługiwania się platformą (nie jest im to potrzebne w codziennej pracy).
- B. W większości urzędów nie ma opracowanych kart usług (lub są nieaktualizowane).
- C. Pracownicy zgłaszają różne pomysły dotyczące doskonalenia realizowanych usług (nie są one jednak uwzględniane przez osoby zajmujące się opracowywaniem rozporządzeń).
- D. Pomimo takich samych ustawowych sposobów realizacji usług sam przebieg procesów jest znacznie zróżnicowany (np. w zakresie dostępności wniosków).
- E. Nie we wszystkich urzędach przeprowadzane są systemowe przeglądy wymagań prawnych.
- F. W urzędach nie przeprowadza się analiz alokacji zasobów (w istniejących uwarunkowaniach prawnych nie ma takiej potrzeby).
- G. Sposoby monitorowania procesów obejmują codzienną analizę poszczególnych etapów wydawania decyzji administracyjnych. Zajmują się tym albo uprawomocnieni pracownicy albo kierownicy referatów, wydziałów. To samo sformułowanie dotyczy sposobów nadzorowania dokumentacji i zapisów. Należy pamiętać, że zaledwie jeden badany urząd posiada wdrożony system zarządzania jakością. W urzędzie tym obowiązuje procedura nadzorowania dokumentacji i zapisów.
- H. Nadzorowanie procesów jest prawidłowe. Nie obejmuje jednak kwestii finansowych (nie bada się efektywność procesów, nie ma też ustalonych ich celów¹³, mierników i wskaźników).
- I. Struktury organizacyjne urzędów mają postać funkcjonalną. Przebieg procesów nie jest skomplikowany – obejmuje jednak instytucje zewnętrzne i wybrane inne jednostki organizacyjne. Kształt struktury uzależniany jest od:

13 W jednym badanym urzędzie wyznaczono cele jakości, co wynika z wymagań normy ISO 9001:2009 (PN-2009).

- dostępnych środków finansowych (stąd np. rezygnacja z referatów na korzyść specjalistów zajmujących się realizacją procesu),
- wiedzy samych pracowników,
- skłonności do centralizowania decyzji,
- uwarunkowań politycznych,
- kompetencji samych pracowników (np. powoływanie zastępcy wójta).

7. Kierunki doskonalenia jakości usług – główne zalecenia (rekomendacje)

Ogólne zalecenia dla badanych urzędów dotyczyć mogą:

- A. Konieczność wdrożenia znormalizowanych systemów zarządzania jakością, co pozwoli na wzmocnienie nadzoru nad dokumentami, zapisami, kompetencjami, oceną dostawców, wprowadzi konieczność podejmowania działań doskonalących i organizowania przeglądów zarządzania.
- B. Wdrożenia systematycznych audytów procesowych (muszą być one planowane i przeprowadzane zgodnie z wymaganiami normatywnymi - ISO 19011).
- C. Opracowania kart usług dla klientów (np. opis odpowiedzialności, przebiegu procesu, wymaganych dokumentów, trybu odwoławczego wraz z zestawem aktywnych załączników). Uwaga: podstawy prawne muszą być zaopatrzone w linki. Każdy załącznik powinien być szczegółowo opisany łącznie z podaniem trybu jego pozyskania.
- D. Opracowania schematów graficznych przebiegu realizowanych procesów (schematy te muszą być dostępne dla klientów).
- E. Zróżnicowania samego wejścia procesu (pomimo dużego bezrobocia na terenie województwa istnieje bardzo mało firm pośredniczących w realizacji usług, nie ma też dodatkowych stoisk elektronicznych, z których można by było realizować płatności).
- F. Zwiększenia zakresu informacji dla klientów (np. opracowanie standardowych wniosków realizacji usług).
- G. Zwiększenia zakresu uprawnomocnienia pracowników (aktualnie w znacznej części urzędów decyzje podpisuje wójt, burmistrz, co wydłuża sam proces realizacji usług).
- H. Opracowania prostego schematu obiegu dokumentacji (aktualnie część urzędów posiada obieg hierarchiczny tj. dokumenty przechodzą obowiązkowo przez sekretarza, wójta/burmistrza).

- I. Opracowania takiej struktury organizacyjnej, która uwzględni przebieg procesów (bez konieczności dokonywania uzgodnień w innych komórkach organizacyjnych).
- J. Wprowadzenie wspólnych baz danych (np. dla USC i wydziałów spraw obywatelskich).
- K. Wprowadzenia monitoringu elektronicznego dostępnego online dla klientów.
- L. Zbudowania sieci kiosków elektronicznych dla województwa lubuskiego (za pomocą, których bez obecności w urzędzie będzie można złożyć wnioski, a po zmianie przepisów prawnych zrealizować całą usługę).
- M. Uwzględnienia w realizacji usługi różnych lokalizacji i zasady-nie żądamy danych, które są w naszym urzędzie¹⁴.
- N. Wprowadzenia biur obsługi klientów dla najbardziej newralgicznych usług (dzisiaj biura obsługi klienta są tylko biurami informacji, a nie realizacji usług).

Komentarz: zachodzi potrzeba integracji kontroli zarządczej z istniejącymi już w administracji samorządowej systemami zarządzania jakością. Należy w tym procesie uwzględniać zarówno wymagania podstawowej normy ISO 9001, jak i normy ISO 31000 - dotyczącej zarządzania ryzykiem. Konieczność integracji wynika z tego samego celu, jaki przyświecał ustawodawcom i twórcom standardów kontroli zarządczej - z potrzeby poprawy efektywności podejmowanych działań.

Zalecenia dla badanych urzędów w zakresie kierunków doskonalenia jakości usług

Wyniki badań wskazują na kilka możliwości poprawy jakości świadczonych usług (uwaga: zalecenia nie postulują zmiany przepisów prawa).

Po pierwsze, koniecznym zabiegiem jest wprowadzenie zaplanowanych audytów procesowych. Należy w jednoznaczny sposób zidentyfikować procesy kluczowe oraz pomocnicze. Ważne jest to, aby po ich identyfikacji dokonać zmian w strukturze organizacyjnej, co jest konieczne ze względu na potrzebę wprowadzenia zasad podejścia procesowego.

Po drugie, dla zbudowania lubuskiej bazy benchmarkingowej należy dokonywać pomiaru procesów świadczonych usług. Można w tym celu zastosować wskaźniki już opracowane¹⁵. Poniżej podano przykłady stosowanych wskaźników. Ich ustalenie dla urzędów administracji samorządowej jest o tyle ważne, że mogą one stanowić bazę dla analiz benchmarkingowych.

Analizę wskaźników stosuje się do:

¹⁴ Istnieje w tym zakresie różna praktyka. Część pracowników sama pośredniczy w procesie pozyskiwania załączników do wniosków.

¹⁵ Sprawozdanie merytoryczne „Doskonalenie systemów zarządzania jakością w urzędach administracji samorządowej”(Nr N 115134134), Kraków 2009 (M. Bugdol, J. Jarzębiński).

- oceny skuteczności systemu zarządzania jakością,
- oceny skuteczności podejmowanych działań udoskonalających.

Poniżej podano przykłady stosowanych wskaźników. Ich ustalenie dla urzędów administracji samorządowej jest o tyle ważne, że mogą one stanowić bazę dla analiz benchmarkingowych.

Wskaźnik skuteczności wydanych decyzji:

$$W_{sd} = \frac{D_o}{D_w}$$

gdzie: W_{sd} - wskaźnik skuteczności decyzji
 D_o - liczba decyzji odrzuconych przez organ nadzoru (w danym okresie czasu)
 D_w - liczba decyzji wydanych (w danym okresie czasu)

Powyższy wskaźnik uwzględnia tylko decyzje odrzucone przez zewnętrzne organy nadzoru. Nie może on obejmować tych decyzji, które zostały podjęte tylko po to, aby urzędnicy otrzymali właściwą interpretację prawa.

Wskaźnik działań korygujących i zapobiegawczych:

$$W_{dkz} = \frac{D_{zk} + D_{zz}}{12}$$

gdzie: W_{dkz} - wskaźnik działań korygujących i zapobiegawczych
 D_{zk} - działania korygujące
 D_{zz} - działania zapobiegawcze

Można zastosować osobno dwa wskaźniki: działań korygujących i działań zapobiegawczych. Wskaźnik działań korygujących powinien cechować się tendencją malejącą. W dobrze funkcjonującym urzędzie, gdzie odpowiednio nadzoruje się i doskonali procesy, liczba zauważonych niezgodności powinna być coraz mniejsza. Jeżeli liczba działań korygujących jest taka sama lub, co gorsza, wzrasta, to mamy do czynienia z niewłaściwie zidentyfikowanym procesem, źle wyznaczonymi punktami kontrolnymi albo przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w systemie społecznym (mała świadomość jakości, zła komunikacja, zachowania nieetyczne itp.). Interpretacja wskaźnika działań zapobiegawczych w odniesieniu do procesu jest trudniejsza. Można zakładać, że o ile liczba pomysłów

na doskonalenie całego urzędu może być duża o tyle pomysły związane z doskonaleniem procesu będą z czasem coraz rzadziej zgłaszane.

Wskaźnik czasu podejmowania decyzji administracyjnej:

$$W_{czD} = \frac{Czd}{CzdKDA}$$

gdzie: W_{czD} - wskaźnik czasu podejmowania decyzji
 Czd - rzeczywisty czas podjęcia decyzji
 $Czd KPA$ - czas dla określonej decyzji wynikający z KPA

Wskaźnik ten ma tylko wówczas sens, jeżeli wyznaczamy wewnętrzne wymagania jakości (uwzględniające czas podejmowania decyzji).

Wskaźnik „biurokracji”:
$$W_B = \frac{L_{PJ}}{L_{PW}}$$

gdzie: W_B - wskaźnik biurokracji
 L_{PJ} - liczba udokumentowanych procedur jakości
 L_{PW} - liczba wymaganych procedur przez określoną normę.

Można również wprowadzić wskaźnik stopnia formalizacji organizacyjnej (ilość dokumentów możliwych do zastosowania bez dokumentów systemowych, do ilości dokumentów ogółem, łącznie z dokumentami systemu zarządzania jakością). Taki wskaźnik można wykorzystywać w badaniach benchmarkingowych.

Wskaźnik „skutecznych” projektów uchwał:

$$W_{SV} = \frac{L_{VO}}{L_{VP}}$$

gdzie: W_{SK} - wskaźnik „skutecznych” projektów uchwał
 L_{VO} - liczba uchwał odrzuconych w danym okresie czasu
 L_{VP} - liczba uchwał przygotowanych w danym okresie czasu

Wskaźnik ten może uwzględniać uchwały podjęte przez radę i odrzucone przez organ nadzoru lub brać pod uwagę projekty przygotowywane przez poszczególne komórki organizacyjne (wówczas jednak musimy pamiętać o uwarunkowaniach politycznych, zachowaniu się rady itp.).

Aktualnie stosowane wskaźniki benchmarkingu obejmują¹⁶:

- a. w zakresie podnoszenia kwalifikacji:
 - odsetek pracowników posiadających wyższe wykształcenie,
 - odsetek osób, którym urząd udzielał pomocy w studiach,
 - liczbę szkoleń zewnętrznych w przeliczeniu na jednego pracownika,
 - liczbę szkoleń wewnętrznych w przeliczeniu na jednego pracownika.
- b. w zakresie postępowania administracyjnego:
 - liczbę spraw w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców,
 - średni czas załatwiania sprawy,
 - odsetek odwołań w stosunku do liczby wydanych decyzji.
- c. w zakresie rozpatrywania skarg:
 - liczbę skarg w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców,
 - średni czas załatwiania skargi rozpatrywanej przez radę,
 - średni czas załatwiania skarg rozpatrywanych przez prezydenta lub inną osobę.
- d. kosztów administracyjnych:
 - liczbę pracowników na stanowiskach urzędniczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców,
 - miesięczne koszty administracyjne urzędów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
- e. w zakresie budżetu:
 - dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
- f. w zakresie oświaty:
 - wydatki na realizację zadań oświatowych na jednego ucznia.
- g. pomocy społecznej:
 - wydatki na dożywianie dzieci,
 - wysokość środków własnych na dożywianie dzieci w formie posiłków w przeliczeniu na jedno dziecko.

Działania, które mogą być przedmiotem porównań benchmarkingowych obejmują:

- sposoby identyfikacji procesów i ich mierniki,
- sposoby sprawowania nadzoru nad procesami wydzielonymi (co jest zgodne z nową normą ISO9001:2008),

¹⁶ Na przykładzie UM w Gliwicach.

- poziom uprawnomocnienia (empowerment strukturalny),
- sposoby oceny kompetencji i całościowe programy zarządzania ludźmi,
- sposoby weryfikacji procesów,
- sposoby monitorowania procesów,
- ustalanie powiązań między procesami,
- badanie przepływu procesów (w tym czynności nietworzących wartości dodanych).
- poziom zróżnicowania wejścia procesu.

Po trzecie, proponowanymi sposobami doskonalenia jakości usług są:

- uproszczenie wszelkich formularzy (tak, aby wzorem niektórych państw były one wypełniane przez samych urzędników),
- wprowadzenie zasad service encounters.

Po czwarte, należy dążyć do wprowadzenia kart obywatelskich. Takie karty są wynikiem szerokich konsultacji społecznych i zawierają czas świadczenia usługi, wewnętrzne standardy usług, osoby odpowiedzialne, wykaz szczegółowych przepisów prawa, zasady udzielania rekompensat za brak jakości usług.

Po piąte, istnieje konieczność zastosowania metody samooceny. Najpopularniejszy obecnie model CAF ujmuje podstawowe elementy systemu zarządzania jakością warunkujące zdolność organizacji do spełnienia wymagań jakościowych (potencjał). Wskazuje na kluczowe obszary stanowiące o ocenie stopnia ich osiągnięci (wyniki). W pierwszej grupie uwzględnia się konieczność rozważenia rangi i znaczenia następujących obszarów funkcjonowania systemu zarządzania jakością w administracji samorządowej: przywództwa, zarządzania ludźmi, strategii i planowania oraz partnerstwa i zasobów. Warunkują one zdolność organizacji do uzyskania zaplanowanych wyników w zakresie: satysfakcji pracowników, satysfakcji klientów-petentów, współpracy z otoczeniem organizacji.

8. Proponowane rozwiązania w zakresie analizy i doskonalenia procesów realizacji usług administracyjnych na przykładzie wybranych procesów

W celu poprawy realizacji usług administracyjnych świadczonych przez urzędy gmin w województwie lubuskim proponuje się zastosowanie podejścia procesowego. Podejście to stosowane jest nie tylko w przedsiębiorstwach prywatnych, ale również w urzędach administracji publicznej, najczęściej za sprawą wdrożenia w nich systemu zarządzania jakością według normy PN-EN ISO 9001:2009 (w województwie lubuskim tylko jeden z badanych urzędów gmin posiadał certyfikat ISO). Stosowanie orientacji procesowej

w administracji publicznej wymaga specyficznego podejścia, głównie z uwagi na szczególny charakter jej działalności, polegającego na nieodpłatnym świadczeniu usług dla społeczeństwa oraz wykonywaniu zadań wynikających z odgórnie nałożonych na nie przepisów prawnych.

Pomiędzy poszczególnymi urzędami nie ma konkurencji. Stąd konieczność wprowadzenia idei *service encounters*, co wiąże się ze zwiększeniem dostępności do samej usługi (możliwość jej realizacji nie tylko bezpośrednio ale za pośrednictwem nowoczesnych technologii, firm prywatnych, poczty itp.)

Jedną z najistotniejszych czynności podczas opracowywania podejścia procesowego jest prawidłowa identyfikacja procesów. Badania pokazują, że częstą praktyką urzędów administracji publicznej jest identyfikacja procesów, polegająca na opisanu ich stanu istniejącego, bez wprowadzania jakichkolwiek udoskonaleń ich przebiegu, które między innymi poprawiłyby jakość świadczonych usług. To bardzo często popełniany błąd (powielany nawet w certyfikowanych urzędach). Dlatego w poniższej analizie oprócz zobrazowania przebiegu przykładowego procesu dokonano analizy możliwości jego udoskonalenia do formy modelowej z uwzględnieniem wymagań jakościowych (prawnych, klienta i organizacyjnych)¹⁷, która cechowała się będzie zarówno skutecznością, jak i efektywnością funkcjonowania. W celu realizacji zadania, polegającego na opracowaniu koncepcji stworzenia procesu modelowego, posłużono się dwoma z badanych sześciu procesów, tj. wydaniu dowodu osobistego oraz uzyskaniu decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. W celu lepszego pokazania różnorodności podejść do wizualizacji procesów, przy ich projektowaniu zastosowano dwa, nieco różniące się od siebie, sposoby wykorzystania schematów blokowych.

Zaprojektowane rozwiązania w zakresie analizy i doskonalenia procesów realizacji usług administracyjnych poddano weryfikacji w jednym z badanych urzędów reprezentującym grupę gmin miejsko-wiejskich. Weryfikacja potwierdziła poprawność zaproponowanych przebiegów procesów. Ponadto potwierdziła ona uwagę zawartą w badaniu, że zaproponowany przez pracowników urzędów przebieg procesu, w niektórych częściach nie jest zgodny z KPA.

Niezbędnym elementem doskonalenia procesów realizacji usług administracyjnych jest określanie ich celów jakościowych, a następnie dążenie do ich realizacji (tj. osiągnięcia skuteczności procesu). Cel procesu powinien być zbieżny z celami głównymi organizacji,

17 Podział wymagań zgodny z pkt 7 normy ISO 9001:2008.

a przede wszystkim mierzalny (albo tzw. zero-jedynkowy albo obliczalny). Należy uzyskać odpowiedzi na pytania:

1. Jaki jest cel procesu?
2. Jakie czynniki zależne od organizacji w największym stopniu wpływają na jakość realizacji procesu (czynniki krytyczne)?
3. Jak można zmierzyć cel?
4. Jakie są sposoby monitorowania procesów i ustalenia powiązań istniejących między nimi?

W następnej kolejności powinno się **dokonać identyfikacji wymagań jakościowych**. Wymagania te wynikają z przepisów prawa, a są szczegółowo określone przez organizację oraz klientów. Z uwagi na specyfikę administracji publicznej w pierwszej kolejności powinno się analizować wymagania prawne, gdyż to one w największym stopniu decydują o przebiegu większości procesów administracyjnych. Drugim wymaganiem jakościowym, które należy uwzględnić w projektowaniu procesów są wymagania klienta. Kolejnym etapem jest analiza możliwości zaprojektowania procesu pod kątem jak najefektywniejszego wykorzystania zasobów ludzkich, organizacyjnych, finansowych i technicznych. Ważne jest to, aby już na samym początku podejmować odpowiednie decyzje dotyczące alokacji istniejących zasobów.

Po zidentyfikowaniu celu procesu oraz wymagań jakościowych można przystąpić do doboru odpowiednich mierników i wskaźników pomiaru, określenia tego, kto jest właścicielem procesu. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że na tym etapie doskonalenia jakości dochodzić może do zmiany struktur organizacyjnych.

MODEL PROCESU – Wydanie dowodu osobistego

Procesem poddanym pogłębionej analizie z punktu widzenia możliwości jego doskonalenia jest proces wydania dowodu osobistego. W pierwszej kolejności przedstawiono propozycję celu jakościowego dla tego procesu, następnie zaprezentowano jego graficzny przebieg oraz propozycję jego pomiaru.

Określenie celu procesu

Efektem końcowym procesu wydania dowodu osobistego jest dokument (dowód osobisty) lub decyzja administracyjna odmawiająca wydania dowodu osobistego (w przypadku braku możliwości jego wydania). Na jakość realizacji tego procesu, podobnie jak w przypadku wielu innych procesów, w największym stopniu wpływają: pracownicy (obciążenie

stanowisk pracy, stopień przygotowania merytorycznego pracowników, postawy pracowników wobec realizowanych procesów), wyposażenie techniczne, komunikacja i organizacja pracy (przestoje dokumentów, czyli tzw. wąskie gardła), relacje klient – urzędnik, czyli jakość obsługi mierzona poziomem satysfakcji klienta. Biorąc pod uwagę powyższe, cel procesu wydania dowodu osobistego powinien zawierać nie tylko dążenie do realizacji procesu zgodnie z ustawowym terminem, ale również uwzględniać czynniki wpływające na jego jakość. Uwzględniając powyższe czynniki zaproponowano następujący cel procesu:

Celem procesu jest wydanie dowodu osobistego, które:

- jest poprawne i zgodne z przepisami prawa,
- jest wykonane w czasie przewidzianym na jego realizację, pomniejszonym o 10% (opcjonalnie, jeżeli analiza czasu realizacji procesu pokazuje, że jest taka możliwość).

Uwaga: w przyszłości należy wprowadzić własne wewnętrzne terminy realizacji usług wraz z procedurą reklamacyjną – co jest zgodne z założeniami karty obywatelskiej.

Wielkość maksymalnego czasu założonego na realizację procesu zależy od aktualnych możliwości organizacji. Proponuje się, aby możliwości te poddawać okresowemu badaniu (np. w skali kwartału), a zakładany maksymalny czas realizacji procesu stopniowo obniżać.

Analiza wymagań jakości

Po określeniu celu procesu kolejnym etapem jest identyfikacja wymagań jakościowych. Analizie poddano przepisy prawne, wymagania klienta oraz możliwości organizacyjne. Na proces wydania dowodu osobistego wpływają przepisy prawne wyszczególnione w rozdziale 6. Przepisy te określają, że:

1. *„Dowód osobisty wydaje:*
 - a. *właściwy ze względu na miejsce zameldowania na pobyt stały organ gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta).*
 - b. *w razie braku miejsca zameldowania na pobyt stały - organ gminy ostatniego miejsca pobytu stałego tej osoby.*
 - c. *jeśli nie można ustalić właściwości miejscowej organu w sposób wskazany wyżej, dowód osobisty wydaje organ gminy właściwy dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawie.*
2. *Wniosek można składać za pośrednictwem organu gminy właściwego ze względu na miejsce pobytu czasowego wnioskodawcy, jeżeli jego złożenie we właściwym organie gminy nie jest możliwe.*

3. Do wniosku o wydanie dowodu osobistego należy dołączyć:
 - a. *dwie wyraźne i jednakowe fotografie o wymiarach 35 x 45 mm, odzwierciedlające aktualny wizerunek osoby, której wniosek dotyczy, przedstawiające tę osobę bez nakrycia głowy i okularów z ciemnymi szklami w taki sposób, aby ukazywały głowę w pozycji lewego półprofilu i z widocznym lewym uchem, z zachowaniem równomiernego oświetlenia twarzy;*
 - b. *odpis skrócony aktu urodzenia - w przypadku osób, które nie zawarły małżeństwa;*
 - c. *odpis skrócony aktu małżeństwa.*
4. *Do wniosku o ponowne wydanie dowodu osobistego nie załącza się wymienionych powyżej odpisów aktów stanu cywilnego, jeżeli dane zawarte w dowodzie osobistym nie uległy zmianie, a w dokumentacji dowodowej znajdują się te odpisy, lub dokumenty te zostały sporządzone w urzędzie stanu cywilnego miejsca, w którym osoba ubiega się o wydanie dowodu osobistego.*
5. *Złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego wymaga osobistego stawiennictwa osoby, której wniosek dotyczy, z wyjątkiem małoletnich do ukończenia 5 roku życia.*
6. *Wniosek o wydanie dowodu osobistego w imieniu osób, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych składają rodzice, ustanowieni przez sąd opiekunowie lub kurator.*
7. *W przypadku, gdy osoba nie może złożyć wniosku o wydanie dowodu osobistego lub nie może osobiście odebrać dowodu osobistego w organie gminy - z powodu choroby, niepełnosprawności lub „innej niedającej się pokonać przeszkody”, osoba zawiadamia o tym organ gminy. W takiej sytuacji przyjęcie wniosku odbywa się w miejscu pobytu tej osoby, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich się ona znajduje.*
8. *Dowód osobisty odbiera się osobiście z wyjątkiem następujących przypadków:*
 - a. *dowód osobisty wydany małoletniemu, który nie ukończył 13 roku życia odbiera jeden z rodziców lub opiekunów ustanowionych przez sąd;*
 - b. *dowód osobisty wydany osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie pozostającej pod władzą rodzicielską odbiera jeden z rodziców;*
 - c. *dowód osobisty wydany osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie nie pozostającej pod władzą rodzicielską odbiera opiekun ustanowiony przez sąd;*

- d. dowód osobisty wydany małoletniemu, który ukończył 13 rok życia nie mającemu obowiązku posiadania dowodu osobistego odbiera osobiście małoletni albo jeden z rodziców lub opiekun ustanowiony przez sąd;
- e. dowód osobisty wydany osobie ubezwłasnowolnionej częściowo odbiera ta osoba albo kurator ustanowiony przez sąd.
9. Termin załatwienia sprawy: do trzydziestu dni od daty złożenia wniosku w szczególnych przypadkach w/w termin może być krótszy lub dłuższy.
10. Jeżeli dane zawarte w dokumentach budzą wątpliwości co do obywatelstwa osoby, na żądanie organu gminy, do wniosku należy dołączyć dokument potwierdzający posiadanie obywatelstwa polskiego.
11. Osoba z wrodzonymi lub nabytymi wadami narządu wzroku może załączyć do wniosku fotografie przedstawiające ją w okularach z ciemnymi szklami. W takim przypadku do wniosku załącza się również orzeczenie o niepełnosprawności osoby do 16 roku życia lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności osoby, która ukończyła 16 lat, z powodu wrodzonej lub nabytej wady narządu wzroku, wydane zgodnie z przepisami o orzekaniu o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.
12. Osoba nosząca nakrycie głowy zgodnie z zasadami swojego wyznania może załączyć do wniosku fotografie przedstawiające ją z nakryciem głowy. W takim przypadku do wniosku załącza zaświadczenie o przynależności do wspólnoty wyznaniowej¹⁸.

Klient (w tym przypadku osoba fizyczna) poza wejściem i wyjściem procesu nie uczestniczy w żadnych innych etapach jego realizacji. Aby zapewnić jego maksymalne zadowolenie, należy zastanowić się, czy możliwe jest zróżnicowanie wejść i wyjść procesu oraz skrócenie czasu jego przebiegu, tj. oczekiwania na wydanie decyzji. W odniesieniu do procesu wydania dowodu osobistego przepisy prawne bardzo szczegółowo określają, że do wydania dowodu osobistego niezbędny jest kontakt osobisty wnioskodawcy (lub osoby uprawnionej) oraz, że w przypadku, jeżeli wizyta w urzędzie jest niemożliwa, to urząd ma obowiązek udać się do klienta. W przypadku większych urzędów istnieje jednak możliwość zróżnicowania wejść procesów poprzez np. organizację biur obsługi klienta poza urzędem, w których znajdowałyby się osoby uprawnione do obsługi SOO. Wskazanym rozwiązaniem jest również informowanie klienta o możliwości odebrania

18 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty. Dz. U. 2009 nr 47 poz. 384.

dowodu osobistego (np. za pomocą SMS-ów, maili, informacji telefonicznej). W trakcie prowadzonych audytów procesowych pracownicy niejednokrotnie zwracali uwagę, że czas realizacji procesu często realizowany jest w około 20 dni (czyli 10 dni krócej niż zakładają to przepisy), więc dowód mógłby być odebrany przez klienta znacznie wcześniej niż w wyznaczonym w części B formularza terminie. Niektóre z gmin stosują już dobre praktyki zorientowane na klienta (np. telefoniczne informowanie o tym, że dowód jest gotowy do odbioru lub wysyłanie informacji SMS z powiadomieniem).

W trakcie prowadzenia audytów procesowych zauważono, że z różną częstotliwością pracownicy gmin odbierają dowody osobiste z komendy powiatowej policji (doraźnie, dwa razy w tygodniu lub raz w tygodniu lub, gdy zbliża się termin przekroczenia ustawowych 30 dni na wydanie dowodu osobistego).

Kolejnym etapem jest analiza możliwości zaprojektowania procesu pod kątem jak najefektywniejszego wykorzystania zasobów ludzkich, kapitałowych i technicznych, czyli takiej konstrukcji procesu, która byłaby najkorzystniejsza z punktu widzenia organizacji. W realizację procesu powinna być zaangażowana jak najmniejsza ilość pracowników. W przypadku wydawania dowodów osobistych we wszystkich audytowanych urzędach, w realizację procesu zaangażowany ze strony urzędu był tylko jeden pracownik (oraz osoba na jego zastępstwo). Wyjątek stanowił odbiór dowodów osobistych z komendy, do którego upoważnione były inne osoby w zależności od potrzeb.

Aby skutecznie realizować proces, konieczne jest właściwe wyposażenie techniczne, tj. wyposażenie pracownika realizującego proces w sprzęt komputerowy i biurowy (w tym skaner i drukarkę). Wszystkie audytowane stanowiska były odpowiednio wyposażone. Problem stanowił jednak często występujący brak kart procesów oraz formularzy wniosków dostępnych na stronach internetowych urzędów.

Wizualizacja procesu wydania dowodu osobistego

W celu zwizualizowania procesu dokonano identyfikacji jego przebiegu - w oparciu o informacje zebrane w trakcie przeprowadzonych audytów procesowych w badanych urzędach gmin oraz analizę przepisów prawnych. Po dokonaniu identyfikacji procesu przystąpiono do zaprojektowania jego standardu, a więc określono przebieg procesu (co powinno stanowić najlepsze z możliwych rozwiązań). Wizualizacji procesu dokonano z wykorzystaniem schematu blokowego (Rys. 1).

Definicje i obowiązujące skróty:

1. SOO – System Obsługi Obywatela – centralny system informatyczny służący do produkcji dowodów osobistych (właściciel MSWiA)
2. CPD MSWiA – Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
3. Formularz AB – druk ścisłego zarachowania, składający się z części A i B. Każdy formularz posiada numer, nazwę organu wydającego dowód osobisty i jego identyfikator terytorialny.

Dobór wskaźników procesu

Do przedstawionego celu procesu istotne jest dobranie właściwych wskaźników. W celu uwzględniono trzy istotne parametry: poprawność wydawanych decyzji oraz poziom satysfakcji klienta. W związku z tym cel ten powinien być mierzony z wykorzystaniem następujących wskaźników:

$$\text{Wskaźnik poprawności wydawanych dowodów} = \frac{\text{Liczba źle wydanych dowodów}}{\text{Liczba wydanych dowodów}} \times 100\%$$

$$\text{Wskaźnik czasu załatwienia sprawy} = \frac{\text{Liczba dowodów zrealizowanych z przekroczeniem czasu wyznaczonego na ich wykonanie}}{\text{Liczba wszystkich wydanych dowodów}} \times 100\%$$

$$\text{Wskaźnik zadowolenia klienta z obsługi} = \frac{\text{Liczba pozytywnych opinii}}{\text{Liczba wszystkich opinii}} \times 100\%$$

Wskaźniki nr 1 i 2 odnoszą się do poprawności wydawanych decyzji, natomiast wskaźnik nr 3 pokazuje zadowolenie klienta z obsługi.

W przypadku procesów realizacji usług administracyjnych często występuje wzajemne wykluczanie się niektórych wymagań. Widoczne jest to zwłaszcza w zderzeniu wymagań prawnych z wymaganiami klienta. Podczas, gdy klient na przykład chciałby złożyć wniosek o wydanie dowodu osobistego drogą elektroniczną i bez konieczności dołączania aktu urodzenia czy aktu małżeństwa, to wymagania prawne takie rozwiązanie wykluczają. Przeprowadzona analiza pokazuje zatem, że spełnienie wszystkich wymagań jakościowych w projektowanym procesie posiada wiele ograniczeń. W związku z tym, koniecznym jest poszukiwanie optymalnych rozwiązań, pozwalających jednocześnie realizować cel stawiany przez wymagania prawne oraz maksymalizować satysfakcję klientów, przy jednoczesnym ograniczaniu nakładów organizacyjnych.

MODEL PROCESU - Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów

(stan istniejący na podstawie prowadzonych badań)¹⁹

Dane wejściowe do procesu:

1. Podstawa prawna

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późniejszymi zmianami);
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późniejszymi zmianami);
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 z późniejszymi zmianami);
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późniejszymi zmianami);
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 24 października 2013 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2014 (Monitor Polski z 2013 r., poz. 835);
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 145 z późniejszymi zmianami);
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. 2004 r. Nr 228, poz. 2306);
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. (Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 z późniejszymi zmianami).

2. Dokumentacja do realizacji procesu – dla klienta²⁰

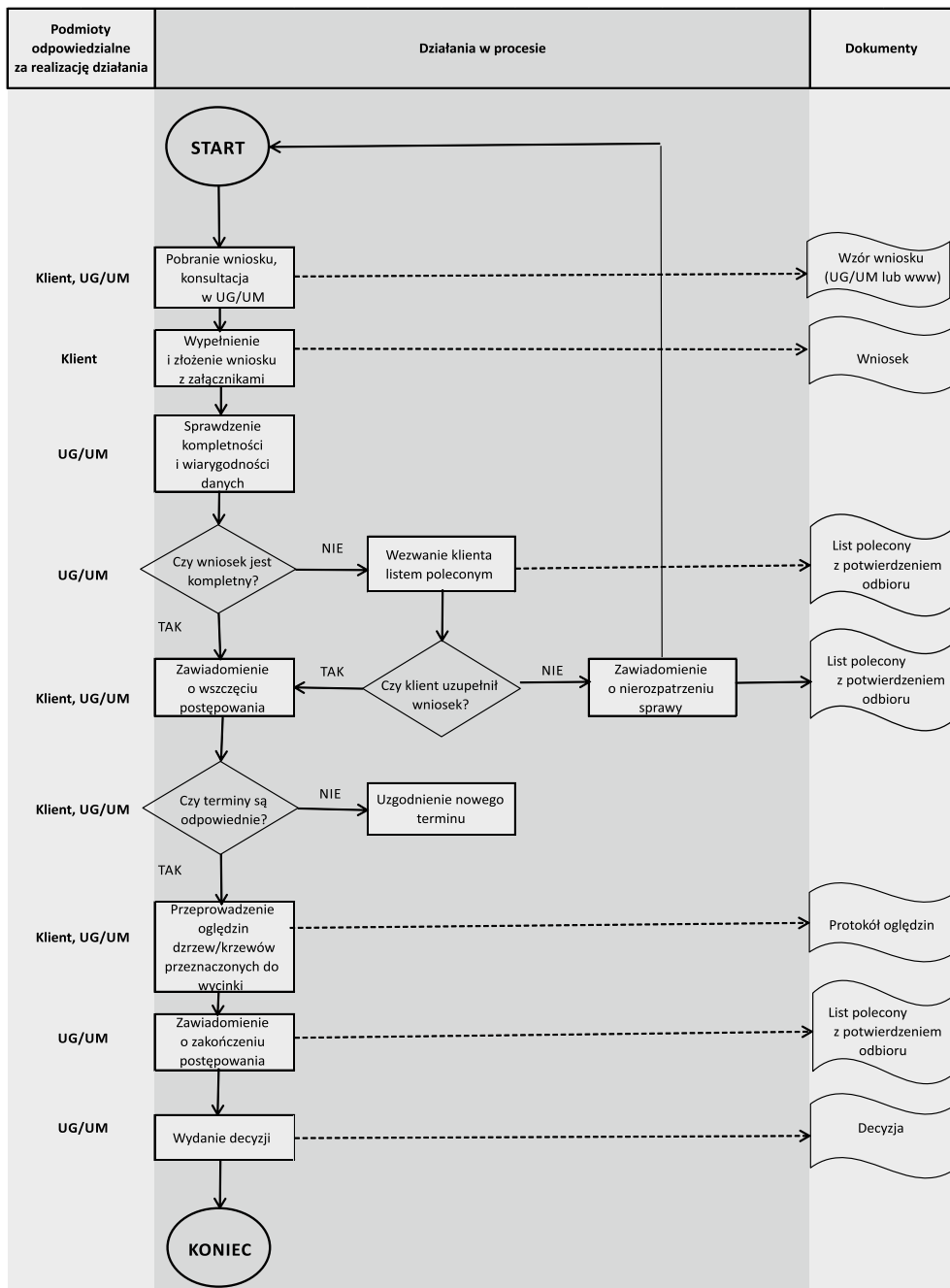
- Karta informacyjna/karta sprawy *Wycinka drzew i krzewów – zezwolenia* dostępna na stronie www urzędu;
- Wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów zgodny z art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody;
- Załączniki do wniosku:

¹⁹ Badane urzędy upraszczają przebieg procesu i rezygnują z pewnych działań oraz dokumentów ze względu na czas oraz koszty.

²⁰ Opracowano na podstawie materiałów źródłowych badanych urzędów.

- a. jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym oraz właścicielem urządzeń, o których mowa w Art. 49 § 1 kc - jeżeli drzewa i krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń - do wniosku dołącza się zgodę jej właściciela,
 - b. tytuł prawny władania nieruchomością (nie dotyczy urządzeń, o których mowa w Art. 49 § 1 kc),
 - c. rysunek lub mapa określająca usytuowanie drzewa w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości;
- Protokół z oględzin drzew;
 - Wzór odwołania od decyzji;
 - Wzór zawiadomienia o wszczęciu sprawy;
 - Wzór wezwania do uzupełnienia dokumentów;
 - Urządzenie do pomiaru (miarka wzorcowa);
 - Wzorcowe tabele do ustalania wieku drzewa (często stosowane tabele prof. Longina Majdeckiego).

Rysunek 2. Przebieg procesu Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów



Źródło: Opracowanie własne.

Dane wyjściowe

Decyzja o wydaniu zezwolenia/lub odmowie wydania zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów.

Propozycje modyfikacji procesu²¹

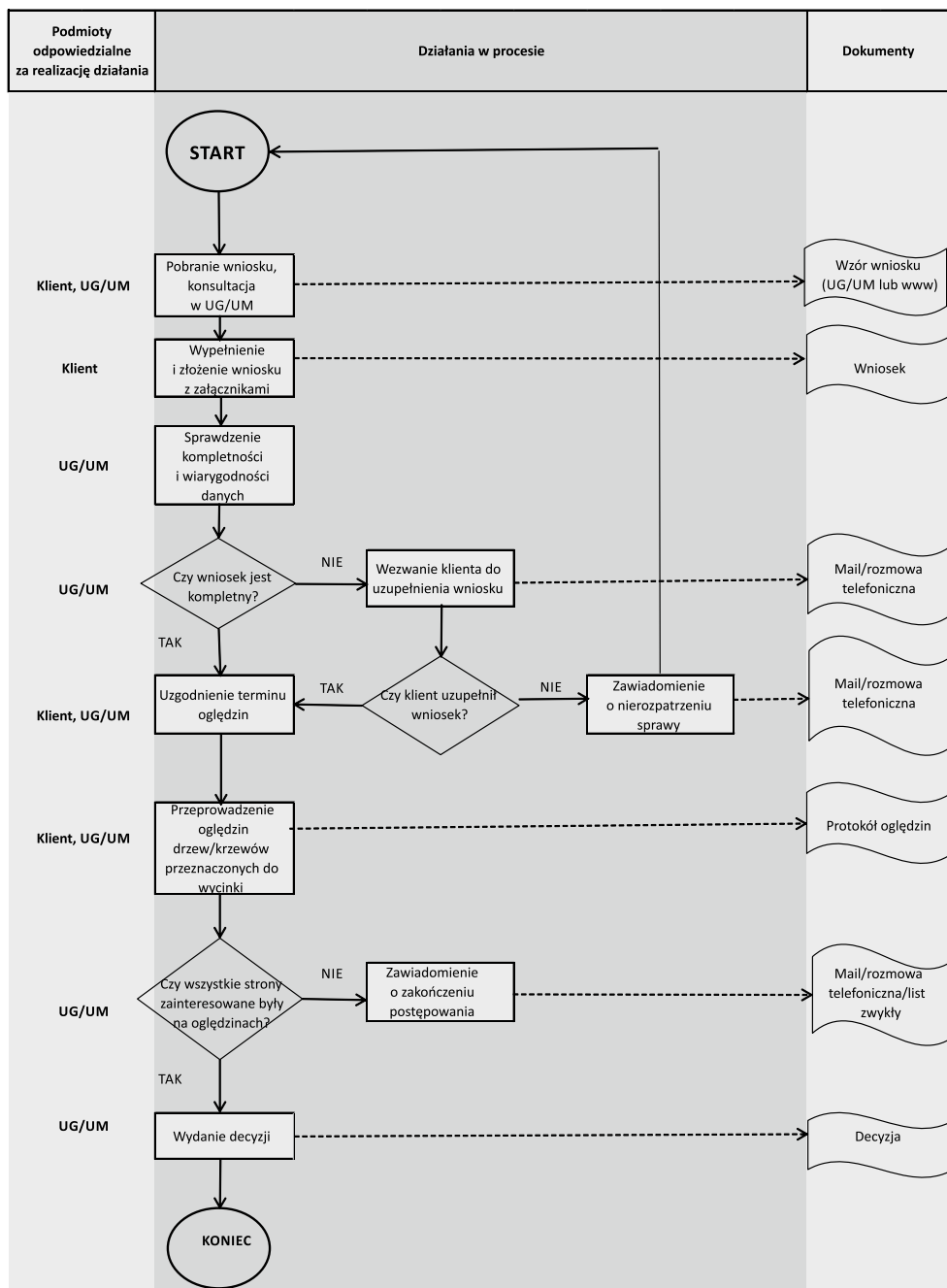
1. Uproszczenie procedury realizacji procesu dla klienta indywidualnego.
2. Wzorcowanie urządzeń pomiarowych.
3. Ustalenie wzorców do określania wieku drzew.
4. Rezygnacja z zawiadamiania klienta listem poleconym ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru (wprowadzenie zgody klienta na komunikowanie się za pomocą poczty elektronicznej oraz telefonu, jako formę potwierdzenia odbioru korespondencji przyjęć w przypadku poczty elektronicznej – potwierdzenie odbioru, w przypadku rozmowy telefonicznej - notatkę służbową).
5. Traktowanie złożenia wniosku jako wszczęcia postępowania.
6. Traktowanie protokołu oględzin (pod warunkiem, że podpisały go wszystkie zainteresowane strony) równoznacznie z zawiadomieniem o zakończeniu postępowania.
7. Zniesienie dla klientów indywidualnych metryki przy usuwaniu drzew²².

Uwaga – w pierwszej kolejności należy wybrać te zmiany, które są zgodne z przepisami prawa. Inne propozycje należy uwzględniać w procesie konsultacji społecznych zmierzających do zmiany wymagań prawnych.

21 Opracowano na podstawie wywiadów przeprowadzonych w badanych UG/UM.

22 Propozycje zgłaszane przez pracowników zajmujących się procesem.

Rysunek 3. Przebieg procesu Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów – po modyfikacji



Źródło: Opracowanie własne.

W trakcie przeprowadzonych wywiadów pracownicy sami zgłaszali potrzebę zmiany przebiegu realizowanych procesów. Indagowani stwierdzali często, że :

1. Należy zastosować rozwiązania analogiczne do prawa budowlanego i zastąpić pozwolenie – zgłoszeniem (klient zgłasza na odpowiednim wniosku chęć wycięcia drzew, brak reakcji ze strony UG/UM w założonym czasie jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na wycinkę).
2. Należy określić ogólnodostępne wzorce pozwalające na ocenę wieku drzewa (jest to ważne z punktu widzenia klienta urzędu, aby mógł samodzielnie określić wiek drzewa oraz dla rozstrzygania spraw spornych na drodze sądowej).
3. Należy dopuścić możliwość (na określonych zasadach) wniesienia sprawy przez użytkownika gruntu/nieruchomości.

Poniżej zaprezentowano zestawienie wskaźników procesu przy założeniu różnych wariantów modyfikacji.

Tabela 4. Zestawienie wskaźników procesu „przed” i „po” modyfikacji

Wskaźniki procesu	Stan obecny przebiegu procesu	Stan procesu po modyfikacji w ramach istniejących przepisów prawnych	Stan procesu po modyfikacji istniejących przepisów prawnych
Ilość dokumentów	6	3	1
Ilość działań realizowanych przez klienta urzędu	4	4	1
Ilość działań realizowanych przez UG/UM	9	6	-

Przy określaniu celów i wskaźników procesu można zastosować analogiczne podejście, jak w przypadku procesu wydania dowodu osobistego. W przypadku procesów realizacji usług administracyjnych często występuje wzajemne wykluczanie się niektórych wymagań. Widoczne jest ono zwłaszcza w zderzeniu wymagań prawnych z wymaganiami klienta. Przeprowadzona analiza pokazuje, że spełnienie wszystkich wymagań jakościowych w projektowanym procesie posiada wiele ograniczeń. Dlatego każdy urząd musi poszukiwać najlepszych sposobów realizacji świadczonych usług.

Działania niezbędne dla poprawy jakości świadczonych usług obejmują;

1. Opracowanie kart usług (wraz z aktywnymi linkami do wymagań prawnych).
2. Wykonanie instruktaży online wskazujących na możliwości wypełniania wniosków.

3. Wprowadzenie zasady - wniosek jest weryfikowany na samym wejściu procesu²³.
4. Wprowadzenie elektronicznego monitoringu realizacji procesów (dla klientów).
5. Ustalenie funkcji właściciela procesu i wykonywanie audytów procesowych.
6. Wdrożenie m.in. elementów z systemu zarządzania jakością (np. działań korygujących i zapobiegawczych, przeglądów realizowanych wspólnie z klientami).
7. Wprowadzenie badań satysfakcji klientów.

Uwaga – wprowadzenie biur obsługi klienta musi być poprzedzone dokładną analizą przebiegu procesu. Zbyt często biura te zwiększają czas realizacji procesu (pełnią jedynie rolę informacyjną).

9. Podsumowanie

Współczesne urzędy administracji publicznej na przestrzeni ostatnich lat podlegają procesowi przemian. Przyczynia się do tego między innymi dynamiczny rozwój nauk w dziedzinie organizacji i zarządzania administracją publiczną oraz związana z nią wzrastająca świadomość kadry zarządzającej urzędów, która dostrzega konieczność poszukiwania nowych lepszych rozwiązań doskonalących funkcjonowanie urzędów. Nie bez znaczenia jest tu również wzrost świadomości i oczekiwań społeczeństwa względem instytucji publicznych.

Poprawa efektywności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej jest możliwa poprzez implementację nowoczesnych koncepcji, metod i technik zarządzania ukierunkowanych na poprawę jakości. Popularnym rozwiązaniem w tym zakresie są systemy zarządzania jakością zgodne z wymaganiami normy ISO 9001. Wdrożenie takiego systemu pozwala na identyfikację oraz pewnego rodzaju uporządkowanie i usystematyzowanie zarówno realizowanych w organizacji procesów, jak i działań w zakresie doskonalenia. Może stanowić ponadto początek drogi do implementacji TQM (Total Quality Management).

Celem badania była ocena funkcjonowania urzędów gmin w zakresie realizowanych usług administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem e-usług oraz wypracowanie rekomendacji praktycznych, możliwych do zastosowania przy doskonaleniu pracy urzędów gmin.

Badania wykazały, że lubuskie gminy w niewystarczającym stopniu podejmują działania w zakresie poprawy efektywności realizowanych przez siebie usług. Wejście na ścieżkę ciągłego doskonalenia zarówno jakości, jak i efektywności wymaga zastosowania podejścia

²³ Weryfikacja wykonywana dopiero po przekazaniu wniosku do właściwej osoby, działu zwiększa koszty obsługi klienta, a co więcej naraża osoby zarządzające na utratę zaufania społecznego.

holistycznego, a więc uwzględniającego wszystkie obszary działalności urzędu (tj. np. wprowadzenie rozwiązań systemowych). Nie chodzi tu o krótkookresowe wdrażanie pojedynczych narzędzi doskonalenia (np. poprzez realizację projektów, wraz z których zakończeniem zaprzestaje się podjętych wcześniej działań), ale o wypracowanie dalekosiężnej strategii, która będzie pokazywała kierunek, w jakim należy podążać.

Bibliografia

1. Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. (2004), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
2. Bugdol M. (2008), *Doskonalenie usług administracyjnych* „Problemy Jakości”, nr 2.
3. Bugdol M. (2008), *Istota podejścia procesowego w zarządzaniu urzędami administracji publicznej*, [w:] *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, pod red. E. Skrzypek, UMCS Lublin.
4. Bugdol M. (2008), *Potrzeba stosowania koncepcji empowermentu w administracji samorządowej* „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
5. Bugdol M. (2008), *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej - podejście procesowe*, [w:] *Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i Perspektywy*, pod red. T. Sikory, UE Kraków.
6. Bugdol M. (2009), *A CAF-Based excellence model: barriers and methods of implementation*, in: Quality, UT Ostrava, 18th Conference, G.37.
7. Bugdol M. (2009), *Jakość usług w sektorze publicznym a forma własności*, „Problemy Jakości”, nr 4.
8. Bugdol M. (2009), *Możliwości stosowania podejścia procesowego w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.
9. Bugdol M. (2009), *Możliwości wdrażania CAF w organizacjach administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
10. Bugdol M. (2009), *Normy ISO szansa dla odpowiedzialnych*, „Monitor Unii Europejskiej”, nr 1(55), ISSN 1733-2028.
11. Bugdol M. (2009), *Ocena procesów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządu terytorialnego*, [w:] *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, pod red. T. Papaja i K. Lisickiej. Wyd. AE Katowice, Katowice.

12. Bugdol M. (2009), *Zaufanie w biznesie*, [w:] *Jakość w biznesie 2*, Materiał Konferencyjny, Kopenhaga, Polskie forum ISO.
13. Bugdol M. (2010), *Sprawozdanie merytoryczne „Doskonalenie systemów zarządzania jakością w urzędach administracji samorządowej”* (Nr N 115134134), Kraków UJ.
14. Bugdol M. (2014), *Diagnoza efektywności usług administracyjnych świadczonych przez lubuskie samorządy gminne*, UJ, Kraków.
15. Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.
16. Grodzka D. (red.) (2009), *Społeczeństwo informacyjne*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 3(19), Warszawa.
17. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/.../Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.
18. Rozporządzenie rady ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty.
19. Rybiński K. (2011), *Dramat w e-administracji*, Dziennik Gazeta Prawna, 7 czerwca.
20. Sprawozdanie merytoryczne „Doskonalenie systemów zarządzania jakością w urzędach administracji samorządowej” (Nr N 115134134), Kraków 2009 (M. Bugdol, J. Jarzębiński).
21. *Strategia Sprawne Państwo 2020*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 70.
22. Szczepańska K., (2011), *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
23. <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/.../SSP-20-12-2012.pdf>.
24. lubuskie.pl/.../strategia/aktualizacja-strategii-rozwoju-województwa-lubus.
25. www.mir.gov.pl/...rozwoju/...2020/.../srk_2020_aktywne_społeczenstwo.
26. www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka...2010_2020/.../default.asp.

Aneks

Spis wykresów

Wykres 1. Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2011-2013	15
Wykres 2. Wydatki gmin na jednego mieszkańca w latach 2011-2013	15
Wykres 3. Zakres zastosowania modeli doskonałości i znormalizowanych systemów zarządzania w badanych urzędach województwa lubuskiego	23
Wykres 4. Diagnoza zakresu zastosowania podejścia procesowego	24
Wykres 5. Formy płatności za usługi administracyjne	25
Wykres 6. Procent usług realizowanych drogą elektroniczną (N=34)	26
Wykres 7. Zakres wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentacji (N=35)	26
Wykres 8. Diagnoza zakresu badań społecznych prowadzonych przez urzędy w swoim otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym (N=35)	28
Wykres 9. System motywacji (N=35)	29
Wykres 10. Rozwój zawodowy pracowników urzędu	30
Wykres 11. Systemy ocen pracowniczych	31
Wykres 12. Realizacja programów społecznych (N=35)	31
Wykres 13. Zakres planowania strategicznego i operacyjnego w urzędzie	32
Wykres 14. Społeczna odpowiedzialność organizacji w strategii urzędu (N=20) . .	33
Wykres 15. Realizacja idei budżetu obywatelskiego (N=33)	34
Wykres 16. Zawarte porozumienia z innymi jednostkami samorządu dotyczące wspólnych działań/przedsięwzięć (N=35)	34
Wykres 17. Współpraca z innymi urzędami/organizacjami w celu doskonalenia jakości usług (N=34)	35
Wykres 18. Udział klientów w nadzorowaniu działań udoskonalających, zapobiegawczych, korygujących (N=34)	35
Wykres 19. Zakres uprawnień decyzyjnych (N=35)	36
Wykres 20. Realizacja przez urzędy w podległych jednostkach organizacyjnych koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (N=34)	36

Wykres 21. Proces komunikowania się w badanych urzędach	37
Wykres 22. System zarządzania wiedzą – diagnoza (N=34)	38

Spis tabel

Tabela 1. Klasyfikacja usług publicznych	7
Tabela 2. Sposób doboru próby badawczej.	20
Tabela 3. Harmonogram realizacji badania	21
Tabela 4. Zestawienie wskaźników procesu „przed” i „po” modyfikacji.	62

Spis map

Mapa 1. Gminy województwa lubuskiego w roku 2014	10
Mapa 2. Gęstość zaludnienia w gminach województwa lubuskiego w roku 2013 . .	11
Mapa 3. Przyrost naturalny w gminach województwa lubuskiego w roku 2013. . .	12
Mapa 4. Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 mieszkańców w gminach województwa lubuskiego w roku 2013.	13
Mapa 5. Udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach budżetu jednostek samorządu terytorialnego ogółem (%) w gminach województwa lubuskiego w roku 2013.	14

Spis rysunków

Rysunek 1. Uproszczona mapa procesu wydania dowodu osobistego z pominięciem przypadków szczególnych (dotycząca postępowania wydania po raz pierwszy dowodu osobistego i/lub zmiany nazwiska na dowodzie)	55
Rysunek 2. Przebieg procesu <i>Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów</i>	59
Rysunek 3. Przebieg procesu <i>Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów – po modyfikacji.</i>	61



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Egzemplarz bezpłatny



Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
Departament Rozwoju Regionalnego
Wydział ds. Rozwoju Regionu
ul. Chrobrego 1-3-5
65-043 Zielona Góra
tel. 68 4565 223
e-mail: lrot@lubuskie.pl
www.lubuskie.pl

ISBN 978-83-915037-1-3