

Magdalena Ziolo

Uniwersytet Szczeciński

ZARZĄDZANIE PROCESOWE W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH

1. Wstęp

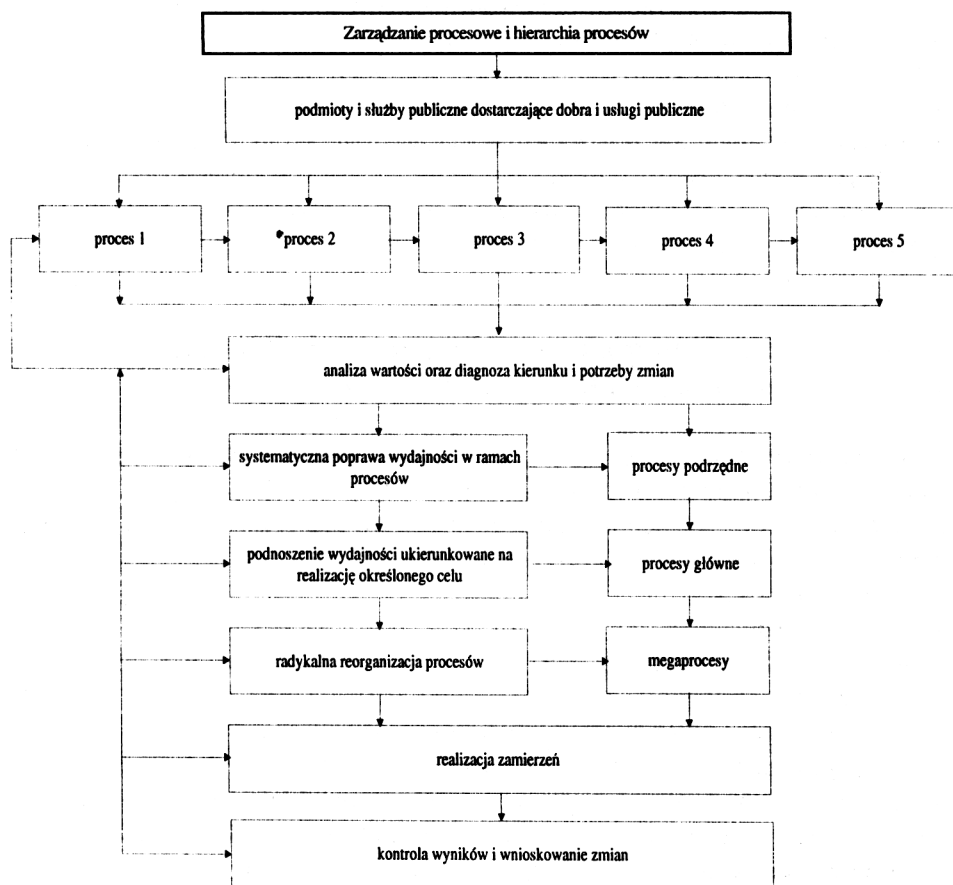
Niedoskonałość rynku jako jeden z czynników determinujących realizację określonych zadań w sektorze publicznym stawia przed podmiotami publicznymi wiele zadań, których pełna realizacja nie jest możliwa ze względu na istniejące ograniczenia finansowe [9, s. 90]. Polski sektor publiczny ze względu na permanentny niedobór środków finansowych poszukuje rozwiązań pozwalających na realizację jak największej liczby zadań przy istniejących zasobach finansowych. Konsekwencją takich działań jest skoncentrowanie się na osiąganiu celów istotnych w określonych warunkach, zmierzających z reguły do zaspokojenia bieżących potrzeb społecznych. Odbywa się to zazwyczaj kosztem projektów inwestycyjnych, których realizacja ze względu na wysoką kapitałochłonność jest odraczana w czasie. Niedofinansowanie sektora publicznego w Polsce skutkuje wieloma negatywnymi konsekwencjami, wśród których (poza wymienionymi) wskazać należy również na negatywne oddziaływanie na poziom konkurencyjności państwa oraz stopień satysfakcji społecznej z dostarczanych przez sektor publiczny dóbr i usług publicznych. Jednocześnie przy istniejących dysfunkcjach systemu finansowania zadań publicznych występuje zjawisko niegospodarności, któremu towarzyszy marnotrawienie ograniczonych środków publicznych. Doświadczenia administracji zarówno europejskiej, jak i amerykańskiej zwracają uwagę na dwie możliwości rozwiązania problemu:

- pierwsza odnosi się do poszukiwania nowych, dodatkowych źródeł zasilenia głównie w postaci obciążeń fiskalnych,
- druga zaś polega na oszczędnym gospodarowaniu ukierunkowanym na racjonalizację działań podejmowanych dotychczas w sektorze publicznym¹.

¹ Racjonalizacja odbywa się głównie poprzez procesy zmian ukierunkowane na podnoszenie efektywności zarządzania w sektorze publicznym. Zob. szerzej [4; 7].

2. Zarządzanie procesowe – zarys koncepcji

Zarządzanie procesowe (*business process reengineering* – BPR), pozostające do niedawna domeną podmiotów komercyjnych, traktowane jest powszechnie jako koncepcja zarządzania ukierunkowana na podnoszenie efektywności i sprawności realizowanych działań, którym towarzyszy racjonalizacja wydatkowanych zasobów pieniężnych. Współcześnie ten model zarządzania znajduje coraz szersze zastosowanie również na gruncie administracji publicznej [3, s. 485–490]. *Business process reengineering* polega na dogłębnej analizie i przekształceniu procesów działania z uwzględnieniem celów, kosztów, jakości obsługi klienta oraz czasu realizacji zadań. BPR dotyczy wzrostu wydajności nie dającego się osiągnąć w krótkim okresie oraz mającego charakter strategiczny ze względu na rozmiar procesów, które obejmuje (por. rys. 1) [6, s. 20].



Rys. 1. *Business process reengineering* – filozofia koncepcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [6, s. 15].

Założenia reengineeringu polegają zasadniczo na postrzeganiu jednostki poprzez pryzmat dokonujących się w jej wnętrzu procesów [2]. Wyodrębnienie procesów, a dopiero w ich ramach funkcji, ma prowadzić do uzyskania kompleksowego obrazu działania danego podmiotu oraz przyczynić się do wskazania wąskich gardeł i nieprawidłowości występujących podczas realizacji przypisanych mu zadań. To z kolei pozwala na dokonanie diagnozy skali dysfunkcji oraz jej wpływu na parametry dobra/usługi finalnej oferowanej odbiorcom. *Reengineering* oraz związana z nim reorganizacja procesów w zależności od czasu implementacji zmian dokonywane mogą być w sposób [6, s. 13-14]:

- ciągły – *reengineering* ciągły, polegający na nieustannym doskonaleniu procesów poprzez systematyczne prowadzenie analiz i dokonywanie korekt w ich następstwie,

- doraźny – *reengineering* w sytuacjach krytycznych, określany jako zespół działań podjętych w celu przywrócenia bądź utrzymania i rozwijania pierwotnych parametrów, głównie ekonomicznych, badanego podmiotu; zmienne, burzliwe otoczenie sprawia, iż nawet sprawnie działające jednostki odnotowujące zyski, nie reagując na podlegające zmianom oczekiwania rynku, tracą swoją dotychczasową pozycję konkurencyjną, co znajduje wyraz w osiąganych przez nie wynikach finansowych,

- okresowy – *reengineering* ukierunkowany na wyniki i reorganizację działań i procesów pod kątem wdrażania nowych koncepcji, produktów oraz poszukiwania nowych rynków zbytu.

3. Kompleksowa kategoryzacja działań w ramach zarządzania procesowego

Business process reengineering jako proces ciągły i złożony charakteryzują skoordynowane działania podejmowane na wielu płaszczyznach [5, s. 158]. Realizacja zamierzeń w ramach zarządzania procesowego odbywa się w podziale na etapy, wśród których wyróżnia się:

- przygotowanie,
- analizę i diagnozę,
- właściwą realizację zamierzeń,
- ocenę rezultatów,
- systematyczne monitorowanie i wnioskowanie zmian.

Etap przygotowawczy, któremu towarzyszy zbieranie informacji na temat dotychczasowego działania organizacji, stosowanych przez nią metod, instrumentów oraz strategii, koncentruje się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy zarządzanie procesowe jest możliwe przy danych parametrach otoczenia, typu organizacji oraz realizowanej przez nią misji. W przypadku podmiotów sektora publicznego wdrożenie kompleksowego zarządzania procesowego nie jest w pełni możliwe ze względu na wiele ograniczeń wynikających nie tylko ze

specyfiki działania tych podmiotów, lecz również z charakteru zadań, jakie są im przyporządkowane, oraz ze względu na formalnoprawne podstawy ich działania [8, s. 46-55].

Analiza wartości oraz diagnozowanie obszarów i zakresu działań zmierzających do osiągnięcia założonych celów poprzez odstąpienie i pełną rezygnację z dotychczasowych metod zarządzania i stosowanych procedur na rzecz implementacji całkiem nowego, procesowego podejścia do funkcjonowania organizacji. Na tym etapie działania zwrócić należy uwagę na konieczność poszukiwania radykalnych rozwiązań przy wsparciu współczesnych technologii informatycznych.

Właściwa realizacja zamierzeń polega na podejmowaniu działań zmierzających do urzeczywistnienia wcześniej opracowanych projektów i zdefiniowanych w ich ramach celów oraz na takim przemodelowaniu organizacji i jej struktur, aby zwiększyć efektywność jej działania poprzez racjonalizację wykonywanych w jej ramach funkcji i procesów.

Ocena rezultatów odbywa się poprzez systematyczną kontrolę i nadzór nad obszarami podlegającymi reorganizacji pod kątem pierwotnie ustalonych kryteriów. Pomiar osiągniętych wyników działania może się koncentrować na porównywaniu kosztów realizacji określonych działań zarówno przed, jak i po implementacji zarządzania procesowego; badanie polegać może również na uzyskiwaniu informacji zwrotnej od klientów, a dotyczącej jakości pracy administracji publicznej w okresie po wprowadzeniu zmian. Etap ten powinien zostać zakończony sformułowaniem wniosków odnoszących się do stopnia realizacji pierwotnie określonych zadań oraz dalszych działań zmierzających do utrzymania osiągniętych parametrów działania na stabilnym poziomie.

Raport z oceny rezultatów końcowych, osiągniętych w wyniku wdrożenia zarządzania procesowego, powinien stanowić podstawę do dalszych działań monitorujących i kontrolnych oraz – o ile wskazuje na to konieczność – stać się źródłem informacji na potrzeby dalszych analiz i wnioskowania w przedmiocie kolejnych usprawnień.

Elementem uzupełniającym w poszczególnych etapach działań ukierunkowanych na implementację filozofii zarządzania procesowego w organizacjach publicznych, warunkującym jednocześnie powodzenie realizacji przyjętych zamierzeń, jest przestrzeganie tzw. postulatów strategicznych, odnoszących się do [8, s. 48]:

- ustanowienia priorytetów zorientowanych na kompleksową obsługę klienta,
- rozwijania miar efektywności dóbr i usług wytwarzanych w ramach poszczególnych etapów procesów,
- reorganizacji struktur funkcjonowania podmiotów wdrażających zarządzanie procesowe,
- szerszej integracji procesu projektowania z procesem dostarczania dóbr oraz świadczenia usług publicznych.

4. Business process reengineering – pragmatyka gospodarcza

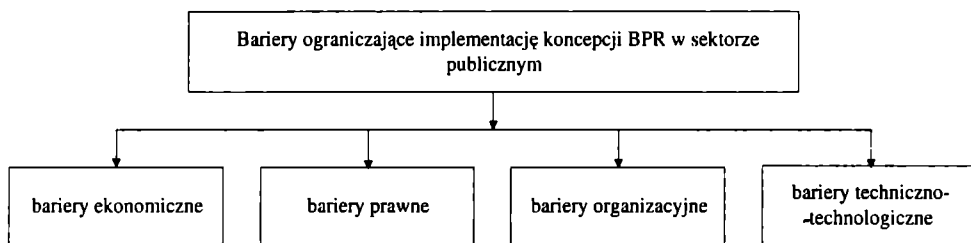
Praktyka gospodarcza wskazuje, iż wśród podjętych inicjatyw wdrażania zarządzania procesowego na świecie ok. 50-70% organizacji podejmujących realizację projektów w tym zakresie odnosi, mimo wydatkowania znacznych środków finansowych, porażkę i nie osiąga zamierzonych celów [8, s. 49]. Mając to na względzie w literaturze sformułowano zasady, których przestrzeganie ograniczyć ma ryzyko niepowodzenia projektów polegających na reorganizacji organizacji z wykorzystaniem filozofii reengineeringu [8, s. 45]. Zasady te nawiązują do:

- oceny przydatności i niezbędności zarządzania procesowego w konkretnej organizacji,
- odejścia od dotychczasowych tradycyjnych metod działania na rzecz budowania organizacji od podstaw, zgodnie z filozofią reengineeringu,
- postrzegania organizacji przez pryzmat przekrojowo-funkcjonalnej perspektywy,
- wykorzystania współczesnych technik teleinformatycznych do wsparcia radykalnych zmian organizacyjnych,
- redukcji lub całkowitej eliminacji biurokratycznych działań,
- zogniskowania się na procesach i ich wynikach,
- ukierunkowania na klienta i jego potrzeby.

Dotychczasowe doświadczenia w obszarze zarządzania procesowego na gruncie administracji publicznej wskazują na istnienie licznych barier ograniczających wdrożenie koncepcji BPR w pożądanym kształcie. Wśród głównych przeszkód wymienia się (por. rys. 2) [8, s. 48]:

- brak adekwatnych, pełnowartościowych miar, rzetelnie odzwierciedlających stopień realizacji pierwotnie przyjętych zamierzeń (brak narzędzi pomiaru rezultatów osiągniętych po wdrożeniu koncepcji BPR),
- decentralizację władzy i kompetencji,
- dublowanie się zakresów działań na poziomie różnych szczebli władzy (nieprzejrzyste, wielowarstwowe struktury działania),
- istniejące w sektorze publicznym ograniczenia finansowe (brak kapitału na sfinansowanie procesów reorganizacji),
- uwarunkowania prawne,
- publiczność, niejednorodność i złożoność organizacji w sektorze publicznym, a także trudność standaryzacji i unifikacji procesów działania w obszarze wszystkich podmiotów publicznych (możliwość zastosowania koncepcji jedynie w specyficznych obszarach działania² lub podczas rozwiązywania zindywidualizowanych problemów).

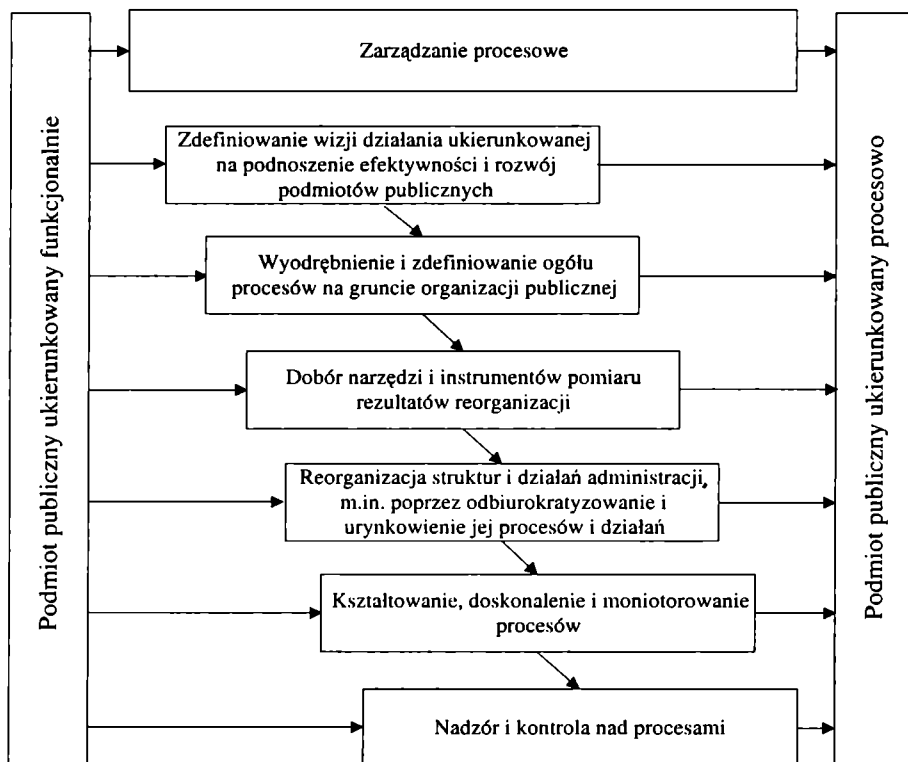
² Jako przykład wskazać można rejestrację pojazdów, obsługę praw jazdy czy obsługę paszportową.



Rys. 2. Główne bariery ograniczające realizację BPR w sektorze publicznym

Źródło: Opracowanie własne.

Cechą zarządzania procesowego jest jego kompleksowość, co oznacza, iż postulatem działania w ramach tej filozofii jest całościowa optymalizacja procesów, a więc zupełność i wszechstronność ujęcia wszelkich działań dokonujących się na



Rys. 3. Koncepcja zarządzania procesowego w ujęciu modułowym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [6, s. 73].

gruncie danej organizacji. Całościowa optymalizacja procesów (COP) dokonuje się w obszarze łańcucha wartości danej organizacji, co determinuje jej główne cele, określone jako [6, s. 73]:

- systematyczne zwiększanie zadowolenia klientów i dostawców,
- ograniczanie kosztów poprzez racjonalizację procesów i szukanie oszczędności,
- skrócenie czasu realizacji poszczególnych zadań,
- redukcja błędów w całościowym procesie wytwarzania i świadczenia usług,
- zwiększanie satysfakcji pracowników z wykonywanej pracy.

Realizacja celów wyszczególnionych w ramach COP dokonywana jest poprzez podjęcie działań scentralizowanych i klasyfikowanych w ujęciu modułowym (por. rys. 3).

5. Podsumowanie

Powodzenie koncepcji zarządzania procesowego warunkowane jest właściwą reorganizacją struktur organizacji. Zupełność jako główna cecha tego typu zarządzania polega na scentralizowaniu wszystkich procesów bez względu na ich hierarchię w obszarze jednej struktury (całości), czemu towarzyszy centralizacja odpowiedzialności i kontroli za ich przebieg (zniesienie *taylorowskiego* podziału pracy) [6, s. 75]. Zgodnie z przekonaniem R. Müllera, P. Ruppera: „organizacja ukierunkowana na proces rozdziela kompetencje, zadania i odpowiedzialność w taki sposób, aby operacje gospodarcze mogły być opanowane i kierowane przez jedną osobę bądź zespół ludzi. Taki zespół prowadzi kompleksową obsługę klienta” [6]. Na podkreślenie zasługuje również to, że zarówno *reengineering* jako filozofia działania, jak i COP mogą zostać skutecznie zaimplementowane przy wsparciu współczesnych technologii informatycznych, które nie tylko towarzyszą przebudowie struktur organizacyjnych podmiotów publicznych, ale także umożliwiają efektywne zarządzanie informacją [1].

Literatura

- [1] Durlik I., *Restrukturyzacja procesów gospodarczych. Reengineering. Teoria i praktyka*, Placet, Warszawa 1998.
- [2] Klein M., Manganelli R., *Reengineering – metoda usprawniania organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
- [3] Kock N.F. Jr., McQueen R.J., Baker M., *BPR in the Public Sector: A Case of Successful Failure*, Proceedings of AIBSEAR Conference V, Gray and V. Llanes, University of Otago 1996.
- [4] Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

-
- [5] Kubiak B., Korowicki A., *Rekonstrukcja procesów gospodarczych metodą reengineeringu*, [w:] *Informatyka i zarządzanie strategiczne*, red. R. Budziński, Instytut Informatyki Politechniki Szczecińskiej, Szczecin 1998.
 - [6] Müller R., Rupper P., *Process reengineering*, Wyd. ASTRUM, Wrocław 2000.
 - [7] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
 - [8] Reyes D.R., *Public Sector Reengineering: Practise, Problems and Prospects*, Philippine Journal of Public Administration 1998.
 - [9] Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

BUSINESS PROCESS REENGINEERING IN THE PUBLIC ENTITIES

Summary

The article presents the role of Business Process Reengineering (BPR) in the enhancement of public sector effectiveness. This paper seeks to present a review of reengineering fundamentals and an analysis of the practice of the technique, which could be implemented in various public organizations. To provide a framework for the use of reengineering among public sector organizations, a brief overview will also be presented on the philosophies, stages and strategies that have evolved in recent years and created common concept of BPR.