

# ZARZĄDZANIE ZMIANĄ W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH

Projektowanie i wprowadzanie  
nowoczesnych metod  
i narzędzi zarządczych  
w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie

Redakcja naukowa Roman Batko

# **ZARZĄDZANIE ZMIANĄ W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH**

**Projektowanie i wprowadzanie nowoczesnych metod  
i narzędzi zarządczych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie**

**Redakcja naukowa Roman Batko**

Opracowanie powstało w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie w ramach projektu „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce”

Redakcja naukowa: Roman Batko

Redakcja: Roman Batko, Agnieszka Kaczmarczyk-Zaryczny, Renata Kusek, Jolanta Zamojska, Zbigniew Misiak, Leszek Skórniewicz, Szymon Kułakowski, Dorota Major, Anna Sadowska, Paweł Schmidt

ISBN: 978-83-62384-22-8

Wydawca:

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie

pl. Na Stawach 1

Tel. 12 428 78 70

Fax 12 422 97 85

kancelaria@wup-krakow.pl

www.wup-krakow.pl

Skład, druk i oprawa:

Oficyna Drukarska, Jacek Chmielewski

ul. Sokołowska 12 a, 01-142 Warszawa

tel./fax: 22 632 83 52, tel. 22 631 30 50

Foto na okładce:

© by iStockphoto

**Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonywane z podaniem źródła  
Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie**

# SPIS TREŚCI

Słowo wstępne – dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie Andrzej Martynuska .....	5
Wstęp – redaktor naukowy dr Roman Batko, Uniwersytet Jagielloński ...	11
<b>Część I. Metody zarządzania zmianą w organizacjach publicznych ...</b>	<b>15</b>
1. Zarządzanie procesami w organizacji publicznej – dr Roman Batko, Uniwersytet Jagielloński .....	17
2. Zarządzanie przez projekty – Dorota Major, Anna Sadowska, Paweł Schmidt, PM Spółka z o.o. ....	45
3. Zarządzanie procesami – scenariusze oraz wsparcie przez oprogramowanie na przykładzie systemu ADONIS – Zbigniew Misiak, BOC Information Technologies Consulting Spółka z o.o. ....	79
<b>Część II. Projektowanie i wprowadzanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządczych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie .....</b>	<b>105</b>
1. Zarządzanie procesowe w administracji – studium przypadku – Agnieszka Kaczmarczyk-Zaryczny, Renata Kusek, Szymon Kułakowski, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie .....	107
2. Zarządzanie ryzykiem w WUP – opracowanie modelu, doświadczenia z wdrażania – Jolanta Zamojska .....	161
3. Model zarządzania strategicznego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie – Leszek Skórniewicz, Agencja Konsultingowa ISO QUALITAS .....	199

Andrzej Martynuska  
dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie

## SŁOWO WSTĘPNE DYREKTORA WOJEWÓDZKIEGO URZĘDU PRACY W KRAKOWIE

U progu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia Polska stanęła przed wieloma wyzwaniami. Wejście w proces transformacji ustrojowej, po blisko półwieczu zapóźnień we wszystkich prawie dziedzinach, izolacji od głównych nurtów rozwojowych, oznaczało, że musimy nie tylko nadrobić wieloletnie opóźnienia, ale równocześnie włączyć się w wyścig konkurencyjnie rozwijających się systemów gospodarczych, politycznych i społecznych. Świat nie tylko oddalił się w międzyczasie do przodu, ale właśnie znowu przyspieszał i uciekał coraz szybciej. Wkrótce okazało się, że administracja odgrywa w tych procesach jedną z kluczowych ról. W dogorywającym i odrzucanym systemie była ona przez obywateli postrzegana jako synonim ucisku i represji, zbiurokratyzowany instrument panowania nieakceptowanego prawie powszechnie układu politycznego nad dążącym do pełnej wolności, odzyskującym niepodległość i podmiotowość społeczeństwem. Zmiany po pierwszych, prawie już wolnych wyborach rozpoczęły się od gospodarki i systemu politycznego państwa, ale równocześnie rozpoczęły się błyskawiczne zmiany w administracji. Początkowo wydawało się, że zmiany personalne, w szczególności na stanowiskach kierowniczych, nadadzą jej nową i pożądaną dynamikę, wyzwolą nową jakość, uczynią z administracji sprawne narzędzie zarządzania nowym państwem, zarówno w strukturach rządowych, jak i samorządowych. I rzeczywiście tak było.

Szybko jednak okazało się, że to nie wystarcza. Administracja jest skomplikowaną i specyficzną strukturą. Z jednej strony wymaga stosowania zbiurokratyzowanych procedur postępowania, zgodnych z przepisami nieprawdopodobnie rozbudowanego prawa, profesjonalnego przygotowania urzędników, specyficznych metod organizacji i zarządzania. Z drugiej strony, środowisko, w którym działa współczesna administracja, stawia bardzo wysokie wymagania stosowanym systemom organizacji i zarządzania. Muszą być one przejrzyste, zrozumiałe dla obywateli, chroniące przed korupcją, stronniczością i samowolą urzędników, zapewniające zobiektywizowany tryb podejmowania decyzji, dostosowane do zmieniających się warunków, nadążać za zmieniającym się środowiskiem, za wyzwaniem, które niesie wolny rynek, w tym za ogromnym postępowaniem techniki i technologii. Administracja musi być przy tym skuteczna i efektywna, a pojęcia te wymagają zredefiniowania. Co innego oznaczała bowiem skuteczność i efektywność administracji w systemie centralnego planowania i dominacji politycznej, co innego oznaczać musi w państwie demokratycznym o gospodarce rynkowej.

Dobre chęci nowych ludzi administracji, ich zaangażowanie, wiedza i umiejętności wyniesione z poprzedniego systemu bardzo szybko wyczerpywały swoje możliwości i okazywały się niewystarczające. Szybko też można było zauważyć, że kontynuacja reform, dalszy rozwój państwa, struktur rządowych i samorządowych wszystkich szczebli, włączenie go w główny nurt rozwojowy demokratycznych państw rynkowych wymaga stworzenia nowoczesnej administracji. A to nieuchronnie wymusza radykalne zmiany w jej dotychczasowym funkcjonowaniu, w szczególności przejścia od filozofii administrowania zadaniami publicznymi do filozofii zarządzania problemami i przywództwa. Administracja żeby była skuteczna i efektywna, musi być nie tylko zreformowana, ale również rozbudowana. A to są poważne koszty i jest to trudna do zaakceptowania przez podatników prawda. Niechęć do administracji odziedziczona po okresie PRL-u nie tworzy odpowiedniego klimatu dla tak rozumianych reform, dla wzrostu administracji publicznej. Brak standardów efektywności i skuteczności administracji uniemożliwia rzeczową dyskusję o opłacalności niezbędnych reform. Tylko zdefiniowanie produktów wytwarzanych przez administrację, ich wycena metodami rynkowymi lub przynajmniej wzorowanymi na rynkowych, pozwoliłoby na rzetel-



ne określenie standardów, co z kolei umożliwi rzeczową dyskusję o efektywności i skuteczności administracji, a następnie opłacalności koniecznych reform.

Administracja stoi więc przed koniecznością implementowania metod organizacji i zarządzania wzorowanych na podejściu biznesowym i nie ma od tego odwrotu. Im szybciej określone zostaną standardy efektywności i skuteczności działania administracji, tym łatwiej będzie sporządzić bilans kosztów i korzyści i tym prędszej możliwe będzie stosowanie kryterium opłacalności przy podejmowaniu decyzji o zasadności sfinansowania kosztów koniecznych reform, a także ich zakresie.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej podniosło rangę i znaczenie koniecznych zmian w administracji publicznej, przed którą stanęły nowe zadania i nieznane wcześniej wyzwania, w tym zdolność do partnerskiej współpracy z administracją unijną oraz administracjami państw członkowskich starej Unii. W szczególności wysokie wymagania stawia zarządzanie wykorzystaniem Funduszy Strukturalnych, których udostępnienie Komisja Europejska uzależniała od spełnienia przez wszystkie instytucje uczestniczące we wdrażaniu tych funduszy określonych standardów zarządczych, potwierdzone audytem i certyfikacją potencjału organizacyjnego przeprowadzonymi przez niezależne instytucje.

Trudno w krótkim wprowadzeniu omówić wszystkie problemy, które w niedługim czasie stanęły przed administracją publiczną w Polsce w związku z oparciem całego systemu wdrażania funduszy właśnie na wybranych strukturach tej administracji. Jednym z ważnych ogniw tego systemu wdrażania stały się publiczne służby zatrudnienia, w tym Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie. Generalnie można powiedzieć, że tworzone struktury musiały zapewniać skuteczność i efektywność funkcjonowania na wymaganym poziomie, gwarantującą wydatkowanie środków zgodnie z przeznaczeniem, na osiągnięcie precyzyjnie zdefiniowanych celów, w sposób zobiektywizowany, niepodatny na wszelkiego rodzaju korupcje, przy zachowaniu transparentności wszystkich działań pozwalającej na bieżące i pełne monitorowanie procesów wdrożeniowych. W praktyce oznaczało to opisanie szczegółowymi procedurami wszystkich czynności procesów zarządczych, a także systemowe zapewnienie nadzoru i kontroli nad ich ścisłym przestrzeganiem.

W rezultacie nastąpiła gigantyczna biurokratyzacja zarządzania przy równoczesnym wymogu skuteczności, sprawności i efektywności, z zachowaniem wymaganych standardów jakościowych. Każdy, kto zna się choć trochę na zarządzaniu wie, że są to paradygmaty przeciwstawne! Kluczową więc sprawą stała się taka modernizacja zarządzania w administracji publicznej uczestniczącej we wdrażaniu Funduszy Strukturalnych, która pozwalałaby na zachowanie optymalnej równowagi między przeciwstawnymi tendencjami (biurokracja versus szybkość i sprawność działania) i równoczesnej racjonalności kosztowej. Bardzo pozytywną cechą zachodzących zmian modernizacyjnych (*aczkolwiek trzeba uczciwie przyznać, że wymuszonych okolicznościami*) jest to, że środki uruchomianych programów operacyjnych, w tym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, pozwalają na finansowanie większości kosztów modernizacyjnych. Można także docelowo oczekiwać, że skutecznie wdrożone i utrwalone zmiany modernizacyjne systemów zarządzania w tej części administracji rozprzestrzenia się na zasadzie dyfuzji w całej administracji publicznej.

Decydując się na modernizację zarządzania w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie (WUP) należało przy wyborze sposobu przeprowadzenia tej zmiany, a także systemu zarządzania, wziąć pod uwagę:

- wymogi formalne i merytoryczne oraz standardy systemu wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (SPO RZL, ZPORR, POKL),
- analizę stanu wyjściowego i diagnozę potrzeb organizacji,
- dotychczasowe doświadczenia WUP,
- doświadczenia innych instytucji i organizacji, które wdrażały bądź podejmowały próby wdrożenia podobnych przedsięwzięć.

Na podstawie wyników przeprowadzonej analizy przyjęto następujące kluczowe założenia:

- w przewidywaniu wysokiej fluktuacji kadr (*relatywnie niekonkurencyjne zarobki w administracji, drenaż deficytowych specjalistów przez rynek komercyjny*) przyjęty system winien w tak przejrzysty i zrozumiały sposób opisywać procesy i procedury pracy, aby możliwie szybko można było odtwarzać „utracone zasoby” (*transfer wiedzy specjalistycznej i sformalizowanej*),



- system zarządzania musi być na tyle elastyczny, aby przemieszczanie pracowników wewnątrz WUP-u, do zadań gdzie występują spiętrzenia, było łatwe i szybkie, a właściwie opisane procesy i procedury pozwalały na wejście w wykonywanie nowych zadań „z marszu”,
- wobec powyższego za najodpowiedniejszą metodę uznaje się zarządzanie procesowe lub jakąś jego formę, dostosowaną do specyfiki WUP oraz w miarę możliwości Powiatowego Urzędu Pracy (PUP),
- system zarządzania procesowego musi być wspomagany przyjaznym narzędziem informatycznym, umożliwiającym łatwy opis procesów i procedur, ich optymalizację, szybki dostęp do baz danych, w tym obowiązujących dokumentów oraz wskaźników realizacji, z graficzną ekspozycją wyników,
- narzędzie informatyczne nie może spowalniać zarządzania i powinno, przynajmniej docelowo, umożliwiać całkowitą eliminację papierów,
- zakres opisu zarządzania sformalizowanymi procesami i procedurami powinien zapewnić racjonalną równowagę między zbiurokratyzowaną częścią zarządzania a konieczną sprawnością i efektywnością, przy zachowaniu standardów jakościowych oraz racjonalności kosztów,
- wypracowane systemy zarządzania muszą umożliwiać przejrzysty sposób zarządzania ryzykiem, w tym bieżące monitorowanie przyjętych wskaźników ryzyka oraz elastycznie dostosowywanych ryzyk do zmieniającej się sytuacji,
- metodyka wdrożenia winna być przeprowadzona i opisana w taki sposób, aby możliwe było wsparcie podobnych procesów wdrożeniowych w Publicznych Służbach Zatrudnienia w Małopolsce (PUP), w szczególności poprzez opracowanie Podręcznika Wdrożenia,
- celem strategicznym jest usprawnienie zarządzania w WUP na podstawie metodyki zarządzania procesowego i dostarczenie przyjaznych, możliwie niezbiurokratyzowanych narzędzi zarządzania, niewymagających dodatkowych nakładów pracy ze strony pracowników oraz kierownictwa (zasada „*tyle biurokracji i formalizmu, ile realnych korzyści*”),

- nie jest celem strategicznym wprowadzanie certyfikowanych systemów zarządzania opartych na normie ISO 9000, które w analizowanych przypadkach bardziej biurokratyzowały i formalizowały systemy zarządzania niż je realnie usprawniały.

## WSTĘP REDAKTORA NAUKOWEGO

Wielu z nas odnajduje swoją sytuację w stwierdzeniu, że sprawy pilne wypierają sprawy ważne. Mamy wspólne doświadczenie rozpadającej rzeczywistości, którą coraz trudniej zrozumieć, nie mówiąc o panowaniu nad nią. Zmiana zatem nie jest kwestią wyboru, ale koniecznością dopasowywania swojego postępowania do tej rzeczywistości, która nas otacza. Nie lubimy zmian. Wywołują w nas lęk oparty na nieprzewidywalności skutków, które zmiana przyniesie. Ryzyko ponosi zarówno kierujący organizacją, która zmianę wprowadza, bo nie ma pewności czy sytuacja nie wymknie się spod kontroli i nie pogrąży organizacji w chaosie. Ryzyko ponosi też każdy pracownik, martwiąc się, czy sprosta nowym wyzwaniom, czy nie straci swojej pozycji, autorytetu i czasami władzy. Można zaryzykować tezę, że poza osobowościami, które lubią przygodę i nie cierpią nudy, wielu chciałoby utrzymania jak najdłużej *status quo*. Biznes traktuje zmianę i ryzyko z nią związane jako szansę na zdobycie nowych rynków, uzyskanie większej satysfakcji i lojalności klientów oraz poprawę efektywności. Tego typu myślenie powoli znajduje również akceptację w organizacjach publicznych. Co prawda nie dotyczy ich w bezpośredni sposób konkurencja, będąca oczywistym powodem zmian w biznesie, ale są liczne inne powody wprowadzania zmiany w sferze publicznej. Na pierwszym miejscu należy postawić przybierający w niektórych instytucjach rozmiary patologiczne biurokracizm. Z każdym rokiem wzrastająca liczba procedur, sprawozdań i raportów, podleganie różnorodnym i długotrwałym kontrolom zabiera znaczne zasoby organizacji, zwłaszcza

czas zatrudnionych w niej pracowników. Innym powodem jest inflacja prawa. Jeśli uświadomimy sobie, że w 2010 r. liczba stron Dziennika Ustaw przekroczyła 18 000 (!) stron, to zdamy sobie sprawę z rozmiarów wyzwania, jakie ustawodawca stawia przed organizacją publiczną tylko w zakresie bieżącego dostosowywania jej działalności do nowych ustaw i rozporządzeń. Najważniejszym jednak powodem jest rywalizacja o zasoby finansowe. Dotyczy to przede wszystkim profesjonalizmu w zakresie projektowania i uzasadniania pozycji w budżecie, aplikowania o środki unijne przeznaczone na realizację ambitnych projektów. W tym obszarze konkurencja pomiędzy różnymi organizacjami publicznymi ujawnia się najmocniej. Przywołane powyżej powody skłaniają instytucje publiczne do poszukiwania sprawdzonych wcześniej w biznesie rozwiązań i wprowadzania ich do swojej działalności. Opracowywanie i realizacja strategii, zarządzanie poprzez cele, rozpoznawanie rzeczywistych potrzeb klientów i wprowadzanie usług, które by im odpowiadały, a przede wszystkim potrzeba racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi są motorem zmian. Niestety, opisywane w książce metody i techniki zarządzania są, póki co, stosowane w nielicznych organizacjach, a i te, w których podjęto takie próby, nie zawsze mogą pochwalić się sukcesem. Podstawową barierą utrudniającą, a czasami uniemożliwiającą wprowadzenie zmiany, jest opór pracowników. Niska motywacja, brak świadomości celowości zmiany, brak konsekwencji ze strony przełożonych w realizacji przyjętej strategii, a także brak powiązań osiągania wyznaczonych celów z oceną pracownika sprawia, że sprawdzające się w biznesie rozwiązania są odrzucane w organizacjach publicznych. Zdarza się, że pozostają jedynie atrapy nowoczesnych narzędzi zarządzania, które pod atrakcyjnie brzmiącymi terminami ukrywają porażkę. Wprowadzane jest zarządzanie procesami, ale nie są upelnomocniani w wystarczającym stopniu kierujący pracą realizowaną w procesie, struktury funkcjonalne skutecznie utrzymują dawny porządek. Zarządzanie projektami, a zwłaszcza koordynacja wielu projektów na poziomie organizacji okazuje się również zadaniem przekraczającym możliwości zarządcze osób, które mają realizować to zadanie. Ryzyko szacowane jest na tak wielką skalę i na takim poziomie uszczegółowienia, że koszty zarządzania takim systemem wielokrotnie przekraczają korzyści, a pracownicy nie korzystają na co dzień z wdrożonych rozwiązań. Ważne jest jednak to, że proces

zmian został uruchomiony. Porażki dostarczają też wiedzy, jak modyfikować systemy zarządzania, aby były lepiej dostosowane do specyfiki organizacji publicznych, a podejmowane działania doskonalące podpowiadają tym, którzy są na początku drogi, jak uniknąć powtarzania rozpoznanych błędów. Taki cel ma też publikacja, którą oddajemy do Państwa rąk. Zebrane podczas realizacji projektu „Wsparcie dla rozwoju publicznych służb zatrudnienia” przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie w latach 2009–2011 doświadczenia posłużyły autorom do zaprezentowania uwarunkowań oraz metod i technik wykorzystanych podczas projektowania i wprowadzania zmiany organizacyjnej. Książka składa się z dwóch części. Pierwsza z nich poświęcona jest metodom zarządzania zmianą w organizacjach publicznych. Roman Batko w rozdziale pt. „Zarządzanie procesami w organizacji publicznej” omawia metodykę zastępowania tradycyjnego, funkcjonalnego modelu organizowania pracy zarządzaniem procesami. Przyjęcie perspektywy klienta oraz koncentracja na zadaniach i projektach, jakie realizuje organizacja publiczna, mają doprowadzić do realizacji wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych, a przede wszystkim do dostarczania usługi na wysokim poziomie jakościowym. Przedstawione również zostały poszczególne etapy wprowadzenia zarządzania procesowego oparte na modelu PDCA, a także korzyści płynące ze standaryzacji procesów i wykorzystanie podejścia procesowego we wprowadzaniu ustawowych wymagań dotyczących kontroli zarządczej. Dorota Major, Anna Sadowska i Paweł Schmidt w rozdziale pt. „Zarządzanie przez projekty” dokonują przeglądu klasycznych metodyk zarządzania projektami. Poddają też analizie środowisko projektowe w instytucjach administracji publicznej poprzez omówienie uwarunkowań dla struktury organizacyjnej oraz typologii projektów realizowanych w instytucjach publicznych, poświęcając też należytą uwagę narzędziom i technikom zarządzania projektami w administracji publicznej. Uwarunkowania wsparcia zarządzania procesowego narzędziami informatycznymi przedstawia Zbigniew Misiak w artykule pt. „Zarządzanie procesami – scenariusze oraz wsparcie przez oprogramowanie na przykładzie systemu ADONIS”. Autor omawia możliwości wykorzystania narzędzia informatycznego do modelowania procesów, publikowania i zarządzania dokumentacją organizacji, optymalizowania procesów i szacowania zapotrzebowania na personel. Zwraca również uwagę na możliwość wyko-

rzystania oprogramowania do procesowego zarządzania jakością, prowadzenia rachunku kosztów procesów i zarządzania ryzykiem. W drugiej części książki, zatytułowanej „Projektowanie i wprowadzanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządczych w WUP Kraków”, zgromadzone zostały cztery artykuły poświęcone studium przypadku. Agnieszka Kaczmarczyk, Renata Kusek i Szymon Kułakowski w rozdziale pt. „Wprowadzanie zmiany w WUP poprzez zarządzanie procesami” poddali analizie dwuletnie doświadczenia WUP Kraków z realizacji projektu. Zaprezentowali mapy i modele procesów, integrację w programie informatycznym różnych elementów zarządzania, a także wykorzystanie portalu intranetowego do zarządzania wiedzą i monitorowania skuteczności i efektywności w zarządzaniu procesami. Autorzy przedstawili nie tylko mocne strony projektu, ale również wskazali na źródła niepowodzeń i zagrożeń dla systemu. Jolanta Zamojska podjęła się zadania zaprezentowania modelu zarządzania ryzykiem, jaki został przyjęty w WUP Kraków. W rozdziale pt. „Zarządzanie ryzykiem w WUP – opracowanie modelu, doświadczenia” przedstawiła, oprócz zasad, koncepcji i definicji związanych z omawianą tematyką, model zarządzania ryzykiem przyjęty w WUP Kraków, wskazując także zagrożenia, na jakie narażona jest organizacja, która wprowadzi nieadekwatne do potrzeb i zbyt skomplikowane narzędzie. Książkę zamyka rozdział Leszka Skórniewicza, który pisze o Modelowym Zarządzaniu Strategicznym WUP, prezentując proces opracowywania misji, wizji oraz celów strategicznych, który był prowadzony w powiązaniu z metodyką znaną z publikacji Nortona i Kaplana, jako Strategiczna Karta Wyników.

Mamy nadzieję, że zaprezentowana tematyka zachęci Państwa do lektury, a w dalszej kolejności do wymiany doświadczeń i wspólnego doskonalenia zarządzania organizacjami publicznymi.



**CZĘŚĆ I**  
**METODY ZARZĄDZANIA ZMIANĄ**  
**W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH**



# ZARZĄDZANIE PROCESAMI W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

## WSTĘP

*„System administracji publicznej musi być sprawny, efektywny i niedrogi, wykorzystujący technologie informacyjne i komunikacyjne, z pełnym dostępem obywatela do informacji”* (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006, s. 23) czytamy w najważniejszym aktualnym polskim dokumencie strategicznym i zastanawiamy się, kiedy ten ponętny dla naszej wyobraźni obraz może się ziścić. Pesymiści odpowiedzą – bajkopisarstwo, marzenia, wystarczy spojrzeć na systematycznie rozbudowującą się administrację, jedne z najgorszych – nie tylko w Europie – wskaźniki terminów realizacji zadań publicznych<sup>1</sup>, optymiści szukać będą pozytywnych przemian administracji w bardziej przyjaznej atmosferze, jaka panuje dzisiaj w urzędzie, większej kompetencji urzędników. Nie mamy jednak złudzeń,

---

<sup>1</sup> Wystarczy porównać termin wydawania pozwolenia na budowę w Polsce i innych krajach: w najnowszym raporcie Banku Światowego i Międzynarodowej Korporacji Finansowej Doing Business 2012 w zakresie ich uzyskiwania Polska zajęła 160. miejsce wśród analizowanych 183 gospodarek. Zgodnie z prawem, odpowiednie urzędy powinny wydać decyzje po maksymalnie 65 dniach od złożenia wniosku; w efekcie inwestor średnio oczekuje 301 dni(!), co jest czasem o cztery miesiące dłuższym niż średnia europejska. W tym samym raporcie, jeśli chodzi o ocenę poziomu komplikacji w prawie podatkowym Polska zajmuje 127. miejsce. (<http://www.hotmoney.pl/artukul/biurokracja-wykancza-polska-gospodarke-22319>, pobrano 30.10.2011).

zarówno pesymiści, jak i optymiści, że bez pilnego reformowania organizacji publicznych czeka nas w nieodległej perspektywie głęboki kryzys finansów publicznych spadek jakości (w tym dostępności) usług, a w najgorszym przypadku – paraliż państwa. Niewątpliwie niedostatki polskiej administracji publicznej są powszechnie znane i zapisywane w strategicznych, rządowych dokumentach:

*Procesy zachodzące w administracji, w tym w szczególności realizacja polityk i programów, nie mogą być przeprowadzane w sprawny i efektywny sposób bez dobrze funkcjonujących instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie polityk publicznych i programów. Sprawnie funkcjonujące instytucje wykorzystują w sposób optymalny posiadane zasoby, nie pozostawiając miejsca na nadużycia, marnotrawstwo środków publicznych czy opóźnienia w realizacji zadań. **Zwiększenie sprawności instytucjonalnej osiągnęte będzie poprzez modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej, w tym przede wszystkim wdrożenie powszechnego systemu zarządzania przez cele i rezultaty.** Wśród procesów zachodzących w instytucjach publicznych, tj. zarządzanie procesem, jakością, finansami, ryzykiem, informacją, na szczególne wyróżnienie zasługuje zarządzanie zasobami ludzkimi, ponieważ wpływa ono nie tylko na sprawność instytucjonalną, ale także na jakość zatrudnianych kadr i efekty ich pracy (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2007, s. 46).*

Co jednak w praktyce ma oznaczać „modernizacja procesów zarządzania” i „wdrożenie zarządzania przez cele i rezultaty”?

Jedną z praktycznych odpowiedzi na to pytanie może być zmiana systemu zarządzania organizacją publiczną z modelu funkcjonalnego w kierunku modelu organizacji zarządzającej procesami. Rozdział, który Państwo czytacie, poświęcony jest właśnie „zarządzaniu poprzez procesy”, a jego głównym celem jest przedstawienie kluczowych elementów pozwalających zrozumieć ideę zarządzania procesowego i zaproponowanie modelu wdrożenia takiego sposobu zarządzania w organizacji publicznej.

## ZARZĄDZANIE PROCESAMI – W UJĘCIU HISTORYCZNYM

W swojej książce „*Workflow modeling*” Sharp i McDermott (2001) zwracają uwagę, że współczesne zarządzanie procesami ma swoją długą historię, sięga-

jącą średniowiecznych czasów manufaktury. W „**erze rzemiosła i manufaktury**” było jasne dla wszystkich pracowników, kto jest klientem, jaki mają produkt czy usługę do zaoferowania i jakie są cele manufaktury. Kontakt z klientem odbywał się w jednym punkcie, rzemieślnik znał cały proces, od początku do końca, a produkty i usługi mogły być dość łatwo dopasowane do wymagań klienta. Model ten cechowała też łatwość komunikacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu. Mankamentem było to, że wyjścia z procesu były ograniczone i ich zwiększenie było niezwykle trudne. Praca zasadniczo zatrzymywała się podczas przejścia od jednej czynności do drugiej i nie było „poziomu dla początkujących” – nowy rzemieślnik poszukiwał ludzi z dużym doświadczeniem, praktyką. Rewolucja przemysłowa przyniosła nowy model zarządzania, zwany też **era specjalistów**. W wyniku zmian technologicznych, ale też demograficznych i kulturowych niewyobrażalnie wzrosła produkcja i jednocześnie jakość wykonania. W opublikowanej w 1776 r. książce A. Smitha „Bogactwo narodów”, uchodzącej za pierwszy naukowy wykład współczesnej ekonomii, zaproponowany został nowy sposób organizowania, nazywany też **funkcjonalnym**. Łatwiej zarządzać personelem, kiedy ludzi o podobnych umiejętnościach, cechach, a może też zainteresowaniach łączy się ze sobą, tworząc komórki, które wykonują podobny rodzaj pracy. Specjalizacja sprzyjała osiągnięciu bardzo wysokiego poziomu umiejętności, a poza tym osiągano łatwość skalowania – zatrudniania, zwalniania czy przesunięcia specjalistów. W modelu tym nie występują jednak same korzyści. Negatywne zjawiska to utracenie perspektywy klienta, które prowadziło do samozadowolenia i pogorszenia usług, pogorszenie komunikacji – komunikacja międzyfunkcyjna była utrudniona lub wcale nie występowała, spełnianie zindywidualizowanych wymagań klienta – niemalże niemożliwe. W modelu tym następowało również obniżenie indywidualnej odpowiedzialności i zwiększenie biurokracji (odpowiedzialności zarządu) w podziale pracy, praca mogła stać się nudna, a w niektórych przypadkach traktująca człowieka jak element maszyny<sup>2</sup>. „Funkcje”, takie jak rachunkowość, produkcja, sprzedaż grupując specjalistów, równocześnie dążyły do autonomizacji, tworząc coś na kształt „państwa w państwie”. Ważna stawała się wyłącznie „własna” efektywność i odpowiedzialność

<sup>2</sup> Komiczny i równocześnie sarkastyczny obraz dehumanizacji pracownika w zautomatyzowanej fabryce przedstawił Charlie Chaplin w filmie „Modern Times” w 1936 r.

za zadania zlecone funkcjonalnej komórce w oderwaniu od sensowności tych zadań w kontekście całej organizacji, a zwłaszcza potrzeb klienta. Negatywnym zjawiskiem, z którym próbuje zmierzyć się „era rewolucji reengineeringu”, było podzielenie procesów na takie fragmenty, które co prawda odpowiadały specjalizacji, ale przez to niknął kształt i sens procesu, także możliwość jego pomiaru i doskonalenia. Proces jednak przecież nie zniknął z organizacji, był tylko ukryty przez funkcjonalny podział zadań. Taki typ organizacji nazywany jest również obrazowo „funkcjonalnymi silosami”. Organizacja funkcjonalna była niewątpliwie dominującą formą w XX w., a i również w XXI w. powszechnie występuje. Wspomniana już „**era rewolucji reengineeringu**” wiąże się przede wszystkim z artykułem M. Hammera pt. „*Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*” (1990) oraz publikacjami T. Davenporta i J. Shorta (1990) oraz J. Champy'ego (1993). Reengineering, oparty na radykalnej dekonstrukcji procesów biznesowych, miał w pierwszym okresie wielu wyznawców, którzy byli zachwyceni postulowanym przez ten nurt powrotem do takich elementów zarządzania, jak zwrócenie uwagi na klienta i wyjścia z procesu, mierzenie procesu i jego doskonalenie, usprawnienie przepływu zadań i eliminacja działań niekoniecznych i przynoszących skutek przeciwny do zamierzonego, a tym samym poprawa efektywności, zmniejszenie biurokracji – organizacja jest „odchudzona”, spłaszczona, zatem więcej pracy, sił, zasobów można przeznaczyć na spełnienie oczekiwań klientów, zwiększenie indywidualnej odpowiedzialności za wyjścia, rezultaty, w miejsce dotychczasowej koncentracji na zadaniach. Radykalizm reformatorów (nie automatyzuj procesów, ale stwórz je na nowo, niszcząc stare) doprowadził jednak w wielu przypadkach do odwrotnych skutków niż planowano. Przede wszystkim pozbywano się „zbędnych” zasobów, zlecając wiele procesów na zewnątrz. Takie postępowanie mogło prowadzić do zjawiska anoreksji organizacyjnej, kiedy w pewnym momencie brakowało zasobów (najczęściej pracowników), którzy mogliby rozwijać organizację, dostarczać nowych, twórczych idei i rozwiązań. Radykalizm, jak zresztą po latach przyznał Hammer, był błędem. Nie doceniono, zresztą nie pierwszy raz w nauce o zarządzaniu, czynnika ludzkiego – oporu pracowników wobec radykalnych zmian, słabej odporności na wywieraną presję związaną z doskonaleniem procesów, kłopotami z wdrożeniem nowych, zaprojektowanych zgodnie z duchem rewolucji reengineeringowej, procesów, jak również wymagań



dotyczących oprogramowania IT, które wspierać będzie proces zmian. W 2000 r. zostało opublikowane nowe wydanie międzynarodowej normy ISO 9001 zawierającej wymagania dotyczące budowy systemów zarządzania jakością. Wśród wielu zdefiniowanych tam wymagań znalazł się zapis mówiący, że każda organizacja, która chce uzyskać certyfikat potwierdzający zgodność jej systemu zarządzania z wymaganiami normy, musi wdrożyć zarządzanie procesowe. Zważywszy, że do 2009 r. wdrożyło ten standard ponad milion organizacji na świecie<sup>3</sup>, możemy mówić o globalnym zainteresowaniu zarówno systemami zarządzania jakością, jak i jednym z elementów, które ten standard przynosi – zarządzanie procesami.

## PROJEKTOWANIE I WDRAŻANIE ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO (BUSINESS PROCESS MANAGEMENT) W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH<sup>4</sup>

Jeden z twórców nowoczesnego zarządzania jakością W.E. Deming (2000) pisał, że każda czynność, każda praca jest częścią procesu, zatem zarządzanie musi polegać na zrozumieniu tych procesów i podejmowaniu wysiłków w celu

<sup>3</sup> <http://www.iso.org/iso/pressrelease.htm?refid=Ref1363> pobrano 30.10.2011 r.

<sup>4</sup> Ten i kolejne podrozdziały są skompilowaną i rozbudowaną formą treści zawartych w moich innych książkach i artykułach poświęconych tematyce zarządzania procesowego:

Batko R. „Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej” w: K. Lisiecka i T. Papaj (red.) *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*. Katowice: Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego & Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2009a.

Batko R. „Urząd gminy jako organizacja procesowa”, *Zarządzanie publiczne. Zeszyty Naukowe ISP UJ*, 4 (8), 2009b.

Batko R. *Zarządzanie jakością w urzędzie gminy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009c.

Batko R. i Kotowski R. *Nowoczesne muzeum. Dziedzictwo i współczesność*. Kielce: Muzeum Narodowe w Kielcach, 2010.

Batko R. „Wprowadzanie mechanizmów kontroli zarządczej w polskich organizacjach publicznych jako odpowiedź na potrzebę doskonalenia zarządzania organizacją na przykładzie Muzeum – Zamku w Łańcucie” w: E. Skrzypek (red.) *Zasoby niematerialne jako narzędzie doskonalenia organizacji*. Lublin: Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą Wydział Ekonomiczny UMCS, 2011.

Batko R. „Zarządzanie procesowe jako element systemu zarządzania jakością opartego na wymaganiach międzynarodowej normy ISO 9001:2008. Zastosowanie modelu w urzędach administracji publicznej”. Olsztyn: Wydawnictwo UWM (w druku).

ich ciągłego udoskonalania. Gwałtowne zmiany w otoczeniu politycznym, kulturowym i w sferze wartości prowadzą do konieczności poszukiwania nowych rozwiązań, które pozwolą organizacji szybko adaptować się, a zatem kładą nacisk na elastyczność, szybkość i efektywność. Jeżeli do zmian, które zachodzą w otoczeniu zewnętrznym dodamy te, które występują wewnątrz organizacji – rozwój systemów IT, wyższy poziom wykształcenia pracowników, nowoczesne narzędzia komunikacyjne, to upewnimy się w przeświadczeniu, że historyczne metody i narzędzia nie mogą sprostać nowym wyzwaniom.

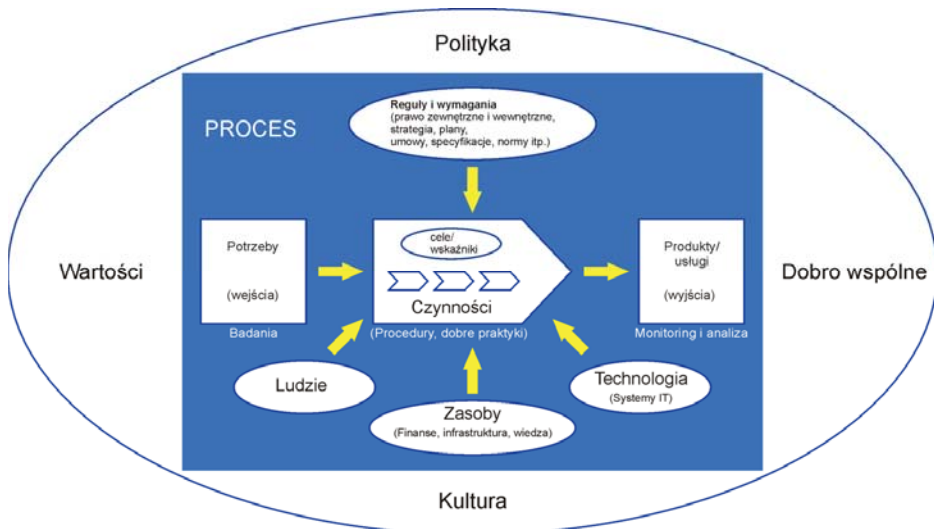
W tej części rozdziału monografii zostanie poddana analizie terminologia związana z zarządzaniem procesami oraz przedstawiona propozycja modelowego wdrożenia zarządzania procesami w administracji publicznej.

Zacznijmy od przypomnienia, że zarządzanie procesowe jest metodą zarządzania organizacją polegającą na przyjęciu perspektywy klienta i koncentracji na zadaniach/projektach, a nie na funkcjach. Polega na wyodrębnieniu procesów, które mają zaspokoić określone potrzeby klientów, upelnomocnieniu właścicieli tych procesów, przy równoczesnym zobowiązaniu ich do realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w procesie, dbałości o efektywność procesu, zwłaszcza w zakresie zarządzania zasobami i dostarczania produktu/usługi na wysokim poziomie jakości.

**Proces, który stanowi podstawę omawianego modelu zarządzania, jest to uporządkowany ciąg powiązanych ze sobą zadań, wykonywany w wyniku reakcji na określone zdarzenie – zgłoszoną potrzebę (nazywaną też wejściem do procesu), który angażuje zasoby organizacji w sposób efektywny, generując określoną usługę bądź produkt dla klienta tego procesu, tzw. wyjście z procesu. Proces ma zatem zawsze swojego klienta, wejścia i wyjścia, zasoby, cele i wskaźniki realizacji, pozwalające na monitorowanie jego skuteczności i efektywności, może też posiadać formalne procedury lub niesformalizowane dobre praktyki.**

Na Rys. 1. przedstawiono model procesu w organizacji sektora publicznego, umieszczony w kontekście, w którym występuje. Ten kontekst to przede wszystkim system wartości, jakie wyznają zarówno klienci procesu, jak i jego wykonawcy. W imię tych wartości pracownicy nie powinni dopuszczać się działań nieetycznych i niegodnych. Ten kontekst pozwala również pamiętać o głów-

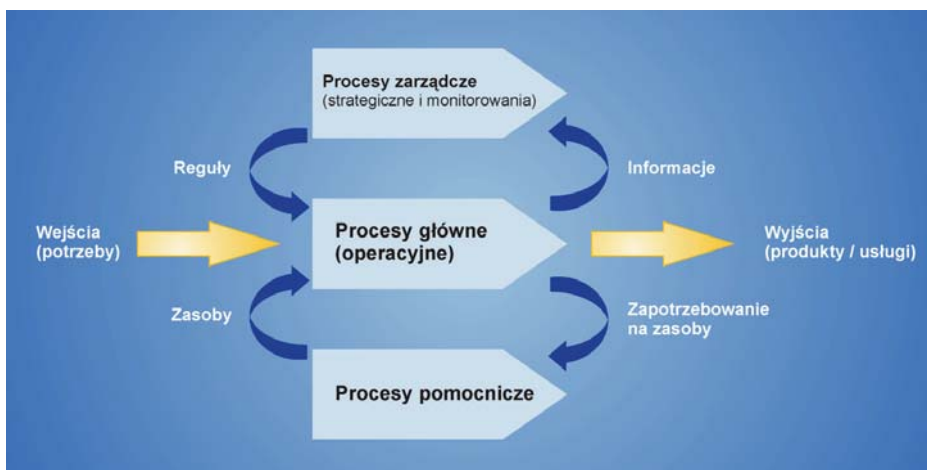
nym celu funkcjonowania administracji publicznej – rozwoju dobra wspólnego, do którego każdy proces powinien wносить określoną wartość dodaną. Nie bez znaczenia dla jakości procesów w sektorze publicznym pozostają kody kulturowe, a zatem znajomość przez wykonawców procesów m.in. języka (czasami gwary), zwyczajów i historii lokalnej. Jakość i efektywność procesów ma również silny związek z sytuacją polityczną, rozkładem sił i sympatii politycznych klientów procesów. Uwarunkowania polityczne dla procesów płyną również z różnych szczebli administracji samorządowej i administracji rządowej. Potrzeby klientów, które stanowią wejścia do procesu, a zatem uruchamiają sekwencję czynności (zadań) w procesie są określane nie tylko na podstawie aktualnego prawodawstwa zewnętrznego i wewnętrznego, ale również podlegają systematycznemu badaniu, co ma związek z dostosowaniem „produktu” procesu do rzeczywistych potrzeb. Bada się satysfakcję klientów procesu z dostarczonej usługi oraz to, czy wynik – poprzez sprzężenie zwrotne – oddziałuje na podejmowanie prac związanych z doskonaleniem procesu. Wymóg monitorowania efektywności procesu oznacza konieczność wprowadzenia narzędzi zarządzania celami. **Cel jest zaprojektowanym, dotyczącym przyszłości stanem lub obiektem, do którego organizacja dąży, z podziałem na strategiczne – związane z realizacją ogólnych, strategicznych planów organizacji, i operacyjne.**



Rys. 1. Model procesu powiązanego z otoczeniem  
Opr. własne (Batkó, 2009b)

Kluczowe znaczenie dla zrozumienia procesów i wdrożenia zarządzania procesowego ma również **zarządzanie jakością**. To właśnie klient, z którego perspektywy buduje się system zarządzania jakością, wywołuje proces (a precyzyjniej – potrzeby klienta), on dokonuje oceny procesu poprzez ocenę „produktu” czy usługi, którą mu urząd dostarczył. Dbać zatem należy o badania zarówno potrzeb, jak i satysfakcji klientów, a wnioskowanie na tej podstawie wykorzystywać do doskonalenia przebiegu procesu.

**Procesy można podzielić na trzy kategorie: zarządcze** (planowania strategicznego, kontroli zarządczej i doskonalenia), **główne** (operacyjne, wykonawcze) i **pomocnicze** (wspomagające). Procesy zarządcze w urzędzie związane są z podejmowaniem strategicznych decyzji dotyczących rozwoju instytucji, opracowywaniem i monitorowaniem planów rozwoju, a także podejmowaniem działań doskonalących na podstawie mechanizmów kontroli zarządczej. Procesy główne związane są z realizacją potrzeb klientów zewnętrznych urzędu, a pomocnicze odnoszą się do zaspokajania potrzeb klienta wewnętrznego (pracowników) urzędu. Bez tych procesów niemożliwe byłoby realizowanie procesów głównych (Rys. 2).



Rys. 2. Interakcje zachodzące pomiędzy różnymi typami procesów  
Opr. własne na podstawie (Chourabi H., 2009)

Decyzja o wyborze podejścia procesowego jako metody zarządzania organizacją stawia przed kierownictwem organizacji publicznej konieczność **upełnomocnienia (empowerment) pracowników**. Oznacza to nie tylko wskazanie

lidera procesu, który będzie odpowiedzialny za realizację celów, koordynowanie działań i monitorowanie procesu, ale też przeniesienie uprawnień i odpowiedzialności za zadania realizowane w procesie na każdym stanowisku pracy. Kierownictwo pełni wtedy rolę centrum strategicznego, koordynując współdziałanie, monitorując realizację celów, a także zarządzając koniecznymi zmianami, a zatem realizuje funkcje przywódcze. Upewnocnienie polega na przekazaniu odpowiedzialności pracownikom za organizację procesu, osiągnięcie wyznaczonych celów i samokontrolę. Kluczowymi pojęciami, na których można budować wewnętrzne relacje w zarządzaniu procesowym, są zaufanie i wiedza. Zaufanie jest warunkiem koniecznym do upewnocnienia pracowników, ale też podstawą budowania wspólnoty celów i wartości w organizacji.

**Właściciel (lider) procesu (podprocesu)** to powołany do pełnienia tej funkcji przez dyrektora instytucji pracownik, który posiada uprawnienia do:

- decydowania o opisie i przebiegu procesu,
- decydowania o przydziale osób do zadań realizowanych w procesie,
- współuczestniczenia w planowaniu zasobów dla zadań realizowanych w procesie,
- projektowania celów i wskaźników dla procesu oraz wartości oczekiwanych,
- projektowania działań doskonalących dla procesu,
- zarządzania ryzykiem w procesie.

Właściciel procesu odpowiada za skuteczność i efektywność procesu, polegającą na osiągnięciu przyjętych celów przy równoczesnej dbałości o racjonalne gospodarowanie przydzielonymi zasobami oraz ustanawianie mechanizmów zabezpieczających przed wystąpieniem ryzyka, które mogłoby zagrozić realizacji przyjętych celów. Do zadań właściciela procesu należy również monitorowanie zgodności procesu z przepisami prawa i etyką zawodową, dbałość o jakość wyjść z procesu (produktów procesu), zapewnienie sprawnej komunikacji pomiędzy uczestnikami procesu oraz z uczestnikami innych procesów związanych z zarządzaniem przez niego procesem, a także z klientami i interesariuszami. Procesy w organizacji przebiegają poziomo, przecinając jej strukturę, stąd konieczne jest wyznaczanie takich właścicieli procesów, którzy będą mogli zarządzać całym przebiegiem procesu, a nie tylko w obrębie danego działu (komór-

ki). Właściciel procesu współpracuje z audytorem wewnętrznym udzielając mu wszechstronnej informacji o procesie, a także przygotowuje sprawozdania dotyczące funkcjonowania.

## ZARZĄDZANIE PROCESAMI W KONTEKŚCIE WYMAGAŃ NORMY ISO 9001:2008

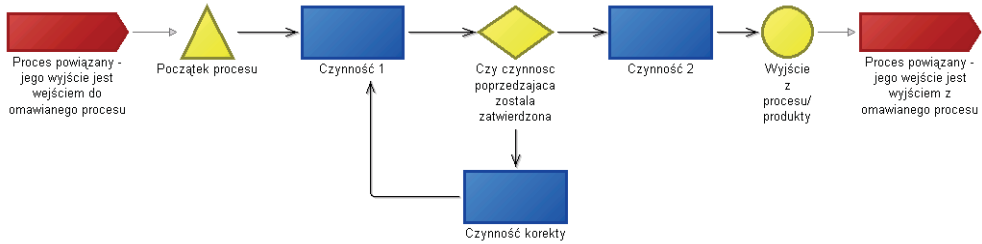
Norma ISO 9001 (2009) zaleca przyjęcie podejścia procesowego podczas opracowywania, wdrażania i doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością, aby zwiększać zadowolenie klienta przez spełnienie jego wymagań. Przez proces norma ISO 9000 rozumie zbiór działań wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziałujących, które przekształcają wejścia w wyjścia (ISO 9000, 2006). Działania te organizacja powinna zidentyfikować i zarządzać nimi. Należy też pamiętać przy konstruowaniu procesów, że wyjścia z jednego procesu często stają się wejściami do drugiego procesu. Wykorzystanie systemu procesów w organizacji wraz z ich identyfikacją oraz wzajemnymi oddziaływaniami i zarządzaniem nimi można określić jako podejście procesowe. Korzyści wynikające z przyjęcia takiej koncepcji związane są z zarządzaniem nie poszczególnymi ludźmi, działami czy zdarzeniami, ale traktowaniem ich jako elementów systemu, a co za tym idzie, lepszym rozumieniem i spełnianiem wymagań, jakie przynoszą klienci, tworzeniem wartości dodanej, jako wyniku funkcjonowania procesu, lecz też mierzalnym odnoszeniem się do skuteczności procesu i doskonaleniem go na podstawie obiektywnego pomiaru.

Powiązania pomiędzy procesami zachodzą poprzez fakt, że wyjścia z jednego procesu stają się wejściami do kolejnego procesu. Klient wewnętrzny otrzymuje zatem produkt od swojego współpracownika, co powoduje, że już na tym etapie ujawnić się może brak jakości – opóźnienia w realizacji, niekompletność materiałów, pomyłki edytorskie, nieprecyzyjna podstawa prawna czy po prostu – wadliwa formalnie decyzja. Brak satysfakcji klienta wewnętrznego ma też znaczenie edukacyjne – w pierwszej kolejności zwracamy uwagę na błędy (usługę niezgodną z wymaganiami) u naszego współpracownika, doprowadzając do podjęcia działań naprawczych, a oprócz tego sami wyciągamy wnioski dotyczące naszej pracy i popełniania podobnych błędów. Doskonalenie systemu



ma zatem charakter sprzężenia zwrotnego i jest wpisane w filozofię organizacji uczącej się (Batko, 2009c).

Schemat zależności pomiędzy procesami (wejścia/wyjścia) ilustruje Rys. 3.



Rys. 3. Powiązania pomiędzy procesami w systemie zarządzania

Źródło: opr. własne, z wykorzystaniem programu ADONIS

**Wdrożenie zarządzania procesowego powinno być oparte na cyklu PDCA** (Plan – Do – Check – Act), znanym z wdrażania systemów zarządzania jakością. Ma zatem charakter sprzężenia zwrotnego pomiędzy dziewięcioma etapami i ich doskonalenia w kolejnych cyklach, poprzez wykorzystywanie wiedzy o niepowodzeniach w cyklu poprzedzającym, co zostało przedstawione na Rys. 4.



Rys. 4. Cykl projektowania, modelowania i doskonalenia procesów

Opr. własne (Batko, 2009b)

Każdy z etapów cyklu wnosi wartość dodaną i wynika bezpośrednio z etapu poprzedzającego.

- Analiza, wyodrębnienie procesów.

Wyodrębnienie procesów polega na przeprowadzeniu warsztatów z kadrą kierowniczą organizacji publicznej, gdzie opierając się na aktualnym prawodawstwie i wewnętrznych dokumentach strategicznych i planistycznych, a także rozpoznanych (najlepiej poprzez badania) potrzebach różnych grup klientów ustala się „produkty” i usługi, które będą wyjściami z procesów, a tym samym określa się, jakie procesy występują w urzędzie.

- Opracowanie mapy procesów.

Mapa procesów jest graficzną prezentacją, na najwyższym poziomie ogólności, wszystkich procesów, jakie wyodrębniono w urzędzie, z podziałem na trzy grupy: strategiczne, główne i pomocnicze.

- Ustalenie celów strategicznych.

W przypadku urzędów, które posiadają strategię rozwoju, ten etap nie przysporzy dodatkowego wysiłku. Należy jednak dokonać przeglądu aktualności i poziomu realizacji poszczególnych celów strategicznych.

- Modelowanie procesów.

Model procesu – w metodologii zarządzania procesowego – jest graficzną prezentacją wszystkich czynności, jakie podejmowane są w procesie, a także wejść i wyjść z procesu. Model zawiera szczegółowe opisy poszczególnych czynności, ścieżek decyzyjnych, paralelizmu czynności itp., co umożliwia bezbłędne wykonanie danych czynności, zwłaszcza niedoświadczonym pracownikom, a także usprawnia komunikację i pozwala efektywniej zarządzać ryzykiem.

- Ustalenie celów operacyjnych i wskaźników.

Zarządzanie przez cele (*MBO*) jest integralną częścią zarządzania procesowego. Cele strategiczne definiowane są na poziomie organizacji, a później określa się cele operacyjne dla poszczególnych procesów, przypisując im wskaźniki podlegające monitorowaniu.

- Modelowanie innych środowisk (pracy, dokumentów, zasobów, IT).

Jedną z podstawowych korzyści wynikających z wdrożenia zarządzania procesowego w organizacji jest integracja różnych „środowisk”

wewnątrzorganizacyjnych, takich jak środowisko pracy, zasobów materialnych, IT i dokumentacji. Będą one służyć budowaniu referencji w modelach procesów.

- Ustalenie referencji pomiędzy procesami i innymi środowiskami.

Etap ten polega na integracji modeli procesów z innymi środowiskami opracowanymi dla organizacji, takich jak środowisko pracy, zasobów materialnych, IT i dokumentów. W modelach wprowadza się referencje do osób odpowiedzialnych np. za wykonanie zadania, nadzór czy konsultacje, programów komputerowych koniecznych do realizacji danej czynności oraz dokumentów, np. aktów prawnych i formularzy.

- Monitorowanie wskaźników, audyty.

Zarządzanie procesowe polega na przekazaniu licznych uprawnień do zarządzania procesami ich liderom. Kierownictwo urzędu dzięki narzędziom do monitorowania poziomu realizacji celów operacyjnych może na bieżąco analizować stopień ich realizacji. Audyty wewnętrzne, narzędzie wykorzystywane również w systemach zarządzania jakością opartych na normie ISO 9001, pomagają stwierdzić zgodność przyjętych założeń systemowych ze stosowaną w poszczególnych procesach praktyką.

- Doskonalenie procesów (działania korygujące i zapobiegawcze).

Uzyskane z monitoringu, audytów wewnętrznych, kontroli prowadzonych w urzędzie, benchmarkingu, a także skargi i wnioski klientów powinny przekładać się na podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych, czyli doskonalenie procesów. Ta dynamika jest niezbędna w dzisiejszej rzeczywistości nieustannej zmiany, w jakiej funkcjonuje współczesny urząd gminy. Nie można zatem powiedzieć, że opracowane dzisiaj modele procesów będą aktualne jutro. Potrzeby klientów szybko się zmieniają, a wraz z nimi szybko powinien zmieniać się proces.

Wprowadzenie wszystkich omówionych powyżej etapów jest konieczne dla efektywnego wdrożenia zarządzania procesowego w organizacji publicznej. Tak skonstruowany model zapewnia efekt synergii i integracji rozproszonych zasobów organizacji i technik zarządczych. Jak pisze P. Grajewski, zarządzanie procesowe ma pozytywny wpływ na klimat zaangażowania i współpracy między członkami organizacji. „Jest to rezultat dobrego rozumienia celów organizacji,

a zwłaszcza zależności i powiązań pomiędzy realizatorami, których grupuje się w wielodyscyplinarne zespoły procesowe. Osiągany wyższy poziom elastyczności, lepsza koordynacja działań i efektywny przepływ informacji przyczyniają się do bardziej harmonijnej pracy i kooperacji w ramach firmy” (Grajewski, 2007).

### **Wdrażanie zarządzania procesowego samo w sobie jest procesem.**

Może nie być racjonalne gwałtowne porzucanie struktury funkcjonalnej opartej na wyspecjalizowanych komórkach i zadaniach na rzecz zarządzania procesowego. Raczej ten proces powinien mieć charakter ewolucyjny, aby nie powodować nadmiernego chaosu organizacyjnego, a także unikać dużych napięć i konfliktów związanych ze zmieniającymi się kompetencjami, utratą władzy i wpływów. Konsekwentne, rozłożone w czasie przechodzenie od jednego modelu do drugiego przynieść powinno większe korzyści. Pracownicy przyzwyczajają się do uczestniczenia w zespołach realizujących proces, zaczynają rozumieć zależności pomiędzy potrzebami klientów, ich pracą a produktem finalnym i zaczynają siebie postrzegać jako klientów wewnętrznych i domagać się jakości w procesach wewnętrznych. Kadra zarządzająca, dzięki systemowi monitorowania realizacji celów i audytom jakości, przewycięża lęk przed upelnomocnieniem pracowników i obawę, że zarządzanie urzędem wymknie się spod kontroli. Organizacja procesowa to zatem organizacja elastyczna, szybka i przyjazna klientowi.

A. Blikle (Blikle, 2001) zwraca uwagę na trzy zasady leżące u podstaw Total Quality Management:

- zasadę doskonalenia (stałego doskonalenia),
- zasadę racjonalności (myślenia systemowego),
- zasadę jedności (współpracy i życzliwości).

Wskazane powyżej zasady pozwalają zauważyć w normie ISO 9001 te wartości, które może wnieść również dla organizacji nienastawionych na przynoszenie zysku. Mają one kluczowe znaczenie dla wdrożenia zarządzania procesowego.

## **ZASADA DOSKONALENIA**

Proces stałego doskonalenia oparty jest na modelu opracowanym przez W. Deminga określanym kołem Deminga lub modelem PDCA. Planujemy na-

sze działania, uwzględniając cele strategiczne, wykorzystując symulację (*plan*) i następnie przystępujemy do realizacji zamierzonego planu (*do*). Proces ten jest poddawany systematycznej kontroli i analizom (*check*) prowadzącym do korekty, jeżeli zachodzi potrzeba, albo – co lepiej – do innowacji, kreatywnego rozwinięcia pierwotnego planu. Ostatnim etapem jest wdrożenie działań po modyfikacjach (*act*), a więc realizacja usługi na optymalnym w danym momencie poziomie jakościowym. Stałość doskonalenia oznacza tutaj nieustanne powtarzanie cyklu i osiąganie zgodności z wyzwaniami płynącymi ze strony klientów, rozwoju technologicznego, otoczenia prawnego i konkurencyjnego. Norma ISO 9001 wprowadza w tym kontekście trzy narzędzia: audyty jakości, działania korygujące i działania zapobiegawcze (ISO 9001, 2009).

Zaufanie nie jest zaprzeczeniem monitorowania czy kontroli wyników. Takie przeświadczenie bierze się być może stąd, że u podstaw tradycyjnego zarządzania leży przekonanie, że ludziom nie można i nie należy wierzyć, tylko kontrolować. Ponieważ działanie w warunkach uogólnionej niepewności wymaga szybkości, elastyczności i innowacyjności, a kontrola *ex ante* spowalnia podejmowanie decyzji, natomiast kontrola *ex post* zachęca do postaw konwencjonalnych, schematycznych i konformistycznych, czy należy całkowicie zaprzestać kontroli? Można by odpowiedzieć tak przy założeniu, że wszyscy pracownicy osiągnęli taki poziom świadomości i zaangażowania, że wystarczy w zupełności samokontrola. Rzeczywistość jest jednak bardziej złożona. Zaproponowane w normie jakościowej ISO 9001 narzędzie, jakim jest audyt jakości, zdaje się być ciekawym pomysłem łączącym zaufanie z funkcjami kontrolnymi. Przeszkoleni audytorzy, będący pracownikami danej organizacji, zgodnie z przyjętym planem spotykają się z liderami procesów, aby porozmawiać o osiągniętych celach wyznaczonych dla procesu, porównać praktykę z dokumentacją, losowo zweryfikować zapisy, a co może najważniejsze – doprowadzić do samorefleksji osób zaangażowanych w proces na temat zagrożeń i ryzyka, które w nim występuje. Audyt jest narzędziem dialogicznym, w którym obie strony są równe – nie ma mowy o uprzywilejowaniu audytorów. Oczywiście, jeżeli w wyniku audytu zostanie stwierdzona niezgodność z wymaganiami jakiegoś interesariusza procesu, wtedy należy niezwłocznie podjąć działania korygujące, ale celem nie jest poszukiwanie winnego pracownika i jego przykładowe ukaranie, lecz poszukiwanie

przyczyny niezgodności, co jest niewspółmiernie ważniejsze dla zaprojektowania działań zapobiegawczych na przyszłość. Audyt zatem może być niekonfrontacyjnym spotkaniem dwóch stron, które tylko pozornie są stronami, bo tak naprawdę chodzi im o to samo – rozwój organizacji, jej doskonalenie, rozpoznanie i oswojenie ryzyka. Może też audyt, w zależności od intencji audytorów i audytowanych, czy szerzej kultury organizacyjnej i stylów przywództwa, stać się najzwyczajszą represyjną kontrolą, która z powyżej przedstawionymi dialogicznymi założeniami nie ma nic wspólnego. Zaburzona wtedy jest równowaga pomiędzy zaufaniem a koniecznością nadzoru. Kontrola staje się dominująca, a w organizacji budowane są relacje oparte na strachu i ukrywaniu, zamiast rozwiązywaniu problemów. W takim przypadku audyt jakości staje się straconą szansą organizacji w budowaniu wartościowych relacji wewnętrznych.

Jeżeli niezgodność zostanie wykryta (samokontrola, nadzór kierowniczy, audyt jakości, kontrole wewnętrzne i zewnętrzne, skarga/reklamacja klienta, analiza badania percepcji klientów), należy niezwłocznie podjąć działania korygujące, składające się z dwóch elementów – działań naprawczych (korekcyjnych) i działań zapobiegawczych. Działania korekcyjne sprowadzają się do naprawienia błędu – wykonania usługi raz jeszcze, poprawnie. Ważniejsze natomiast z punktu widzenia organizacji są działania zapobiegawcze, które sprowadzają się w pierwszej kolejności do analizy przyczyny wystąpienia niezgodności, wdrożenia takich działań, które w przyszłości mają zapobiegać ponownemu wystąpieniu niezgodności i, po pewnym czasie, oceny skuteczności działań. Oczywiście korzystniejsze jest nie czekanie na wystąpienie niezgodności, ale podejmowanie działań zapobiegawczych na podstawie analizy ryzyka wystąpienia niekorzystnych dla organizacji potencjalnych zdarzeń oraz analizy wyników badania percepcji klientów.

Pierwsza bariera, na jaką natrafi menedżer, chcący promować uczenie się na błędach wśród swoich pracowników, ma charakter kulturowy. Nie jest premiowane społecznie przyznanie się do błędu czy porażki. Błąd wpisany jest w ludzkie działanie, ale można w nim zobaczyć okazję do uczenia się, poprawy własnych działań i usprawnienia organizacji. Stanie się tak, kiedy wspierać będziemy postawy nacechowane szczerością, otwartością, nonkonformizmem, premiować zdolność podejmowania ryzyka i eksperymentowania.

Inną barierą we wdrożeniu organizacyjnego programu uczenia się na błędach jest rywalizacja, stojąca w opozycji do ducha współpracy. Bardzo często wiedza niezbędna do zaplanowania i podjęcia skutecznych działań korygujących lub zapobiegawczych wymaga namysłu i współpracy wielu osób – rodzi się w dialogu, a nie w egoistycznej rywalizacji. Dla starożytnych Greków *dialogos* oznaczał swobodny przepływ znaczeń w obrębie grupy, umożliwiający jej odkrycie wiedzy niedostępnej indywidualnie. Pewien rodzaj wiedzy organizacja może wytworzyć tylko w zespole. Rywalizacja sprzyja zamykaniu pod dywan, nieprzyznawaniu się do błędów, szukaniu łatwych usprawiedliwień lub, co gorsza, winnych, tam gdzie ich nie ma – w imię osobistego, partykularnego interesu. Liczą się cele osobiste, często niezbieżne z celami organizacji. Jaki model zostanie przyjęty przez organizację zależy w dużej mierze od nastawienia kierownictwa i preferowanych przez nich postaw. Nie bez znaczenia są również modele myślowe, głęboko zakorzenione założenia, uogólnienia, które wpływają na nasz sposób pojmowania świata i podejmowania działań. Ukryte modele myślowe w procesie oduczania się złych praktyk mogą odegrać główną rolę hamulcowego i odpowiadać za nieskuteczność wprowadzanych zmian. Aby je zmienić potrzebne jest wytrwałe planowanie i realizowanie odpowiednich programów szkoleniowych, poprzedzone wnikliwą diagnozą.

## ZASADA RACJONALNOŚCI – MYŚLENIE SYSTEMOWE

Systemowe podejście do zarządzania jest również jednym z postulatów standardu ISO 9001. Racjonalne myślenie o organizacji zakłada widzenie jej jako systemu powiązanych ze sobą, współzależnych elementów, dających nie zwykłą sumę, ale synergię. Podejście procesowe pozwala spełnić postulat zarządzania systemowego, bo scala wszystkie podsystemy organizacji i umożliwia generowanie wartości dodanej – dla klientów, interesariuszy i wreszcie dla samej organizacji.

**Zasada jedności** – współpraca i życzliwość odnosi się do etosu pracy. Zbudowanie wartościowego etosu jest zadaniem dla menedżera może najtrudniejszym, ale na pewno fundamentalnym dla zadań pozostałych.

Powinnością menedżerską jest budowanie jedności organizacji, jako budowanie wspólnego i przyjaznego etosu, który chronić ma przed niepewnością



i nieustanną potrzebą dostosowań i zmian. Lęk przed nieznanym oswaja poczucie bycia we właściwym miejscu, z właściwymi ludźmi.

## STANDARYZACJA PROCESÓW

Poniżej zaprezentowane zostaną podstawowe korzyści płynące ze standaryzacji procesów w administracji publicznej:

- **wypracowanie i upowszechnienie najbardziej skutecznej i efektywnej dobrej praktyki w danym obszarze**

Mamy tutaj do czynienia z dwiema równoległymi płaszczyznami. Jedną wiąże się z pojęciem „wypracowywania” standardów. Otóż nie powinno się standardów narzucać, ale tworzyć platformę dyskusji, gdzie elementy standardów będą uzgadniali zainteresowani. Tylko wtedy jest szansa odkrycia optymalnych dobrych praktyk, a zarazem zminimalizowania niechęci do zmiany, co właśnie może być zasługą współpracy i zaangażowania. Innym zagadnieniem jest sukces upowszechnienia standardów. Nawet najlepsza dobra praktyka pozostanie martwą literą, jeśli nie zostanie upowszechniona, a zatem przyjęta i popularyzowana w postaci szkoleń, publikacji, portali wiedzy i nowoczesnych narzędzi informatycznych wspierających ten proces.

- **łatwość w przenoszeniu standardu do innej instytucji**

Standard, zgodnie ze swoją definicją, zakłada pewną uniwersalność zastosowania. Opracowany standard może być więc implementowany do innych organizacji, które mają podobną specyfikę, podobny zakres usług. Oczywiście ruch ten może być poziomy, np. standardy wypracowane i przyjęte przez wybrane pilotażowo urzędy z łatwością mogą być wprowadzane w podobnych urzędach, a także pionowo – standardy sprawdzone w administracji centralnej, mogą być wykorzystywane w administracji różnych szczebli, a także wdrażane w innych organizacjach sektora publicznego, np. agencjach rządowych i współpracujących z urzędami organizacjach społecznych.

- **wspólny kod, przyjęty język standardu umożliwiający benchmarking**

Podstawą tworzenia standardu jest przyjęcie wspólnego kodu. Mam tutaj na myśli opracowanie zarówno słownika definicji i podstawowych pojęć używa-



nych w opisie procesów, jak też wspólnego narzędzia modelowania, co sprawia, że standardowe procesy stają się porównywalne. Takie podejście do budowy standardów umożliwia benchmarking organizacji publicznych. Ponieważ sposób realizacji procesów, które zostały objęte standardowym kodem jest bardzo podobny, można porównywać choćby poziom realizacji przyjętych celów, zarówno jakościowych, jak i ilościowych. Można zatem porównywać czasy realizacji poszczególnych zadań w procesie, terminy oczekiwania na realizację usługi, liczbę błędów popełnianych przy realizacji zadań, poziom zatrudnienia w procesie itp. Zauważyć też można, że taki standaryzujący kod nie musi mieć charakteru narodowego, ale może być ponadnarodowy, stając się podstawą benchmarkingu światowego. Takie próby już od ponad dwudziestu lat są podejmowane, choćby cztery edycje międzynarodowej normy poświęconej zarządzaniu jakością ISO 9001 czy europejskie metodyki samooceny i nagród jakościowych – CAF, EFQM.

- **ograniczenie kosztów niezgodności**

Jednym ze źródeł niezgodności jest niepewność, która pojawiać się będzie tam, gdzie wykonawca zadania nie ma wystarczającej wiedzy, jak dane zadanie wykonać. Niezgodność zawsze kosztuje. Może w obszarze administracji publicznej nie widać tego zjawiska tak wyraźnie, jak w przemyśle, gdzie straty częstokroć mają charakter materialny, ale mogą być i tutaj nie mniej dotkliwe. Kosztem jest czas, który pracownicy poświęcają na poprawę źle przygotowanego pisma, informacji, decyzji itp. Na ogół ten koszt nie jest nigdzie ewidencjonowany, może nawet jako koszt nie jest traktowany. Oczywiście kosztem, i to już bardzo wymiernym, są odszkodowania wypłacane przez administrację w wyniku wydania decyzji niezgodnych z prawem i skutecznie zaskarżonych przez obywateli, a także utrata zaufania społecznego i nietrafione kierunki rozwoju strategicznego, których koszty mogą być widoczne przez pokolenia. Standaryzacja procesów w administracji może istotnie ograniczyć koszty niezgodności. Pracownicy, dzięki opisanym ścieżkom proceduralnym, zawierającym aktualne przepisy prawa, niezbędną wiedzę odnośnie terminów, obowiązujących druków, pracują w środowisku, w którym ryzyko błędu jest ograniczone, a co ważniejsze, dzięki doskonaleniu standardów, kiedy niezgodność wystąpi po raz pierwszy, podejmuje się systemowe działania korygujące,

które jeśli zostały podjęte skutecznie, eliminują przyczyny takich niezgodności, a w konsekwencji koszty.

- **ułatwienie monitorowania i audytowania procesów**

Opomiarowanie procesów pozwala monitorować ich efektywność. Po ustaleniu celów, które należy w procesie osiągnąć, można w modelu procesu ustanowić punkty kontrolne, w których systematycznie pozyskiwana jest wiedza choćby o terminowości realizacji zadań lub o ich jakości. Doceniana jest również waga audytu, jako narzędzia pozwalającego stwierdzić, czy prowadzone działania są zgodne z prawem, standardami, umożliwiającą zidentyfikowanie słabych stron, obszarów ryzyka i zaproponowanie działań doskonalących. Procesy, które zostały poddane standaryzacji łatwiej poddają się audytowi, ponieważ ich przebieg jest przewidywalny i opisany, poddawany, o czym już była mowa powyżej, monitorowaniu jakości i efektywności.

- **skrócenie czasu adaptacji do procesu nowych pracowników**

Częstokroć najslabszym ogniwem procesów w organizacji publicznej są słabo przygotowani do ich realizacji pracownicy. To dlatego wiele negatywnych opinii na temat jakości pracy służb publicznych dotyczy kompetencji pracowników, ich zachowań, empatii. Rzecz dotyczy w jakimś stopniu pracowników doświadczonych, którzy są już być może wypaleni zawodowo, ale również nowo zatrudnionych, którym nie zapewniono odpowiedniego treningu i wsparcia w postaci standardów działania w procesach. Profesjonalnie skonstruowany model procesu zawiera nie tylko ścieżkę procedury, ale również wskazuje zależności komunikacyjne, w jakie powinien wejść wykonawca czynności (nadzór, konsultacja, informacja), bazę łatwo osiągalnych i aktualizowanych druków, formularzy, aktów prawnych itp., a także informacje o terminach i przyjętych celach oraz wskaźnikach dla procesu. Zainwestowany w takie opracowania modeli i standaryzację procesów czas zwróci się zwłaszcza wtedy, kiedy mamy do czynienia z dużą fluktuacją kadr i koniecznością częstego wprowadzania nowo zatrudnionych pracowników na stanowisko pracy. Nie tylko skrócony zostaje czas przygotowania takiego pracownika do samodzielnego wykonywania zadań, ale też, co ma związek z omawianą powyżej korzyścią ograniczania kosztów niezgodności, zmniejszona zostaje liczba niezgodności, których źródłem jest niewiedza i niepewność.

## POWIĄZANIE ZARZĄDZANIA PROCESAMI Z ZARZĄDZANIEM STRATEGICZNYMI I ELEMENTAMI KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Planowanie strategiczne jest kluczowym procesem w działalności organizacji publicznej. To dzięki niemu projektowana jest zmiana, mająca na celu dostosowanie urzędu do płynnych warunków otoczenia, a także do zmieniających się oczekiwań klientów. Dobrze przygotowana i wdrożona strategia ma „zapobiegać kosztownemu i nieefektywnemu rozwojowi przez kryzysy i zaoszczędzić gwałtownych wstrząsów i rewolucji” (Koźmiński, Jemielniak 2008, s. 358). Jednak sposób jej realizacji wymaga nie tylko stałego monitorowania, ale również korygowania wytyczonych ścieżek osiągania celów strategicznych. Planowanie strategiczne i operacyjne, jako proces zarządczy i podstawowy dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju organizacji publicznej, składać się może z 3 podprocesów: „Opracowanie i monitorowanie strategii i polityk urzędu”, „Ustalanie planów pracy, zadań i celów operacyjnych na dany rok” i „Sprawozdawczość w zakresie realizacji planów przychodów i kosztów, pracy, zadań i celów operacyjnych na dany rok”.

Pierwszy z podprocesów, „Opracowanie i monitorowanie strategii i polityk urzędu”, rozpoczyna się od zdefiniowania szans rozwojowych organizacji publicznej, a także dostosowania bieżącej i przyszłej działalności do wyzwań współczesności. Opracowane cele strategiczne i polityki organizacji publicznej przekładane zostają na zadania realizowane w poszczególnych procesach. Ta operacjonalizacja celów polega nie tylko na wyznaczeniu celów cząstkowych, ale również wskaźników i wartości oczekiwanych w danym czasie dla wszystkich zidentyfikowanych w organizacji publicznej procesów. Dalsze działania mają związek z monitorowaniem realizacji celów. Wykorzystywane narzędzia to audyty wewnętrzne i kierowniczy przegląd systemu zarządzania, które są elementami kontroli zarządczej. Podejście procesowe do zarządzania strategicznego pozwala jednoznacznie określić odpowiedzialności za poszczególne fazy procesu, a także efektywnie zarządzać zmianą. Wprowadzanie korekt do celów strategicznych odbywa się systemowo – proponują je dyrektorzy organizacji publicznej, właściciele procesów i audytorzy wewnętrzni, a zmiany te są inicjowane lub zatwierdzane podczas kierowniczego przeglądu zarządzania. Zarządzanie

procesem ustalania celów strategicznych również podlega pewnej parametryzacji, stąd zasadne jest wyznaczenie celów operacyjnych dla tego procesu, które mogą obejmować:

- opracowanie i przyjęcie celów strategicznych,
- monitorowanie stopnia wykonania celów strategicznych,
- wykonanie celów strategicznych na założonym w planie poziomie, opomiarowane następującymi wskaźnikami,
- dotrzymanie ustalonych terminów opracowania celów strategicznych,
- zrealizowanie kierowniczych przeglądów zarządzania w ustalonych terminach,
- procentowy (lub opisowy) poziom wykonania poszczególnych celów strategicznych,
- ocena jakościowa realizacji strategii (badania percepcji organizacji publicznej wśród odbiorców).

Jak łatwo zauważyć, oprócz wskaźników ilościowych wprowadzony może zostać również wskaźnik jakościowy, który oparty został na wynikach z badania satysfakcji klientów organizacji publicznej. Dla każdego procesu powinny być zidentyfikowane i opisane ryzyka, związane z realizacją celów w procesie. W omawianym procesie mogą to być: brak mechanizmów (lub ich słabość) do monitoringu zadań i celów, nieadekwatna do zadań i celów struktura organizacyjna, nieprzekazywanie kluczowych informacji – słaby system komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, a także brak źródła finansowania niezbędnych działań statutowych i misyjnych.

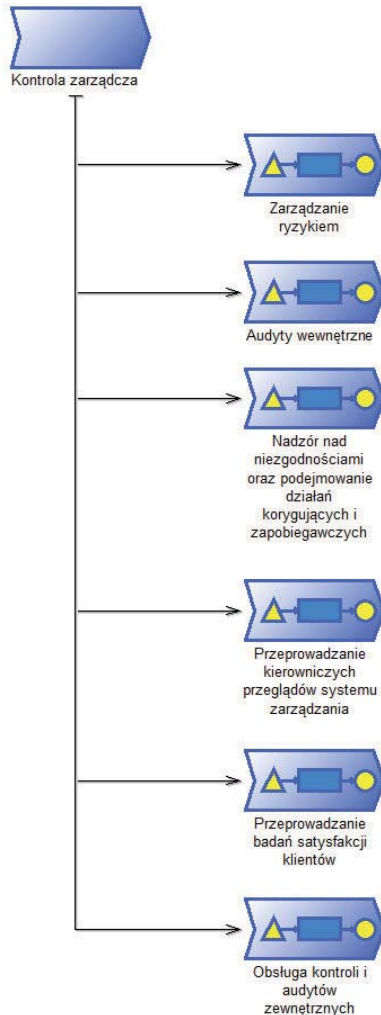
Ustawa o finansach publicznych definiuje kontrolę zarządczą jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (Ustawa o finansach publicznych, art. 68).

Cele kontroli zarządczej wskazane w ustawie obejmują:

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczność i efektywność działania,
- wiarygodność sprawozdań,
- ochronę zasobów,

- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- zarządzanie ryzykiem (Ustawa o finansach publicznych, art. 68).

Tak zdefiniowane cele mogą stanowić podstawę stworzenia systemowego rozwiązania w organizacji publicznej, jakim jest proces „Kontrola zarządcza” przedstawiony na Rys. 5.



Rys. 5. Mapa procesu „Kontrola zarządcza w organizacji publicznej”  
Oprac. własne

Ponieważ założenia podprocesu „Audyty wewnętrzne” omówione zostały już powyżej, a zarządzaniu ryzykiem poświęcony jest osobny rozdział monogra-

fii, chciałbym skoncentrować się na trzech innych podprocesach, a mianowicie „Przeprowadzanie badań satysfakcji klientów”, „Nadzór nad niezgodnościami/zgłaszanymi skargami oraz podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych” i „Przeprowadzanie kierowniczych przeglądów zarządzania”. Jednym z mankamentów systemów zarządzania polskimi urzędami jest brak lub słabe rozpoznanie oczekiwań odbiorców i satysfakcji po otrzymaniu przez nich usług świadczonych przez organizacje publiczne. To zaniechanie badań, opieranie się na wyobrażeniach pracowników, co jest interesujące dla interesariuszy prowadzi w prostej linii do rozminięcia się z ich oczekiwaniami. Jakość definiowana jest dzisiaj jako zgodność z wymaganiami klientów, zatem nie można mówić o wysokiej jakości usług, jeśli nie są znane wymagania interesantów. W omawianym podprocesie takie badania są przeprowadzane co najmniej raz w roku i na podstawie analizy wyników formułowane są rekomendacje dotyczące działań doskonalących. Każda niezgodność lub potencjalna niezgodność stwierdzona w organizacji publicznej skutkuje uruchomieniem podprocesu kontroli zarządczej, jakim jest „Nadzór nad niezgodnościami/zgłaszanymi skargami oraz podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych”. Wejścia, które uruchamiają ten podproces, to nie tylko niezgodności z prawem zewnętrznym, wewnętrznym, politykami, ale także niezgodności związane z brakiem realizacji uzasadnionych wymagań klientów. Każda niezgodność (oczywiście z wyłączeniem zupełnie błahych, występujących przypadkowo uchybień) podlega rejestracji i przeprowadzana jest analiza zasadności zgłoszenia niezgodności/skargi. W przypadku, kiedy zostaje uznana zasadność interpretacji zdarzenia jako niezgodności, rozpoczyna się nie tylko usuwanie skutków, ale przede wszystkim poszukiwanie przyczyn niezgodności. Zatwierdzone przez dyrektora działania korygujące i zapobiegawcze wdrażane są przez właściciela procesu. Działania te są monitorowane, a skuteczność wprowadzonych rozwiązań prewencyjnych podlega ocenie podczas kolejnych audytów. Proces ten ma również ścisły związek z zarządzaniem ryzykiem.

Najważniejszy, bo scalający informacje z poprzednio omówionych procesów, jest podproces „Przeprowadzanie kierowniczych przeglądów systemu zarządzania”. Podproces ten ma kluczowe znaczenie dla procesu „Kontrola zarządcza”, ponieważ to podczas odbywających się np. dwa razy w roku kierow-

nicznych przeglądów systemu zarządzania omawiane są analizy efektywności i skuteczności wszystkich procesów zidentyfikowanych w organizacji publicznej. W spotkaniach tych, którym przewodniczy dyrektor, biorą udział właściciele procesów i audytorzy wewnętrzni. Pełnomocnik dyrektora ds. systemu zarządzania przygotowuje analizy dotyczące niezgodności, które wystąpiły w organizacji publicznej od czasu poprzedniego przeglądu, prezentuje także skuteczność podjętych działań korygujących, zapobiegawczych i doskonalących, a także wyniki badania satysfakcji klienta. Dokonywany jest również przegląd mapy ryzyka i podejmowane decyzje co do jego modyfikacji i wprowadzania nowych mechanizmów zabezpieczających urząd przed materializacją niepożądanego ryzyka. Bardzo istotnym elementem kierowniczego przeglądu zarządzania jest weryfikacja misji, wizji, celów strategicznych i polityk organizacji publicznej i podejmowanie decyzji, co do wyznaczania nowych celów, w tym operacyjnych dla poszczególnych procesów. Kierownicze przeglądy zarządzania są rozwiązaniem systemowym, protokoły przygotowywane są przez pełnomocnika i zatwierdzane przez dyrektora, a następnie przekazywane właścicielom procesów, stanowiąc prawo wewnętrzne. W wyniku podjętych decyzji modyfikowana jest dokumentacja urzędu, na podstawie zmian prawa, wiedzy wewnątrzorganizacyjnej wynikającej z analizy przyczyn niezgodności i powodów niezrealizowania wyznaczonych celów, a także uwzględniane są zidentyfikowane wymagania interesariuszy.

## ZAKOŃCZENIE

Współczesne zarządzanie organizacjami publicznymi, wobec poszerzającego się prawnego zakresu zadań, zwiększającej się liczby etatów, a przede wszystkim wysokiego standardu jakościowego usług oczekiwanych przez klientów, wymaga poszukiwania i stosowania nowoczesnych metod i technik zarządzania, które coraz częściej są wspierane poprzez narzędzia elektroniczne. Do takich narzędzi należy systemowe zarządzanie procesami oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej. Za wprowadzeniem tych rozwiązań w organizacji publicznej przemawiają następujące argumenty:

- równocześnie może być wprowadzone we wszystkich obszarach,
- pozwala osiągnąć efekt skali,

- pozwala zoperacjonalizować strategię poprzez „technologiczne” ścieżki procesów,
- pozwala zarządzać efektywnie i skutecznie poprzez wyznaczanie i nadzór nad celami oraz powiązanie procesów z „produktami” organizacji publicznej, które z kolei odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby klientów i interesariuszy,
- marginalizuje myślenie o własnym obszarze działania (z natury rzeczy fragmentarycznym) na rzecz holistycznego, całościowego myślenia o organizacji publicznej i współdziałania na jego rzecz,
- jednoznacznie wskazuje uprawnienia i odpowiedzialności konkretnych osób, które otrzymują pełnomocnictwa w tym zakresie.

Brak podejścia procesowego może prowadzić do pułapek w wewnętrznej koordynacji działań i kooperacji komórek, do dublowania czynności, generowania dodatkowych kosztów i nieracjonalnego angażowania zasobów (Fließ, 2004). Dla menedżera zilustrowanie procesu w postaci uporządkowanej sekwencji działań, wykorzystującej zasoby w odniesieniu do ustalonych celów, ma jeszcze jedną wartość – pozwala prowadzić symulacje. Kiedy mamy do czynienia z usługami złożonymi, w których biorą udział liczne komórki, jest szczególnie ważne, aby zidentyfikować wąskie gardła, miejsca, gdzie może wystąpić błąd, gdzie zasoby są niewystarczające albo niewłaściwe, a właśnie symulacja procesu pozwala uchronić organizację od wystąpienia błędu w rzeczywistości (lub choćby ograniczyć prawdopodobieństwo jego wystąpienia).

Norma ISO 9001 zakłada, że proces, przekształcając wejścia w wyjścia, ma tworzyć wartość dodaną (ISO 9001, 2009). W urzędzie administracji publicznej, tak jak w organizacjach biznesowych, wejściem do procesu będą potrzeby klienta, wyjściem – produkt, wykonana usługa i poziom satysfakcji klienta. Wartość dodana wytworzona w procesach zachodzących w urzędzie ma nie tylko wymiar ekonomiczny; możemy zdefiniować ją przede wszystkim jako dobro wspólne lub dobro publiczne.

Wreszcie, na koniec, spójrzmy do jednego z ostatnich dokumentów strategicznych, zgłoszonego do dyskusji społecznej dokumentu „Sprawne Państwo 2011–2020”. Autorzy, dokonując analizy sprawności państwa pod kątem mocnych i słabych stron, wskazali wśród słabości te, które wynikają właśnie z bra-



ku przyjęcia modelu zarządzania procesami, zarządzania strategicznego, zarządzania przez cele i innych mechanizmów kontroli zarządczej, np. rozbudowane, nieefektywne struktury organizacyjne oraz niedostateczny poziom wykorzystania nowoczesnych narzędzi zarządzania, nieefektywne zarządzanie instytucjami publicznymi, opóźnienia w informatyzacji (e-administracji) oraz brak kompleksowej integracji systemów informatycznych, brak ujednoliconych standardów komunikacji i przepływu informacji, niski poziom koordynacji w obszarze zarządzania, programowania strategicznego i prowadzenia polityk rozwoju, nadmierna liczba regulacji prawnych (inflacja prawa) oraz wysoka jego szczegółowość, a także niska przejrzystość procedur legislacyjnych, brak wypracowanych skutecznych standardów komunikacji i dialogu społecznego, brak standardów usług publicznych.

Zagrożenia natomiast to: biurokratyczne stosowanie prawa, wzrost liczby nowych zadań, **podporządkowanie myślenia strategicznego możliwościom pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych**, niedostateczne uelastyczenie procedur i kanałów przepływu informacji, błędne określenie obszarów priorytetowych w politykach rozwoju, brak standaryzacji usług publicznych oraz w niewielkim stopniu zlecanie wykonywania usług publicznych podmiotom niepublicznym, odpływ specjalistów do sektora prywatnego i brak wystarczających środków finansowych na zatrudnienie wysokokwalifikowanej kadry urzędniczej (Sprawne Państwo 2011–2020, s. 23). Jeśli do tych zagrożeń i słabości polskich organizacji publicznych dodamy długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy, brak możliwości załatwienia jej od ręki, długie kolejki, opieszałość urzędników czy przedmiotowe traktowanie interesantów, to uświadomimy sobie skalę wyzwań modernizacyjnych, przed jakimi stoją polskie urzędy, a równocześnie przydatność, czy nawet konieczność wdrażania takich narzędzi zarządzania, jakim jest zarządzanie procesami.

### Literatura:

- Batko R. „Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej” w: K. Lisiecka i T. Papaj (red.) *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*. Katowice: Śląskie Centrum Społeczeństwa Informatycznego & Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2009a.
- Batko R. „Urząd gminy jako organizacja procesowa”, *Zarządzanie publiczne. Zeszyty Naukowe ISP UJ*, 4 (8), 2009b.

- Batko R. *Zarządzanie jakością w urzędzie gminy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009c.
- Batko R. i Kotowski R. *Nowoczesne muzeum. Dziedzictwo i współczesność*. Kielce: Muzeum Narodowe w Kielcach, 2010.
- Batko R. „Wprowadzanie mechanizmów kontroli zarządczej w polskich organizacjach publicznych jako odpowiedź na potrzebę doskonalenia zarządzania organizacją na przykładzie Muzeum – Zamku w Łańcucie” w: E. Skrzypek (red.) *Zasoby niematerialne jako narzędzie doskonalenia organizacji*. Lublin: Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą Wydział Ekonomiczny UMCS, 2011.
- Batko R. „Zarządzanie procesowe jako element systemu zarządzania jakością opartego na wymaganiach międzynarodowej normy ISO 9001:2008. Zastosowanie modelu w urzędach administracji publicznej”. Olsztyn: Wydawnictwo UWM (w druku).
- Blikle A. *Doktryna Jakości*. Pobrane z WWW 28.12.2011 <http://firmyrodzinne.pl/download/tqm/Doktryna-jakosci.pdf>, 2011.
- Chourabi H., Mellouli S. i Bouzlama F. „Modeling e-government business processes: New approaches to transparent and efficient performance”, *Information Polity*, 14, 2009.
- Davenport T. i Short J. „The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign”. *Sloan Management Review*, Summer, 31/4, 1990.
- Deming W.E. *Out of the crisis*. Cambridge: The MIT Press, 2000.
- Fließ S. i Kleinaltenkamp M. „Blueprinting the service company: managing service processes efficiently” *Journal of Business Research*, 4 (57), 2004.
- Grajewski P. *Organizacja procesowa*. Warszawa: PWE, 2007.
- Hammer M. „Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate”. *Harvard Business Review*, nr 7–8, 1990.
- Hammer M. i Champy J. *Reengineering w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Neumann Management Institute, 1993/1996.
- ISO 9000 *Norma PN-EN ISO 9000:2006, Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia*. Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny, 2006.
- ISO 9001 *Norma PN-EN ISO 9001:2009, Systemy zarządzania jakością – Wymagania*. Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny, 2009.
- Jemielniak D. i Koźmiński A.K. (red.) *Zarządzanie wiedzą. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007.
- Sharp A. i McDermott P. *Workflow modeling. Tools for Process Improvement and application Development*. Norwood: Artech House, 2001.
- Sprawne Państwo 2011–2020, *Projekt strategii Sprawne Państwo 2011–2020*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 2011.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006.
- Ustawa o finansach publicznych, *Dziennik Ustaw*, Nr 157, poz.1240, 2009.

Dorota Major, Anna Sadowska, Paweł Schmidt  
PM Spółka z o.o.

# ZARZĄDZANIE PRZEZ PROJEKTY

## 1. WPROWADZENIE

Realizacja różnego rodzaju przedsięwzięć stała się charakterystycznym elementem naszego środowiska. Projekty towarzyszą nam zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym. Nie ma znaczenia charakter instytucji – projekty stały się wszechobecne.

Jednostki administracji publicznej są instytucjami o swoistej specyfice. Cele ich działalności różnią się od założeń strategicznych przedsiębiorstw komercyjnych. Jednak niezależnie od charakteru działania jednostki administracji publicznej realizują projekty. Często są to przedsięwzięcia bardzo złożone technicznie i organizacyjnie o bardzo wysokich budżetach, długim czasie trwania. Dodatkowo realizacja projektów przez jednostki administracji publicznej związana jest z szeregiem uwarunkowań formalnych i prawnych, które w sferze komercyjnej występują w znacznie mniejszym stopniu.

Dostęp do środków Unii Europejskiej otworzył przed Polską nowe szanse na realizację przedsięwzięć w obszarach społecznych czy infrastrukturalnych. Przedsięwzięcia te są zwykle złożonymi projektami nie tylko ze względu na zakres, ale również na konstrukcję budżetu oraz wymagania formalne dotyczące raportowania stanu projektów do instytucji finansujących.

Z podanych wyżej powodów wynika, że dla jednostek administracji publicznej kompetencje związane z zarządzaniem projektami stały się bardzo istot-

ne. W chwili obecnej, ze względu na powszechność projektów, istnieje wiele metodyk, narzędzi i technik wspierających zarządzanie nimi. Dobór optymalnego podejścia, które pozwoli stworzyć sprawnie działający system zarządczy dla projektów realizowanych w środowisku administracji publicznej, nie jest zadaniem prostym. Niniejszy artykuł stara się odpowiedzieć na pytanie – jak metodyki, narzędzia i techniki zarządcze mogą pomóc w realizacji przedsięwzięć prowadzonych w sektorze administracji publicznej.

Pierwsza część artykułu zawiera przegląd klasycznych metodyk zarządzania projektami. W drugiej części omówiono środowisko administracji publicznej z projektowego punktu widzenia. Trzecia część omawia techniki zarządzania projektami, stosowne według autorów artykułu do prowadzenia projektów w sektorze administracji publicznej.

## 2. PRZEGLĄD METODYK ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI

Często słyszymy, że projektami należy zarządzać. W tej części artykułu odpowiemy na pytanie, czy warto stosować formalną metodykę zarządzania projektami. Wprowadzenie metodyki jest związane z wprowadzeniem swobodnego reżimu w zarządzaniu projektami. Wymaga ustalenia jasnych zasad i konsekwentnego trzymania się tych zasad podczas realizacji projektu. Ogranicza „chodzenie na skrót” i działanie w sposób niezaplanowany, bez analizy podejmowanych czynności na parametry projektu.

Metodyka zarządzania projektami nie zagwarantuje sukcesu projektu, zagwarantuje jednak, że przedsięwzięcie będzie realizowane w sposób kontrolowany i bezpieczny. Schemat postępowania w sytuacjach typowych w projektach, bez względu na ich charakter czy branżę, w której są realizowane, będzie podobny.

Cechy dobrej metodyki zarządzania projektami (Kerzner, 2005):

- Powtarzalność, wypracowany standard zachowań, przebieg procesów czy obszary, które podlegają zarządzaniu w projekcie;
- Możliwa do nauczania, oparta na jednej terminologii i szczegółowym opisie zagadnień, jasno określonych definicjach i scenariuszach, skalowana do różnych projektów;

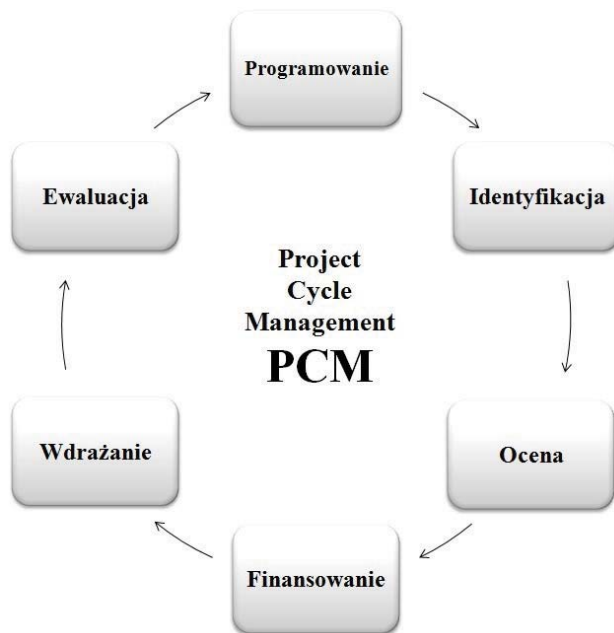
- Oparta na doświadczeniach wielu przedsięwzięć, zarówno tych zakończonych sukcesem, jak i tych, które się nie powiodły;
- Definiująca role i odpowiedzialności w zespole projektowym;
- Wmontowany system wczesnego ostrzegania o możliwych problemach;
- Zdolność dostosowania się do nieoczekiwanych zdarzeń.

Każda z metodyk zarządzania projektami opisuje dobre praktyki, czyli sposoby działania, które się sprawdziły i sprawiają, że projekty mają większe szanse na realizację z sukcesem, zapewniając osiągnięcie założonych celów. W niniejszym artykule omówimy trzy, najczęściej spotykane na rynku polskim, międzynarodowe standardy zarządzania projektami: PCM, PRINCE2® i PMBoK®.

### 1.1. PCM – Zarządzanie cyklem projektu

PCM (Project Cycle Management) – Zarządzanie Cyklem Projektu – to metodyka opracowana dla potrzeb Komisji Europejskiej zawierająca zestaw narzędzi opisujących projektowanie i zarządzanie przedsięwzięciami. Metodyka oparta jest na metodzie Tablicy Logicznej. Cel, który przyświecał tej metodyce, to poprawienie zarządzania zewnętrznymi programami współpracy, obejmujące zarówno podejście do tradycyjnych projektów, jak również do projektów sektorowych (Wydział Ewaluacji Europejskiego Biura Koordynacji Pomocy, 2001).

Warto nadmienić, że podejście PCM jest mocno związane z realizacją projektów dofinansowanych z Unii i dotyczy często projektów realizowanych przez administrację. Zarządzanie Cyklem Projektu stosowane jest zarówno do „projektu” – grupy działań mających na celu przyczynić się do osiągnięcia celu bezpośredniego projektu w ramach ściśle ustanowionego harmonogramu działań – jak i do „programu” – serii projektów, których wspólne cele przyczyniają się do osiągnięcia ogólnego celu na poziomie oddziaływania wobec danego sektora, kraju lub w skali ponadkrajowej (Wydział Ewaluacji Europejskiego Biura Koordynacji Pomocy, 2001).



Rys. 1. Schemat PCM

Oprac. na podstawie Wydział Ewaluacji Europejskiego Biura Koordynacji Pomocy, 2001

Zarządzanie Cyklem Projektu składa się z sześciu faz.

1. Programowanie – to faza, w której ustala się wytyczne i zasady współpracy pomiędzy Unią Europejską a danym krajem. W tej fazie, po analizie problemów i możliwości kraju aplikującego o pomoc unijną, przedstawia się ogólnie pomysły dotyczące programów i projektów oraz uzgadniane są kierunki pomocy UE zarówno tematycznie, jak i sektrowo. Wynikiem tej fazy jest tzw. Krajowy Dokument Strategiczny.
2. Identyfikacja – po opracowaniu Krajowego Dokumentu Strategicznego w fazie identyfikacji należy przeanalizować potrzeby, problemy i interesy partnerów oraz zidentyfikować pomysły przekładające się na konkretne projekty czy inne akcje pod kątem ewentualnych dalszych studiów. Wynikiem tej fazy są podjęte decyzje, czy stworzone opcje powinny być dalej zgłębiane i brane pod rozwagę, czy nie.
3. Ocena – trzecia faza to ocena, w której powinni uczestniczyć beneficjenci i inni partnerzy czynnie doprecyzowując założenia projektu.

To faza, w której powstaje szczegółowy schemat wdrażania, w skład którego wchodzi tablica logiczna wraz ze wskaźnikami rezultatu i wpływu i schemat wdrażania zasobów. Wynikiem tej fazy jest podjęta decyzja czy dany projekt finansować, czy nie.

4. Finansowanie – po podjętej decyzji o finansowaniu następuje formalne porozumienie z rządem danego kraju lub innym wyznaczonym podmiotem z uwzględnieniem uzgodnionego schematu pomocy.
5. Wdrażanie – faza wdrażania obejmuje wykorzystanie zaplanowanych zasobów do realizacji celów projektu przy założonym schemacie finansowania. W tej fazie projekt jest monitorowany i na końcu tej fazy podejmowana jest decyzja czy dany rodzaj wsparcia (projektu) zostanie przedłużony, czy zamknięty.
6. Ewaluacja – ostatnia, szósta faza Zarządzania Cyklem Projektu odpowiadająca za obiektywną i systematyczną ocenę zarówno prowadzonych, jak i realizowanych projektów czy programów pod kątem osiągniętych rezultatów, celów, procesu wdrożeniowego. Ewaluacja potrzebna jest, aby określić skuteczność rozwojową oraz sprawdzić, na ile warto kontynuować projekt, czy są obszary, w których należy go usprawnić, czy może powinien zostać zamknięty.

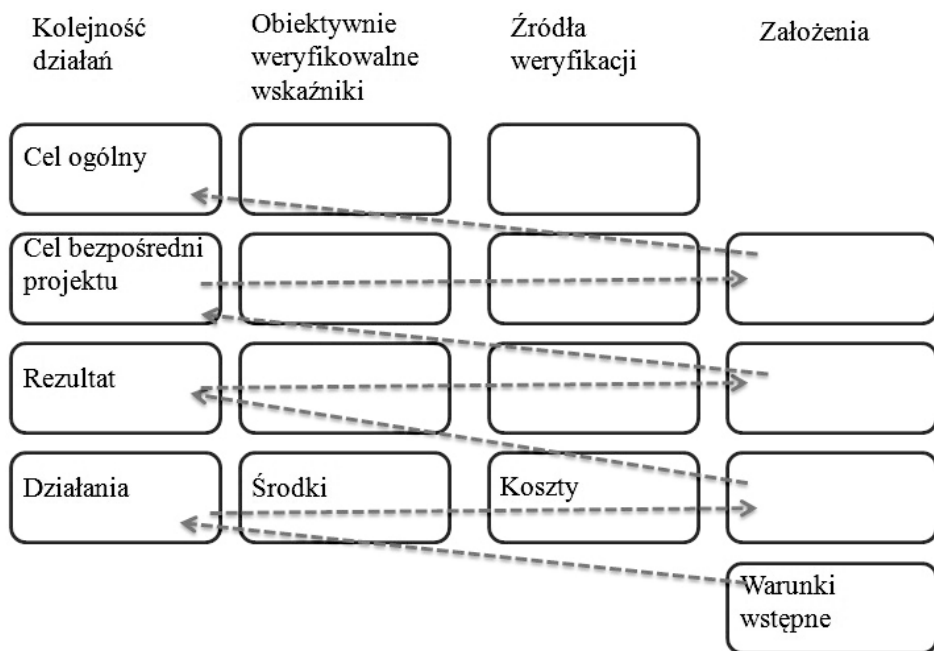
Zarządzanie Cyklem Projektu charakteryzuje się stosowaniem wielu zasad, z których najistotniejsze to (Wydział Ewaluacji Europejskiego Biura Koordynacji Pomocy, 2001):

1. Zastosowanie Tablicy Logicznej;
2. Angażowanie głównych partnerów projektu w możliwie szerokim zakresie;
3. Skoncentrowanie na dobrej jakości opracowywanych głównych dokumentach w każdej fazie po to, aby zapewnić właściwie ukształtowany proces decyzyjny oparty na obiektywnej informacji;
4. Jasne określenie celów i koncentracja na celach projektów po to, aby osiągnąć trwale zaplanowane korzyści dla określonych grup docelowych.;
5. Włączenie aspektów związanych z jakością w projekcie już od pierwszej fazy Zarządzania Cyklem Projektu.

Celem stosowania tych zasad jest zapewnienie, że:

- Projekty są wykonalne;
- Korzyści generowane przez projekty są trwałe;
- Projekt przyczynia się do realizacji nadrzędnych celów UE;
- Projekty są skierowane do rzeczywistych problemów beneficjentów i są zgodne z uzgodnioną strategią.

Wspomniana wcześniej Tablica Logiczna to narzędzie pozwalające na zobrazowanie w sposób czytelny i ustandaryzowany pomysłów na projekty, przedstawienie wyników analizy w sposób logiczny. Ukazuje ona cele ogólne i cel bezpośredni projektu z uwzględnieniem relacji pomiędzy celami, wskazuje na działania, które należy podjąć, aby zrealizować te cele, pokazuje, na jakich założeniach opiera się projekt i określa mierzalne wskaźniki. To, co istotne, to fakt, że Tablica Logiczna używana jest nie tylko na poziomie analizy, ale również w trakcie realizacji projektu, co pozwala skutecznie planować, a także aktualizować plan z uwagi na zmieniające się warunki zewnętrzne. Schemat Tablicy Logicznej i kolejność jej uzupełniania zaprezentowano poniżej.



Rys. 2. Schemat wypełniania Tablicy Logicznej

Oprac. własne na podstawie Wydział Ewaluacji Europejskiego Biura Koordynacji Pomocy, 2001



Matryca składa się z czterech wierszy i czterech kolumn i wypełnia się ją zgodnie z przedstawionymi na rysunku strzałkami. Tak zwana pionowa linia logiczna pokazuje, co projekt zamierza wytworzyć, przedstawia cele, wyjaśnia relacje oraz prezentuje założenia oraz istotne okoliczności towarzyszące realizacji lub planowaniu projektu. Drugi sposób patrzenia na Tablicę Logiczną to tzw. pozioma linia logiczna, która ilustruje, w jaki sposób będą mierzone efekty i zużyte zasoby, jakie są wyspecyfikowane wskaźniki pomiaru i źródła, na podstawie których będą weryfikowane. Tablice opracowuje się w dwóch etapach. W pierwszej części opracowane są analizy (partnerów, problemów, celów i strategii). Drugi etap to planowanie z uwzględnieniem efektów uprzednio wykonanych analiz.

Wśród istotnych czynników sukcesu projektu podejście PCM wyróżnia:

- Dobre planowanie,
- Rzetelną reprezentację i zaangażowanie interesariuszy,
- Właściwe zarządzanie projektem,
- Projekt odzwierciedla rzeczywiste problemy beneficjentów (jest zasadny, celowy),
- Zdolność i wydajność organizacyjną,
- Kompetentny zespół odpowiedzialny za realizację projektu.

Zarządzanie Cyklem Projektu ma zastosowanie dla projektów związanych z dofinansowaniem przez UE. Zwraca się tam szczególną uwagę na odpowiedzialność, trwałość i wykonalność przedsięwzięć, które często realizują szereg celów społecznie potrzebnych i wpisujących się w cele strategiczne danego kraju czy grupy docelowej.

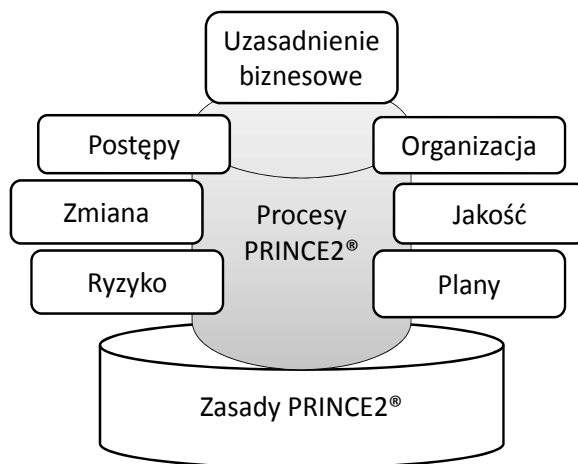
## 2.2. PRINCE2® – brytyjski sposób na zarządzanie projektem

Metodyką zarządzania projektami, która zdobywa coraz więcej zwolenników w Polsce, jest standard PRINCE2® (PRojects IN Controlled Environment). To międzynarodowy standard wywodzący się z Wielkiej Brytanii, którego początki powstania sięgają połowy lat siedemdziesiątych. Tutaj możemy znaleźć nieco inne podejście, szerzej opisane niż w PCM, oparte na czterech elementach: pryncypiach, procesach, tematach i środowisku projektu. Metodyka obejmuje obszar projektu od fazy zidentyfikowania potrzeby, celu projektu przez realizację aż po rezultaty projektu i korzyści wynikające z osiągnięcia zaplano-

wanych celów. Metodyka PRINCE2® definiuje projekt jako „organizację tymczasową, powołaną w celu dostarczenia jednego lub więcej produktów biznesowych według uzgodnionego uzasadnienia biznesowego” (Murray, 2010; s. 3). Omawiane podejście promuje siedem zasad (pryncypiów):

1. Ciągła zasadność biznesowa,
2. Korzystanie z doświadczeń,
3. Zdefiniowane role i obowiązki,
4. Zarządzanie etapowe,
5. Zarządzanie z wykorzystaniem tolerancji,
6. Koncentracja na produktach,
7. Dostosowanie do warunków projektu.

Poza pryncypiami metodyka opisuje 7 procesów zarządzania projektami oraz 7 tematów:



Rys. 3. Zawartość metodyki PRINCE2®  
Oprac. własne na podstawie Murray, 2010

Stosowanie wymienionych zasad zapewnia projektowi działanie zgodnie z metodyką i pokazuje, jakie reguły powinny stosować osoby zarządzające projektami, po to aby uczynić ich zarządzanie bardziej racjonalnym i bezpiecznym, a tym samym zwiększyć szanse na realizację przedsięwzięcia z sukcesem.

Pierwszą zasadą metodyki PRINCE2® jest ciągła zasadność biznesowa. Zasadność biznesowa określa sens przedsięwzięcia w kontekście szeroko ro-

zumianego biznesu, uwzględniając w tym również interes społeczny określany dla projektów, których rezultaty nie mają wymiaru finansowego. Ciągłość polega na aktualizowaniu po każdym etapie projektu – uzasadnienia, zadania sobie pytania po co realizujemy projekt, czy nadal jest on zasadny, czy nadal idziemy w tym kierunku i sięgamy po te cele, które zakładaliśmy na początku. Dzięki tej zasadzie weryfikujemy, czy planowane korzyści są realne, czy być może zmieniły się warunki i nie jest możliwe ich osiągnięcie w zmienionych okolicznościach. Przeglądanie uzasadnienia jest obowiązkowe. Metodyka wskazuje tę zasadę, aby uniknąć błędu kontynuacji przedsięwzięcia, które straciło swą zasadność lub mieć szansę na przeformułowanie uzasadnienia na jak najwcześniejszych etapach zanim poniesie się zbyt duże nakłady.

Kolejną zasadą jest korzystanie z doświadczeń, to inaczej promowanie ciągłego doskonalenia i uczenia się na błędach oraz korzystania z opracowanych wcześniej dobrych praktyk. Zasada ta również narzuca rejestrowanie doświadczeń, które zbieramy podczas realizacji projektów, uwrażliwia zespół projektowy na całościową percepcję przedsięwzięcia i pokazuje, że warto się uczyć od innych i samemu dzielić się doświadczeniem.

Zdefiniowane role i obowiązki – w sposób bardzo szczegółowy metodyka PRINCE2® określa role, strukturę i obowiązki w zespole projektowym i kładzie duży nacisk na reprezentację w zespole projektowym interesów zaangażowanych stron: biznesu (sponsora), użytkownika i dostawcy. Określona struktura zespołu zarządzania projektem łączy różne strony we wspólnej realizacji celów projektu, wykorzystuje efekt synergii i angażuje interesariuszy do aktywnego działania i odpowiedzialności za wspólny cel. Ponadto korzystając z rozwiązania metodyki PRINCE2® możemy odpowiadać sobie na pytania: jaka jest moja rola w zespole, co mam robić, czego się ode mnie oczekuje, za co jestem odpowiedzialny i w jakim zakresie mogę podejmować decyzje.

Jednym z pryncypiów metodyki PRINCE2® jest również zarządzanie etapowe. Metodyka wymaga, aby projekt był podzielony na co najmniej dwa etapy zarządcze (etap inicjowania i etap realizacji), czyli okresy, które z uwagi na krótszy horyzont planowania mogą być zaplanowane w sposób bardziej szczegółowy. Łatwiej zarządzać pewnym fragmentem przedsięwzięcia w czasie – etapem, gdyż jest on bardziej przewidywalny. W przypadku długiego czasu trwania

fazy realizacji podział na etapy pozwala na okresowy przegląd osiągniętych przez projekt rezultatów oraz ogranicza horyzont planowania.

Podział projektu na etapy pozwala różnicować zakres kontroli kierownictwa strategicznego zależnie od złożoności i skali przedsięwzięcia lub priorytetu projektu w organizacji. Po każdym etapie następuje weryfikacja stanu realizacji projektu i sprawdza się czy projekt nadal jest zasadny i wart kontynuacji.

Metodyka PRINCE2® wskazuje również jedną z ważnych kwestii – tolerancji dla poszczególnych elementów projektu, w postaci zasady „Zarządzanie z wykorzystaniem tolerancji”. Ta zasada jest powiązana z precyzyjnym określeniem ról w zespole zarządzania projektem oraz poziomów zarządczych: strategicznego (odpowiedzialność Komitetu Sterującego), operacyjnego (odpowiedzialność Kierownika Projektu), wytwarzania produktów (odpowiedzialność Kierownika Zespołu). Te trzy poziomy zarządcze, aby prowadzić swoje zadania projektowe w sposób skuteczny, powinny mieć określone tolerancje, w ramach których będą mogły samodzielnie podejmować decyzje. Określenie tolerancji w projekcie dla sześciu docelowych wskaźników wykonania, tj.: czasu, kosztu, zakresu, jakości, ryzyka i korzyści pozwala na efektywniejsze zarządzanie przedsięwzięciem i zapewnia, że decyzje będą podejmowane na właściwych szczeblach zarządczych oraz że w przypadku przekraczania tolerancji tzw. odchyień wyższy poziom zarządzania zostanie niezwłocznie poinformowany o tym fakcie, przy zastosowaniu uprzednio wdrożonych elementów sterowania i monitorowania projektu.

Szóstą zasadą metodyki PRINCE2® jest koncentracja na produktach, która pokrótce głosi, że projekt odnoszący sukces to taki, który jest zorientowany na wynik, a nie na działania. Koncentrując się na wyniku należy uzgodnić i zdefiniować produkty projektu przed rozpoczęciem działań koniecznych do ich wytworzenia. Powinny powstać wspólne ustalenia interesariuszy projektu co do wymaganych produktów i oczekiwanej jakości tych produktów. Takie podejście eliminuje dowolność interpretacji celów, które projekt ma osiągnąć w sytuacji, gdy nie są sprecyzowane ustalenia dotyczące produktów. W tym celu metodyka PRINCE2® wykorzystuje tzw. opisy produktów, w których zawarte są informacje o przeznaczeniu, kryteriach jakości i metodach weryfikacji jakości produktów, które równocześnie są środkiem do właściwego szacowania nakładów pracy, kosztów, czasu na wytworzenie produktów. Zasada kon-

centrowania się na produktach pozwala również zredukować istotne ryzyka związane np. z protokołami odbioru prac, sporami dotyczącymi akceptacji produktów czy ciągłych niekontrolowanych zmian wpływających na zakres przedsięwzięcia.

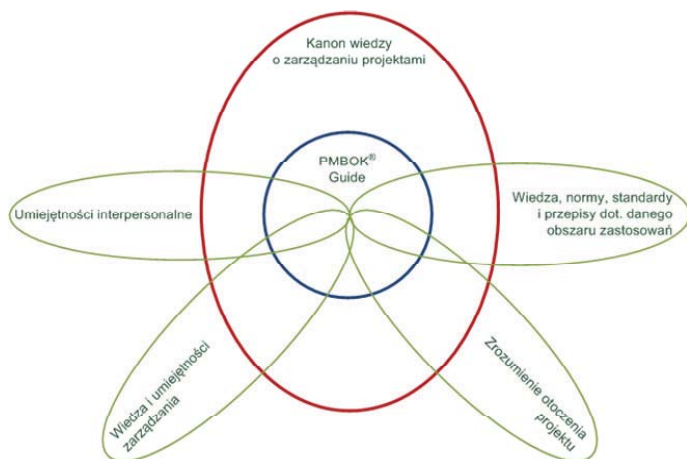
Ostatnią zasadą metodyki PRINCE2® jest dostosowanie do warunków projektu. Można powiedzieć, że jest to zasada „zdrowego rozsądku”, która twierdzi, że skoro istnieją różne projekty, począwszy od niewielkich i mało złożonych, na bardzo skomplikowanych, o dużej skali, realizowanych w dynamicznie zmieniającym się środowisku i wymagających wielu uzgodnień formalnych skończywszy, to warto metodykę dostosować tak, aby spełniała warunki zgodności z metodycznym podejściem i równocześnie pozwalała na odpowiednie zarządzanie każdym projektem. Celem dostosowania jest powiązanie z otoczeniem projektu oraz zapewnienie, że mechanizmy sterowania projektem uwzględniają złożoność przedsięwzięcia, ryzyko czy ważność projektu dla organizacji.

Metodyka PRINCE2® oprócz wymienionych zasad w sposób bardzo szczegółowy i pomocny opisuje Tematy (Uzasadnienie, Organizacja, Jakość, Plany, Ryzyko, Zmiana, Postępy), czyli te aspekty projektu, którymi zarządza się na co dzień i każdy Kierownik Projektu, aby profesjonalnie nim zarządzać, powinien je poznać. Ponadto PRINCE2® opisuje precyzyjnie procesy (siedem procesów zarządczych), które zachodzą w projekcie po to, aby w szczególności poznać jakie działania można, należy podjąć w celu osiągnięcia zaplanowanych rezultatów.

### **2.3. PMBoK® – kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami**

Nieco innym podejściem do zarządzania projektami charakteryzuje się standard PMBoK® (Project Management Body of Knowledge), którego właścicielem jest amerykański Project Management Institute (PMI). Jest to zbiór sprawdzonych rozwiązań, technik, standardów związanych z zarządzaniem przedsięwzięciami wywodzący się ze Stanów Zjednoczonych. To podejście nieco inaczej opisuje rzeczywistość projektową i można powiedzieć, że w wielu aspektach wymienione uprzednio podejścia uzupełniają się lub stosują podobne rozwiązania. Pojawia się podejście procesowe uszeregowane według procesów zarządczych związanych z cyklem życia projektu, a są to procesy roz-

poczęcia, planowania, realizacji projektu, monitorowania i kontrolowania oraz procesy zamykania przedsięwzięcia. W tym zbiorze dobrych praktyk omówione są szczegółowo również obszary zarządzania przedsięwzięciem, takich obszarów wyróżnia się dziewięć, jest to zarządzanie: czasem, zakresem, kosztem, jakością, komunikacją, ryzykiem, integracją projektu, zamówieniami oraz zasobami ludzkimi. Co ważne w PMBoK® można znaleźć szereg różnorodnych technik związanych z obszarami zarządczymi, których stosowanie pozwoli na lepszą kontrolę różnorodnych aspektów projektów. Te techniki mogą być stosowane w powiązaniu z innymi metodykami lub całkiem niezależnie, stąd często o podejściu stosowanym w PMBoK® mówi się jako o zbiorze dobrych praktyk (Project Management Institute, 2009).



Rys. 4. PMBoK® jako kanon wiedzy o zarządzaniu projektami  
Oprac. na podstawie Project Management Institute, 2009

Istotną różnicą między omówieniem zarządzania projektami w innych metodykach jest spora część poświęcona tzw. aspektom miękkim zarządzania przedsięwzięciami, czyli zarządzaniu zasobami ludzkimi. W tym względzie to podejście jest komplementarne z innymi i warto sięgnąć do proponowanych rozwiązań.

Odpowiedzią na pytanie „jak efektywnie zarządzać projektem” może być zastosowanie międzynarodowych standardów, takich jak PRINCE2® czy PMBoK® do prowadzenia projektów w organizacji, oparcie się na PMC przy projektach dofinansowanych z UE. Ustalony sposób postępowania z projektami pozwala na większą kontrolę i zachowanie bezpieczeństwa realizacji projektu i osiągnięcie

założonych celów. Wdrożenie metodyki, postępowanie zgodnie z międzynarodowymi standardami lub przynajmniej zastosowanie dobrych, sprawdzonych praktyk zarządzania projektami z pewnością powinno zaciekawiać każdego profesjonalistę, który zarządza lub jest odpowiedzialny za wyniki przedsięwzięcia.

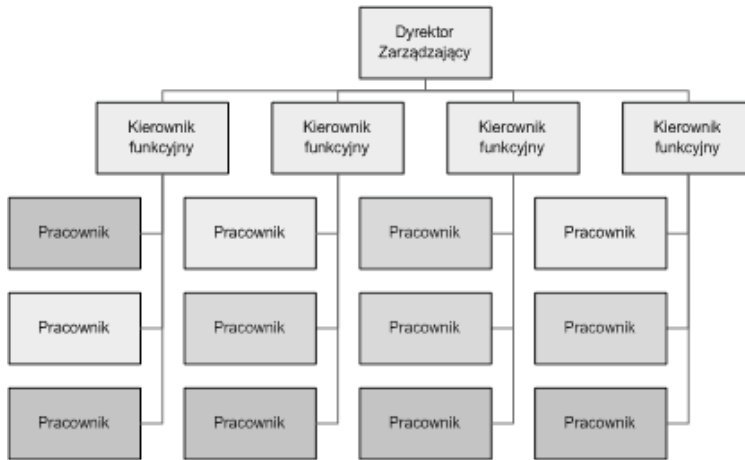
### 3. ŚRODOWISKO PROJEKTOWE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

#### 3.1. Opis środowiska projektowego w instytucjach administracji publicznej – struktury organizacyjne

Instytucje administracji publicznej z uwagi na swój charakter są z założenia organizacjami, których rolą jest działanie dla dobra publicznego. Organizacje te pełnią funkcje użyteczne dla przeciętnego Kowalskiego, który właśnie tam szuka pomocy, np. przy:

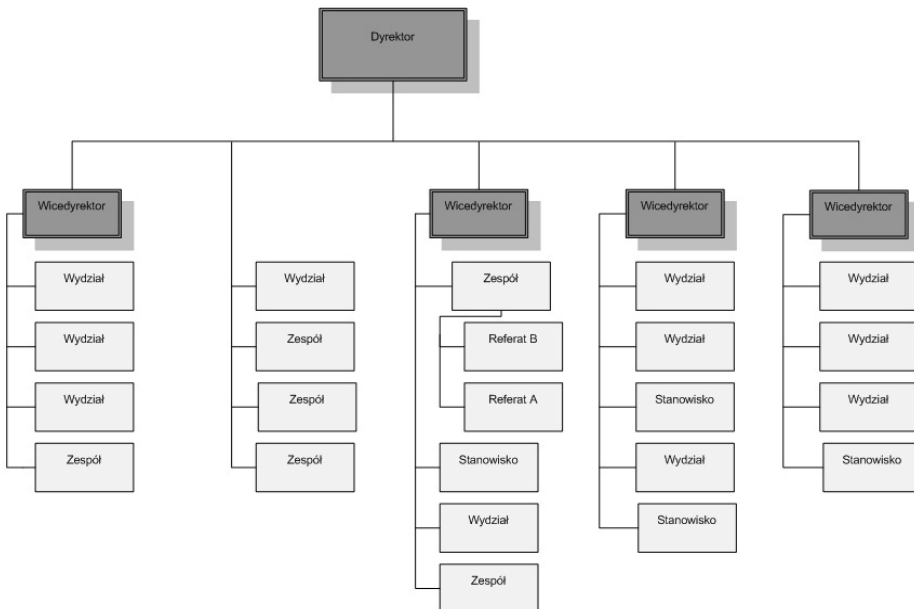
- zarejestrowaniu się w urzędzie pracy, by być ubezpieczonym i zwiększyć szanse na uzyskanie zatrudnienia,
- zarejestrowaniu samochodu,
- uzyskaniu zwrotu z podatku,
- otrzymaniu orzeczenia o niepełnosprawności,
- skorzystaniu z dofinansowanego szkolenia w celu zwiększenia kwalifikacji zawodowych,
- pozyskaniu dotacji na rozwój działalności gospodarczej.

Jak łatwo zauważyć, instytucje administracji publicznej obsługują rozliczne obszary życia obywatela, stąd struktury organizacyjne tego typu instytucji z założenia są często strukturami funkcjonalnymi, obejmującymi charakter różnych typów działań w poszczególnych instytucjach. Warto podkreślić, że instytucja publiczna nie tylko wspiera różne obszary życia obywateli, ale musi również sprawnie funkcjonować jako organizacja. Rola ustalenia jednoznacznej odpowiedzialności i uprawnień dla poszczególnych stanowisk, działów, referatów, departamentów w dużych organizacjach jest kluczowa. Wiele kwestii regulują normy dotyczące działalności administracji publicznej. Poniżej przedstawiono klasyczną strukturę organizacyjną funkcjonalną, w której zazwyczaj istnieje szereg pionów funkcyjnych i poszczególni dyrektorzy odpowiadają za swoje piony.



Rys. 5. Przykładowa struktura funkcjonalna  
Oprac. własne na podstawie Wysocki, 2005

Podobnie jest w urzędach, np. w Wojewódzkim Urzędzie Pracy istnieją liczne zespoły referatów czy samodzielne stanowiska, które podlegają swoim kierownikom, a kierownicy podlegają jeszcze dyrektorom/wicedyrektorom itp.

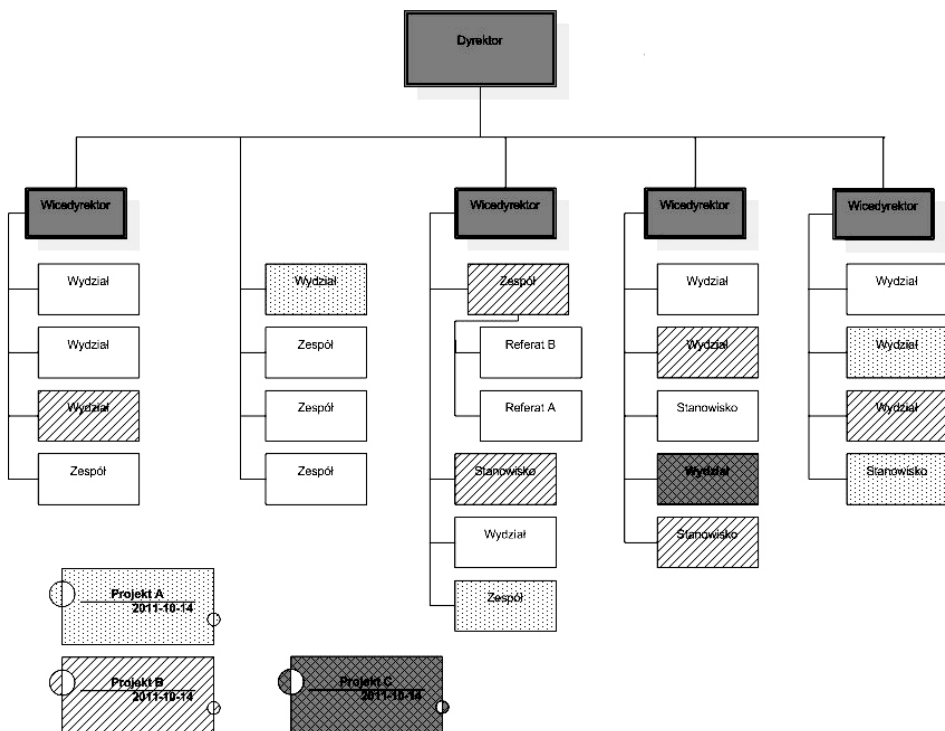


Rys. 6. Przykładowa struktura funkcjonalna w instytucjach  
Oprac. własne na podstawie Załącznik nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego II US Kraków; Załącznik nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego WUP Kraków, 2011



Struktura funkcjonalna działa w sposób właściwy, gdy organizacja skupia się na utrzymaniu procedur, terminów administracyjnych i wykorzystaniu wiedzy merytorycznej w działaniach operacyjnych. W ramach sztywnej struktury hierarchicznej pracownicy działów raportują swoim kierownikom, a ci z kolei swojemu przełożonemu. Strumień informacyjny przepływa zazwyczaj w pionie Pracownik Działu X  $\Leftrightarrow$  Kierownik Działu X. Zaletą tego typu struktury jest poczucie bezpieczeństwa, znają pełnione role (funkcje, stanowiska), które od lat są niezmiennie, znają swoje uprawnienia i odpowiedzialność za działania.

Dla działalności operacyjnej instytucji struktura funkcjonalna jest wystarczająca. Problemy zaczynają się dopiero wtedy, gdy na taką klasyczną strukturę nałoży się projekt lub szereg różnorodnych przedsięwzięć. Poniżej zilustrowano sytuację, w której w instytucji oprócz typowych działań operacyjnych pojawiły się trzy niezależne projekty. Jak łatwo zaobserwować projekty tną klasyczną organizację w poprzek, potrzebują zasobów z różnych działów funkcyjnych i „zaburzają” działania operacyjne. Współpraca z pracownikiem innego departamentu, wydziału czy zespołu wymaga często poinformowania, uzyskania zgody na oddelegowanie pracownika do innych prac. W projektach taka współpraca międzywydziałowa jest często konieczna i w sytuacji, gdy powołany zostaje Kierownik Projektu – obejmujący rolę tymczasową na czas realizacji przedsięwzięcia, bardzo trudno jest mu realnie zarządzać projektem, gdyż uprawnienia do dysponowania zasobami są zazwyczaj w rękach szefów pionów czy wydziałów. Obszary zarządzania projektem takie jak harmonogram czy budżet pozostają często poza zasięgiem Kierownika Projektów, decyzje zapadają na szczeblach kierowników funkcyjnych, odpowiedzialność jest przekazywana na inne szczeble lub pozostaje „rozmyta”. Struktura funkcjonalna sprawia, że przedsięwzięcia często nie kończą się sukcesem, pojawiają się trudności z komunikacją międzywydziałową, respektowaniem nieformalnej władzy Kierownika Projektu, brakuje nadawania wag czy priorytetów poszczególnym przedsięwzięciom, gdyż nie wiadomo, kto ma się tym zająć, to wszystko sprawia, że realizacja projektu w tego typu strukturach jest utrudniona.



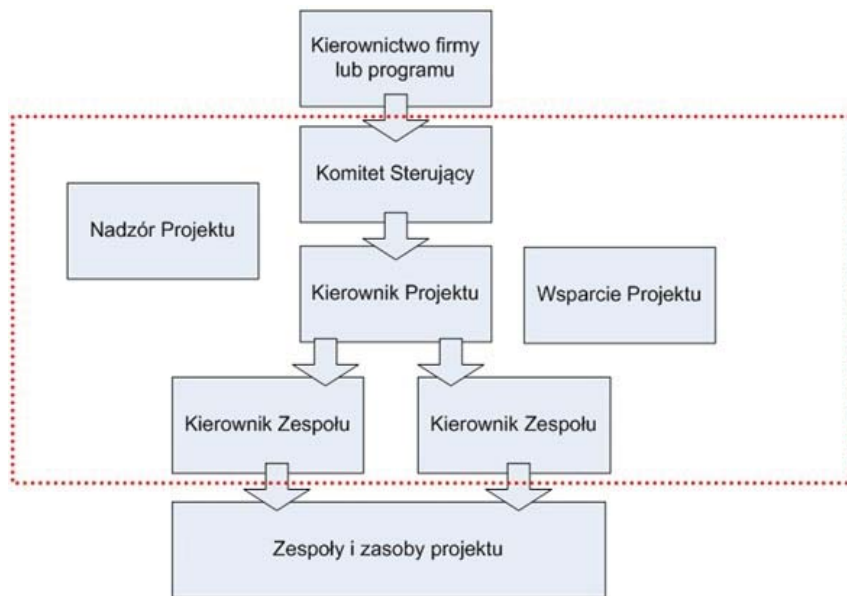
Rys. 7. Struktura funkcjonalna i projekty  
Oprac. własne

Rozwiązaniem klasycznych kłopotów w tego typu instytucjach może być struktura macierzowa zrównoważona. Wymaga ona od pracowników dużej dojrzałości organizacyjnej, po to by wspólnie realizować nie tylko cele operacyjne, lecz również cele projektowe. Takie rozwiązanie organizacyjne nakłada na kierowników projektów i szefów wydziałów, pionów niemalże obowiązek ciągłego doskonalenia umiejętności komunikacji i współpracy zespołowej, jak również stałego negocjowania ograniczonych zasobów. Pojawia się tzw. problem dwóch szefów, priorytetyzacji zadań operacyjnych i projektowych, braku zasobów, prowadzenie projektów w tego typu strukturze ułatwia praca nad ciągłym wzrostem świadomości projektowej w organizacji. W przypadku instytucji administracji publicznej, w której realizuje się niewiele projektów, takie rozwiązanie mogłoby usprawnić wiele prac związanych z zarządzaniem projektem. Dla instytucji, których głównym rodzajem działalności jest realizacja projektów, inwestycji, przedsięwzięć warto rozważyć strukturę macierzową silną. Różni się ona od struktury zrównoważonej powołaniem jednostki nadrzędnej nad wszystkimi kierownikami

projektów – Szefa Biura Projektów (PMO – Project Management Office), który jest na równorzędnym stanowisku względem szefów funkcyjnych i grupuje wiedzę o wszystkich realizowanych w instytucji projektach.

### 3.2. Opis struktury organizacyjnej w projekcie

Klasyczna struktura organizacyjna w projekcie została przedstawiona poniżej.



Rys. 8. Struktura organizacyjna w projekcie  
Oprac. własne na podstawie Murray, 2010

Jak widać na przedstawionym schemacie, każdy projekt ma swoją autonomię i trzy poziomy zarządcze. Poziom zarządzania strategicznego – Komitet Sterujący odpowiedzialny za podejmowanie decyzji podczas uruchomienia i zamknięcia projektu oraz na początku i końcu każdego etapu, jak również w sytuacjach doraźnych w trakcie realizacji projektu, wyłącznie wtedy, gdy decyzje przekraczają poziom zarządzania operacyjnego, czyli poziom Kierownika Projektu. Kierownik Projektu odpowiedzialny jest za realizację projektu zgodnie z ustalonym czasem, harmonogramem, budżetem, jakością i zaplanowanym zakresem z uwzględnieniem ustalonych tolerancji. Ostatnim poziomem zarządzania w projekcie jest poziom Kierownika Zespołu, który odpowiada za do-

starczenie, wytworzenie, realizację zaplanowanych produktów. W projektach stosowana jest powszechnie reguła jednopoziomowego zarządzania, która nie pozwala na przechodzenie między poziomem strategicznym a wykonawczym bez uwzględnienia poziomu operacyjnego, czyli Kierownika Projektu. Jak łatwo zauważyć, struktura organizacyjna projektu jest strukturą tymczasową zawiązywaną wyłącznie na czas trwania, realizacji projektu, zatem nie mówi się często o stanowiskach, a raczej o rolach/funkcjach pełnionych przez poszczególne osoby w projekcie.

#### 4. CHARAKTER PROJEKTÓW W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Projekty realizowane w administracji publicznej można podzielić na dwa rodzaje:

- projekty realizowane dla beneficjentów zewnętrznych,
- projekty wewnętrzne realizowane wewnątrz organizacji, np. organizacyjne, promocyjne, statutowe.

To, co wyróżnia projekty realizowane przez administrację publiczną to fakt powiązania ich z misją poszczególnych placówek. Zazwyczaj poprzez cele projektowe lub programowe realizowane są pośrednio cele statutowe danej jednostki administracji publicznej. W przypadku urzędów pracy będą to zagadnienia związane z walką z bezrobociem, podnoszeniem i doskonaleniem kwalifikacji zawodowych, aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, projektami typu partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie pozyskania kadr i świadczenia usług outplacementowych.

Projekty zewnętrzne możemy podzielić na dwie ogólne kategorie. Tzw. projekty twarde, czyli takie, które polegają na realizacji przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym i koncentrują się na sferze technologiczno-technicznej, np. budowa oczyszczalni ścieków, modernizacja chodników, restauracja zabytkowej fontanny w centrum miasta, budowa podjazdów dla niepełnosprawnych w urzędach na terenie gminy, zakup wyposażenia komputerów, oprogramowania, urządzeń wspierających rozwój dzieci w świetlicy środowiskowej. Istotne w projektach inwestycyjnych jest osiągnięcie określonych wskaźników np. oddanie do użytku nowej oczyszczalni to zwiększenie stopnia czystości wody,

poprawa komfortu życia mieszkańców i poprawa ochrony środowiska. Celem może być także wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku regionalnym i projekty mogą być realizowane na rzecz tego typu beneficjentów, np. poprzez udzielenie dotacji na zakup nowej aparatury czy linii produkcyjnej dla firmy, która zatrudnia pracowników w regionie. Projekty infrastrukturalne są związane z finansowaniem konkretnych inwestycji czy zakupu środków trwałych.

Drugim rodzajem projektów realizowanych dla beneficjentów zewnętrznych są projekty „miękkie”, czyli projekty społeczne. Tego typu projekty mają charakter nieinwestycyjny i obracają się zazwyczaj wokół rozwoju kapitału ludzkiego, wyrównywaniu szans na rynku pracy, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, przeciwdziałaniu bezrobociu czy wspieraniu edukacji. W tego typu projektach najczęściej chodzi o wypracowanie, wdrożenie zmian w sferze ekonomiczno-organizacyjnej w organizacjach beneficjentów. Typowe projekty miękkie to: działania doradcze dotyczące różnego typu specjalizacji, integracja zespołu pracowników z osobami niepełnosprawnymi, działania dotyczące podnoszenia kwalifikacji poprzez warsztaty, certyfikacje, szkolenia, projekty typu nauka nowego zawodu czy działania nakierowane na likwidację patologii społecznych.

Projekty wewnętrzne realizowane w ramach jednostki administracji publicznej to projekty, które również można podzielić na miękkie i twarde. Twarde to te związane z zakupem infrastruktury, najczęściej jednak realizowane są przedsięwzięcia miękkie o charakterze zmian organizacyjnych związane np. z optymalizacją obsługi klienta, poprawieniem dostępności usług np. dla osób niepełnosprawnych, doskonaleniem zawodowym kadry urzędniczej czy promocją realizowanych przedsięwzięć w regionie lub analizą potrzeb beneficjentów w zakresie zmiany kwalifikacji zawodowych.

W celu lepszego zilustrowania charakteru projektów realizowanych przez administrację publiczną przytaczamy przykład projektu realizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie – „Uczenie się przez całe życie”. Jest to przedsięwzięcie, które pokazuje, w jaki sposób można realizować cele związane z przeciwdziałaniem bezrobociu w przyszłości. Celami projektu są:

- wsparcie polityki kształcenia przez całe życie w regionie,
- rozwój współpracy instytucji z obszaru edukacji, szkoleń, zatrudnienia,
- promocja korzyści kształcenia przez całe życie.

Beneficjentami projektu są instytucje i inne podmioty działające w obszarze rynku pracy, edukacji i szkoleń oraz mieszkańcy Małopolski.

Poprzez działania wspierające rozwój świadomości i wagi ustawicznego uczenia się w regionie w perspektywie długofalowej ta świadomość wśród mieszkańców regionu będzie rosła i ma szansę zaowocować lepiej wyedukowanym społeczeństwem i co za tym idzie, łatwiej adaptującym się do ciągle zmieniających się warunków na rynku pracy.

Według wskaźników przyjętych przez Unię Europejską poziom edukacji formalnej dorosłych jest znacząco niższy w Polsce niż średnia europejska. Przeciętna wartość wskaźnika dla Polski nie przekracza 5% podczas gdy średnia dla UE w latach 2006–2010 waha się w granicach 10–12%. Celem długofalowym dla Polski jest osiągnięcie wskaźnika na poziomie 10% do roku 2020.

Warto zauważyć, że instytucje administracji publicznej poprzez realizację projektów o charakterze kształcenia ustawicznego doskonale wpisują się w strategiczne dla kraju cele polityki spójności wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, takie jak np. wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich czy poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.

Charakteryzując projekty realizowane w administracji publicznej warto wspomnieć o okresie ich realizacji. Zazwyczaj są to przedsięwzięcia przeprowadzane w ramach większych programów i są planowane i ewaluowane w perspektywie długofalowej co najmniej kilkuletniej. Na przykład projekt adresowany do gimnazjalistów mający na celu uświadomienie ich na wybór optymalnej ścieżki rozwoju zawodowego, uwzględniający kwalifikacje beneficjenta i jego predyspozycje oraz warunki na rynku pracy powinien zostać oceniony w perspektywie 5–10 lat pod kątem rezultatu i osiągnięcia korzyści. Poniżej przedstawiono różnice pomiędzy bezpośrednim wynikiem takiego projektu, jego rezultatem i korzyściami:

**Wynik:** Przeszkolony i uświadomiony o fakcie ciągłego uczenia się gimnazjalista.

**Rezultat:** Dokonany przez gimnazjalistę świadomy wybór ścieżki kariery dopasowany pod kątem predyspozycji indywidualnych i dostosowany do aktualnych potrzeb na rynku pracy. Beneficjent ustawicznie podnoszący swoje kwalifikacje i obserwujący trendy na rynku pracy.

**Korzyść:** Zmniejszenie bezrobocia na rynku regionalnym poprzez wykształcenie świadomego mechanizmu działania rynku pracy oraz idącego za tym koniecznego uzupełniania wiedzy i umiejętności jako potencjalnego pracownika /beneficjenta projektu.

Taka konstrukcja uzasadnienia realizacji projektów zgodna jest z metodycznym podejściem do zarządzania projektami, jednakże implikuje ona konieczne działania do podjęcia na etapie przygotowania projektu do realizacji. Wiąże się ona z koniecznością określenia metod i terminów ewaluacji projektu, metodycznie określonych jako Plan Przeglądu Korzyści. Kluczowe w kontekście projektów realizowanych przez administrację publiczną jest zidentyfikowanie i przeciwdziałanie zagrożeniu w związku z brakiem uwzględnienia ewaluacji korzyści z realizowanego projektu w perspektywie długofalowej.

Podsumowując charakter przedsięwzięć realizowanych przez administrację publiczną: po pierwsze, są to projekty realizowane niejako w odpowiedzi na dynamicznie rozwijający się rynek pracy, co wiąże się z ustawiczną koniecznością monitorowania beneficjentów i trendów na rynku. Po drugie, są to projekty wpisujące się w realizację strategicznych celów kraju i na koniec najczęściej są to projekty dofinansowane z UE lub poszczególnych ministerstw, rozliczane zgodnie z obowiązującymi procedurami, kierowane do beneficjentów z obszarów zainteresowania poszczególnych urzędów.

## 5. NARZĘDZIA I TECHNIKI ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ze względu na publiczny charakter działania jednostki administracji publicznej są specyficznymi jednostkami biznesowymi. Ich podstawa działania oparta jest na celach statutowych, związanych zwykle z odpowiednimi aktami prawnymi sankcjonującymi ich działalność. Również zasady i zakres działania jednostek administracji publicznej są zwykle dobrze zdefiniowane odpowiednimi aktami prawnymi i rozporządzeniami wewnętrznymi. Z tego punktu widzenia możliwe jest dobre zidentyfikowanie projektów spójnych ze strategią i celami jednostki administracji publicznej.

Pomimo specyficznego charakteru „biznesowego” cykl życia projektu w jednostkach administracji publicznej nie różni się zasadniczo od projektów realizowanych komercyjnie. Elementami wyróżniającymi projekty jednostek publicznych będą: sposób definiowania celów projektu, formuła realizacyjna projektu oparta zwykle na generalnym wykonawstwie lub dostawcach zewnętrznych, uwarunkowaniach prawnych, sposobie konstrukcji budżetu (zwykle montaż finansowy).

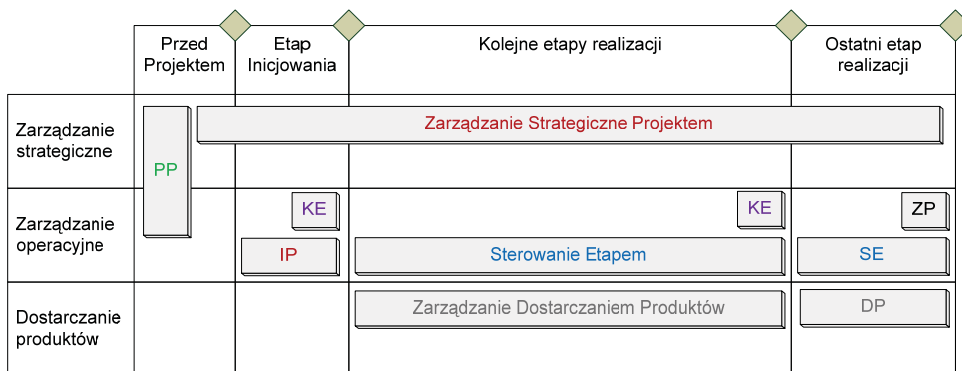
Metodyką coraz powszechniej stosowaną w jednostkach administracji publicznej jest PRINCE2®. Wybór tej metodyki jest uzasadniony ze względu na jej powszechne stosowanie w krajach UE.

Poprzez model procesów zarządczych PRINCE2® definiuje bardzo precyzyjnie cykl życia projektu, z wyróżnieniem faz przygotowania, inicjowania oraz realizacji. Podejście procesowe proponowane w metodykach zarządzania projektami pozwala na inne spojrzenie na kwestie zarządzania projektem. Proces to ustrukturyzowany zbiór działań zaprojektowany w celu osiągnięcia zdefiniowanego celu. Proces wykorzystuje jeden lub większą liczbę elementów wejściowych i przekształca je w elementy wyjściowe. W metodyce PRINCE2® wyróżniono siedem procesów, które można podzielić na trzy poziomy zarządcze:

- poziom zarządzania strategicznego, za który odpowiada Komitet Sterujący (KS) to dwa procesy – Zarządzanie Strategiczne Projektem oraz elementy decyzyjne procesu Planowania Projektu;
- poziom zarządzania operacyjnego, za który odpowiada Kierownik Projektu – to procesy:
  - Planowania Projektu wspólnie z KS,
  - Inicjowania Projektu, w ramach którego powstaje Dokumentacja Inicjująca Projekt,
  - Sterowania Etapem, w ramach którego Kierownik Projektu zarządza Etapem przedsięwzięcia,
  - Końca Etapu, podczas którego powstaje plan następnego etapu oraz raport końca etapu,
  - Zamykania Projektu, podczas którego formalnie projekt zostaje zamknięty i odebrany przez KS oraz zaplanowane zostają działania następcze;



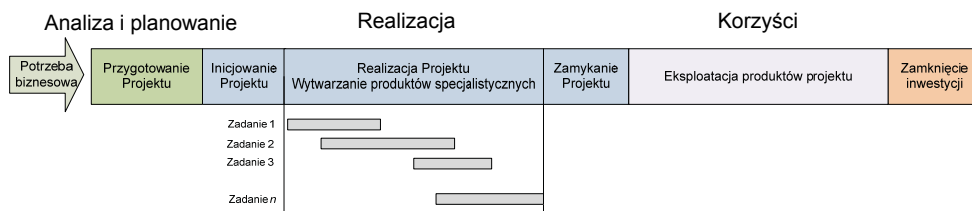
- Poziom zarządzania wykonawczego, za który odpowiada Kierownik Zespołu:
  - Proces Zarządzania Dostarczaniem Produktów, w ramach którego wytwarzane są produkty projektu.



Rys. 9. Model procesów zarządczych metodyki PRINCE2®  
 Oprac. na podstawie Murray, 2010; s. 121

Poprzez zasadę zarządzania etapowego wprowadza do projektu punkty kontrolne będące okazją do ewaluacji osiągniętych rezultatów pośrednich. Jednak aby stworzyć, opierając się na metodyce PRINCE2®, sprawnie działające środowisko zarządcze, należy dostosować ją do potrzeb organizacji i charakteru projektów

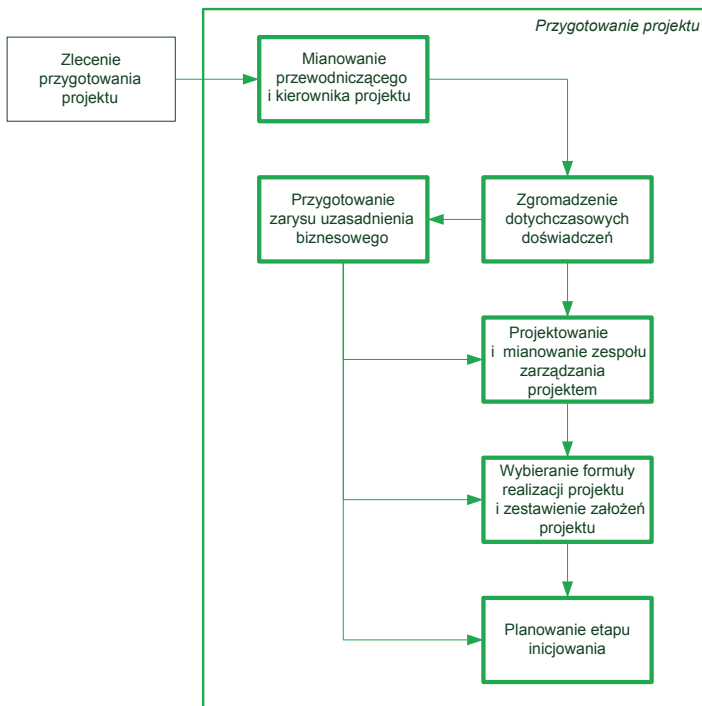
Jednym z elementów dostosowania metodyki jest wybór narzędzi i technik, które będą stosowane podczas realizacji poszczególnych procesów zarządczych w cyklu życia projektu. Ich właściwy dobór i zastosowanie będą potrzebne w fazie przygotowania oraz inicjowania projektu, jak również w fazie realizacji i zamykania przedsięwzięcia.



Rys. 10. Cykl życia projektu  
 Oprac. własne na podstawie Wysocki, 2005

## 5.1. Przygotowanie projektu

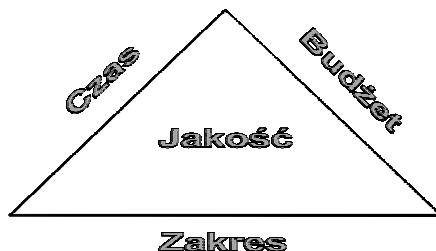
Przygotowanie projektu jest fazą przedprojektową, której zadaniem jest podjęcie decyzji o uruchomieniu przedsięwzięcia. Do najważniejszych zadań fazy przygotowania należy budowa zespołu projektowego oraz dostarczenie osobom decyzyjnym na poziomie Komitetu Sterującego danych do podjęcia decyzji o ustanowieniu (rozpoczęciu) projektu.



Rys. 11. Proces przygotowania projektu  
Oprac. własne na podstawie Murray, 2010

W metodyce PRINCE2® powstaje w tej fazie dokument Założeń Projektu agregujący najważniejsze dane pozyskane o projekcie oraz analizujący wstępnie jego parametry w sposób wystarczający do oszacowania czasu trwania, nakładów, korzyści oraz ryzyka przedsięwzięcia. Analiza ta będzie podstawą do podjęcia przez Komitet Sterujący – najwyższą władzę w projekcie, decyzji o przejściu do fazy inicjowania. Technika dobrze sprawdzającą się podczas fazy przygotowania projektu jest wskazywana przez metodykę PCM matryca logiczna oraz diagram problemu – drzewo celów. Dzięki usystematyzowanemu podejściu do anali-

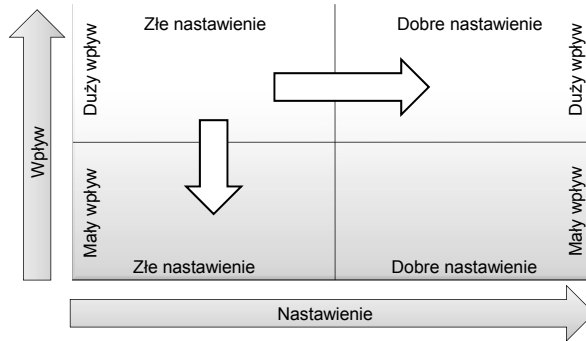
zy i definicji celu wraz ze wskazaniem wskaźników i źródeł ich weryfikacji analiza ta daje wstępnie oszacowane parametry trójkąta ograniczeń: czas – budżet – zakres – jakość, co pozwala na zamknięcie projektu w zdefiniowanych warunkach brzegowych, istotnych z punktu widzenia powodzenia przedsięwzięcia.



Rys. 12. Trójkąt ograniczeń  
Oprac. na podstawie Wysocki, 2005

Zastosowanie techniki matrycy logicznej ma szczególne znaczenie dla realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE. Konstrukcja wniosków o dofinansowanie uwzględniających produkty, rezultaty, oddziaływanie oraz wskaźniki jest spójna z techniką matrycy logicznej, zawierającej analogiczne elementy. Z tego powodu dalszy montaż finansowy przedsięwzięcia jest ułatwiony przez opracowanie zarysu uzasadnienia biznesowego w sposób zgodny z wymaganiami dofinansowania UE.

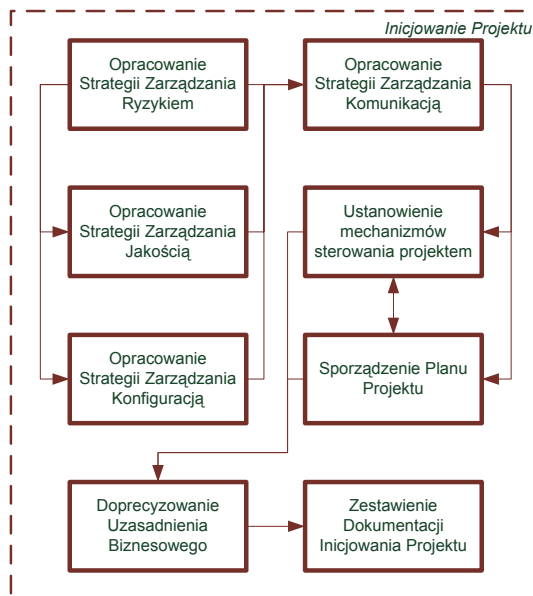
Drugim istotnym elementem fazy przygotowania projektu jest budowa zespołu zarządzania projektem. Metodyka PRINCE2® bardzo precyzyjnie określa role w zespole, jednak ze względu na środowisko projektów realizowanych przez jednostki administracji publicznej, uwzględnienie interesów wszystkich kluczowych interesariuszy może być trudne. Przydatną techniką może okazać się mapa udziałowców nastawienie–wpływ, pozwalająca na identyfikację wszystkich kluczowych interesariuszy projektu. Analiza oparta na mapie udziałowców pomaga w budowie zespołu, w którym reprezentowane będą interesy różnych grup udziałowców. Zaangażowanie odpowiednich interesariuszy do zespołu zarządzania projektem na poziomie nadzoru lub wsparcia pomoże w lepszym zaplanowaniu i realizacji projektu. Może również zredukować występujący opór przed realizacją projektu u interesariuszy o dużym wpływie i negatywnym nastawieniu do przedsięwzięcia.



Rys. 3. Mapa udziałowców nastawienie-wpływ  
Oprac. własne

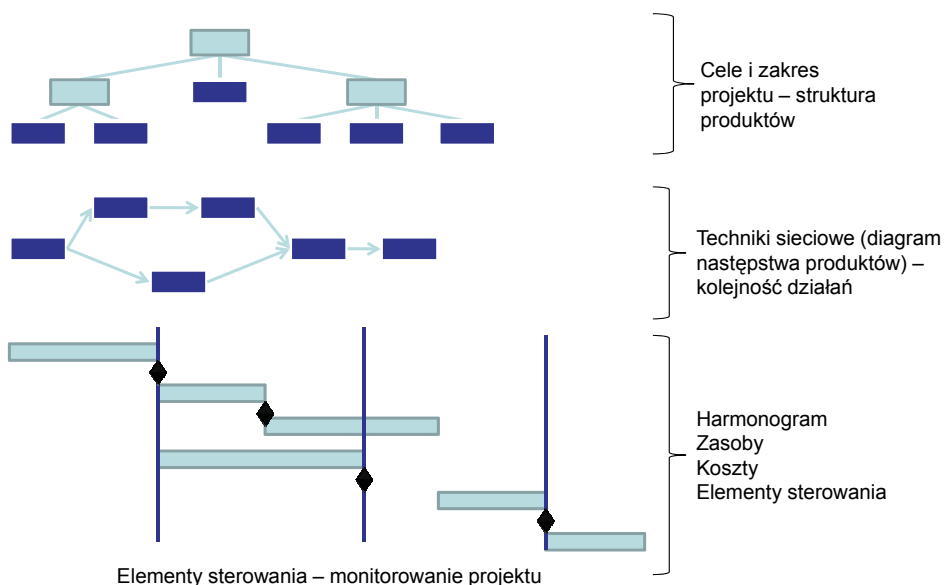
## 5.2. Inicjowanie projektu

O ile przygotowanie projektu jest fazą analityczną, mającą miejsce przed formalnym rozpoczęciem projektu, to etap inicjowania jest pierwszym etapem projektu, mającym znaczenie planistyczne. W fazie inicjowania powstaje ogólny plan projektu oraz jego uzasadnienie biznesowe. Określone są też wszystkie zasady stosowane w fazie realizacji, związane z komunikacją w projekcie, zarządzaniem ryzykiem, jakością czy konfiguracją.



Rys. 13. Proces inicjowania projektu  
Oprac. własne na podstawie Murray, 2010

Planowanie projektu zgodnie z zasadami PRINCE2®, czyli oparte na produktach, z uwzględnieniem etapów, pozwala na dokładne określenie zakresu (produktów), rezultatu oraz budżetów poszczególnych etapów fazy realizacji. W przypadku montażu finansowego pozwala to na zapewnienie spójności planu ze źródłami finansowania. Często praktyką jest działanie odwrotne, w którym w pierwszej kolejności tworzony jest instrument finansowania projektu, a następnie opierając się na nim tworzony jest plan projektu, zawierający analizę zakresu (produktów), zależności, zasobów i budżetu. Prowadzi to do sytuacji, w której konieczne okazuje się wprowadzenie korekt do instrumentu finansującego projekt lub uwzględnienie w planie niepotrzebnych ograniczeń związanych z finansowaniem.



Rys. 14. Proces planowania

Oprac. własne

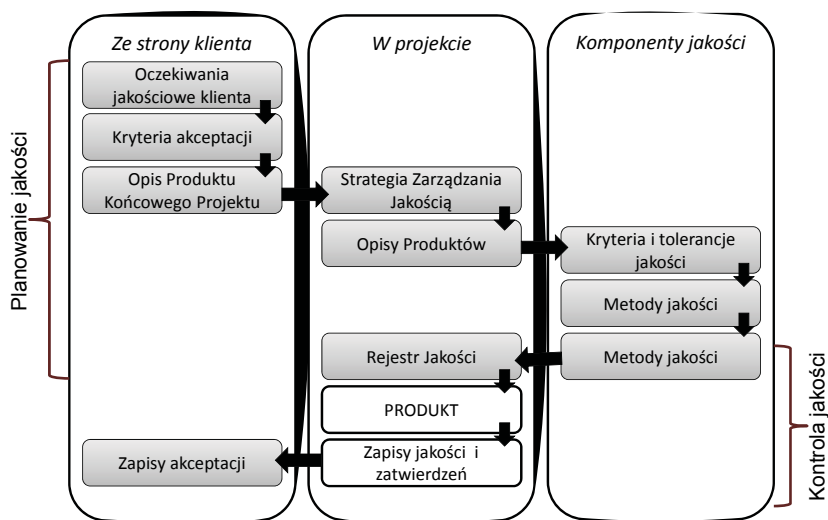
Rekomendowana przez PRINCE2® technika planowania oparta na produktach jest spójna ze stosowaną w fazie przygotowania projektu techniką diagramu problemu – drzewo celów. Budowa struktury produktów wychodząca od celu bezpośredniego i celów produktowych przez kolejność działań w strukturze następstwa produktów, kończąca się na harmonogramowaniu i zestawieniu planu pozwala na uwzględnienie w projekcie wszystkich działań istotnych z punktu widzenia planowanego do osiągnięcia rezultatu, eliminując jednocześnie działania zbędne.

Plan bazowy projektu stanowi jednocześnie punkt odniesienia wykorzystywany przy monitorowaniu odchyleń od parametrów projektu w fazie jego realizacji.

Jednym z istotnych aspektów związanych z planowaniem przedsięwzięcia jest urealnienie planu, co oznacza, że należy rozważyć zagadnienia związane z ryzykiem potencjalnego zdarzenia, sytuacją, które mogą mieć wpływ na planowane czy realizowane przedsięwzięcie. Metodyka PRINCE2® postrzega ryzyko zarówno w kategorii szansy, jak i zagrożenia, ryzyko może wzmocnić nasze działania i przyczynić się do realizacji celu projektu – szansa, lub przeszkodzić w tych działaniach – zagrożenie, dlatego po wstępnym zaplanowaniu przedsięwzięcia i później w trakcie realizacji projektu zarządza się ryzykiem. Dzięki tym działaniom nasze przedsięwzięcie jest bezpieczniejsze, ponieważ rozważamy sytuacje, które mogą na nie wpłynąć pozytywnie lub negatywnie i planujemy różne sposoby reakcji na ryzyko. W przypadku szansy to np. wykorzystanie, współdzielenie w przypadku zagrożenia, np. łagodzenie, transfer czy współdzielenie ryzyka. W pierwszej fazie należy ryzyko zidentyfikować, to określenie ryzyka powinno być jednoznaczne i precyzyjne po to, by jak najlepiej oszacować jego wartość. Wartość ryzyka najprościej można określić mnożąc prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka przez wpływ na dane przedsięwzięcie – skale stosowane do pomiaru powinny być takie same w całej organizacji. Ryzyko w trakcie realizacji projektu powinno być monitorowane oraz poddawane aktualizacji po każdym etapie, ponieważ wartość tego samego ryzyka w różnych etapach projektu może się różnić, ryzyko może się zmaterializować lub w ogóle nie występować w kolejnych etapach. Warto mieć świadomość, że zarządzanie ryzykiem kosztuje, jednakże świadome stosowanie zarządzania ryzykiem w projekcie zwiększa jego szanse na osiągnięcie zaplanowanych celów.

Metodyka PRINCE2® w temacie Jakość określa mechanizmy, jakie powinny zostać zdefiniowane przy zarządzaniu jakością w projekcie. Jakość jest najtrudniej mierzalnym parametrem trójkąta ograniczeń. Jej kontrola sprawia zwykle najwięcej problemów podczas realizacji projektu. W przypadku przedsięwzięć realizowanych przez jednostki administracji publicznej, w której wykonawcą większości prac są podmioty zewnętrzne (formuła generalnego wykonawcy lub wielu poddostawców), dobre zdefiniowanie kryteriów jakości dla produktów projektu staje się kwestią kluczową. Niedotrzymanie parame-

trów jakościowych ma bowiem wpływ nie tyle na sam projekt, co na cały okres eksploatacji produktów projektu, co w przypadku projektów infrastrukturalnych może obejmować okres kilkudziesięciu lat (inwestycje budowlane, drogowe, etc.). Kryterium wyboru wykonawcy jest w większości przypadków cena, czasem uzupełniana na poziomie kryteriów dostępowych bądź częściowych kryteriów oceny doświadczenia, mającym zagwarantować odpowiednią jakość dostarczanych produktów. Skonstruowanie dobrego Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ) stanowi często duży problem stojący przed jednostką odpowiedzialną za realizację projektu. Metodyka PRINCE2® wskazuje wielopoziomowy system zarządzania jakością, spójny z polityką planowania opartą na produktach, strukturą zespołu zarządzania projektem, uwzględniającą wszelkiego rodzaju uwarunkowania zewnętrzne.



Rys. 15. Proces zarządzania jakością  
Oprac. własne na podstawie Murray, 2010

Metodyka wskazuje na dwa produkty zarządcze – Opis Produktu Końcowego Projektu oraz Opisy Produktów, istotne z punktu widzenia definiowania parametrów jakościowych w projekcie. Opis Produktu Końcowego Projektu określa parametry jakościowe na poziomie celu bezpośredniego projektu. Będzie istotnym elementem przy realizacji projektu w formule generalnego wykonawcy. Opisy Produktów zawierają wymagania jakościowe w stosunku do zidentyfiko-

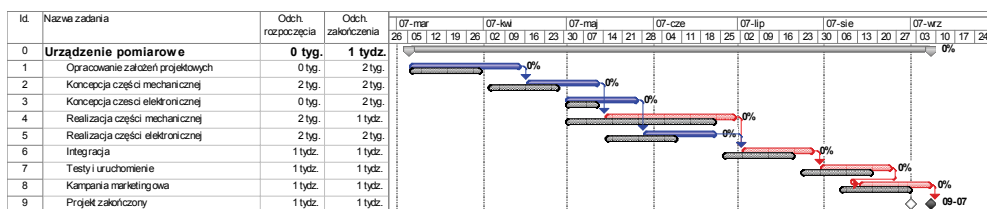
wanych w planie projektu produktów cząstkowych. Będą one istotne przy odbiorach poszczególnych produktów oraz jako punkt wyjścia do tworzenia OPZ w formule wielu podwykonawców.

### 5.3. Realizacja projektu

Dobre przygotowanie i zainicjowanie projektu daje podstawę do rozpoczęcia fazy realizacji. Istnieje uzasadnienie biznesowe projektu, zbudowany jest zespół projektowy z jednoznacznie określonymi kompetencjami, odpowiedzialnością i decyzyjnością. Wybrana jest formuła realizacyjna projektu. Istnieje ogólny plan projektu dający obraz całej fazy realizacji. Mechanizmy finansowania są spójne z osiąganymi przez projekt rezultatami cząstkowymi. Stworzony jest system zapewniający odpowiednią jakość wytwarzanych produktów. Opisy produktów stanowią podstawę do rozpoczęcia procedur przetargowych zgodnych z Ustawą o zamówieniach publicznych. Przed rozpoczęciem realizacji należy jeszcze szczegółowo zaplanować pierwszy etap realizacji, w sposób jednoznacznie przypisujący pracę do poszczególnych zespołów projektowych.

Realizacja tak przygotowanego i zaplanowanego projektu polega na zleceniu realizacji uzgodnionych grup zadań, wykonywaniu prac, monitorowaniu ich przebiegu oraz odchyień od planu i odbiorze wykonanych prac zgodnie z ustalonymi kryteriami jakości dla produktów.

W tej fazie projektu podstawowe znaczenie mają techniki monitorowania projektu. Najprostszą, ale skuteczną techniką monitorowania jest badanie odchyień od planu bazowego projektu i bieżącego etapu. Ponieważ projekt posiada bazowy ogólny plan projektu i szczegółowy plan bieżącego etapu, pomiar ten jest stosunkowo prosty do wykonania. Podstawowymi mierzonymi parametrami jest czas realizacji zaplanowanych prac oraz ich koszt.

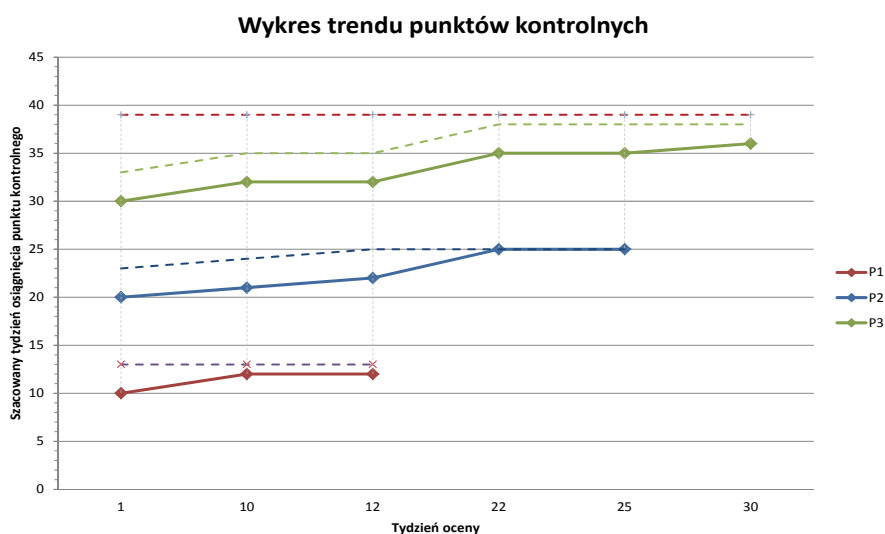


Rys. 16. Odchylenie plan bazowy – plan bieżący

Oprac. własne



Równie skuteczną techniką monitorowania projektu pod kątem osiągniętych rezultatów jest wykres trendu punktów kontrolnych. Ponieważ metodyka PRINCE2® wymaga podziału projektu na etapy, harmonogramowanie na podstawie punktów kontrolnych będących końcami etapów jest naturalne i łatwe do zastosowania. Analiza trendu punktów kontrolnych polega na okresowym szacowaniu dat osiągnięcia kolejnych. Wyznaczone w ten sposób linie trendu pokazują przewidywane daty osiągnięcia przyszłych punktów kontrolnych oraz rzeczywiste daty, w których je osiągnięto.



Rys. 17. Wykres trendu punktów kontrolnych  
Oprac. własne

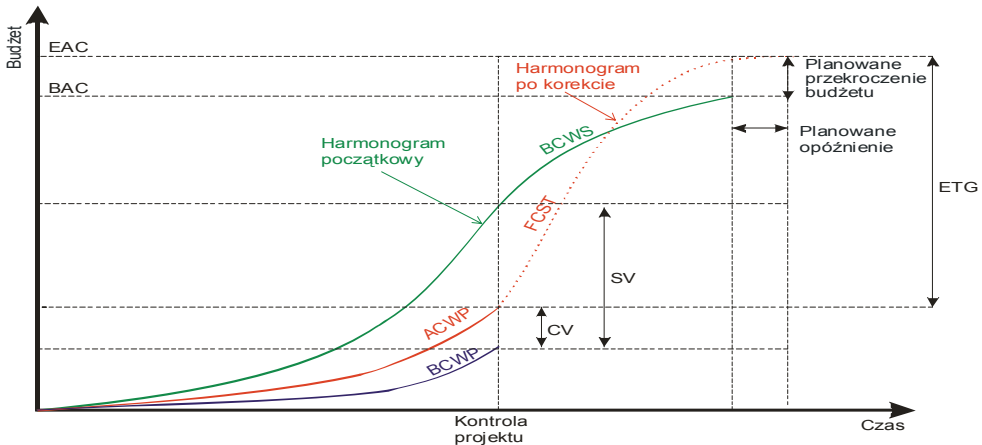
Jednym z najbardziej zaawansowanych sposobów monitorowania projektu jest rekomendowana przez IPMA metoda wartości wypracowanej (Earned Value Methodology – EVM). Wyznaczanie wskaźników metody wartości wypracowanej oparte jest na trzech wartościach związanych z pomiarem kosztów. Wskaźniki te to:

- BCWS (Budget Cost of Work Scheduled) – Kosztorys planowanej pracy,
- ACWP (Actual Cost of Work Performed) – Rzeczywisty koszt wykonanej pracy,
- BCWP (Budget Cost of Work Performed) – Planowany koszt wykonanej pracy.

Wskaźniki te są funkcją czasu, więc mogą być przedstawione w postaci krzywych. O ile krzywa BCWS powstaje w fazie planowania projektu, to krzywe ACWP i BCWP są wyznaczane na podstawie danych pozyskiwanych podczas monitorowania projektu. Dlatego też krzywe ACWP i BCWP można wyznaczyć tylko do aktualnej daty stanu projektu.

Krzywa BCWP jest krzywą budżetu skumulowanego projektu, powstającą w fazie planowania. Krzywa ACWP obrazuje faktyczne wydatki poniesione na projekt. Dane do budowania tej krzywej mogą pochodzić np. z rejestru dokumentów finansowo-księgowych bądź z oprogramowania finansowo-księgowego. Tradycyjne odchylenie kosztów obliczane jest jako różnica BCWS-ACWP. Jednak w przypadku gdy prace realizowane są wolniej niż zaplanowano, ta różnica może nie obrazować faktycznego stanu projektu.

Trzecia krzywa – BCWP określa planowaną wartość wykonanej pracy, czyli wartość wypracowaną projektu. BCWP obrazuje kwotę, którą według planu miało kosztować to, co w rzeczywistości zostało wykonane.



Rys. 18. Krzywe i współczynniki metody wartości wypracowanej (EVM)

Oprac. własne na podstawie Wysocki, 2005

Wartości ACWP, BCWS i BCWP stanowią podstawę do obliczania dalszych wskaźników metody wartości wypracowanej, takich jak:

- Odchylenie kosztu (Cost Variance):  $CV = BCWP - ACWP$ ,
- Odchylenie harmonogramu (Schedule Variance):  $SV = BCWP - BCWS$ ,

- Wskaźnik wydajności wykonania harmonogramu (Schedule Performance Index):  $SPI = BCWP/BCWS$ ,
- Wskaźnik wydajności wykonania kosztu (Cost Performance Index):  $CPI = BCWP/ACWP$ .

Cykliczne wyznaczanie wartości wskaźników EVM pozwala na bieżąco monitorować stan projektu, stanowiąc system wczesnego ostrzegania o potencjalnych problemach. Ze względu na złożoność metody polecana jest ona szczególnie do złożonych projektów infrastrukturalnych, związanych z inwestycjami budowlanymi, drogownictwem, transportem itp.

## 6. PODSUMOWANIE

Ze względu na charakter środowiska, uwarunkowania formalne i prawne, złożoność zakresu, często długi czas trwania i duży, skomplikowany pod względem sposobu montażu, budżet, usystematyzowane zarządzanie projektami przez jednostki administracji publicznej staje się koniecznością. Dzięki sprawdzonym metodykom, takim jak PRINCE2®, istnieje bardzo dobrze opisany sposób zarządzania złożonymi przedsięwzięciami, mówiący co i dlaczego należy w danym momencie cyklu życia projektu zrobić. Osobną kwestią pozostaje sposób realizacji poszczególnych elementów zarządczych, związanych z doбором odpowiednich narzędzi i technik.

Niniejszy artykuł stara się odpowiedzieć na pytanie jak, na podstawie jakiej metodyki, jakich narzędzi i technik zbudować system zarządzania projektami, optymalny dla sektora administracji publicznej. Zaprezentowanie metodyki – połączenia modelu PRINCE2® i technik PCM oraz pozostałe techniki zarządcze zostały sprawdzone w licznych złożonych przedsięwzięciach. Stanowią one ponadto *de facto* standardy zarządzania projektami, więc ich adaptacja w nowym środowisku nie powinna sprawiać problemu.

Nie należy jednak zapominać, że każde przedsięwzięcie ma swój unikatowy charakter. O tym, jaki ostatecznie kształt przyjmie zastosowany system zarządzania projektami, jaką zastosujemy metodykę, techniki i narzędzia należy każdorazowo zdecydować biorąc pod uwagę skalę, złożoność i środowisko przedsięwzięcia. Zaprezentowane w niniejszym artykule rozwiązania powinny

stanowiąc wskazówkę i inspirację do doboru właściwych dla danej organizacji metod zarządzania jej projektami.

### Literatura:

- Azmi F.T. *Mapping the learn–Unlearn–Relearn Model. Impreatives for Strategic Management*, European Business Review, Vol. 20, No. 3, 2008.
- Brooks F.P. *Mityczny osobomiesiąc*, WNT, Warszawa, 2000.
- DeMarco T. *Zdążyć przed terminem – opowieść o zarządzaniu projektami*, Studio Emka, Warszawa 2002.
- Highsmith J. *APM: Agile Project Management, Jak tworzyć innowacyjne produkty*, Edycja polska, Wydawnictwo Mikom, 2005.
- Kerzner H. *Advanced Project Management, Edycja polska*, Wydawnictwo One Press, 2005.
- Kerzner H. *Zarządzanie projektami. Studium przypadków, Edycja polska*, Wydawnictwo One Press, 2005.
- Murray A. at. al. *PRINCE2™ Skuteczne Zarządzanie Projektami*, OGC, Londyn, 2010 (wydanie polskie II).
- Pritchard C.L. *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*, IG-Press, Warszawa, 2002.
- Project Management Institute, *PMBOK Guide Fourth Edition – Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami*, MT&DC, 2009.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch. *Kierowanie*, Warszawa, PWE, 1996.
- Szyjewski Z. *Metodyki zarządzania projektami*, Wydawnictwo Placet, Warszawa, 2004.
- Wydział Ewaluacji Europejskiego Biura Koordynacji Pomocy, *Podręcznik zarządzanie cyklem projektu*, KE EuropAid, marzec 2001.
- Wysocki R., McGary K. *Efektywne zarządzanie projektami*, OnePress, 2005.
- Załącznik nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Drugiego Urzędu Skarbowego w Krakowie.
- Załącznik nr 1 do Regulaminu organizacyjnego WUP w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2011 r.

# ZARZĄDZANIE PROCESAMI – SCENARIUSZE ORAZ WSPARCIE PRZEZ OPROGRAMOWANIE NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU ADONIS

## 1. WPROWADZENIE<sup>1</sup>

Niezależnie od tego, czy organizacja wdrażająca zarządzanie procesami biznesowymi należy do sektora prywatnego, czy też do publicznego, jednym z czynników sukcesu jest zapewnienie zainteresowanym (czyli w praktyce wszystkim pracownikom) dostępu do czytelnych opisów procesów. Właściwe ich zrealizowanie pozwala poprawić zrozumienie tego, jak przebiegają procesy, usprawnić komunikację oraz transfer wiedzy, jak również udoskonalić procesy (np. poprzez techniki benchmarkingu czy też optymalizację opartą na symulacji modeli).

Najskuteczniejszym sposobem takiego opisu jest wykorzystanie modeli graficznych przedstawiających w jasny sposób przebieg procesów. Modele graficzne opisują nie tylko sam przebieg procesów, ale również zawierają dodatkowe informacje o poszczególnych czynnościach wykonywanych w ramach tych procesów. Pokazują również, jak procesy wiążą się z innymi elementami organizacji, takimi jak struktura organizacyjna (w formie przypisywania odpowiedzial-

---

<sup>1</sup> Rozdział 1 został napisany na podstawie aktualnej wersji dokumentu „Zarządzanie procesami biznesowymi z systemem ADONIS. Funkcjonalność i scenariusze zastosowań”, dostępnego na stronie [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com)

ności za procesy i poszczególne czynności) czy też środowisko IT. Dopiero taki całościowy, czytelny obraz organizacji pozwala podejmować optymalne decyzje i skutecznie zarządzać procesami.

Dlatego też istotnym wsparciem w zarządzaniu procesami jest posiadanie narzędzia, które pozwala w przejrzysty sposób opisać organizację poprzez modele. Należy tutaj odróżnić narzędzia do modelowania od programów graficznych, które pozwalają tworzyć proste, graficzne „obrazy” procesów, jednak nie umożliwiają zawarcia potrzebnych opisów czy też dodania powiązań do innych modeli. Wykorzystanie takich programów do rysowania często oznacza w dłuższej perspektywie o wiele większy nakład pracy na utrzymanie dokumentacji procesowej.

## 2. ZARZĄDZANIE PROCESAMI – PRZEGLĄD SCENARIUSZY

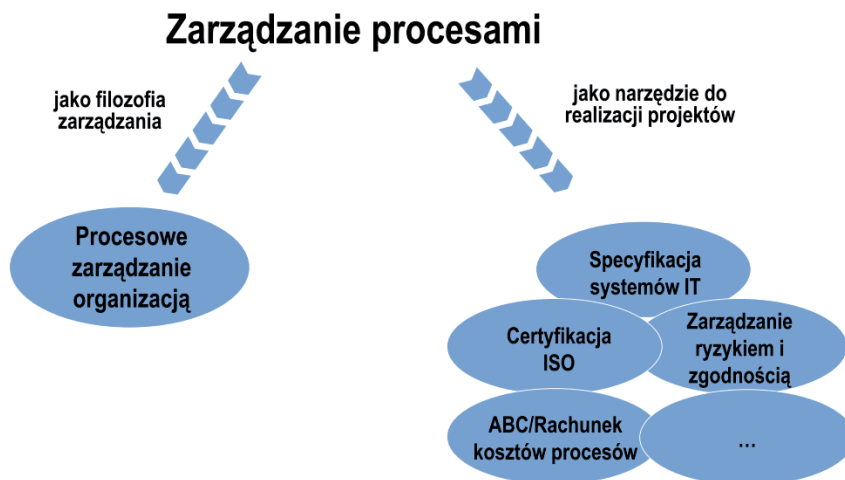
Zarządzanie procesami nie ogranicza się tylko do modelowania. Coraz częściej wymagana jest też analiza modeli, ich symulacja, monitoring wskaźników czy też publikacja dokumentacji procesowej dla osób niekorzystających z narzędzi do zarządzania procesami.

Patrząc szerzej na zarządzanie procesami możemy wyróżnić dwa główne podejścia (zaprezentowane na poniższym rysunku).

Pierwszym z nich jest wykorzystanie podejścia procesowego jako filozofii zarządzania, która ma za zadanie pomóc (procesowo) zarządzać organizacją.

Drugie podejście polega na wykorzystaniu zarządzania procesami jako narzędzia, które wspiera realizowane projekty. Przykładami takich projektów mogą być:

- Specyfikacja systemów IT (na podstawie wymagań wyrażonych w formie procesów biznesowych),
- Certyfikacja ISO (i tworzenie dokumentacji systemu jakości na podstawie modeli opisujących organizację),
- Rachunek kosztów procesów (w którym koszty przypisuje się do działań),
- Zarządzanie ryzykiem i zgodnością (oraz ogólnie pojęta kontrola zarządcza korzystająca z procesowego opisu organizacji).



Rys. 1. Nurty wykorzystania koncepcji zarządzania procesami

Źródło: prezentacja systemu ADONIS, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com), dostęp 1 października 2011

Pierwsze z podejść oznacza odejście od organizacji funkcjonalnej na rzecz organizacji procesowej, co często wiąże się ze zdefiniowaniem nowych ról, takich jak np. właściciel procesu. W podejściu tym zarządzanie procesami występuje w formie powtarzającego się cyklu zgodnie z podejściem ciągłego usprawniania (ang. Continuous Improvement).

W drugim z podejść zarządzanie procesami (a w szczególności modelowanie procesów) ma wyłącznie zastosowanie projektowe, tzn. jest instrumentem oszczędzającym czas i podnoszącym jakość realizowanych projektów. W tym przypadku często zastosowanie jest ograniczone do czasu trwania projektu.

## 2.1. Cykl zarządzania procesami biznesowymi<sup>2</sup>

W przypadku projektów będących przejawami procesowego zarządzania organizacją można wyróżnić pewne powtarzające się między projektami fazy. Na podstawie doświadczeń projektów realizowanych przez Grupę BOC zostały one opisane jako cykl zarządzania procesami PMLC (ang. *Process Management Life Cycle*).

<sup>2</sup> Cykl zarządzania procesami PMLC został zaproponowany w: *Applying MDA Concepts to Business Process Management*, Alexander Petzmann et al., 2007 *BPM & Workflow Handbook*, (ed.) Layna Fisher, Future Strategies, Lighthouse Point, 2007. Opisy faz PMLC na podstawie materiałów wewnętrzne firmy BOC.



Rys. 2. Fazy PMLC

Źródło: prezentacja systemu ADONIS, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com), dostęp 1 października 2011

Faza strategii procesów dotyczy ustalenia celów projektu zarządzania procesami, wykorzystywanej metody modelowania oraz wyboru procesów, które będą objęte projektem. W ramach tej fazy ma miejsce również:

- Określenie mierzalnych celów procesu na podstawie strategii organizacji lub ich kontrola (kaskadowanych na zasadzie: strategia organizacji – czynniki sukcesu – cele biznesowe – cele procesu),
- Ustalanie wartości docelowych,
- Stworzenie podstawy do zarządzania wydajnością procesu.

Ustalenie kluczowych mierników, które będą reprezentować poziom realizacji celów

- Ustalenie odpowiedzialności i metod zbierania danych,
- Komunikacja i publikacja celów procesu.

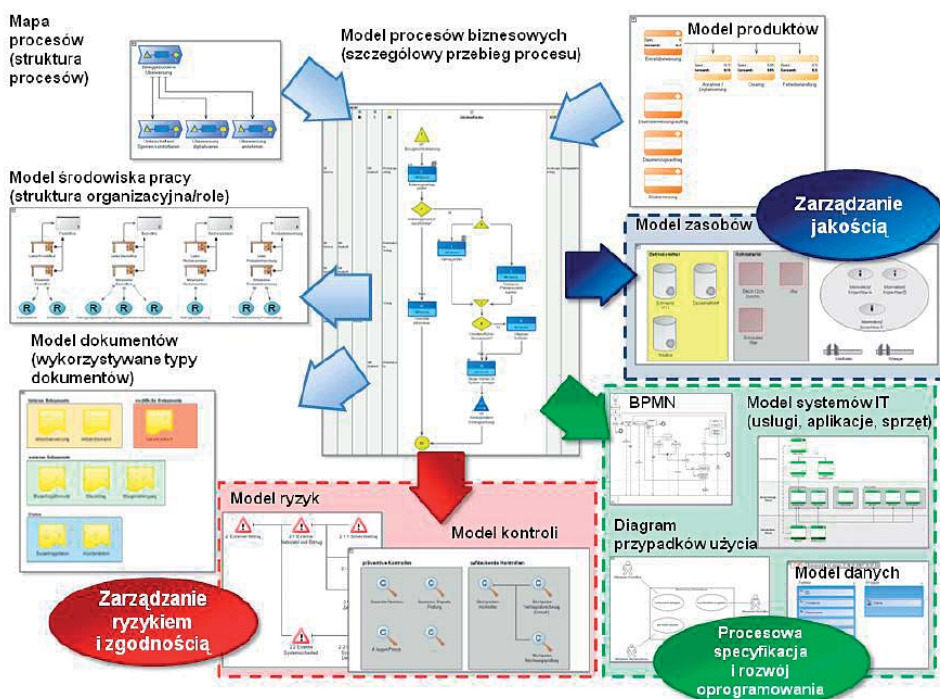
Kolejnym krokiem jest dokumentacja procesów. W tej fazie modeluje się procesy (najczęściej wychodząc od modelowania stanu obecnego – tzw. modelowanie „AS-IS”) i zasoby organizacyjne oraz łączy się te modele ze sobą. Elementy, które mają miejsce w tej fazie, to:

- Przypisanie i zintegrowanie procesu w ramach mapy procesów,



- Zdefiniowanie początku i końca procesu,
- Wymodelowanie i opisanie czynności,
- Opisanie wejść i wyjść, użytych zasobów i interfejsów,
- Ustalenie ról w procesach (szczególnie odpowiedzialności),
- Poprawa przejrzystości i komunikacji w procesie,
- Weryfikacja i opublikowanie dokumentacji procesu (stan obecny),
- Stworzenie podręcznika zarządzania procesami (wytyczne, metodyka dokumentowania procesu, opis ról, odpowiedzialności oraz zarządzania jakością).

W rezultacie tworzony jest opis organizacji w formie powiązanych ze sobą modeli.



Rys. 3. Przykładowe typy modeli służące do opisu organizacji dla systemu ADONIS  
 Źródło: prezentacja systemu ADONIS, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com), dostęp 1 października 2011

Wybór wykorzystywanych typów modeli oraz ich liczby zależy od potrzeb organizacji. Przykładowo organizacja zainteresowana optymalizacją kosztów

zapewne będzie modelować procesy oraz struktury organizacyjne. Z kolei organizacja myśląca również o specyfikacji systemów IT mających zapewnić wsparcie dla procesów zapewne oprócz modelowania procesów (prawdopodobnie w notacji BPMN) uwzględni też modele danych, przypadki użycia i powiązania procesów z już wykorzystywanymi aplikacjami.

Następnym etapem jest optymalizacja procesów. W zależności od scenariusza może ona opierać się na usprawnianiu procesów przez eliminację odkrytych słabości lub też na wyborze (z wykorzystaniem analizy i symulacji) wariantu procesu, który w optymalny sposób spełnia założone cele (np. redukcja kosztów czy też czasu wykonania).

Optymalizacja procesów często wykorzystuje warsztaty, podczas których osoby zaangażowane w realizację procesów starają się zidentyfikować potencjał optymalizacyjny. W ramach takich warsztatów warto pamiętać o następujących zasadach:

- Procesy biznesowe powinny być dopasowane do strategii organizacji (efektywność procesów),
- Procesy biznesowe powinny być bezbłędne, szybkie i oszczędne w takim stopniu, jak to tylko możliwe (wydajność procesów),
- Standaryzacja procesów ułatwia controlling oraz wsparcie techniczne,
- Procesy potrzebują jasnych ustaleń organizacyjnych (jasna definicja czynności kontrolnych lub akceptacyjnych),
- Powinno się unikać „wąskich gardeł” w procesach,
- Systemy IT i aplikacje powinny zapewniać najlepsze możliwe wsparcie dla procesów,
- Liczba interfejsów powinna być zminimalizowana, współpraca i przekazywanie informacji oraz danych powinny być jasno ustalone,
- Proces powinien prowadzić do maksymalizacji satysfakcji Klientów i pracowników.

Rezultatem fazy optymalizacji jest udokumentowanie procesów docelowych oraz publikacja i komunikacja nowych struktur.

Po ustaleniu zoptymalizowanej wersji procesu następuje ich wdrożenie. W zależności od tego, czy jest to proces zautomatyzowany, czy też wykonywany „ręcznie”, może to polegać na odpowiednim dopasowaniu systemów IT lub

na przeszkoleniu pracowników odnośnie nowego sposobu działania. Elementami, które warto uwzględnić w ramach tej fazy, są:

- Organizacja warsztatów w celu zakomunikowania oraz przeszkolenia z nowych procesów docelowych (sprawdzenie i ustalenie zmian w codziennie wykonywanych krokach procesów, nowe odpowiedzialności, zakomunikowanie ról),
- Zachęta do poznania procesu przez wszystkie osoby zaangażowane w jego realizację,
- Komunikacja i upewnienie się co do zrozumienia celów procesu,
- Wyjaśnienie kontekstu oraz powiązań wybranych procesów z pozostałą częścią procesów,
- Organizacja regularnych cykli zbierania komentarzy,
- Ustalenie osób kontaktowych oraz sposobu postępowania w przypadku odchyłeń od założonego przebiegu procesu docelowego,
- Założenie i uruchomienie centrum kompetencji,
- Wdrożenie zarządzania wydajnością procesu.

W fazie wykonywania procesów istotne jest zapewnianie pracownikom dostępu do potrzebnej im wiedzy oraz gromadzenie ich uwag względem możliwych usprawnień procesów. Równocześnie ma miejsce gromadzenie danych co do wydajności procesów, które będą następnie analizowane.

Ostatnią fazą jest monitoring procesów. W tej fazie gromadzone na bieżąco podczas wykonywania procesów dane są analizowane, aby ustalić, czy postawione przez kierownictwo cele są realizowane, czy też nie. Procesy są zarządzane na podstawie zbieranych danych (mierniki) tak, aby usprawnić wydajność procesu przy następnym przejściu przez cykl PMLC. Oprócz wykorzystania danych do celów strategicznych (ustalenie czy potrzebne jest kolejne przejście przez cykl PMLC, czy być może konieczna jest modyfikacja celów) monitoring ma również znaczenie dla wykonawców procesów.

Wyniki monitoringu pozwalają udowodnić i zakomunikować korzyści osiągnięte dzięki optymalizacji, co przekłada się na większą motywację pracowników zaangażowanych w wykonywanie procesu oraz kluczowych postaci do ich ulepszenia.

## 2.2. Szczegółowe scenariusze zarządzania procesami biznesowymi<sup>3</sup>

Jak to już zostało wspomniane, wiele organizacji korzysta wybiórczo z koncepcji zarządzania procesami. Również te, które wykorzystują zarządzanie procesami jako całościową koncepcję zarządzania, często mają ustalone szczególnie istotne dla nich scenariusze. Takimi często spotykanymi scenariuszami zarządzania procesami są:

- Modelowanie i publikacja procesów,
- Zarządzanie organizacją: tworzenie procedur i instrukcji dla pracowników, opis stanowisk oraz wsparcie dla zarządzania wersjami i akceptacji modeli i procedur,
- Optymalizacja procesów (symulacja, porównywanie stanu obecnego z wariantami stanu docelowego, benchmarking),
- Procesowe zarządzanie wiedzą i kompetencjami (portale procesów),
- Controlling (analiza kosztów procesu, zarządzanie wydajnością organizacji poprzez monitoring kluczowych wskaźników – KPI),
- Zarządzanie kosztami (z wykorzystaniem Time-Driven Activity Based Costing oraz Rachunku Kosztów Procesów),
- Zarządzanie jakością i tworzenie dokumentacji na potrzeby ISO,
- Planowanie zatrudnienia i wyliczanie zapotrzebowania na zasoby,
- Oparcie na procesach zarządzanie ryzykiem operacyjnym (Basel II, SOX, Solvency II) oraz zgodnością (compliance management),
- Specyfikacja i rozwój oprogramowania opartego na procesach,
- Tworzenie architektury zorientowanej na usługi (Service Oriented Architecture).

W dalszej części rozdziału zostanie zaprezentowane (na przykładzie systemu ADONIS), jak może wyglądać ich wsparcie informatyczne.

### 2.2.1. Modelowanie procesów

Podstawowym scenariuszem wykorzystania systemu ADONIS jest tworzenie opisu procesów i elementów składowych organizacji z wykorzystaniem graficznych modeli.

---

<sup>3</sup> Rozdział napisany na podstawie aktualnej wersji dokumentu „Zarządzanie procesami biznesowymi z systemem ADONIS. Funkcjonalność i scenariusze zastosowań”, dostępnego na stronie [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com)

Intuicyjny edytor modelowania, możliwość dokumentowania zaawansowanych parametrów obiektów, funkcje ułatwiające szybkie modelowanie oraz tryb tabelaryczny pozwalają łatwo tworzyć modele opisujące wybrane aspekty organizacji zarówno początkującym użytkownikom, jak i osobom korzystającym z bardziej zaawansowanych funkcjonalności.

Standardowa konfiguracja (biblioteka BPMS) uwzględnia, oprócz modeli procesów biznesowych, również modele opisujące strukturę organizacyjną, wykorzystywane dokumenty i systemy IT oraz tworzone produkty, co pozwala stworzyć całościowy opis organizacji. Podstawowa konfiguracja systemu zawiera również modele wspierające scenariusze, takie jak: zarządzanie jakością (model zasobów), rozwój oprogramowania i specyfikacja systemów (BPMN, model danych, diagram przypadków użycia) czy też zarządzanie ryzykiem i zgodnością (modele ryzyk i kontroli).

Dodatkowo budowa systemu ADONIS pozwala na praktycznie dowolne poszerzanie wykorzystywanej przez klienta metody (poprzez customizację) – zarówno jeśli chodzi o modyfikację istniejących obiektów i modeli, jak i dodawanie nowych obiektów i typów modeli. Przykładowo metody modelowania dostępne dodatkowo w systemie to np.: EPC (SAP R/3), UML, LVSM (Lean Value Stream Mapping), BPEL, LOVEM, MQ Series Workflow itd.

### **2.2.2. Publikacja i zarządzanie dokumentacją organizacji**

Wiele organizacji boryka się z wyzwaniem zapewnienia pracownikom dostępu do potrzebnych im informacji. Informacje są często rozproszone w firmie i udostępniane za pomocą różnych mediów.

Pracownik, chcąc dowiedzieć się, jak powinien pracować, często musi zapoznać się z opisem stanowiska pracy w formie dokumentu Word, z wytycznymi co do zarządzania ryzykiem w postaci dokumentu PDF, opisem procesu w formie wydrukowanego flowchartu, instrukcją obsługi systemu informatycznego dostępną w intranecie...

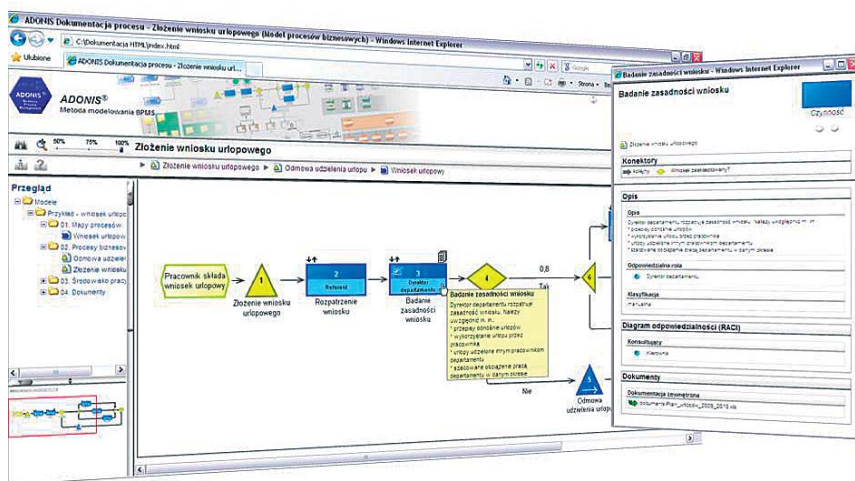
Informacje te często nie są ze sobą spójne, odnalezienie ich wszystkich jest czasochłonne, a poza tym nigdy nie ma gwarancji, że korzysta się z najnowszej wersji. Dodatkowo – tworzenie dokumentacji w taki sposób często wiąże się z niepotrzebnym nakładem pracy.

Rozwiązaniem jest tu zastosowanie systemu ADONIS, który pozwala tworzyć spójne i łatwe do zrozumienia wytyczne dla pracowników, które można publikować w wielu formatach, przy znacznym ograniczeniu pracochłonności publikowania dokumentacji.

Metoda modelowania dostępna w systemie ADONIS pozwala na opisanie wszystkich aspektów procesu istotnych dla pracowników: od prostych opisów procesów przez informacje o wykorzystywanych zasobach aż do opisu ryzyk i kontroli. W razie potrzeby można też dopasować system, jeśli podstawowa konfiguracja jest niewystarczająca.

System pozwala na dodawanie do modeli odnośników do zasobów zewnętrznych (plików, adresów internetowych/intranetowych, dokumentów Lotus Notes/Domino ...), dzięki czemu modele mogą służyć jako „spis treści” kierujący pracowników do dodatkowych, bardziej szczegółowych treści (np. kursów e-learningowych dotyczących danego aspektu obsługi klienta, screencastów pokazujących obsługę systemu IT czy też dokumentów PDF z regulacjami prawnymi). Odnośniki te działają zarówno w systemie ADONIS, jak i w opublikowanej dokumentacji.

Dokumentacja jest generowana na podstawie modeli ze wspólnego systemowego repozytorium (bazy danych dostępnej dla wielu użytkowników). W razie potrzeby aktualizacji wystarczy dokonać odpowiednich zmian w modelach i opublikować dokumentację w potrzebnej formie np. w firmowym intranecie.



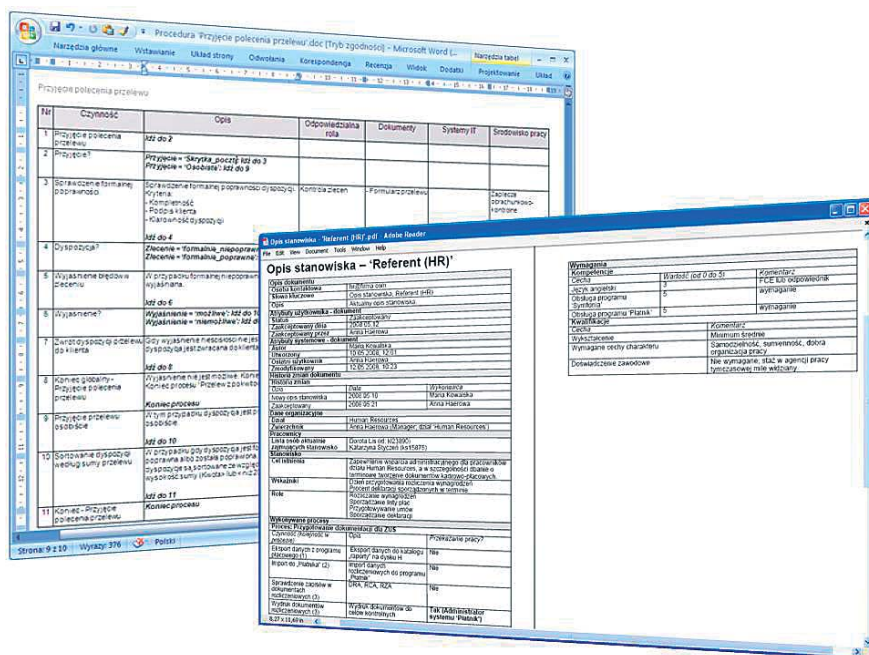
Rys. 4. Dokumentacja HTML procesów

Źródło: prezentacja systemu ADONIS, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com), dostęp 1 października 2011



Dzięki mechanizmom systemu ADONIS gwarantującym spójność modeli, nakład pracy potrzebny na aktualizację dokumentacji w związku z np. zmianą procedury czy też reorganizacją jest znacznie niższy. Dodatkowo mechanizm wersjonowania pozwala na zdefiniowanie, że tylko upoważnione osoby mogą publikować dokumentację oraz że jest ona tworzona z najaktualniejszych wersji procesów. Dokumentacja zawiera historię zmian modelu, z którego została wygenerowana, więc łatwo jest ustalić zmiany między wersjami.

ADONIS pozwala publikować dokumentację w formie odpowiadającej potrzebom i przyzwyczajeniom klienta: jako dokumentację do wydruku (Word oraz PDF) lub też dokumentację do zamieszczenia w sieci wewnętrznej (HTML zawierający wszystkie wprowadzone dane oraz powiązania między modelami i obiektami). Publikacja dokumentacji jest dostępna w standardzie, a korzystanie z dokumentacji nie wymaga dodatkowych licencji.



Rys. 5. Przykłady raportów

Źródło: prezentacja systemu ADONIS, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com), dostęp 1 października 2011

### 2.2.3. Zaawansowane zarządzanie wersjami i akceptacja procesów

W miarę jak rośnie liczba stworzonych modeli, nieuchronnie dochodzimy do etapu, na którym jedna osoba nie jest w stanie orientować się we wszyst-

kich istniejących modelach. Znaczenia nabiera możliwość ustalenia, który model jest wersją oficjalną, a który tylko roboczym szkicem. Dochodzi do tego również kwestia uprawnień do dokonywania zmian w procesach.

Standardowo system wspiera wersjonowanie modeli oraz dba o spójność powiązań między modelami przy tworzeniu nowych wersji. Mechanizm porównywania modeli pozwala łatwo ustalić różnice między wybranymi wersjami modelu. Modele można oznaczać (przez status modelu) jako robocze, obowiązujące, czy też archiwalne, oraz wizualizować tę informację tak, że pomyłki są praktycznie wykluczone.

Jeśli potrzebne jest wsparcie dla bardziej formalnego zarządzania wersjami modeli, można włączyć dodatkowy mechanizm, który gwarantuje, że tylko upoważnione osoby będą w stanie dokonywać akceptacji lub archiwizacji modeli, modele będą zapisywane wyłącznie w ustalonych miejscach w strukturze katalogów (grup modeli), a wszystkie zmiany będą dokonywane zgodnie z procedurami organizacji i odpowiednio zapisywane w historii zmian. Mechanizm ten pozwala na znaczną redukcję nakładu pracy potrzebnego do pracy z dokumentacją np. na potrzeby zarządzania jakością lub certyfikacji, pozwala zachować spójność i wysoką jakość modeli i unikać pomyłek (takich jak użycie wersji nieaktualnej modelu).



Rys. 6. Standardowy mechanizm wersjonowania

Źródło: prezentacja systemu ADONIS, www.boc-group.com, dostęp 1 października 2011



Mechanizm wersjonowania można dostosować do potrzeb Klienta, dodając dodatkowe statusy modelu, ustalając wielopoziomą akceptację wymaganą do tego, aby model został uznany za oficjalną procedurę, konfigurując mechanizm powiadomień o modelach czekających na akceptację itp. Możliwe jest również wykorzystanie na potrzeby wersjonowania rozwiązania portalowego ADONIS Process Portal, co pozwala uczestniczyć w zarządzaniu obiegiem akceptacji również osobom nieużywającym systemu ADONIS. Dzięki temu dostępne jest wsparcie na wszystkich etapach cyklu życia modelu.

#### **2.2.4. Optymalizacja procesów i szacowanie zapotrzebowania na personel**

Ciężko jest zarządzać organizacją nie wiedząc dokładnie, jak są realizowane procesy. Brak tej wiedzy powoduje, że decyzje w sprawie zmian są podejmowane intuicyjnie, miejsca powstawania kosztów są nieznane, zasoby wykorzystywane nieefektywnie, a szanse na usprawnienie działania często umykają.

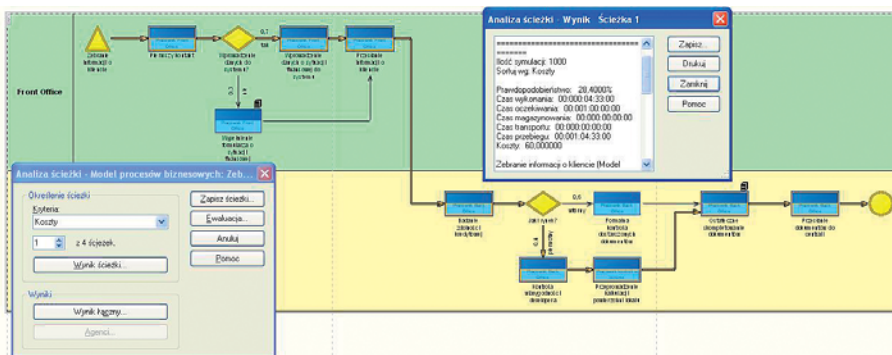
Najprostszą drogą do optymalizacji procesów jest ich wymodelowanie. Już samo stworzenie modeli opisujących, w jaki sposób są realizowane procesy, z użyciem jakich zasobów oraz ile trwają i kosztują, często jest impulsem do ulepszeń, gdyż pewne nieefektywności stają się oczywiste. Przykładowo, zapoznając się z modelem procesów można wychwycić ciągi kroków, które nie przydają wartości, pętle w procesie wynikające z poprawiania błędów i pozyskiwania dodatkowych informacji czy też częste zmiany wykonawców skutkujące opóźnieniami i błędami.

Kolejnym krokiem w stronę optymalizacji procesów jest wykonanie analiz. Często wiedza o procesach, miejscach powstawania kosztów i przestojach jest obecna wyłącznie w głowach pracowników, co powoduje, że nikt nie ma całościowego obrazu sytuacji i nie można łatwo badać miejsc wartych ulepszenia.

Posiadanie danych o procesach w formie modeli pozwala przezwyciężyć ten problem. Komponent analizy systemu ADONIS pozwala łatwo wyszukiwać np. wszystkie czynności wykonywane przez konkretną rolę, kosztujące więcej niż X, czy też trwające dłużej niż Y minut. Analiza rachunkowa pozwala dodatkowo oszacować koszty i czasy wykonania procesu określoną liczbą razy, jak również przeciętny czas procesu z perspektywy Klienta (od początku do końca).

Taka analiza jest punktem wyjścia do zastanowienia się, jakie działania powodują niewspółmiernie dużo kosztów i wymagają pracy, mimo że nie przekłada się to na tworzenie wartości dla Klienta, albo też czy czas wysoko opłacanych specjalistów nie jest marnowany w związku z tym, że wykonują czynności, dla których wystarczy ktoś o znacznie niższych kwalifikacjach.

Rzadko kiedy mamy zasoby wystarczające do tego, aby wymodelować i zoptymalizować wszystkie procesy. Dlatego też ważna jest możliwość wyboru procesów, a nawet danych ścieżek procesów, które mają największy potencjał optymalizacyjny, czyli miejsc, od których warto zacząć. Z kolei, gdy zbadaliśmy już stan obecny i planujemy, jak mogą wyglądać procesy docelowe, cenna jest możliwość porównywania ich między sobą w celu wybrania optymalnego oraz bezpiecznego przetestowania, jak będzie działać organizacja po ich wdrożeniu. Tu właśnie przydaje się nam możliwość symulowania modeli.



Rys 7. Przykład symulacji – algorytm analizy ścieżki

Źródło: prezentacja systemu ADONIS, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com), dostęp 1 października 2011

Symulacja pozwala bezpiecznie przeprowadzać badania wpływu zmian w procesach (analizy what-if) na organizację. Wyniki symulacji można zapisywać jako raporty.

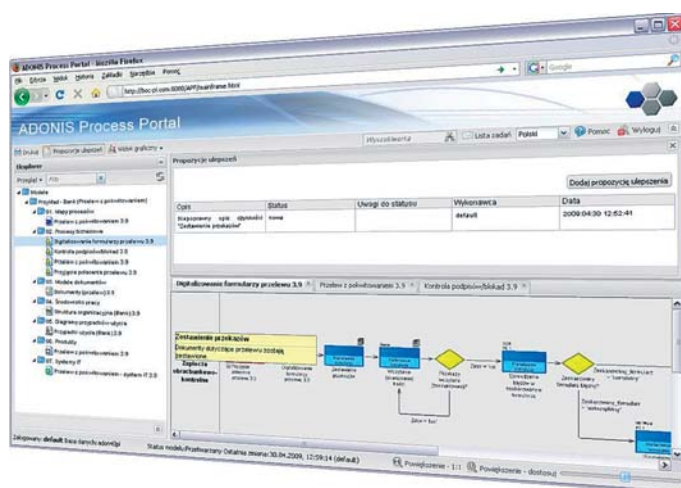
Mechanizm symulacji pomaga również w oszacowaniu zapotrzebowania na personel. Szczególnie przydaje się to w sytuacji, gdy np. firma w związku z sezonowością zamówień musi oszacować, czy wystarczy obecny stan osobowy, czy też należy zatrudnić pracowników tymczasowych, lub gdy trzeba oszacować, co się zmieni po wdrożeniu nowego systemu informatycznego (np. ile osób będzie mogło przejść do realizacji innych zadań).

## 2.2.5. Prezentacja modeli za pomocą portali procesów

W miarę wzrostu znaczenia BPM w organizacji, modele są wykorzystywane przez coraz większą część pracowników: od właścicieli procesów odpowiadających za ich sprawne działanie przez specjalistów (np. zarządzanie ryzykiem), dla których ważne są tylko niektóre elementy zawarte w modelach procesów, przez pracowników, którzy chcą tylko zapoznać się z wytycznymi i czasem móc je skomentować, aż do kierownictwa zainteresowanego akceptacją nowych wersji procedur i monitorowaniem wybranych wskaźników procesów.

Rozwiązaniem jest tutaj umożliwienie każdej z grup pracowników pracy w sposób uwzględniający to, jakie zadania chce wykonywać użytkownik i dopasowujący do tego prezentowaną treść i dostępne funkcjonalności.

ADONIS Process Portal oferuje dostęp online do modeli i funkcjonalności systemu ADONIS w sposób dopasowany do potrzeb konkretnej grupy pracowników (np. kierownictwo, dział prawny/compliance czy też pracownicy czytający instrukcje wykonywania procesów). Dzięki temu osoby, które nie muszą modelować i optymalizować procesów, ale dokonują ich przeglądu i akceptacji, uzupełniają dane, czy też po prostu zapoznają się z procesami, mogą to robić przez przeglądarkę. Użytkownicy po zalogowaniu pracują z intuicyjnym interfejsem dostosowanym do zadań, które chcą wykonywać. Dzięki temu możliwa jest też praca z systemem bez dodatkowych szkoleń.



Rys. 8. ADONIS Process Portal – mechanizm zgłaszania propozycji ulepszeń  
 Źródło: prezentacja systemu ADONIS, www.boc-group.com, dostęp 1 października 2011

Przykładowe scenariusze wykorzystania obejmują:

- Prezentację aktualnych wersji wybranych modeli z bazy danych systemu ADONIS (bez konieczności uruchamiania opcji publikacji modeli) z możliwością ograniczania dostępu i dopasowywania widocznych informacji do uprawnień użytkownika,
- Zarządzania wersjami modeli i ich akceptację w ramach wersjonowania,
- Monitoring wskaźników procesu,
- Zdecentralizowane zbieranie danych w celu uzupełniania oraz aktualizacji procesów,
- Zgłaszanie propozycji ulepszeń procesów.

### 2.2.6. Procesowe zarządzanie jakością

Istotnym elementem efektywnego Systemu Zarządzania Jakością jest udokumentowanie procesów. Często w tym celu wykorzystywane są opisy tworzone w oprogramowaniu biurowym (np. MS Word), którym towarzyszą grafiki procesów tworzone w prostych programach do rysowania, a nawet konstruowane z kształtów dostępnych w MS Office.

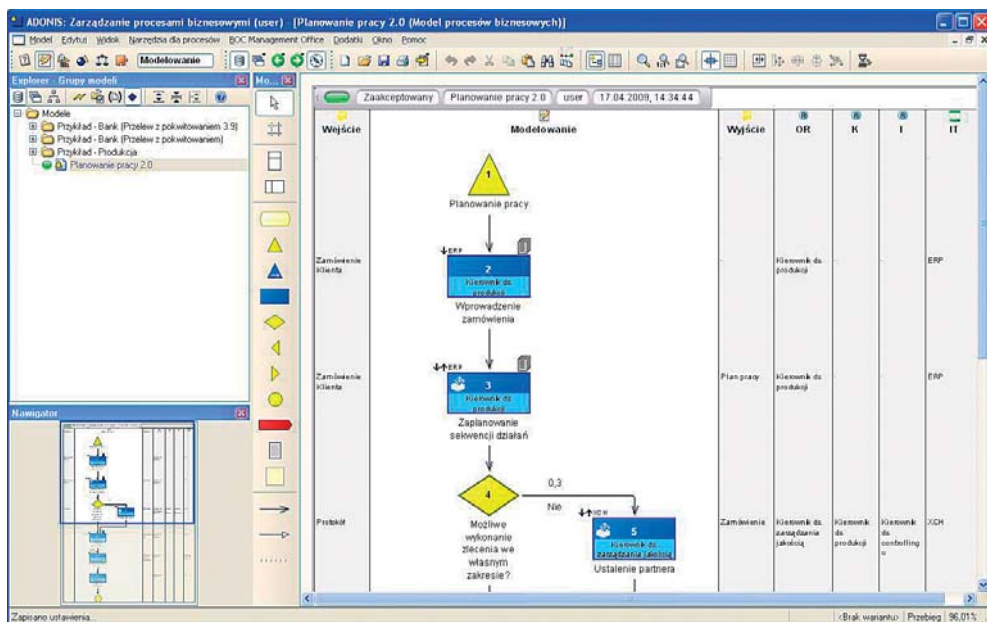
Rozwiązanie takie pozwala zawrzeć w dokumentacji zarówno dane opisowe, jak i graficzne modele czytelne dla pracowników, jednak wiąże się często z dużym nakładem pracy. Co więcej – każda zmiana (np. nowa nazwa stanowiska, wprowadzony nowy dokument) wymaga pracochłonnego dostosowywania dokumentacji i może prowadzić do pozostawienia niespójnych informacji.

Oprócz niepotrzebnego nakładu pracy osoby odpowiadającej za SZJ, wiąże się to również z ryzykiem, że błędy utrudnią (re-)certyfikację. Forma taka wymaga dodatkowo zachowania specjalnych procedur, aby zagwarantować, że pracownicy mają dostęp do aktualnej dokumentacji. Nie dla wszystkich korzystanie z takiej dokumentacji jest też wygodne.

Rozwiązaniem jest tutaj zastosowanie systemu ADONIS, który może stanowić podstawę systemu zarządzania jakością na potrzeby certyfikacji i pozwala na łatwe tworzenie i aktualizację dokumentacji SZJ opierając się na modelach.

Korzystając z modeli dostępnych w standardowej konfiguracji można w łatwy sposób opisać procesy, wykorzystywane w nich dokumenty, odpowiedzial-

ność poszczególnych pracowników, jak również informacje o wykorzystywanych zasobach. Dodatkowo system ułatwia dokumentowanie informacji, takich jak np.: słownik terminów i skrótów, podsumowanie klientów i dostawców czy też czynniki sukcesu oraz mierniki procesu.



Rys. 9. Proces obsługi zamówienia z widocznymi dokumentami wejściowymi i wyjściowymi, systemami IT, odpowiedzialnymi rolami oraz informacjami o osobach, z którymi trzeba konsultować wykonanie i które trzeba informować o działaniach  
Źródło: ADONIS – funkcjonalności i scenariusze, www.boc-group.com, dostęp 1 października 2011

Dzięki temu, że dokumentacja jest generowana na podstawie modeli, jej aktualizacja przebiega błyskawicznie – wystarczy dokonać zmiany w modelach i opublikować nową dokumentację. Mechanizm wersjonowania oraz historia zmian modelu pozwala łatwo prześledzić co się zmieniło między poszczególnymi wersjami. Można też uniemożliwić generację dokumentacji jakościowej opartej na modelach, które nie zostały oficjalnie uznane za obowiązujące procedury.

Dokumentacja ta może być przekazana do dyspozycji wszystkim pracownikom, gdyż korzystanie z niej nie wymaga dodatkowych licencji.

System pozwala łatwo publikować dokumentację w wielu formatach – np. drukowane instrukcje PDF na potrzeby audytorów oraz dokumentacja w formie portalu HTML w celu poinformowania pracowników o obowiązujących procedurach. Dzięki temu, że podstawą są tu modele przechowywane w bazie danych, publikacja w wielu formatach nie wymaga dodatkowej pracy i nie ma ryzyka, że istnieją rozbieżności pomiędzy poszczególnymi rodzajami publikacji.

### 2.2.7. Rachunek kosztów procesów oraz Activity Based Costing

Tradycyjne dane dostarczane przez rachunkowość nie wystarczają do ustalenia, gdzie tak naprawdę powstają koszty z punktu widzenia organizacji, które procesy są nadmiernie drogie oraz jakie produkty generują zyski. Przekłada się to często na błędną kalkulację cen i niewłaściwe decyzje odnośnie strategii sprzedaży, prowadzące do zmniejszenia zysków.

Istnieje wiele podejść do kwestii ustalania kosztów działania organizacji. Najbardziej znane z nich to Activity Based Costing (popularny szczególnie w USA) oraz europejski Rachunek Kosztów Procesów. Oba te podejścia zakładają przypisywanie kosztów pośrednich do pewnych ustalonych nośników kosztów w celu stworzenia realnego obrazu organizacji.



Rys. 10. Wyliczanie kosztów produktów/usług w rachunku kosztów procesów

Źródło: ADONIS – funkcjonalności i scenariusze, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com),  
dostęp 1 października 2011



Już standardowa konfiguracja systemu ADONIS pomaga w lepszym poznaniu miejsc powstawania kosztów. Symulacja pozwala na ustalenie kosztów procesu z uwzględnieniem zarówno kosztów czynności niezależnych od czasu, jak i kosztów zależnych od czasu (koszt pracy pracowników oraz koszt wykorzystania zasobów) zgodnie z podejściem Time-Driven Activity Based Costing (tzw. 2 generacja ABC).

Jako rozszerzenie systemu oferujemy również konfigurację wspierającą rachunek kosztów procesów (RKP). Pozwala ona na gromadzenie danych dotyczących zapotrzebowania na zasoby w postaci modeli opisujących m.in. zasoby i centra kosztów. System pozwala na automatyczne wyliczenie kosztów wynikających z wykorzystania zasobów, które mogą być następnie wykorzystane w module RKP do dalszych obliczeń. Alternatywnie wymagane koszty można wprowadzić ręcznie do rachunku kosztów procesów. Dodatkowo konfiguracja RKP oferuje algorytmy symulacyjne służące do głębszej analizy modeli procesów.

### 2.2.8. Procesowy benchmarking

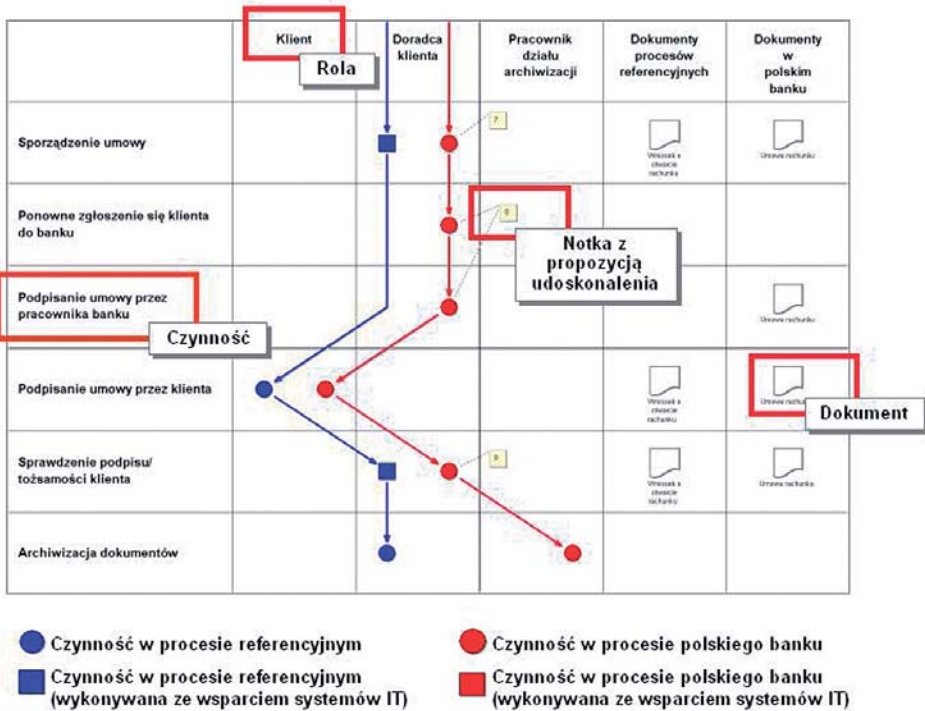
Opisanie procesów jest często pierwszym krokiem do ich optymalizacji. Impulsem do ulepszania procesów są często pomysły pracowników, jednak warto też uwzględnić wykorzystanie wiedzy z zewnątrz do poprawy efektywności i konkurencyjności. Dlatego też korzysta się z benchmarkingu.

Celem procesowego benchmarkingu jest systematyczne porównywanie, jak również przyswajanie najlepszych praktyk (Best Practices). Procesowy benchmarking może być przeprowadzany zarówno według

- kryteriów jakościowych (jak np.: kolejność działań, używane zasoby, odpowiedzialne stanowiska), jak również według
- kryteriów ilościowych (jak np.: dane liczbowe, czas, ilości).

Celem tej metody jest ujawnienie różnic w porównaniu z innymi organizacjami, ustalenie przyczyn tych różnic, odkrycie możliwości poprawy, jak również stworzenie planów poprawy konkurencyjności dla wybranych celów.

Ponadto istnieje możliwość dodania do systemu ADONIS mechanizmów graficznych wspierających benchmarking.



Rys. 11. Model porównawczy pomaga łatwo identyfikować różnice w porównaniu z procesami referencyjnymi (dobrymi praktykami)

Źródło: ADONIS – funkcjonalności i scenariusze, www.boc-group.com, dostęp 1 października 2011

Ta dodatkowa konfiguracja pozwala łatwo porównywać różnice w strukturze procesów oraz w wykorzystaniu zasobów (np. systemów IT, dokumentów), jak również w samych przebiegach procesów. Służy do tego tzw. model porównawczy, który umożliwia identyfikację różnic w procesach, a także pozwala wizualizować rozbieżności dotyczące stosowanych systemów IT lub zaangażowanych ról.

### 2.2.9. Procesowy rozwój aplikacji oraz specyfikacja systemów IT

Częstym problemem przy specyfikowaniu i wdrażaniu aplikacji jest brak wiedzy o potrzebach użytkowników biznesowych. Owocuje to często spóźnionymi i zbyt drogimi wdrożeniami systemów, które nie zapewniają potrzebnego wsparcia pracownikom.

Rozwiązaniem jest tu zastosowanie procesowego podejścia do rozwoju aplikacji. Zakłada ono, że punktem wyjścia do zbudowania lub skonfigurowania



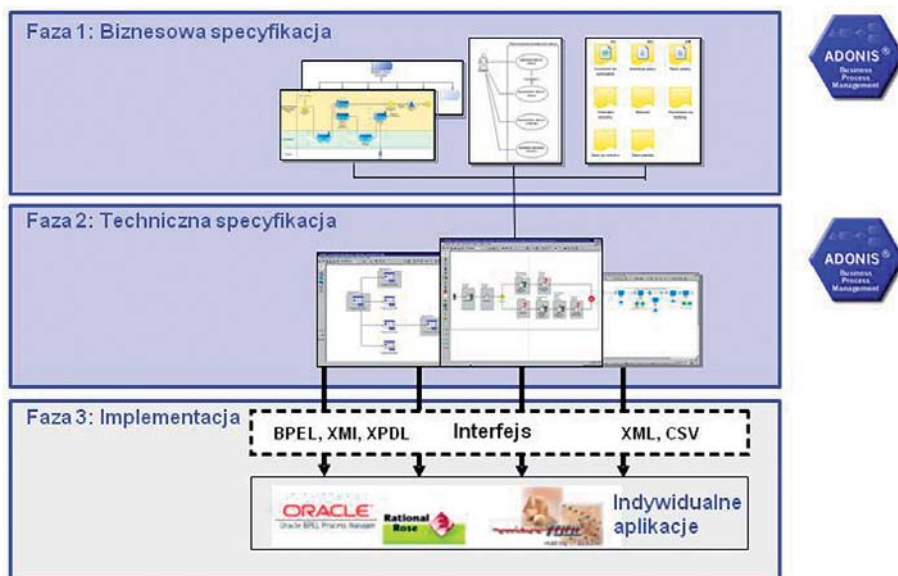
aplikacji (np. systemu workflow/obiegu dokumentów/ERP) powinny być opisane procesy biznesowe.

Możemy wyróżnić trzy fazy budowy procesowej specyfikacji:

1. Specyfikacja biznesowa systemu,
2. Specyfikacja techniczna systemu oraz
3. Implementacja.

W ramach procesowego rozwoju aplikacji, ADONIS wspiera wszystkie trzy zaprezentowane fazy. W fazie 1. opisuje się i ocenia docelowe procesy biznesowe z wykorzystaniem modeli graficznych tak, aby ustalić potrzebne wsparcie ze strony systemu IT.

W fazie 2. ma miejsce modelowanie techniczne – procesy są rozszerzane o informacje techniczne, takie jak detale wsparcia poszczególnych elementów procesu przez konkretne systemy i technologie. W zależności od specyfiki projektu można tu skorzystać z modelowania technicznego w BPMN (dostępne w konfiguracji standardowej) czy też w UML, jak również zastosować modelowanie odpowiadające systemowi, który ma być wykorzystywany (np. modelowanie z wykorzystaniem notacji systemu workflow).



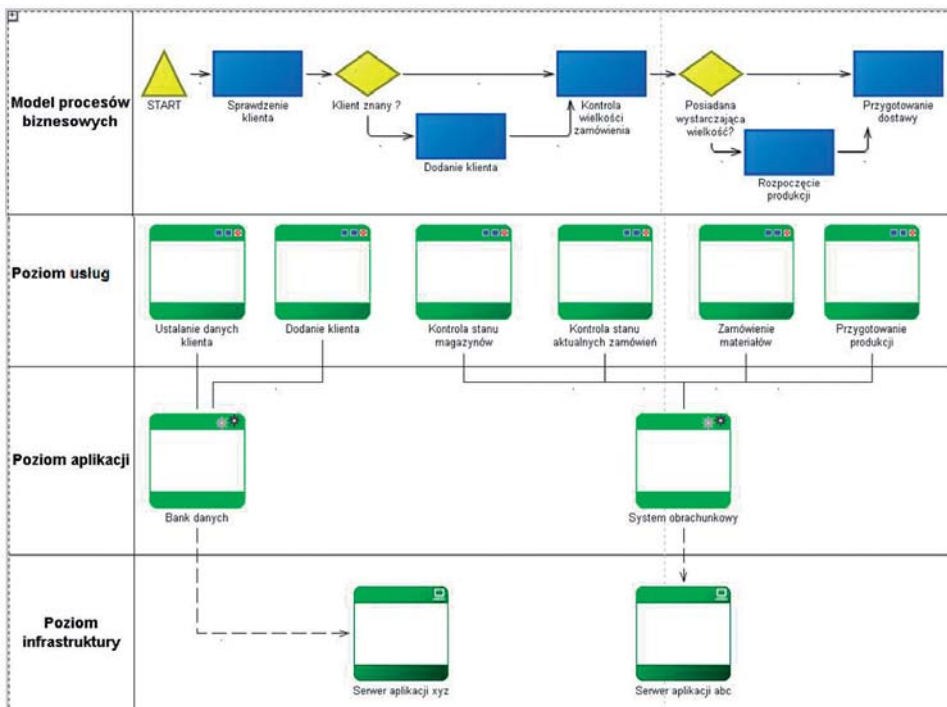
Rys. 12. Procesowy rozwój aplikacji z systemem ADONIS

Źródło: ADONIS – funkcjonalności i scenariusze, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com),  
dostęp 1 października 2011

Faza 3. obejmuje implementację funkcjonalności systemu opisaną za pomocą modeli. Modele te to m.in. modele danych (dostępne w konfiguracji standardowej) powiązane z odpowiednimi obiektami biznesowymi, czy też modele prototypów interfejsów użytkownika (GUI). Oprócz wykorzystywania modeli jako „makiet” dla informatyków wdrażających system, możliwe jest też automatyczne generowanie z modeli szablonów kodu (np. BPEL/WSDL – dostępne w standardzie, XML) do dalszego wykorzystania.

### 2.2.10. Wykorzystanie systemu ADONIS do budowy architektury zorientowanej na usługi (Service Oriented Architecture, SOA)

Reorganizacja istniejącej struktury IT na strukturę zorientowaną na usługi daje przedsiębiorstwu możliwość znacznego uproszczenia swojego środowiska IT. Może to prowadzić do zauważalnej redukcji kosztów i uczynić przedsiębiorstwo bardziej elastycznym w obliczu szybko zmieniających się warunków rynkowych.



Rys. 13. Przykład powiązania procesu biznesowego z wywoływanymi usługami  
 Źródło: ADONIS – funkcjonalności i scenariusze, www.boc-group.com,  
 dostęp 1 października 2011

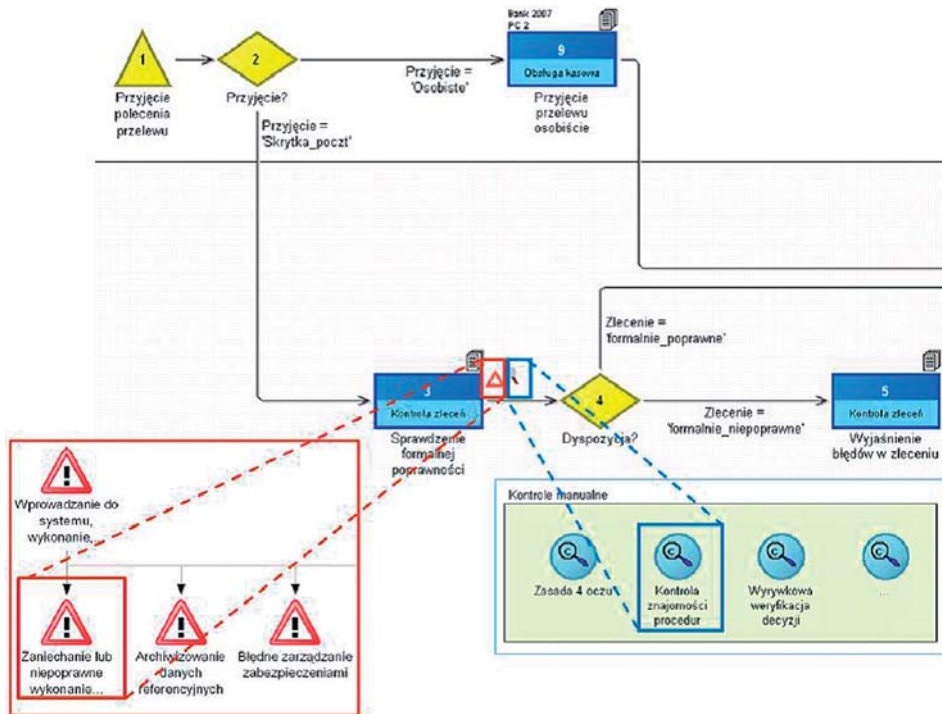
SOA umożliwia w szczególności, poprzez różne warianty powiązania istniejących usług, szybkie i niewymagające dużych nakładów wdrożenia nowych oraz modyfikację istniejących procesów biznesowych. Jednocześnie SOA poprawia kontrolę środowiska IT w całym przedsiębiorstwie, poprzez gromadzenie i udostępnianie szczegółów związanych z poszczególnymi elementami środowiska IT na potrzeby implementacji interfejsów.

ADONIS oferuje szeroką funkcjonalność umożliwiającą modelowanie procesów biznesowych, jak również identyfikowanie i definiowanie „biznesowych repozytoriów usług” – coś, czego nie wspierają techniczne repozytoria usług. W dalszej kolejności zaplanowana sekwencja usług IT może być wyeksportowana przykładowo do BPEL i udostępniona innym programom służącym do sterowania usługami.

### **2.2.11. Zarządzanie ryzykiem**

Zarządzanie ryzykiem staje się coraz istotniejszym aspektem planowania i kontroli funkcjonowania organizacji. Wpływają na to szczególnie liczne standardy i normy światowe, jak np. SOX, Basel II, Solvency II. System ADONIS umożliwia procesowe modelowanie, analizowanie i dokumentowanie ryzyka.

Punktem wyjścia do procesowego zarządzania ryzykiem jest zdefiniowanie mapy ryzyk. Mapa ryzyk jest graficzną, ustrukturyzowaną reprezentacją ryzyk występujących w procesach. Powiązanie procesów lub czynności z określonym ryzykiem odbywa się poprzez utworzenie referencji do mapy ryzyk (będącej repozytorium ryzyk dla wszystkich procesów). Ryzyko można zdefiniować poprzez liczne informacje szczegółowe, jak np.: rodzaj ryzyka (SOX, Basel II, ryzyko operacyjne, IT), opis, prawdopodobieństwo czy też skutek. Dla każdego ryzyka można zdefiniować czynności lub procesy kontrolne, które użytkownik w graficzny, ustrukturyzowany sposób przedstawia w tzw. mapie kontroli. Również każda kontrola posiada liczne atrybuty, które mogą być uzupełnione przez użytkownika, jak np.: jakość kontroli (nadmierna, efektywna, adekwatna, niewystarczająca, nieefektywna), osoba odpowiedzialna, terminy kontroli itd. Wymienione wartości i atrybuty mogą być w dowolny sposób dopasowane do charakterystyki organizacji.



Rys. 14. Przykład przypisania ryzyk i kontroli do procesu

Źródło: ADONIS – funkcjonalności i scenariusze, [www.boc-group.com](http://www.boc-group.com),  
dostęp 1 października 2011

## 2.2.12. Monitoring wskaźników

Monitoring kluczowych wskaźników (Key Performance Indicators, KPI) jest istotnym scenariuszem zarządzania procesami. Monitoring pozwala na kontrolę zgodności rezultatów działań operacyjnych z założonymi celami strategicznymi – przykładowo na badanie czy ustalone parametry SLA są zachowane.

System ADONIS pozwala na monitorowanie dowolnie wybranych wskaźników ilościowych. Wykorzystywany jest w tym celu obiekt „Wskaźnik”, który można umieścić w mapie procesów, modelu procesów biznesowych, produktów czy też systemów IT, oznaczając jaki element modelu będzie monitorowany (np. wskaźnik liczby skarg może być przypisany do procesu, a wskaźnik realizacji poziomu SLA do usługi).

Dla wskaźnika definiuje się, jak często mają być przeprowadzane pomiary, skąd będą pobierane dane (możliwe jest wprowadzenie ręczne – w tym przez ADONIS Process Portal, jak również zaciąganie wartości z arkuszy Excel, a tak-





**CZĘŚĆ II**  
**PROJEKTOWANIE I WPROWADZANIE**  
**NOWOCZESNYCH METOD**  
**I NARZĘDZI ZARZĄDCZYCH**  
**W WOJEWÓDZKIM URZĘDZIE PRACY**  
**W KRAKOWIE**





Agnieszka Kaczmarczyk-Zaryczny, Renata Kusek,  
Szymon Kułakowski

## ZARZĄDZANIE PROCESOWE W ADMINISTRACJI – STUDIUM PRZYPADKU

*„System jest wart tyle, ile warci są ludzie go tworzący i w nim pracujący”.  
„Jakość powstaje przez ludzi, a nie przez system” – J. Juran. (Masłowski 2005)*

W 2009 roku Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie przystąpił do realizacji projektu pt. „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce” (WPSZ). Jego celem była realizacja zadań wpływających na rozwój instytucjonalny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oraz powiatowych urzędów pracy z obszaru województwa małopolskiego w zakresie wdrażania elementów nowoczesnych metod zarządczych (zarządzanie procesowe, zarządzanie ryzykiem, zarządzanie przez projekty) na podstawie systemu informatycznego, a także podniesienie poziomu kompetencji zawodowych pracowników publicznych służb zatrudnienia w kierunku efektywnej współpracy z klientem urzędu, zarówno tym wewnętrznym, jak i zewnętrznym (komponent „Inspiracje dla administracji” – szkolenia i warsztaty z zakresu coachingu, kreatywnego myślenia, komunikacji międzypokoleniowej, budowania zespołów, debaty o rynku pracy pt. „Okno na świat”).

Niniejszy rozdział to studium przypadku nowatorskiego wdrożenia systemu zarządzania procesowego w instytucjach publicznych służb zatrudnienia – Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie oraz Powiatowym Urzędzie Pracy w Chrzanowie.

## WSTĘP

W 2004 r. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie przyjął funkcję instytucji wdrażającej Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich dla obszaru województwa małopolskiego, a w 2007 r. funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, stając się tym samym koordynatorem procesu naboru, oceny, wdrażania oraz rozliczania projektów unijnych finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W ciągu kilku kolejnych lat WUP w Krakowie czterokrotnie zwiększył zatrudnienie, przekształcając się w instytucję dysponującą kadrą ok. 300 pracowników. Dynamicznie następujące zmiany wewnętrznej struktury administracyjnej wymusiły na kadrze zarządczej WUP przeprowadzenie procesu szybkiej informatyzacji placówki, kładąc silny nacisk na poszukiwanie i wdrażanie systemów, mogących usprawnić procesy zarządcze i komunikacyjne. W 2006 r. dyrekcja Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie uznała, że metodą, która w najpełniejszy sposób przysłuży się udoskonaleniu działań i pożądanemu skoordynowaniu prac rozrastającego się urzędu, jest system zarządzania procesowego. W tym samym roku przystąpiono do przygotowania projektu, którego celem miało być wzmocnienie efektywności funkcjonowania Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie poprzez opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania procesowego. Projekt pt. „Opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania procesowego w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie”, współfinansowany ze środków Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich”, realizowany był w latach 2007–2008. W ramach działań podjęto pierwszą próbę dostosowania struktury organizacyjnej WUP w Krakowie do modelu zarządzania procesowego.

Przystępując do realizacji przedsięwzięcia uznano, że w pierwszej kolejności należy – w ramach opisywanych procesów – uregulować pracę urzędu w obszarze finansów, organizacji i kadr. Doskonalenie miało być prowadzone tak, aby ujednoczyć system działania poszczególnych komórek wewnętrznych WUP oraz podnieść poziom świadczonych usług (ukierunkowanie na klienta). Efektem realizacji projektu było opisanie procesów realizowanych w urzędzie oraz ustalenie ich celów i mierników. Opierając się na statucie organizacji, wyodrębniono

podstawowe obszary działania (procesy), przypisano im cele i opracowano diagramy wykonawcze będące uporządkowanym zbiorem zadań (procedury) oraz ustanowiono zasady monitorowania pracy. W ten sposób powstała pierwsza księga procesów, dokument zawierający graficzną prezentację wewnętrznych działań instytucji – opis kolejno następujących po sobie kroków realizacji poszczególnych procedur administracyjnych wewnątrz urzędu. Opracowanie księgi procesów wspierane było systemem informatycznym stworzonym w programie Access. W swoim założeniu system miał być przyjazny w obsłudze, tymczasem narzędzie okazało się mało intuicyjne, niewystarczająco skonfigurowane dla potrzeb bieżącego zarządzania i monitorowania postępów w realizacji procesów przez właściciela (osobę odpowiedzialną za aktualizację i modyfikację procesu pod kątem merytorycznym). Wprowadzanie zmian do procesów w systemie informatycznym wymagało opanowania specjalistycznej wiedzy z zakresu obsługi narzędzia. W konsekwencji specyfika wytworzonego oprogramowania eliminowała możliwość wprowadzania i dokonywania szybkich zmian w systemie przez osoby bezpośrednio odpowiedzialne za poszczególne procesy, a ulepszenia do procesów były dokonywane przez pracownika specjalnie oddelegowanego do wykonywania tego typu działań przez dyrekcję WUP.

Po przeprowadzeniu analizy pierwszego wdrożenia systemu zarządzania procesowego do prac instytucji, inicjatorzy przedsięwzięcia uznali, iż mimo wszystko wprowadzenie systemu jest na tyle korzystne, że nie należy porzucić prób jego implementacji. Bogatszy o zebrane doświadczenia związane z realizacją projektu ukierunkowanego na zmianę sposobu administrowania organizacją, a także świadomy własnych potrzeb w zakresie porządkowania sposobu zarządzania, w 2009 r. WUP Kraków przystąpił do kontynuacji prac w ramach kolejnego projektu, którego prace miały doprowadzić do pełnego wdrożenia systemu zarządzania procesowego zarówno na poziomie narzędziowym (zakup profesjonalnego oprogramowania), jak i mentalnym (akceptacja i wykorzystywanie systemu w codziennej pracy przez pracowników instytucji, zmiana sposobu myślenia o przepływie zadań i odpowiedzialności za ich wykonywanie w ramach zespołów). Wdrożenie zaplanowano na dwa lata. W pierwszej kolejności zakupiono profesjonalne narzędzie informatyczne do zarządzania, usprawniające wdrażanie i zabezpieczające prawidłową realizację systemu. Założono również,

iz bez silnego wsparcia pracowników instytucji nie uda się wprowadzić rozwiązań, które wpłyną na poprawę i wzmocnienie newralgicznych punktów organizacji. Realizatorzy projektu przyjęli pozycję elastycznego podejścia do rozpoznawania i rozwiązywania potrzeb wewnętrznego klienta instytucji (pracownika). Aby system od początku mógł być wykorzystywany i niejako budowany przez samych odbiorców, zaplanowano cykl szkoleń i warsztatów mających dostarczyć niezbędną wiedzę na temat jego funkcjonowania i przekształcania zgodnie z generowanymi potrzebami. W dalszej części realizacji projektu, w celu umożliwienia pracownikom samodzielnej pracy nad doskonaleniem procesów, przewidziano dodatkowe szkolenia dla audytorów wewnętrznych. Diagnozę potrzeb instytucji postanowiono zweryfikować i wzmocnić poprzez przeprowadzenie badań satysfakcji klienta zewnętrznego i wewnętrznego. W kontekście jego wyników miało przebiegać dalsze udoskonalanie procesów i systemu.

Ze względu na brak doświadczeń we wdrażaniu i dostosowywaniu systemu zarządzania procesowego do potrzeb instytucji rynku pracy, realizatorzy projektu nawiązali współpracę ze środowiskami biznesu i administracji w celu wzbogacenia wiedzy na temat metod implementowania systemów oraz uniknięcia typowych błędów popełnianych przez organizacje na etapie wdrażania. Pomocne w tym procesie okazało się doświadczenie instytucji bankowych, szczególnie Alior Banku, gdzie wdrożono zarządzanie procesowe oparte na systemie ADONIS, jak też Urzędu Miasta w Tarnowie, gdzie wdrożono system zarządzania strategicznego opierający się na Strategicznej Karcie Wyników (Balanced Scorecard), będący pierwszym w Polsce tego typu wdrożeniem w Urzędzie Miasta. Wsparciem informatycznym dla zarządzania strategicznego w Tarnowie był system ADOscore.

## **PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA TZW. PODEJŚCIA PROCESOWEGO DO ZARZĄDZANIA**

Zarządzanie procesami zostało spopularyzowane na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Business Process Reengineering za główny cel przyjął skuteczne zarządzanie organizacją w zmieniającym się otoczeniu rynkowym oraz wzrastającej konkurencji rynkowej poprzez zwiększenie skuteczności realizacji celów, redukcję kosztów i czasu (Martyniak, 2002).

W podejściu procesowym organizacja postrzegana jest jako wielowymiarowy system, w którym nakładają się na siebie wzajemnie powiązane obszary funkcjonalne, uczestniczące w różnych procesach (Rummler, Brache, 2000) „Pożądaný wynik osiąga się z większą efektywnością wówczas, gdy działania i związane z nimi zasoby są zarządzane jako proces”<sup>1</sup>.

W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia funkcjonalnego, zarządzanie procesami umożliwia kontrolę i ocenę całościowej realizacji poszczególnych zadań instytucji, niezależnie od przyporządkowania etapów jej realizacji do odrębnych komórek funkcjonujących w strukturze organizacyjnej. Dzięki temu użytkownicy uzyskują możliwość ciągłego, systematycznego analizowania i usprawniania procesów organizacji w kontekście realizacji założonych przez nią celów.

Główne cechy podejścia procesowego to:

- przejście w strukturze ze stanowisk funkcjonalnych na role w procesie,
- płaskie struktury organizacyjne,
- przypisana odpowiedzialność za przebieg procesów,
- ukierunkowanie na realizację celów,
- postrzeganie organizacji jako całości, nie przez pryzmat poszczególnych zespołów/działów,
- minimalizacja uzgodnień pomiędzy uczestnikami/rolami w procesie,
- rola właściciela procesu bardziej jako doradcy niż nadzorcy.

W ujęciu węższym zarządzanie procesami to podejmowanie decyzji przez wyznaczone, dobrze umocowane merytorycznie i organizacyjnie osoby, które prowadzą do osiągnięcia założonych celów. Tak rozumiane zarządzanie procesami realizuje się poprzez podstawowe funkcje zarządcze. Składają się na nie:

- planowanie celów,
- organizowanie zasobów,
- kontrola i sterowanie,
- motywowanie (Romanowska, Trocki, 2004).

Zarządzanie poprzez procesy niejako wymusza na organizacji zdefiniowanie misji, wizji oraz czynników sukcesu realizacji wizji, a co za tym idzie, celów strategicznych, z których powinny wynikać cele procesów i projektów. Oczeki-

<sup>1</sup> PN-EN 9000-2006 pkt. 02d <http://www.strefa-iso.pl/pl,artykuly,iso-podejscie-procesowe-1> Online. Dostęp 19 września 2011 r.

wane korzyści to usprawnienie ścieżki decyzyjnej, optymalizacja struktury organizacyjnej, redukcja „białych plam” dotyczących odpowiedzialności, lepszy, sprawniejszy przepływ informacji wewnątrz firmy oraz szybsze dostosowanie organizacji do zachodzących zmian. Aby to osiągnąć, konieczne staje się spojrzenie na urząd przez pryzmat procesów jakie realizuje, koncentracji na zadaniach, projektach z perspektywy oczekiwań klienta. Nie uda się zarządzać procesowo, jeżeli w centrum każdego z procesów realizowanych przez instytucję nie będzie stał klient – ostateczny odbiorca produktu.

W pracach M. Hammera, J.A. Champy’ego – twórców reengineeringu, proces biznesowy definiowany jest jako zbiór wewnętrznych działań firmy, wykonywanych w celu dostarczenia klientowi konkretnej usługi lub produktu (Hammer, Champy, 1996). R. Manganeli i M. Klein proces biznesowy określają jako ciąg powiązanych ze sobą działań, które prowadzą do przekształcenia nakładów w produkt procesu (Manganeli, Klein, 1998), z kolei Jean Brilman jako „strumień działań przetwarzających surowce, półprodukty, informacje, usługi pochodzące od dostawców w produkty, usługi dla klientów zawierające wartość dodaną” (Brilman, 2002). Dla potrzeb wdrażania zarządzania procesowego w WUP przyjęto, iż **„proces to uporządkowany ciąg powiązanych ze sobą zadań, wykonywany w wyniku reakcji na określone zdarzenie – zgłoszoną potrzebę (nazywaną też wejściem do procesu), który angażuje zasoby organizacji w sposób efektywny, generując określoną usługę bądź produkt dla klienta tego procesu, tzw. wyjście z procesu, zbiór powiązanych ze sobą wykonywanych w określonym czasie i kolejności czynności”**<sup>2</sup>. Proces charakteryzuje się takimi elementami jak: zdefiniowany cel, wskaźniki realizacji pozwalające na monitorowanie jego skuteczności i efektywności, zasoby (usługi, dane, informacje, produkty, dokumenty, systemy informatyczne wykorzystywane w trakcie realizacji procesu), klient, wejścia, czyli wszelkie informacje w postaci danych przekazywanych do procesu, jak też, co jest charakterystyczne dla administracji, informacje inicjujące proces oraz wyjścia – produkt końcowy procesu. Proces może zostać opisany za pomocą sformalizowanych procedur, modeli najlepszych praktyk dostarczonych przez zewnętrzne instytucje konsultingowe lub na podstawie doświadczenia pra-

<sup>2</sup> Podręcznik użytkownika ADONIS wersja 3 – dokumentacja Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie.

owników. Klient może być zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny, a wyjścia z jednego procesu bardzo często są wejściami do drugiego. Definiowane i opisywane procesy przebiegają w poprzek tradycyjnych podziałów organizacyjnych opartych na zasadach podziałów funkcjonalnych (w takiej strukturze każdy z wydziałów realizuje własne działania bez płynnej współpracy z pozostałymi uczestnikami). W podejściu procesowym najważniejszą rolę odgrywa właściciel procesu (może nim być dyrektor, kierownik, jak również szeregowy pracownik), mający obowiązek dbać o prawidłową realizację procesu i gwarantować:

- podejmowanie działań doskonalących – identyfikowanie oraz modelowanie realizowanych procesów,
- określenie jednostek funkcjonalnych – ról w procesie, przez które proces przebiega, działań wykonywanych w procesie, zasobów i informacji znajdujących się na wejściu i wyjściu procesu,
- przygotowanie zestawu wskaźników służących do oceny skuteczności oraz efektywności procesu, czyli określenia wyników, jakie generują procesy,
- prowadzenie systematycznego i przemyślanego usprawniania procesów służącego ich lepszemu funkcjonowaniu.

Sytuacja, w której decyzjom właściciela procesu – w ramach odpowiedzialności za poszczególne elementy procesu – podlegają osoby będące w organizacji umocowane wyżej niż on sam, nie jest łatwa do przyjęcia w sformalizowanych strukturach instytucji i wymaga od zainteresowanych stron wypracowania zasad współpracy i ukształtowania na nowo kultury organizacji.

Wdrażanie systemu zarządzania procesowego jest silnie powiązane z wykorzystywaniem nowoczesnych technik informacyjno-komunikacyjnych. Wdrożenia systemów informatycznych w administracji publicznej opierają się głównie na automatyzacji dotychczasowych działań, zazwyczaj koncentrują się na wprowadzeniu systemów do elektronicznego obiegu dokumentacji czy przepływów pracy. Wprowadzenie narzędzia informatycznego wspomagającego procesy biznesowe pozwala między innymi na:

- tworzenie struktury procesów za pomocą diagramów lub opisów,
- testowanie modeli procesów,
- uruchomienie procesów przyjaznych użytkownikowi,



- przekazanie większej decyzyjności pracownikom – możliwość składania propozycji ulepszeń,
- zautomatyzowanie powtarzalnych czynności,
- usprawnienie komunikacji (dostępność wzorów dokumentów, informacji o odpowiedzialności za czynność),
- automatyczne kierowanie procesu (w tym danych i dokumentów występujących w ramach procesu) do właściwej w danym momencie osoby,
- sukcesywne ograniczanie liczby błędów w procesie np. poprzez ciągłą rozbudowę weryfikacji poprawności i kompletności przebiegu/opisu procesu,
- ciągły pomiar parametrów opisujących działające procesy oraz gromadzenie tych danych do celów statystycznych oraz analizy.

Reasumując, wdrażanie koncepcji zarządzania procesowego w organizacji wymaga:

- zidentyfikowania i monitorowania celów, procesów, działań organizacji (tworzenie map i modeli procesów),
- wyodrębnienia zespołów procesowych i koordynatorów procesów oraz nadania im odpowiednich uprawnień,
- zmiany struktur organizacyjnych w struktury poziome (procesowe),
- zastąpienia w opisie organizacji stanowiska pracy rolami organizacyjnymi,
- zdefiniowania roli właściciela procesów,
- określenia kryteriów oceny procesów oraz wdrożenia systemu gromadzenia, przetwarzania i przesyłania informacji (Kowalczewski, Nazarka, 2006).

Zgodnie z obowiązującymi standardami, wdrożenie zarządzania procesowego w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie oraz Powiatowym Urzędzie Pracy w Chrzanowie oparto na cyklu PDCA. Mapowanie i tworzenie struktury procesów zostało przeprowadzone przy użyciu dedykowanego narzędzia, jakim jest system ADONIS<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> ADONIS jest narzędziem oferującym całościowe wsparcie dla zarządzania procesami: poczynając od opisu organizacji i jej procesów przez optymalizację procesów i publikację wytycznych dla pracowników aż do ciągłej kontroli realizacji celów. ADONIS Process Portal zapewnia spersonalizowany dostęp do modeli procesów przez przeglądarkę. W zależności od obowiązków i potrzeb informacyjnych, każdy użytkownik ma do dyspozycji interfejs dopasowany do specyfiki danej roli. Więcej: <http://www.boc-group.com/pl/produkty/adonis/>



Poniżej opisano proces dostosowywania systemu zarządzania procesowego do potrzeb Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie. Wdrożenie przeprowadzane było w ramach 10 etapów:

- **aktualizacja mapy procesów,**
- **analiza, projektowanie i przeprojektowywanie procesów oraz szkolenie właścicieli procesów,**
- **modelowanie środowiska pracy, dokumentów i IT,**
- **ustalenie/aktualizacja zakresu zadań i uprawnień właścicieli procesów,**
- **ustalenie/aktualizacja celów procesów i wskaźników oraz ich monitoring,**
- **szkolenie audytorów wewnętrznych,**
- **przeprowadzenie badań satysfakcji klienta,**
- **uruchomienie – przekazanie procesów końcowym użytkownikom poprzez system ADONIS i ADONIS Process Portal,**
- **redefinicja misji, celów strategicznych, operacyjnych, stworzenie wizji i strategii,**
- **monitorowanie i optymalizacja – nakierowanie procesów na realizację nowej strategii.**

Pierwsze osiem etapów zostało poświęconych analizie, aktualizacji oraz opracowaniu poszczególnych procesów WUP, a także implementacji narzędzia informatycznego do potrzeb wdrażanego systemu. Kolejne dwa etapy związane były z przeprowadzeniem działań doskonalących system oraz metodę zarządzania organizacją.

W 2011 roku, w ramach wypracowywania wspólnego dla WUP modelu zarządczego, działania prowadzone w obrębie projektu rozszerzono o komponent zarządzania ryzykiem będący elementem kontroli zarządczej. Prace prowadzono w kierunku dostosowania narzędzia informatycznego do wymogów organizacji.

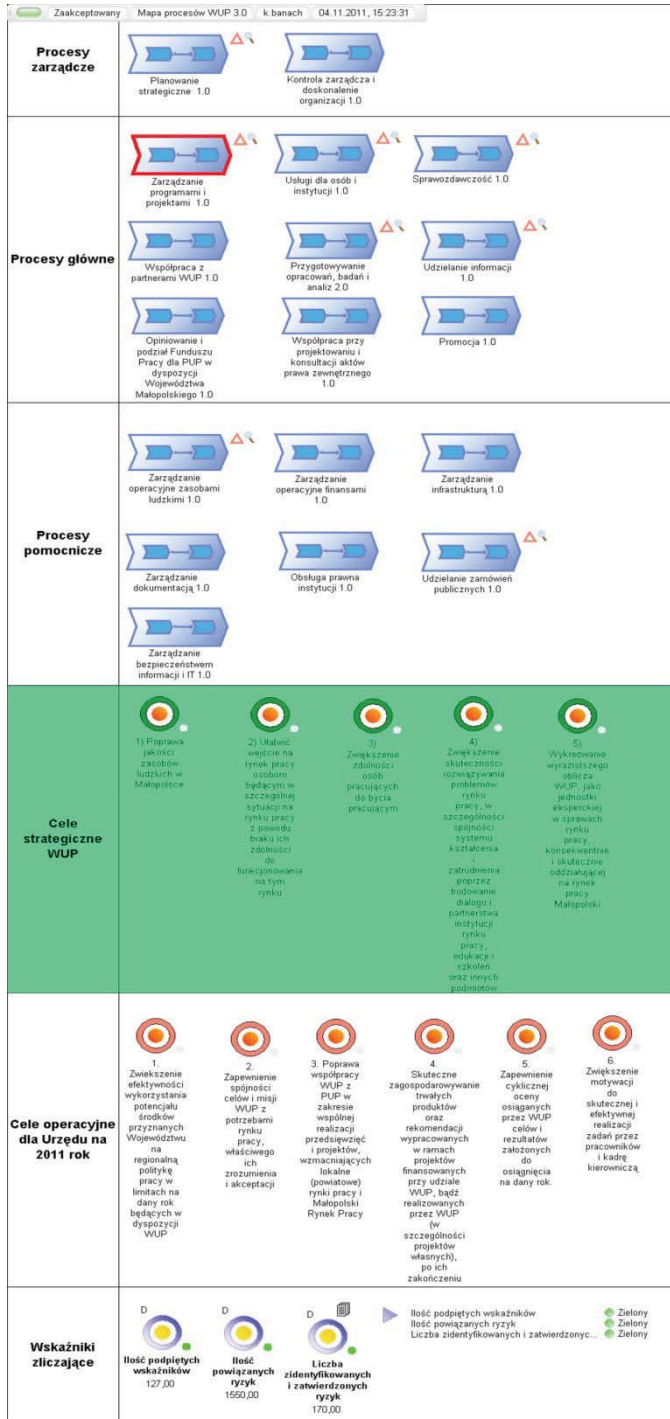
## **1. AKTUALIZACJA MAPY PROCESÓW**

Mapa procesów to jeden z podstawowych punktów odniesienia dla organizacji mającej ambicje zarządzania poprzez procesy. Jest to graficzne ujęcie

struktury i procesów realizowanych w organizacji, przy jednoczesnym przyporządkowaniu owych procesów do określonych grup zadań.

Pierwszy etap wdrożenia zarządzania procesowego koncentrował się wokół prac związanych z uaktualnieniem istniejącej w WUP mapy procesów (przegląd procesów już istniejących oraz zidentyfikowanie nowo realizowanych). W ponownej identyfikacji procesów brała udział kadra zarządcza instytucji (dyrekcja, kierownicy zespołów) – dotychczasowi właściciele procesów. Na podstawie analizy obowiązujących celów strategicznych, identyfikacji klientów – odbiorców produktów procesów oraz ich oczekiwań, powstała mapa procesów Wojewódzkiego Urzędu Pracy, porządkująca oraz hierarchizująca zakres działań podejmowanych w ramach prac instytucji. Procesy WUP zostały podzielone na trzy kategorie:

- **procesy zarządcze** – zapewniające skuteczne planowanie i funkcjonowanie procesów głównych i pomocniczych oraz usprawnianie całego systemu zarządzania – „Planowanie strategiczne”, „Kontrola zarządcza i doskonalenie organizacji”;
- **procesy główne** – związane są z podstawową działalnością urzędu, ukierunkowane na dostarczanie wartości dodanej dla klienta zewnętrznego – „Zarządzanie programami i projektami”; „Usługi dla osób i instytucji”; „Sprawozdawczość”; „Współpraca z partnerami WUP”; „Przygotowywanie opracowań, raportów i analiz”; „Udzielanie informacji”; „Opiniowanie i podział Funduszu Pracy dla PUP w dyspozycji Województwa Małopolskiego”; „Współpraca przy projektowaniu i konsultacji aktów prawa zewnętrznego”; „Promocja”;
- **procesy pomocnicze** – wspierające/ułatwiające funkcjonowanie pozostałych procesów, szczególnie głównych. Procesy te zaspokajają potrzeby klientów wewnętrznych – pracowników, bez nich nie byłoby możliwe realizowanie procesów głównych. Do procesów pomocniczych należą: „Zarządzanie operacyjne zasobami ludzkimi”, „Zarządzanie operacyjne finansami”, „Zarządzanie infrastrukturą”, „Zarządzanie dokumentacją”, „Obsługa prawna instytucji”, „Udzielanie zamówień publicznych” oraz „Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i IT”.



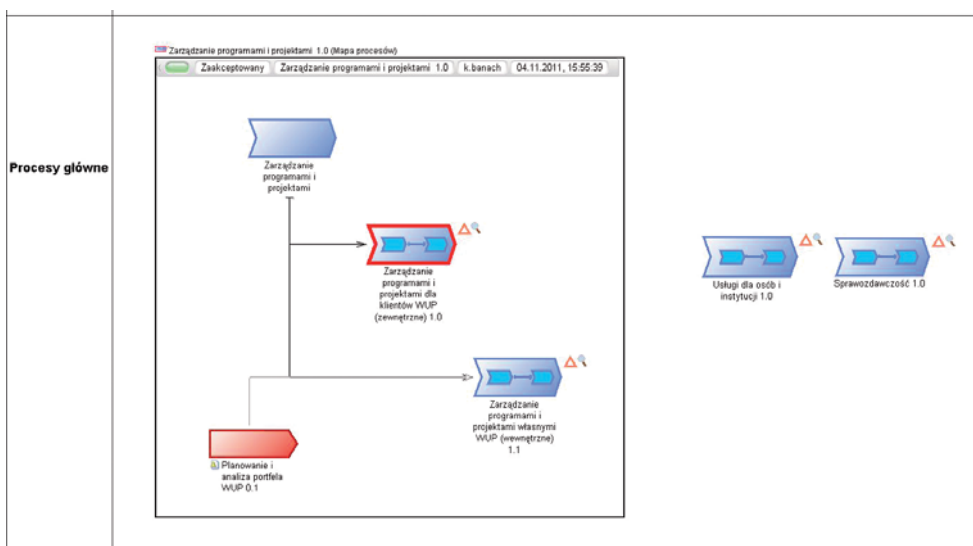
Rys. 1. Graficzne przedstawienie mapy procesów WUP  
 Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Wraz z opracowaniem mapy procesów podjęto prace nad identyfikacją podprocesów wchodzących w skład poszczególnych procesów wskazanych na mapie głównej oraz wyznaczono właścicieli odpowiedzialnych za zarządzanie ich realizacją. Właścicielami procesów zarządczych oraz głównych została dyrekcja, natomiast procesów pomocniczych kadra kierownicza.

Ze względu na swój przeglądowy i jednocześnie całościowy charakter, mapa główna procesów WUP została nazwana „spisem treści” zarządzania za pomocą procesów.

W trakcie warsztatów, przy współudziale konsultantów zewnętrznych, zidentyfikowano, nazwano i wprowadzono do systemu informatycznego 18 procesów (2 zarządcze, 9 głównych i 7 pomocniczych).

Procesy WUP mogą być niezależne (wyjścia z procesu nie wpływają na żaden inny proces, proces może być wstrzymywany i uruchamiany bez żadnych konsekwencji) lub współpracujące (wyjście/wynik wpływa na inne procesy jak też wejście może być uzależnione od innych procesów). Zależności pomiędzy procesami głównymi a pomocniczymi to przede wszystkim przepływy zasobów. W ramach mapy WUP wszystkie procesy są procesami współpracującymi/powiązanyymi ze sobą.



Rys. 2. Graficzne przedstawienie mapy procesów WUP – powiązania pomiędzy procesami za pomocą referencji  
Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Działaniom związanym z identyfikacją procesów WUP (mapowaniem procesów) towarzyszyły ze strony uczestników warsztatów liczne negatywne emocje. W opinii realizatorów projektu oraz eksperta biorącego udział w warsztacie, ich przyczyna wyniknęła z błędnego założenia, iż kadra kierownicza WUP posiada klarowną wiedzę na temat zasad wdrażania i funkcjonowania systemu zarządzania procesowego. W trakcie warsztatu ujawniła się tendencja do postrzegania przez jego uczestników dokonującego się procesu zmian zasad zarządzania organizacją jedynie poprzez pryzmat konieczności wykonywania dodatkowych prac i podejmowania obligatoryjnie narzuconych nowych odpowiedzialności. Bariery wynikały również z obawy przed konieczną ingerencją (jako właściciela procesu) w dotychczasowe kompetencje pozostałych kierowników. Brak akceptacji dla przeprowadzanych zmian stanowił na tym poziomie prac poważną przeszkodę w procesie wypracowywania rozwiązań.

## **2. ANALIZA, PROJEKTOWANIE I PRZEPROJEKTOWYWANIE PROCESÓW, SZKOLENIE WŁAŚCICIELI PROCESÓW**

Celem kolejnego etapu wdrażania systemu zarządzania procesowego była aktualizacja już istniejących procesów, ponowne rozpoznanie poszczególnych czynności oraz dostosowanie ich przebiegu do bieżących zadań instytucji. Niezbędna na tym etapie okazała się identyfikacja wszystkich formalnych procedur i zasad wykorzystywanych w procesie Tworzenie przebiegu poszczególnych procesów (modelowanie) zależy od celów, jakie chce zrealizować organizacja. Procesy mogą zostać zaprojektowane w taki sposób, aby za ich pomocą poprawiać wskaźniki osiągnięte przez instytucję (m.in. jakość, koszt, czas), optymalizować czy też usprawniać komunikację wewnątrz organizacji. W ramach projektu „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce” WUP w Krakowie odzwierciedlił graficznie przebieg poszczególnych procesów (w ramach ustalonej symboliki) w systemie informatycznym Adonis. Skonstruowana struktura pozwala śledzić realizację procesów w kontekście ich wydajności, usprawnień oraz wpływu, jaki wywierają na strategię organizacji.

Poniżej przedstawiono przebieg modelowania procesów w WUP na przykładzie procesu „Zarządzanie programami i projektami”. Proces ten obejmuje

przeważającą część działań Wojewódzkiego Urzędu Pracy jako Instytucji Pośredniczącej II stopnia, związanej z wdrażaniem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Procedury POKL zostały przepracowane procesowo i wkomponowane w procesy WUP z zachowaniem koniecznego wyodrębnienia pakietu procesów (procedur).

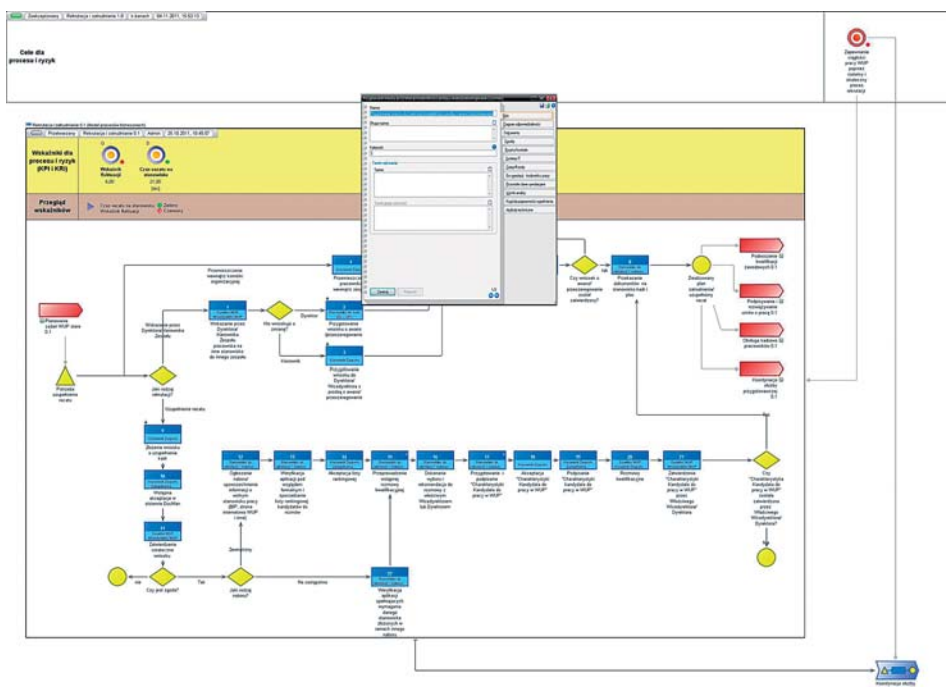
W trakcie prac poprzedzających etap tworzenia graficznej wersji procesu, właściciele procesów – kadra kierownicza oraz wskazani przez nich pracownicy delegowani do tworzenia modeli, uczestniczyli w szkoleniu, w trakcie którego nabyli merytoryczną oraz techniczną wiedzę związaną z wdrażaniem zarządzania procesowego przy użyciu systemu informatycznego ADONIS. Szkolenie miało ponadto pomóc właścicielom procesów spojrzeć na działania i zadania instytucji przez pryzmat zachodzących w niej przebiegów. Uczestnicy szkolenia zostali przygotowani do samodzielnego modelowania procesów, a także wyboru metody modelowania. Warto podkreślić, że w trakcie tworzenia struktury procesów WUP osoby realizujące projekt, przy współudziale ekspertów zewnętrznych, brały czynny udział w spotkaniach z poszczególnymi właścicielami procesów/podprocesów wspierając ich merytorycznie (interpretacja dokumentacji, wywiady z uczestnikami procesów) oraz technicznie (praca z systemem informatycznym) w tworzeniu modeli. W opracowywaniu procesów pomocny okazał się podręcznik pt. „Instrukcje Wykonawcze Instytucji Pośredniczącej II stopnia w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”. Podręcznik stanowi zbiór procedur, które WUP jest zobligowany stosować w ramach wdrażania POKL.

W efekcie wykonanych prac w systemie informatycznym stworzono graficzne modele funkcjonujących procesów, zawierające uporządkowane czynności wykonywane w trakcie realizacji procesu. Strukturę przebiegu procesu (model procesu) w wersji graficznej ułożono w sposób prezentujący: wejścia, wyjścia, zadania/czynności, romby decyzyjne, paralelizmy czynności.

Aby umożliwić użytkownikowi systemu (zwłaszcza nowo zatrudnionemu pracownikowi) bezproblemowe przejście przez poszczególne kroki procesu, do graficznej ilustracji przebiegu czynności dodano informacje związane z opisem poszczególnych zadań, terminem ich realizacji, powiązaniem wykonywanych działań ze środowiskiem pracy – rolami w organizacji (odpowiedzialności decyzyjne, konsultacyjne oraz informacyjne), jak też infrastrukturą informatyczną

(systemy IT wykorzystywane przy realizacji czynności w procesie) oraz dokumentacją. Powiązanie w ramach poszczególnych procesów tak różnorodnych informacji wymagało utworzenia przez realizatorów projektu trzech modeli określających zasoby WUP: **model środowiska pracy**, **model dokumentów** oraz **model IT**. Modele te to rodzaj „słowników”, z których wykonawca czynności może skorzystać, wybierając odpowiednią zakładkę w systemie (zakładka: notatnik – odpowiedzialna rola, zasoby IT, dokumenty).

Na potrzeby WUP uzupełniono wszystkie zakładki dla obiektu „czynność”. Obiekt ten posiada pola pozwalające wprowadzić niezbędne informacje dotyczące sposobu realizacji zadania.



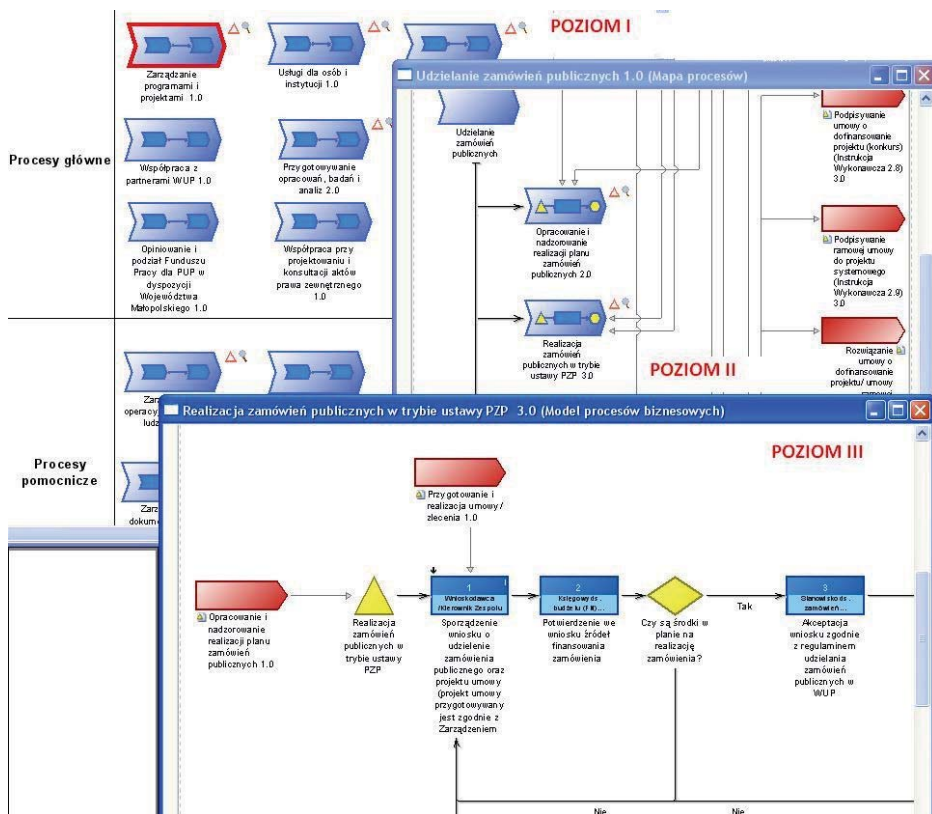
Rys. 3. Przykładowy model procesu

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Przy okazji opracowywania przebiegu/struktury poszczególnych procesów, na styku działań realizowanych przez więcej niż jedną komórkę funkcjonalną, ujawniły się tzw. białe plamy – pola w strukturze organizacyjnej, niezarządzone lub niedostrzegane przez żadną z komórek zaangażowanych w proces realizacji poszczególnych działań, a także pola, w ramach których zaangażowane komórki



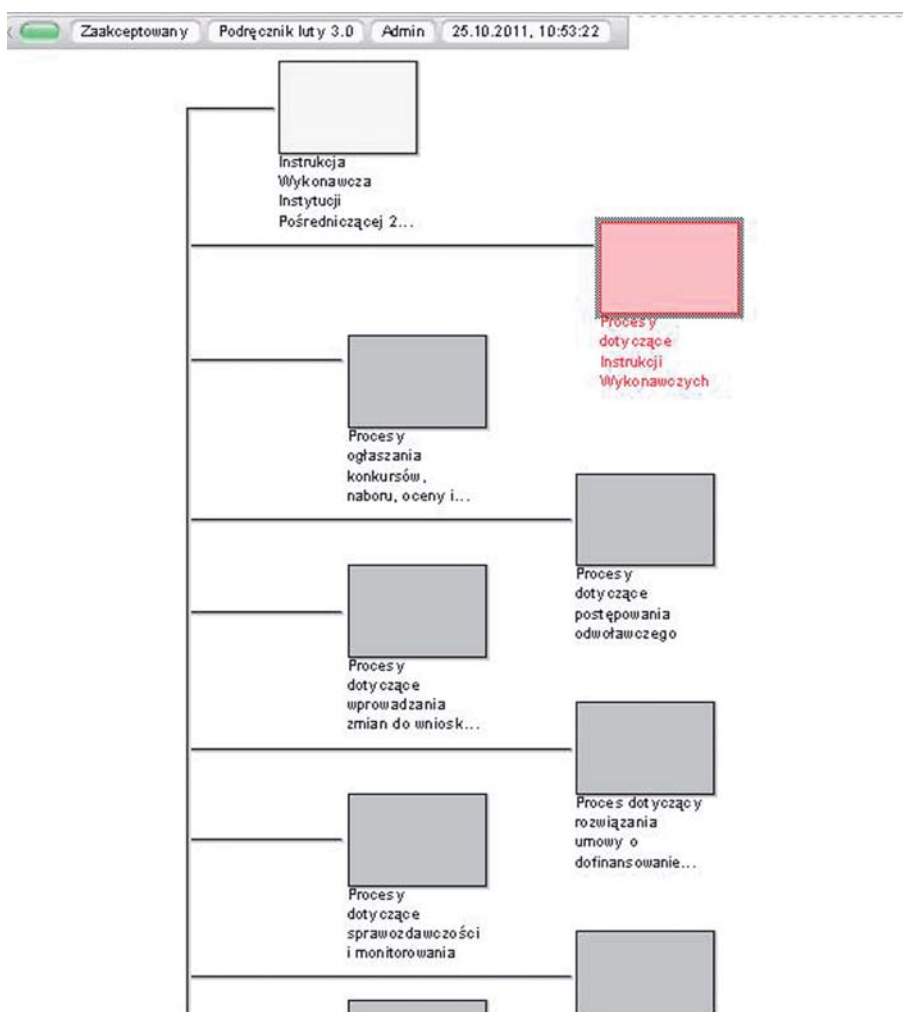
dublowały czynności (np. obszar delegacji). Wyżej opisane luki w systemie udowodniły, że jedyną metodą poznania procesu jest przedstawienie go w formie graficznej. Proces przypisywania odpowiedzialności za obszar „białych plam” w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie odbywał się na poziomie dyrekcji – dyrekcja odgórnie przyporządkowywała odpowiedzialność za takie obszary do wytypowanych właścicieli procesów. Po dwóch latach od uruchomienia systemu realizatorzy projektu stoją na stanowisku, iż narzucanie odpowiedzialności bez akceptacji, a w szczególności bez identyfikacji właścicieli procesów z obszarem, którym mają zarządzać, negatywnie wpływa na przebieg procesu – proces co prawda jest realizowany, jednak nie bywa zarządzany ani ulepszany, a właściciel procesu nie czuje się faktycznym dostawcą usługi. Takie uwarunkowania negatywnie wpływają na kulturę procesową organizacji.



Rys. 4. Przykład wykorzystania poziomów struktury systemu (wejścia w głąb)  
Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

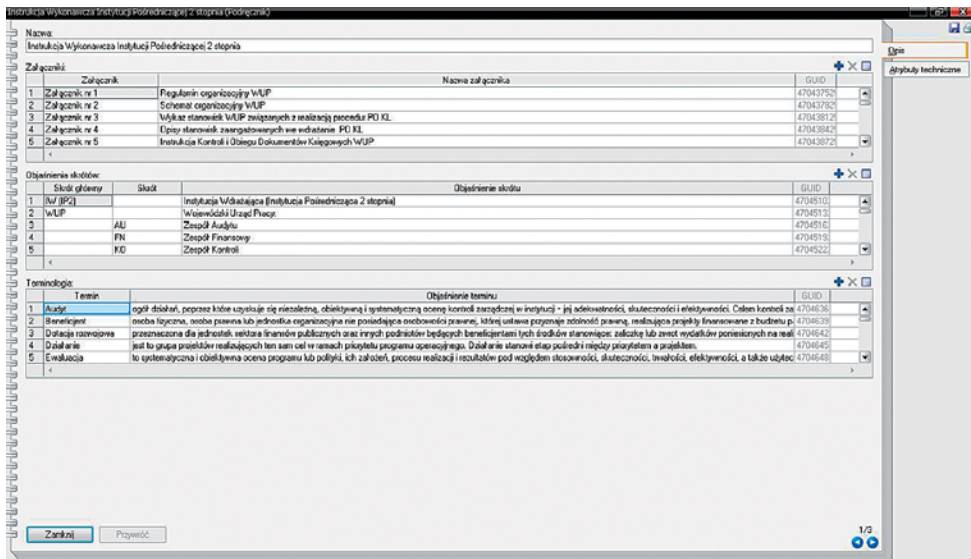


Na potrzeby WUP system informatyczny wspierający zarządzanie przez procesy skonfigurowano w ten sposób, aby możliwe było prezentowanie procesów w wersji tabelarycznej. System posiada również dodatkową możliwość tworzenia podręczników procedur (w wytworzonym podręczniku znajdują się jedynie wybrane procesy). Dzięki zastosowanemu rozwiązaniu pod nazwą „Wersjonowanie modeli procesów”, umożliwiono użytkownikom systemu porównywanie aktualnie obowiązujących modeli procesów z ich wcześniejszymi, ale również i nowo tworzonymi wersjami. Takie rozwiązanie ułatwia analizę zmian dokonujących się w ramach instytucji.



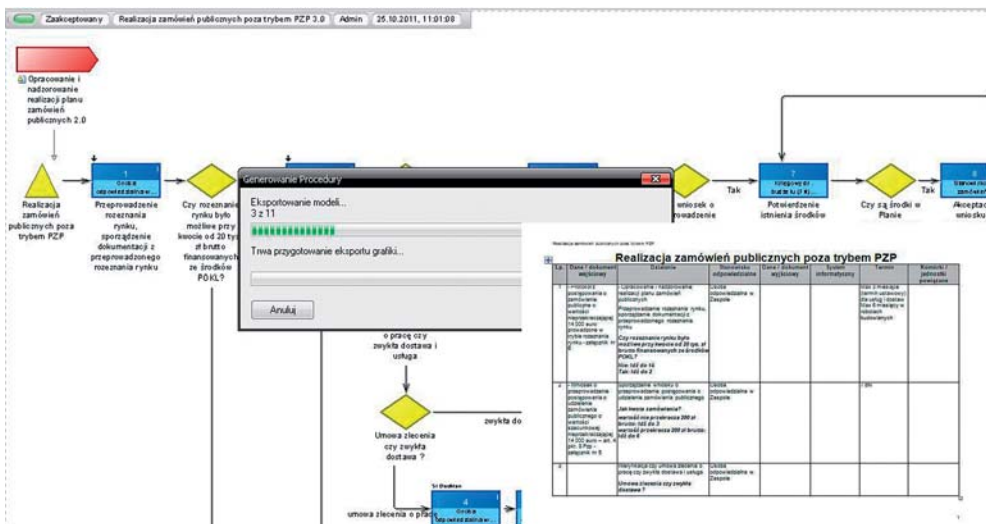
Rys. 5. Model podręcznika

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



Rys. 6. Model podręcznika (notatniki)

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



Rys. 7. Model procesu Word – generowanie

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Jak wynika z doświadczenia realizatorów projektu, największe trudności związane z uaktualnianiem procesów w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie ujawniły się na etapie dookreślenia i akceptacji różnic występujących pomiędzy ciągami działań zakwalifikowanymi przez dyrekcję instytucji jako procesy

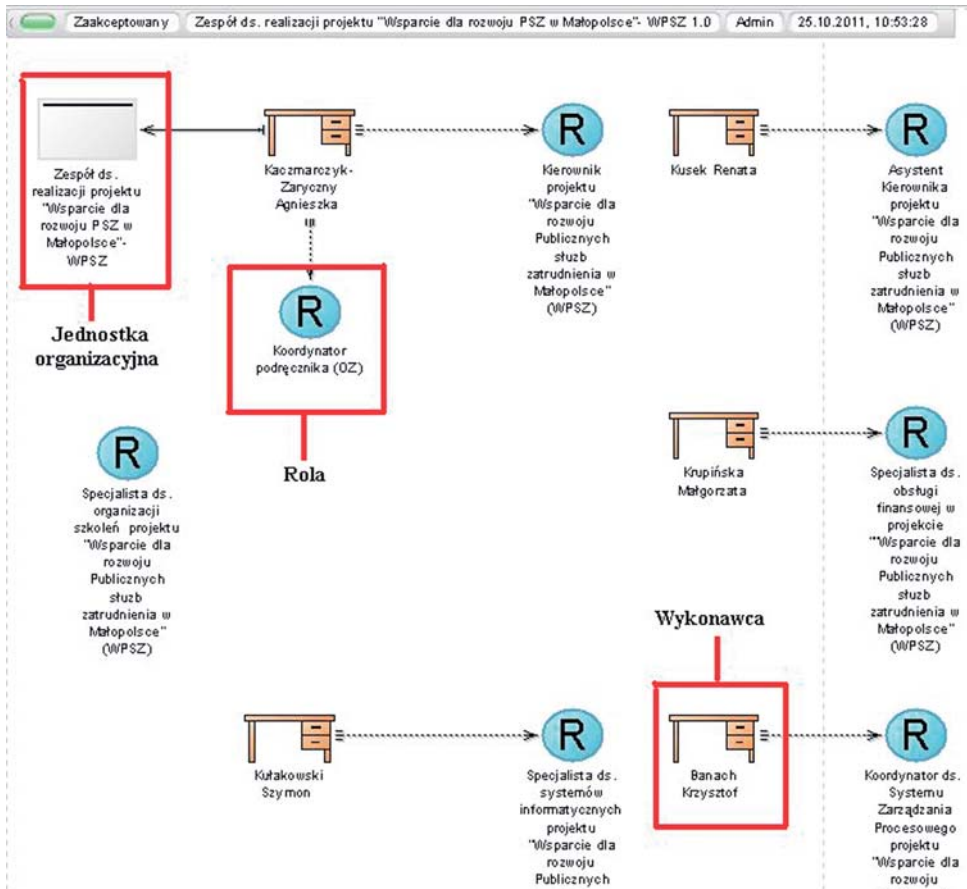
i podprocesy. Należało włożyć wiele wysiłku, aby właściciele procesów prawidłowo zrozumieli rodzaj zależności i powiązań pomiędzy procesami a podprocesami, które pod względem modelu opisu, jak również zarządzania i odpowiedzialności niczym się nie różnią, jednak ze względu na potrzeby organizacji zostały zakwalifikowane w ramach poszczególnych grup. Co więcej, w trakcie prowadzonego w WUP wdrożenia okazało się, że dla użytkowników systemu oraz osób odpowiedzialnych za jego funkcjonowanie, podział procesu na mniejsze podprocesy (zawierające procedury pokazujące krok po kroku jak zrealizować proces), które przebiegają w poprzek struktur funkcjonalnych, nie zawsze jest zrozumiały, co więcej, we wczesnej fazie modelowania skutkuje licznymi nieporozumieniami i chaosem.

### 3. MODELOWANIE ŚRODOWISKA PRACY, DOKUMENTÓW, IT

Trzeci etap wdrażania zarządzania procesowego do działań WUP koncentrował się na opracowaniu – w ramach systemu informatycznego ADONIS – modeli niezbędnych do właściwego funkcjonowania wszystkich procesów zawartych na mapie procesów. Prace zostały wykonane przez realizatorów projektu w porozumieniu z osobami odpowiedzialnymi za poszczególne obszary w organizacji. Modele środowiska pracy, dokumentów oraz systemów IT dostarczają niezbędnych informacji wpływających na szybkość oraz sprawność realizacji procesów.

#### 3.1. MODEL ŚRODOWISKA PRACY

Model środowiska pracy porządkuje przepływ realizacji poszczególnych czynności wykonywanych w procesach. W systemie zarządzania procesowego na poziomie czynności każde działanie wykonywane w ramach procesu musi posiadać przypisane stanowisko odpowiedzialnego wykonawcy oraz nadzorującego, konsultującego i otrzymującego informację. Działanie to stanowi istotny czynnik umożliwiający prawidłowe korzystanie z modelu, jak i zarządzanie nim. Z tego punktu widzenia ważnym elementem zarządzania procesowego jest model środowiska pracy prezentujący strukturę organizacyjną, komórki funkcjonalne oraz poszczególnych wykonawców czynności (rola).



Rys. 8. Środowisko pracy – zespół funkcjonalny

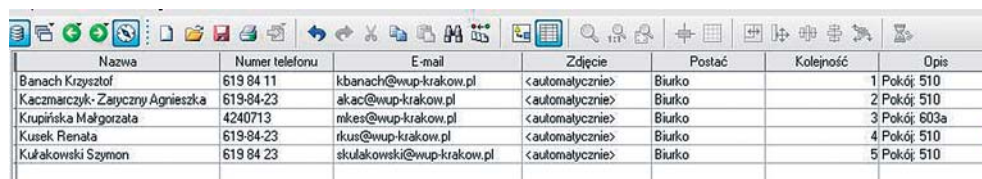
Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

System informatyczny ADONIS zapewnia możliwość dokonywania analizy i kontroli środowiska pracy w poszczególnych procesach, tym samym gwarantując spójność danych na mapie (każda zmiana dokonywana w środowisku pracy przez osobę odpowiedzialną za utrzymanie aktualności danych zostaje poprzez odpowiednie referencje w obiekcie graficznym „Czynność” automatycznie zaktualizowana we wszystkich procesach, w których rola ta występuje). Model środowiska pracy pozwala na dokumentowanie w ramach systemu informatycznego struktury organizacyjnej urzędu. Składa się on z obiektów typu „Jednostka organizacyjna”, „Wykonawca” oraz „Rola”. Obiekt graficzny o nazwie „Jednostka organizacyjna” umożliwia dokumentowanie struktury zatrudnienia z uwzględnieniem szczegółowej hierarchii i zależności, natomiast

w ramach obiektu graficznego o nazwie „Wykonawca” przypisuje się pracowników do poszczególnych jednostek. Obiekt graficzny „Rola” umożliwia opisanie obszaru zadań wykonawcy.

Pierwszy model środowiska pracy WUP zawierał wszystkie role podzielone na komórki funkcyjne w torach. Informacje gromadzone były w ramach jednej mapy. Ze względu na problemy pojawiające się w systemie informatycznym (związane z szybkim przetwarzaniem danych), w ramach dostosowania systemu dokonano podziału środowiska pracy na oddzielne mapy zawierające odrębne zespoły funkcyjne. Podział ten ma jednak wadę związaną z utrzymującym się niebezpieczeństwem wzbudzania wśród pracowników błędnego myślenia w kategoriach podziałów funkcyjnych, nie procesowych.

Dodatkowa, praktyczna funkcjonalność środowiska wykorzystywana przez WUP w celu monitorowania i aktualizacji przepływów pracowniczych wewnątrz organizacji umożliwia tworzenie listy osób wraz z danymi, takimi jak: nazwisko i imię, nr telefonu, adres e-mail oraz pokój.



Nazwa	Numer telefonu	E-mail	Zdjęcie	Postać	Kolejność	Opis
Banach Krzysztof	619 84 11	kbanach@wup-krakow.pl	<automatycznie>	Biuirko	1	Pokój: 510
Kaczmarczyk- Zastyczny Agnieszka	619-84-23	akac@wup-krakow.pl	<automatycznie>	Biuirko	2	Pokój: 510
Krupińska Małgorzata	4240713	mkes@wup-krakow.pl	<automatycznie>	Biuirko	3	Pokój: 603a
Kusek Renata	619-84-23	rkus@wup-krakow.pl	<automatycznie>	Biuirko	4	Pokój: 510
Kuśakowski Szymon	619 84 23	skulakowski@wup-krakow.pl	<automatycznie>	Biuirko	5	Pokój: 510

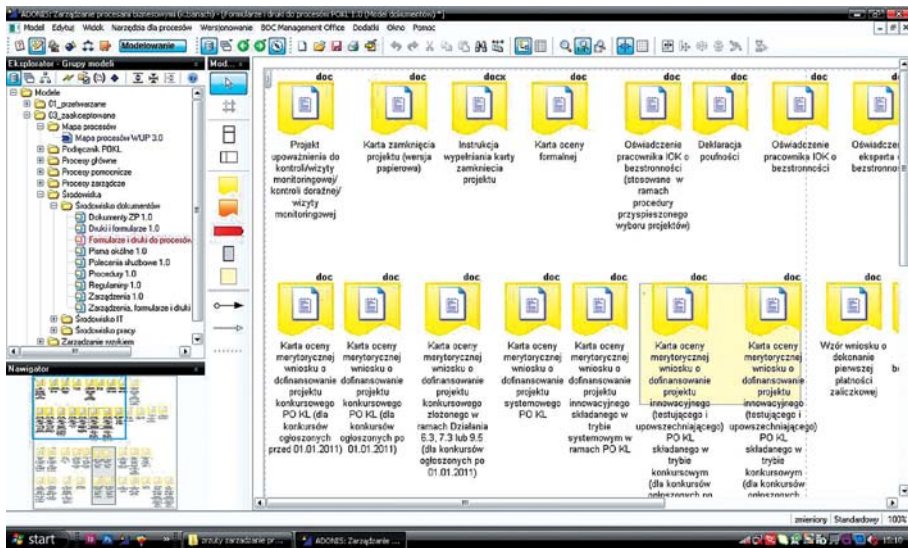
Rys. 9. Funkcjonalność środowiska pracy

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

## 3.2. MODEL ŚRODOWISKA DOKUMENTÓW

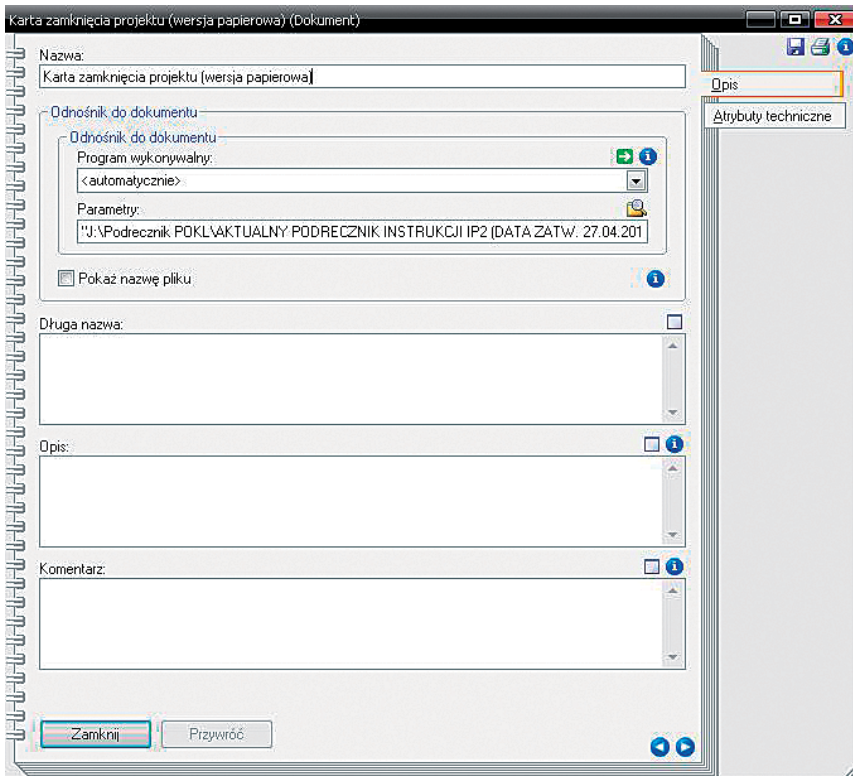
Model dokumentów stanowi zbiór dokumentów wykorzystywanych w trakcie realizacji wszystkich procesów WUP (akty prawa, druki, formularze). Do modelu wprowadzono wzory dokumentów w formatach Excel, Word, PDF. Model składa się z obiektu typu „dokument”, który pozwala na stworzenie w systemie informatycznym bazy aktualnych dokumentów, niezbędnych w trakcie realizacji poszczególnych procesów. Użytkownik ma możliwość uzupełniania oraz wydruku dokumentów umieszczonych w systemie, co ułatwia i przyspiesza pracę. Za aktualność dokumentu odpowiada właściciel procesu lub wskazany przez niego pracownik.





Rys. 10. Środowisko dokumentów

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



Rys. 11. Środowisko dokumentów – notes zawierający opis

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



związanych z zarządzaniem przez niego procesem, a także z klientami i interesariuszami<sup>4</sup>.

Ze względu na charakter i potrzeby instytucji oraz jej sposób funkcjonowania zgodny z metodą zarządzania procesowego, umocowanie roli właścicieli procesów w strukturze organizacyjnej przybiera różnorakie formy. Według Kłujczy, najmniej ingerencyjne – w kontekście przepływów funkcjonalnych – stanowi rozwiązanie, w którym właściciel procesu przyjmuje pozycję tzw. doradcy procesowego. Właściciel nie posiada uprawnień decyzyjnych związanych ze zmianą i modyfikacją procesów lub posiada je w bardzo wąskim zakresie, ograniczonym do ich projektowania oraz usprawniania. Konsekwencją takiego rozwiązania stanowi brak faktycznej odpowiedzialności właściciela procesu za jego efektywność. Procesy – szczególnie te przebiegające w poprzek różnych komórek organizacyjnych oraz, co za tym idzie, posiadające długie ścieżki decyzyjne – bez nadzoru właściciela mogącego podejmować szybkie, ostateczne decyzje, w krótkim czasie ulegają dezaktualizacji, tym samym system zarządzania procesowego przestaje funkcjonować. Zastosowane rozwiązanie w minimalnym stopniu wpływa na przemianę struktury funkcjonalnej, jednak jednocześnie uniemożliwia wydajne zarządzanie przez procesy.

Innym rozwiązaniem jest przypisanie właścicielowi procesu odpowiedzialności za zarządzanie procesem poza odpowiedzialnością za podległe w ramach procesu jednostki organizacyjne. Właściciel procesu uzyskuje odpowiedzialność za realizację celu oraz efektywność operacyjną procesu, jednak do jego przeprowadzenia może wykorzystywać jedynie zasoby, których jest bezpośrednim przełożonym. Rozwiązanie to, podobnie jak poprzednie, pozwala na zachowanie dotychczasowej struktury organizacyjnej instytucji, jednak należy pamiętać o tym, że procesy, których realizacja wykracza poza odpowiedzialną komórkę, mogą być zaniedbywane. Posługiwanie się opisywanym rozwiązaniem może prowadzić organizację do podjęcia działań na rzecz dostosowania struktury procesowej do wymogów obowiązującej struktury funkcjonalnej, co w swojej konsekwencji negatywnie wpływa na realizowane procesy.

Z punktu widzenia poprawnego wdrażania standardów zarządzania poprzez procesy, najbardziej optymalne rozwiązanie to takie, w ramach którego

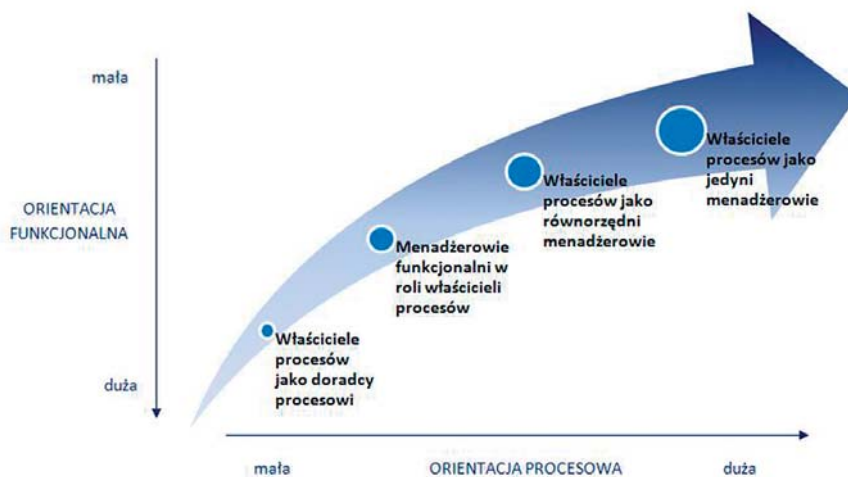
---

<sup>4</sup> Batko R. Rekomendacje dla projektu, 2011 r. dokumentacja projektu.



właściciel procesu uzyskuje (w zakresie realizacji działań procesu) kompetencje równoległe z zakresem kompetencji kierownika funkcjonalnego. Zastosowana struktura umożliwiła właścicielowi pełną koordynację procesów przebiegających przez różne komórki funkcjonalne. Należy jednak pamiętać, że ze względu na konfliktogenność takiego rozwiązania kluczową kwestią pozostaje bardzo precyzyjne określanie kompetencji właściciela procesu wynikających ze współpracy z poszczególnymi kierownikami funkcjonalnymi, jak też uważne dobieranie osoby pełniącej rolę właściciela procesów (właściciel powinien posiadać szeroką wiedzę oraz silnie rozbudowane umiejętności komunikacyjne).

Najtrudniejsze do wdrożenia, ale jednocześnie najkorzystniejsze z punktu widzenia procesu wdrażania systemu zarządzania procesowego do organizacji jest rozwiązanie, w którym grupę menedżerów stanowią tylko i wyłącznie właściciele procesów. Struktura funkcjonalna ulega całkowitemu zatarciu, a instytucja jest zarządzana procesowo (Kłusza 2005).



Rys. 13. Właściciele procesów w organizacji – rozwiązania

Źródło: na podstawie CFO Magazyn Finansistów 1 marca 2005 roku.

Dariusz Kłusza z *Właściciele procesów w strukturze organizacyjnej*

W ramach czwartego etapu wdrażania systemu zarządzania procesowego Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie określił role, zadania, uprawnienia i zakres odpowiedzialności, jakie mają spoczywać na właścicielach procesów wykorzystując wybrane elementy drugiego oraz trzeciego modelu umiejscawiania

wiania ich w instytucji. Organizacja nie odeszła od sposobu realizowania działań w ramach struktury funkcjonalnej. Właściciele procesów powoływani są do pełnienia swoich ról przez dyrekcję WUP. Nowe obowiązki zostały wpisane w zakresy czynności poszczególnych osób pełniących rolę właściciela. Właściciel procesu odpowiada za podległy mu proces, jednak przydział zasobów do procesu musi konsultować z kierownikiem funkcjonalnym, któremu te zasoby podlegają. Propozycja zadań, uprawnień oraz odpowiedzialności dla właścicieli procesów została przygotowana przy współudziale konsultantów zewnętrznych.

Do zadań właściciela procesu należy:

- modelowanie procesów w systemie informatycznym ADONIS,
- ustalanie celów i wskaźników dla procesu, w tym wskaźników ryzyka, które powinny wynikać ze strategii organizacji (cele strategiczne i operacyjne), analizy ryzyka oraz ich konsultacji z dyrektorem WUP,
- bieżący monitoring procesu (pod kątem zgodności z przepisami prawa, właściwych dokumentów w procesie, zasobów ludzkich oraz realizacji wskazanych celów i wskaźników),
- wprowadzanie zmian do procesu,
- informowanie administratorów systemu o nieprawidłowościach narzędzia informatycznego,
- przeprowadzanie okresowego (raz na pół roku) oraz incydentalnego przeglądu procesu ze wskazaniem zmian, jakie zostały wprowadzone w okresie sprawozdawczym poprzez przygotowanie stosownego sprawozdania/raportu generowanego z systemu informatycznego do zarządzania procesowego,
- zarządzanie ryzykiem w procesie zgodnie z ramowym zakresem zadań właściciela ryzyka.

Właściciel procesu ma uprawnienia do:

- decydowania o opisie i przebiegu procesu,
- decydowania o przydziale osób do zadań realizowanych w procesie w obszarze zasobów, za które odpowiada,
- współuczestniczenia w planowaniu zasobów dla zadań realizowanych w procesie,

- projektowania celów i wskaźników dla procesu oraz wartości oczekiwanych,
- projektowania działań doskonalących dla procesu.

Właściciel procesu odpowiada za:

- efektywne zarządzanie wyznaczonymi procesami zgodnie z obowiązującą mapą procesów zarówno w komórkach podległych, jak i w ramach innych komórek, biorących udział w realizacji procesu,
- bieżącą aktualność danych w systemie ADONIS,
- osiąganie wyznaczonych dla procesu celów, wykorzystując zasoby dostępne w ramach podległości służbowej (w ramach własnej komórki organizacyjnej), jak i zasoby innych komórek biorących udział w realizacji danego procesu,
- właściwe planowanie zasobów dla procesów,
- efektywność operacyjną procesu,
- usuwanie niezgodności,
- wdrożenie działań doskonalących proces,
- współpracę z audytorami w ramach audytów procesów, mających na celu stwierdzenie zgodności procesu z przyjętymi kryteriami,
- opracowanie sprawozdań/raportów i analiz na kierownicze przeglądy systemu zarządzania związane z zarządzaniem procesowym,
- zarządzanie procesem zgodnie z obowiązującymi zasadami zarządzania przyjętymi dla WUP,
- zarządzanie ryzykiem zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zatwierdzonym ramowym zakresem zadań właściciela ryzyka.

Jedno z najtrudniejszych wyzwania, przed którym staje organizacja wdrażająca system zarządzania procesowego, stanowi przejście ze struktury funkcjonalnej na procesową. Tempo oraz faktyczny zakres zmiany jest nieodzownie związany z poziomem dojrzałości biznesowej kadry menedżerskiej, mentalnym zaakceptowaniem odmiennego sposobu zarządzania instytucją. Zmiana ta w istotny sposób wpływa na sposób umocowania właściciela procesu w strukturze organizacyjnej, a co za tym idzie, poziomem dojrzałości procesowej<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> [http://martyna-kozlowska.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=98&Itemid=91](http://martyna-kozlowska.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=91) Online. Dostęp 19 października 2011 r.

Jak pisze J. Kowalczyk, opierając się na wytycznych normy ISO 9004:2000, „[...] dojrzałość organizacji jest klasyfikowana na pięciu poziomach:

**Poziom 1. – brak formalnego podejścia.** Brak dowodów jakiegokolwiek podejścia systemowego; brak wyników, kiepskie wyniki lub wyniki nieprzewidywalne. Organizacja nie działa w sposób powtarzalny. Brak jednoznacznie określonych odpowiedzialności i uprawnień na poszczególnych szczeblach zarządzania. Na tym poziomie nie można uzyskać certyfikatu potwierdzającego wdrożenie systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001:2000;

**Poziom 2. – podejście reaktywne.** Zapobieganie powstałym problemom oparte jest na podejściu systemowym. Dostępne jest minimum danych na temat rezultatów udoskonaleń. Uporządkowany jednoznaczny zakres uprawnień i odpowiedzialności pracowników wszystkich szczebli zarządzania;

**Poziom 3. – stabilne, formalne podejście systemowe.** Systemowe podejście oparte na zarządzaniu procesami. Wczesny etap udoskonaleń systemowych. Dostępne są dane na temat zgodności działania z przyjętymi celami oraz istnienia trendów poprawy;

**Poziom 4. – nacisk na ciągłe doskonalenie.** Stosowany jest proces doskonalenia zarządzania wykorzystujący w tym zakresie nowoczesne narzędzia. Organizacja uzyskuje dobre wyniki oraz odnotowuje trwałe trendy poprawy;

**Poziom 5. – osiągnięcia najlepsze w swojej klasie.** Silnie zintegrowany proces doskonalenia. Zademonstrowane wyniki najlepsze w swojej klasie, zmierzone przy użyciu punktów odniesienia i optymalnie dobranych mierników i wskaźników realizacji celów poszczególnych procesów i celów całej organizacji. Pełna orientacja na klienta, zarządzanie poprzez priorytety, przywództwo”<sup>6</sup>.

Inne podejście prezentuje P. Grajewski dzieląc poziomy dojrzałości na:

**Poziom pierwszy – początkowy chaos.** Procesy realizowane są ad hoc, na zasadzie spontanicznego reagowania na zaistniałą sytuację. Niewiele procesów jest formalnie zdefiniowanych. Ich realizacja jest uzależniona od kreatywności i indywidualnego zaangażowania pracowników. W sytuacjach kryzysowych następuje odejście od zaplanowanych w ramach procesów działań.

<sup>6</sup> [http://www.humanms.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=70&Itemid=79](http://www.humanms.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=79) Online. Dostęp 19 października 2011 r. Kowalczyk J. Procesowe podejście do zarządzania organizacją.

Podsumowując, uzależnienie od poszczególnych pracowników, efektywność procesów przewidywalna tylko na poziomie indywidualnego projektu, a nie organizacji. Organizacja nie działa w sposób powtarzalny, brakuje jej jednoznacznie określonych odpowiedzialności i uprawnień na poszczególnych szczeblach zarządzania;

**Poziom drugi – praktykowana powtarzalność.** Procesy projektowane są na bazie wcześniejszych doświadczeń. Opracowuje się podstawowe procedury monitorowania kosztów, jakości oraz harmonogramów. Etap ten charakteryzuje się praktyką i eksperymentowaniem w poszukiwaniu zdolności do powtarzania działań w ramach procesów. Instytucja uzyskuje możliwość poprawiania procesów i dokumentowania ich przebiegu, jak i głównych parametrów;

**Poziom trzeci – standaryzacja.** Na tym etapie projektuje się standardy definiowania procesów w ramach całej organizacji. Przeprowadza się szkolenia z zasad projektowania procesów. Wszystkie procesy są zdefiniowane, mają określone procedury oraz standardy, jak też mechanizmy weryfikacji i kryteria akceptacji. Na tym etapie podejmuje się próby umocowania właściciela procesów w strukturze organizacji, istnieje pełna świadomość istnienia procesów, dokumentacja składa się z map procesów oraz opisów poszczególnych kroków, które są powtarzalne i często zautomatyzowane. Brakuje natomiast systemu miar informujących o tym, czy cele procesów są realizowane;

**Poziom czwarty – zarządzanie procesami.** Etap charakteryzuje się projektowaniem miar dla procesów za pomocą systemów mierników. To pełna świadomość zachodzących w organizacji procesów oraz definiowany system pomiarowy. Informacje pochodzące z pomiarów procesów nie są przekładane na decyzje zarządcze, przez co organizacja nie osiąga głównej korzyści płynącej z procesowego podejścia do zarządzania – ciągłego doskonalenia;

**Poziom piąty – ciągłe doskonalenie.** Cała organizacja skupiona jest na poprawie procesów. Optymalizacja realizowana jest dzięki zaangażowaniu wszystkich pracowników. To organizacja dojrzała procesowo, posiadająca zdefiniowane drzewo celów wraz z wypracowanym systemem miar procesów dostarczających kierownictwu informacji do ciągłego doskonalenia i podnoszenia efektywności (Grajewski, 2007).

Zarządzanie przez procesy nie pojawia się w instytucji z dnia na dzień. Jego wdrażanie przypomina raczej długotrwałą ewolucję. Stopień wdrożenia znajduje odzwierciedlenie w dojrzałości procesowej organizacji. Jak twierdzi G. Gruchman: „[...] W Polsce zdecydowana większość firm znajduje się w pierwszej lub drugiej fazie dojrzałości, względnie też pomiędzy nimi. Zdecydowana mniejszość znajduje się pomiędzy fazą drugą a trzecią. Firm, które faktycznie zarządzają swoimi procesami biznesowymi, jest stosunkowo niewiele. O firmie o procesowej strukturze organizacyjnej nie słyszałem, choć w ogóle na świecie istnieją. Być może realistycznym stanem docelowym dla prawie wszystkich firm w Polsce powinna być faza trzecia. Firmy, które skutecznie wdrożyły zarządzanie procesami biznesowymi, odnoszą wystarczająco duże korzyści”<sup>7</sup>.

Jak pokazują badania przeprowadzone w 2009 r. przez serwis *Procesowcy.pl*, zaledwie 12% organizacji (z badanej grupy) zarządza swoimi procesami dokonując pomiarów i analizując dane (KPI – Key Performance Indicators), co jest warunkiem koniecznym do implementacji zarządzania procesami. Tylko wtedy jesteśmy w stanie zweryfikować, czy realizujemy cele strategiczne organizacji na poziomie konkretnego procesu. Wyniki badania potwierdzają, że jednym z głównych problemów związanych z zarządzaniem procesami jest właściwość procesów – brak lub umiejscowienie w nieodpowiednim miejscu organizacji. 34% organizacji, w których procesy są zidentyfikowane, ma powołanych właścicieli procesowo, a 80% firm, które deklarują posiadanie właścicieli procesów przyznaje, że rolę tę pełnią osoby w randze dyrektora, co często, z powodu mocno ograniczonej dostępności, jest równoważne z brakiem właścicieli procesów. W wynikach badań zwraca się uwagę na jeszcze jeden problem związany z zarządzaniem procesami – wybór procesów do zarządzania. 59% organizacji w puli procesów, którymi zarządzają lub chcą zarządzać, umieszcza wszystkie posiadane procesy, przez co zbyt dużo energii i czasu skierowane jest na opisywanie, mierzenie i analizowanie procesów wspierających, które oczywiście są ważne, lecz nie dotyczą bezpośrednio istoty działalności biznesowej, czyli miejsca, w którym powstaje największa wartość dodana w organizacji oraz na procesy główne generujące wartość dodaną dla

<sup>7</sup> [http://ceo.cxo.pl/artykuly/21571\\_1/Wladza.do.podzialu.html](http://ceo.cxo.pl/artykuly/21571_1/Wladza.do.podzialu.html) OnLine. Dostęp 19 września 2011 r. Gruchman G. Władza do podziału.

klienta zewnętrznego. Procesy z tej grupy powinny być szczegółowo opisane i poddane ciągłym pomiarom<sup>8</sup>.

Aktualnie ocena stanu dojrzałości WUP w Krakowie w kontekście wdrażania systemu zarządzania procesowego nie została oficjalnie dokonana ani przez ekspertów, ani przez kadre zarządzającą. W opinii realizatorów projektu, ze względu na fakt, iż procesy są zidentyfikowane i opisane, lecz nie w pełni mierzone, WUP w Krakowie znajduje się na trzecim poziomie dojrzałości. W celu osiągnięcia wyższego poziomu dojrzałości procesowej niezbędne jest kontynuowanie działań modernizacyjnych oraz podejmowanie prac mających na celu ugruntowanie zarządzania procesowego w kulturze organizacji.

## 5. USTALENIE/AKTUALIZACJA CELÓW PROCESÓW I WSKAŹNIKÓW ORAZ ICH MONITORING

Jeden z najważniejszych etapów wdrażania zarządzania przez procesy dotyczy określania celów oraz wskaźników w procesach powiązanych z obowiązującą strategią instytucji. Działania tego typu nazywane są monitorowaniem procesów i polegają na regularnym przeglądaniu zawartości procesów w zakresie planowanych osiągnięć, zastosowanych mierników oraz możliwości realizacji strategii instytucji.

Dzięki regularnemu przeglądowi stopnia realizacji celów (strategicznych i operacyjnych), organizacja monitoruje proces realizacji strategii, podejmując niezbędne działania korygujące oraz naprawcze. Określając cele strategiczne w skali całej organizacji trzeba mieć na uwadze, że ich realizacja będzie odbywała się na poziomie konkretnych procesów posiadających odrębnie zdefiniowane cele operacyjne, uwarunkowania i zasoby. Żeby system mógł sprawnie funkcjonować, cele należy definiować tak, aby były możliwe do realizacji w ramach procesów. Należy również pamiętać, że cel procesu musi zostać zdefiniowany w sposób konkretny i mierzalny.

W ramach kolejnego etapu wdrażania systemu zarządzania procesowego, realizatorzy projektu wspólnie z ekspertami zewnętrznymi oraz właścicielami

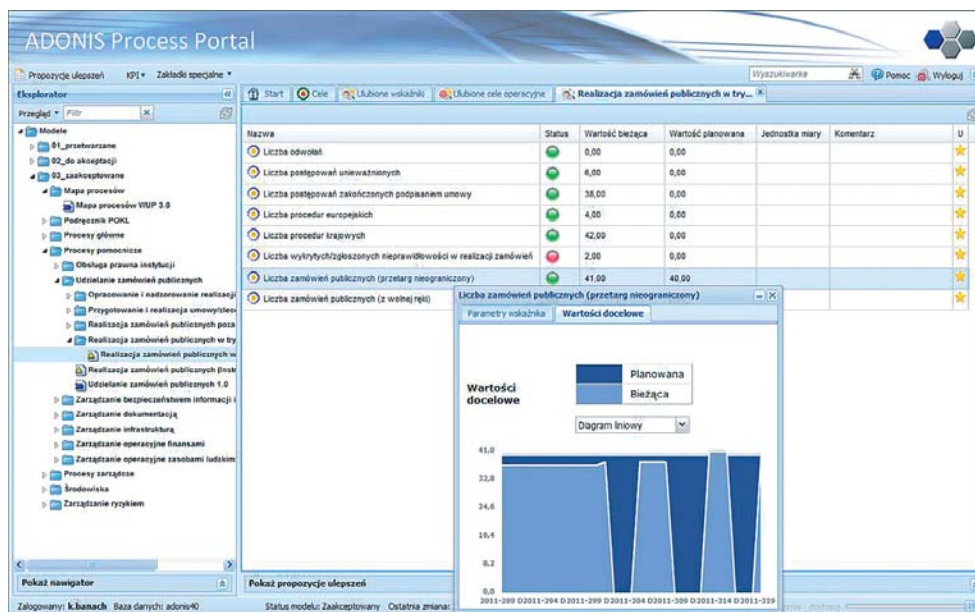
<sup>8</sup> [http://procesowcy.pl/images/raport\\_dojrzalosc\\_procesowa\\_marzec\\_2010.pdf](http://procesowcy.pl/images/raport_dojrzalosc_procesowa_marzec_2010.pdf) Online. Dostęp 30 października 2011 r.



procesów przeprowadzili analizę procesów pod kątem ich aktualności w stosunku do celów strategicznych obowiązujących dla WUP.

W trakcie realizacji prac okazało się, że zastosowany w WUP system planowania strategicznego opierał się na metodyce, która uwzględniała podział celów na strategiczne, operacyjne, cele zespołów oraz procesów. Podział ten utrudniał właścicielom procesów klarowne przyporządkowania ich do konkretnych celów strategicznych. W ramach projektu podjęto więc działania, które doprowadziły do redefinicji misji, celów strategicznych i operacyjnych oraz zdefiniowania wizji WUP. W pracach uczestniczyła dyrekcja oraz kadra kierownicza organizacji.

Aby właścicielom procesów umożliwić bieżące monitorowanie przebiegu procesów w kontekście realizacji celów WUP, w ramach przeglądarki Adonis Process Portal będącej elementem narzędzia informatycznego ADONIS, uruchomiono trzy zakładki pozwalające właścicielom procesów oraz pracownikom na przeglądanie obowiązującego schematu celów strategicznych, operacyjnych oraz wskaźników ich realizacji w widoku hierarchicznym. Dla wskaźników określono źródła danych, w których gromadzone są informacje niezbędne do ich monitorowania (np. arkusz Excel czy baza danych SQL), tolerancje realizacji procesu i inne parametry konfiguracyjne np. częstotliwość monitorowania wskaźnika.



Rys. 14. Monitoring wskaźników w systemie APP

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



Nazwa	Status	Odpowiedzialny	Wartość bi...	Wartość pl...	Jednostka...	Dane dot. aktualizacji	U
1) Poprawa jakości zasobów ludzkich w Małopolsce Opis: Cel dotyczy: 1. Stworzenie mechanizmów przekładających się na poprawę jakości (jakość: konkurencyjność, dostosowanie, pobudzenie odpowiedzialności, zwiększanie świadomości o swoją karierę zawodową). 2. Konkurencyjność gospodarki. Interesariusze celu: Społeczeństwo Małopolski (rodzice, nauczyciele, młodzież, dzieci, szkoły, uczniowie, pracodawcy, pracownicy, PUP, instytucje rynku pracy, ...). Komentarz:							
2) Ułatwić wejście na rynek pracy osobom będącym w s... Opis: Cel dotyczy: 1. Trudności w dostępie do rynku pracy. 2. Identyfikacji osób / grup i wdrażanie odpowiednich zadań względem grup zagrożonych. Interesariusze celu: Osoba będąca poza rynkiem pracy (niepełnosprawni, młodzież wchodząca na rynek pracy, matki, byli więźniowie). Komentarz:							
3) Zwiększenie zdolności osób pracujących do bycia pra... Opis: Cel dotyczy: 1. Zwiększenie zdolności osób pracujących do bycia pracującym Interesariusze celu: Osoba będąca na rynku pracy Komentarz:							
4) Zwiększenie skuteczności rozwiązywania problemów... Opis: Pełna nazwa celu: Zwiększenie skuteczności rozwiązywania problemów rynku pracy, w szczególności spójności systemu kształcenia i zatrudnienia poprzez budowanie dialogu i partnerstwa instytucji rynku pracy, edukacji i szkoleń oraz innych podmiotów (w tym w szczególności pracodawców i związków zawodowych). Cel dotyczy: Budowanie dialogu i partnerstwa instytucji rynku pracy, edukacji i szkoleń oraz innych podmiotów (w tym w szczególności pracodawców i związków zawodowych) na rzecz spójnego rozwoju kształcenia i zatrudnienia. Tworzenie partnerstwa instytucji rynku pracy, instytucje będą się spotykać i współpracować zgodnie z określonymi zasadami, statutem. Interesariusze celu: Instytucje rynku pracy, edukacji i szkoleń oraz inne podmioty (w tym w szczególności pracodawcy i związki zawodowe). Komentarz:							
5) Wykreowanie wyrazistszego oblicza WUP, jako jedno... Opis: Interesariusze celu: Kierownictwo WUP, pracownicy WUP, Marszałek, PUP, media, instytucje, projektodawcy. Komentarz:							
[Nie powiązane cele operacyjne]							
Dozarczenie danych sprawozdawczych do IP i Z							
1. Zwiększenie efektywności wykorzystania potencja...							

Rys. 15. Monitoring celów strategicznych i operacyjnych w systemie APP  
Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Wyniki monitoringu celów i wskaźników pokazywane są w formie sygnalizacji świetlnej (czerwony, żółty, zielony). System APP pozwala również tworzyć właścicielom procesów, jak i pracownikom, własne konfiguracje (kokpity) monitoringu celów i wskaźników.

Nazwa	Status	Odpowiedzialny	Wartość bi...	Wartość pl...	Jednostka...	Dane dot. aktualizacji	U
Przygotowanie beneficjentów do wdrażania i realizacj... Opis: Wskaźnik zlicza tylko te wnioski, które zostały zatwierdzone w bieżącym roku kalendarzowym. Komentarz:		Kierownik Zespołu Pr...					
Średnia liczba obiegów wniosków o płatność w pr... Opis: Wskaźnik zlicza tylko te wnioski, które zostały zatwierdzone w bieżącym roku kalendarzowym. Komentarz:		Kierownik Zespołu Pr...	2,00	0,00			
Średnia liczba obiegów wniosków o płatność w pr... Opis: Wskaźnik zlicza tylko te wnioski, które zostały zatwierdzone w bieżącym roku kalendarzowym. Komentarz:		Kierownik Zespołu Pr...	1,50	0,00			
Średnia liczba obiegów wniosków o płatność w pr... Opis: Wskaźnik zlicza tylko te wnioski, które zostały zatwierdzone w bieżącym roku kalendarzowym. Komentarz:		Kierownik Zespołu Pr...	2,00	0,00			
Średnia liczba obiegów wniosków o płatność w pr... Opis: Wskaźnik zlicza tylko te wnioski, które zostały zatwierdzone w bieżącym roku kalendarzowym. Komentarz:		Kierownik Zespołu Pr...	1,80	0,00			

Rys. 16. Monitoring celów operacyjnych/procesów  
Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

## 6. SZKOLENIE AUDYTORÓW WEWNĘTRZNYCH

Istotny element towarzyszący kontroli poprawności wdrażania, a następnie dostosowywania systemu zarządzania procesowego do prac instytucji, stanowi działanie audytowe. Audyt procesu jest udokumentowanym, niezależnym procesem pozyskiwania dowodów potwierdzających zgodność działań organizacji z kryteriami audytu, którymi mogą być akty prawa, wewnętrzne regulacje i procedury, umowy i wymagania klientów, dokumenty strategiczne i normy (Kotowski, Batko 2010).

Poprawnie przeprowadzony audyt wykazuje: czy jest dotrzymana analizowana procedura, czy zastosowana procedura jest właściwa dla osiągnięcia założonego celu. W trakcie audytu procesu potwierdza się, że oczekiwania klienta i osiągnięte rezultaty są zgodne ze zdefiniowanymi wymaganiami oraz badania zadania realizowane przez pracowników nie tylko z punktu pełnionych przez nich funkcji i zajmowanych stanowisk, lecz pod kątem konkretnych ról realizowanych w badanym procesie.

Zapewniając organizacji mechanizm kontroli realizowanych procesów, a tym samym dostosowując porządek wdrażania systemu zarządzania procesowego do wymogów cyklu PDCA, w ramach projektu przeszkolono grupę pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz Powiatowego Urzędu Pracy w Chrzanowie, dostarczając im wiedzy niezbędnej do pełnienia funkcji audytora wewnętrznego. Uczestnicy nabyli umiejętności prowadzenia audytów wewnętrznych. Wspólnie z udziałem konsultanta zewnętrznego, na przykładzie wybranego procesu WUP, ćwiczyli praktyczne umiejętności związane z:

- zaplanowaniem audytu (przygotowanie programu audytów, planu audytu, listy pytań),
- przeprowadzeniem audytu (scenki audytowe),
- stwierdzeniem niezgodności,
- wskazaniem działań korygujących i działań zapobiegawczych (wypełnianie karty działań korygujących/zapobiegawczych).

W ramach szkolenia przyszli audytorzy WUP opracowali procedurę pn. „Programowanie i realizacja audytów wewnętrznych – podejście procesowe”. Procedura zawiera opis działań niezbędnych do przeprowadzenia poprawnego

i wydajnego audytów procesów w ramach organizacji. Proces został naniesiony na mapę procesów instytucji, jego uruchomienie zaplanowano na rok 2012.

## 7. PRZEPROWADZENIE BADANIA SATYSFAKCJI KLIENTÓW

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez realizatorów projektu, doskonale nie procesów WUP powinno przebiegać w powiązaniu z oceną ich przydatności w procesie obsługi klienta instytucji (wewnętrznej i zewnętrznej). Dla potrzeb zarządzania i wyznaczania celów organizacji nastawionych na potrzeby klienta instytucji, w ramach realizacji projektu „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce” zaplanowano oraz przeprowadzono cykl badań mających określić obowiązujący i jednocześnie zarekomendować pożądaną kierunek zmian w procesie obsługi klienta. Przeprowadzenie badania zostało zlecone firmie zewnętrznej. Wykonano je metodą SERVQUAL (metoda badań ilościowych, na podstawie której można przewidzieć oczekiwania klientów oraz identyfikować poziom oceny swoich usług przez usługobiorców)<sup>9</sup>, uzupełniono metodami jakościowymi (teoria ugruntowana „the grounded theory”, opierającymi się na założeniu, że rzeczywistość społeczną najlepiej rozumieją zaangażowani w nią aktorzy. Metoda odrzuca tradycyjne funkcjonalistyczne podejście, w którym badacz analizuje zbiorowość przy użyciu wcześniej opracowanego modelu teoretycznego, ponieważ uznaje się, iż powoduje to jedynie samopotwierdzenie się danej teorii<sup>10</sup>. W badaniach wykorzystano również metodę efektywności procesów w ujęciu rachunkowym (ocena generowanych przez system rachunkowości informacji dotyczących kosztów realizacji poszczególnych zadań lub projektów, a także określenie zasadności wyboru stosowanych metod budżetowania). W badaniach użyto kwestionariusza opracowanego przez wykonawcę zlecenia zgodnie z najnowszymi rozwiązaniami stosowanymi w badaniach satysfakcji klienta. Definicje standardów, obszarów badań i wzorców zaczerpnięto m.in. z norm: ISO 9001:2008, PN-EN ISO 14001 i OH-SAS-18001. Przeprowadzone badania obejmowały badania jakościowe (wywiady focus group) mające na celu dokonanie:

<sup>9</sup> <http://mfiles.pl/pl/index.php/Servqual>. Online. Dostęp 30 października 2011 r.

<sup>10</sup> [http://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria\\_ugruntowana](http://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria_ugruntowana). Online. Dostęp 30 października 2011 r.

- charakterystyki/diagnozy kultury organizacyjnej urzędu i jej kluczowych przejawów,
- charakterystyki społecznych uwarunkowań komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej urzędu oraz relacji z klientami zewnętrznymi organizacji,
- charakterystykę kształtowania tożsamości organizacyjnej i budowania wizerunku urzędu

oraz badania ilościowe (ankietowe) satysfakcji klientów, składające się z następujących etapów:

- opracowanie ankiety,
- dobranie reprezentatywnej próby do badania ankietowego klientów zewnętrznych,
- przeprowadzenie badania ankietowego w wyłonionej próbie klientów zewnętrznych,
- przeprowadzenie badania ankietowego w populacji klientów wewnętrznych,
- przeprowadzenie akcji motywującej/dyscyplinującej w obrębie próby poddanej badaniu dla potrzeb zwiększenia liczby uzyskanych zwrotów,
- zebranie i opracowanie statystyczne wyników badań,
- opracowanie raportu szczegółowego z badań,
- opracowanie raportu skróconego (menedżerskiego) z badań oraz rekomendacji,
- opracowanie prezentacji dla potrzeb przedstawienia wyników z badania.

Opierając się na wypracowanych rekomendacjach Wojewódzki Urząd Pracy podjął prace usprawniające, w wyniku których do końca 2011 r. wprowadzono następujące udoskonalenia:

1. we współpracy z klientem wewnętrznym:
  - wdrożono kodeks etyki,
  - dopracowano system premiowy,
  - przeprowadzono szkolenia dla kadry kierowniczej mające na celu poprawę przekazu informacji pomiędzy kierownikiem a pracownikiem,
  - rozpoczęto szkolenia w kierunku budowania zespołów,
  - podjęto prace nad udoskonaleniem oceny pracowniczej;

2. we współpracy z klientem zewnętrznym:

- podjęto prace związane z budową wizerunku WUP poprzez udoskonalenie promocji własnych działań (publikacje, konferencje, audycje w radio i telewizji prezentujące produkty wytwarzane przez instytucję).

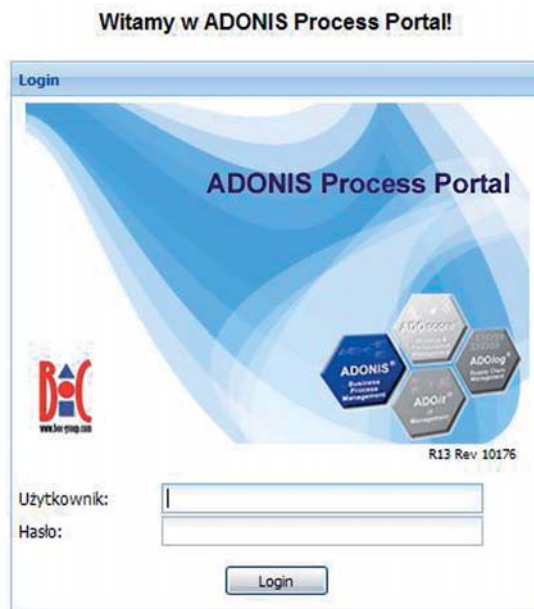
Z punktu widzenia realizatorów projektu istnieje konieczność dalszego walidowania procesu dokonujących się zmian w ramach instytucji. Dobrze przygotowany, właściwie przeprowadzony oraz regularnie kontynuowany proces badania potrzeb klientów wewnętrznych i zewnętrznych umożliwi Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy doskonalenie celów swoich procesów w kierunku zaspokojenia rzeczywistych potrzeb klientów.

## **8. URUCHOMIENIE – PRZEKAZANIE PROCESÓW KOŃCOWYM UŻYTKOWNIKOM POPRZEC SYSTEM ADONIS I ADONIS PROCESS PORTAL**

Mapa procesów wraz z ustalonymi modelami posiadającymi zdefiniowane cele oraz wskaźniki realizacji, ustanowieni właściciele procesów oraz ogólne zasady zarządzania procesowego opisane w „Podręczniku użytkownika ADONIS” stanowiły podstawę do rozpoczęcia kolejnego etapu wdrożenia, polegającego na zapoznaniu wszystkich pracowników WUP z systemem ADONIS i jego przeglądarką Adonis Process Portal (APP) oraz nauki użytkownika narzędzia.

Dzięki umiejętności korzystania z Adonis Process Portal (APP), pracownicy mogą:

- przeglądać modele procesów w sposób niewymagający specjalistycznej wiedzy z zakresu obsługi oprogramowania ani specjalnych uprawnień dostępowych,
- wyszukiwać potrzebne informacje dotyczące szczegółów przebiegu procesów,
- zaznajomić się z dokładnymi wytycznymi dotyczącymi procedur obowiązujących w urzędzie,
- zgłaszać swoje pomysły ulepszeń systemu i procedur,
- tworzyć własne kokpity (widok) celów oraz wskaźników.



Rys. 17. Logowanie do systemu APP

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Prace nad dostosowaniem systemu informatycznego ADONIS oraz przeglądarki Adonis Process Portal do codziennych potrzeb pracowników WUP prowadzone były od początku realizacji projektu. Zatrudniony w projekcie informatyk oraz koordynator ds. systemu zarządzania procesowego w ścisłej współpracy z firmą informatyczną, właścicielem systemu ADONIS, testowali oraz dostosowywali poszczególne niezbędne do wdrożenia aplikacje narzędziowe.

Kształtowanie systemu informatycznego zostało potraktowane jako działanie plastyczne, kreowane równolegle z postępowaniem nad pełnym systemem wdrożenia zarządzania procesowego w instytucji. Realizatorzy projektu bardzo ogólnie mogli ocenić faktyczną długość realizacji poszczególnych faz procesu wdrożenia. Zależały one od tempa i gotowości do faktycznego przeprowadzenia zmian w organizacji, zakresu zaangażowania użytkowników elementów systemu, jak również i poziomu komplikacji działań.

Od samego początku, aby system w jak największym stopniu dostosować do bieżących potrzeb pracowników WUP, realizatorzy projektu podjęli decyzję o zaangażowaniu w prace nad dostosowaniem systemu jego bezpośrednich



użytkowników. To nierzadko oni w trybie konsultacji proponowali ulepszenia i modyfikacje, które wdrażano do systemu.

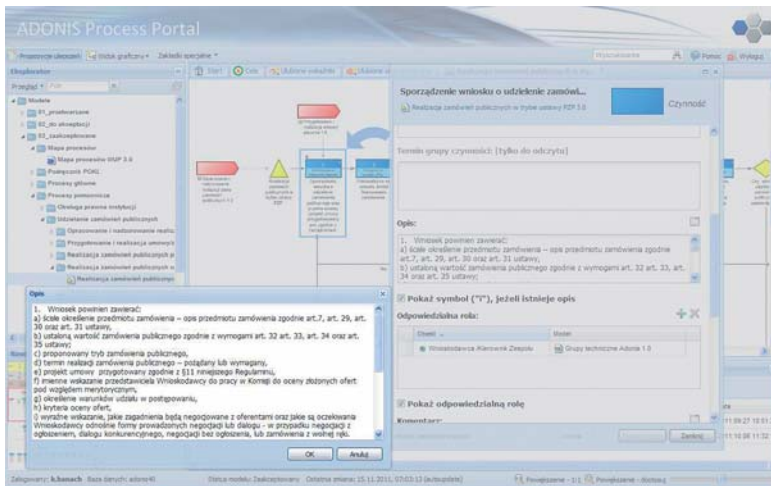
Sam proces konsultacji podzielono na kilka etapów. Pierwotne pomysły generowane były w ramach zespołu wdrożeniowego (nieradko we współpracy z użytkownikami/właścicielami procesów), a następnie w formie pytań przekazywane do właściciela systemu ADONIS, który poszukiwał najkorzystniejszego rozwiązania z punktu widzenia funkcjonalności informatycznych, szacując czas wdrożenia/udoskonalenia rozwiązania, a także dokonując jego wyceny. Ostateczną decyzję o wyborze ścieżki działania podejmowali realizatorzy projektu. Średni czas wdrażania ulepszeń w postaci modyfikacji funkcjonalności oscylował w okolicach paru dni (do tygodnia), stworzenie nowej funkcjonalności w zależności od stopnia komplikacji od 2 do 3 tygodni, a nawet do ok. 1 miesiąca. Należy zaznaczyć, że w celu niezakłócenia pracy systemu, większe zmiany funkcjonalne testowano przed wdrożeniem na bazie kopii testowych.

W dużym skrócie Adonis Process Portal można zdefiniować jako przeglądarkowe, celowo zmodyfikowane i uproszczone wydanie systemu ADONIS. Kluczową różnicą pomiędzy APP a ADONIS jest brak możliwości edycji obowiązujących modeli. System ADONIS oraz APP korzystają z tej samej bazy danych, jednakże przypisane są do niej różne grupy użytkowników posiadających różne prawa dostępowe. Część użytkowników posiada prawa edycji i tworzenia modeli (właściciele procesów lub osoby oddelegowane przez właścicieli procesów do dokonywania zmian) w systemie ADONIS, natomiast pozostali tzw. zwykli użytkownicy (pozostali pracownicy WUP) posiadają jedynie wgląd do modeli procesów. Dostęp do modeli daje nie tylko możliwość śledzenia ścieżki procesu, ale również korzystania z bazy informacji zawartych w środowiskach wspomagających prawidłowy przebieg procesu (środowisko pracy, środowisko dokumentów, środowisko IT).

Dwa główne tryby pracy w systemie APP i powiązane z tym odmienne interfejsy (oprogramowania pozwalające na współpracę pomiędzy aplikacjami i użytkownikiem) to:

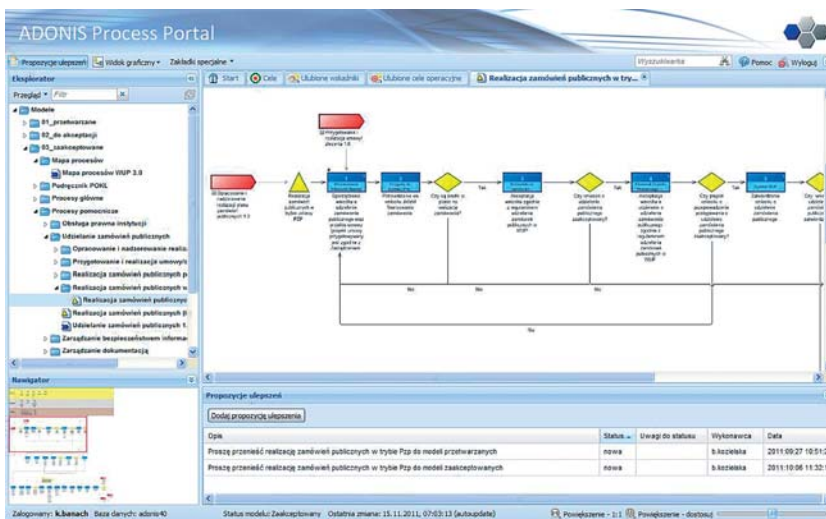
- przeglądanie i uzupełnianie treści modeli,
- monitoring wskaźników i celów.





Rys. 18. Notatnik APP

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



Rys. 19. Zgłoszenie propozycji ulepszeń w systemie APP

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

Całościowy interfejs przeglądarki APP składa się z sześciu standardowych bloków:

- Eksplorator – zawiera on modele i grupy modeli systemu ADONIS, do których przeglądania/modyfikacji ma uprawnienia dany użytkownik;
- Okno treści – główne okno APP, które zawiera treść modeli aktualnie otwartych przez użytkownika. Modele są prezentowane w zakładkach;

- Nawigator – analogicznie jak w systemie ADONIS zapewnia możliwość wygodnego przeglądania dużych modeli (zmniejszanie/zwiększanie);
- Opcje zależne od modelu – tu znajdują się opcje dostosowane do aktualnie otwartego modelu;
- Opcje ogólne – uniwersalne funkcjonalności systemu APP, niezależne od aktualnie otwartego modelu;
- Pasek statusu – wyświetlane informacje statusowe o zalogowanym użytkowniku i otwartym modelu, jak również pozwalające zmieniać powiększenie modelu.

Poniżej w szczegółowy sposób opisano funkcje poszczególnych bloków interfejsu APP, które w trakcie wykonywanych prac zostały na życzenie użytkowników systemu dostosowane do ich potrzeb.

Eksplorator pozwala na przeglądanie bazy danych systemu ADONIS na kilka sposobów. Domyślny widok to „Przegląd”, który pokazuje wszystkie modele i grupy modeli, do których ma uprawnienia użytkownik. Można jednak wybrać z listy rozwijalnej inne widoki, aby np. przeglądać tylko modele dokumentów. Inną opcją Eksploratora jest „filtr” – pozwala on na odfiltrowanie wyłącznie tych modeli, które zawierają podany przez użytkownika tekst w nazwie.

Okno treści zawiera treść aktualnie otwartych modeli pogrupowaną w zakładki. Każda z zakładek zawiera nazwę modelu i jego wersję oraz ikonę odpowiadającą typowi modelu. Sposób prezentacji modelu (domyślnie jest to „Widok graficzny”) można zmieniać w opcjach zależnych od modelu. Wielkość grafiki modelu (powiększenie) modyfikuje się poprzez odpowiednie ikony lub suwak, dostępne w Pasku statusu. Każdy obiekt posiada własne menu kontekstowe. Menu takie zawiera wybrane referencje wychodzące z danego obiektu: Rysunki nr 18 oraz 19 prezentują elementy menu w zakresie:

- „Proces odniesienia”, czyli link do bardziej szczegółowego modelu;
- „Właściciel procesu”, czyli link do modelu środowiska pracy;
- opcja „Pytania otwarte”, która pozwala na zgłaszanie uwag, co do treści danego obiektu;
- opcja „Szczegóły”, która pozwala otworzyć notatnik ze wszystkimi atrybutami obiektu.

Tak jak w systemie ADONIS, również w przeglądarce APP atrybuty są uporządkowane w ramach zakładki. Domyślnie otwarta jest pierwsza zakładka „Opis”. W zależności od uprawnień użytkownik może przeglądać treść notatnika lub też edytować jego wybrane atrybuty. Na górze notatnika widoczna jest nazwa modelu, w którym obiekt występuje. Dodatkową funkcjonalnością jest możliwość bezpośredniego wywoływania obiektów docelowych przez menu kontekstowe. Jeśli tylko dany obiekt (np. plik) został powiązany z odpowiednim obiektem w systemie – zaznaczenie odpowiedniej opcji w menu kontekstowym uruchomi ten plik. Taka konstrukcja systemu pozwala użytkownikom na łatwe wykonywanie procesu „krok po kroku” dzięki temu, że w każdym momencie mogą zobaczyć, z jakich dokumentów i aplikacji powinni skorzystać i – w razie potrzeby – od razu je otworzyć.

„Nawigator” pozwala na wygodne przeglądanie dużych modeli. Domyślnie jest on zminimalizowany.

Opcje zależne od modelu grupują funkcjonalności, których dostępność zależy od aktualnie wybranego modelu. Standardowo jest tam możliwość:

- wydrukowania modelu,
- zgłoszenia propozycji ulepszenia do modelu,
- zmiany sposobu prezentacji (widoku) modelu.

Domyślnie dostępne widoki modelu to:

- widok graficzny (standardowy),
- widok tabelaryczny (można w nim przeglądać w formie tabeli atrybuty dla wielu obiektów: wspólnego – wybranego – typu),
- widok referencji (można w nim przeglądać referencje prowadzące do wybranego modelu).

Opcje ogólne od modelu grupują standardowe funkcjonalności systemu APP, do których należą:

- wyszukiwarka,
- zmiana języka,
- pomoc,
- wylogowanie z systemu.

Wyszukiwarka oferuje możliwość wyszukiwania na bieżąco tekstu, który użytkownik wprowadza w pole wyszukiwania. Pozwala to na błyskawiczne odnajdywanie tego, co jest potrzebne. Najbardziej trafne wyniki są prezentowane

„w locie”, w podziale na modele i obiekty. Istnieje też możliwość zobaczenia wszystkich wyników.

Pasek statusu zawiera informacje statusowe, takie jak:

- login użytkownika,
- nazwa przeglądanej bazy danych,
- status aktualnie otwartego modelu,
- data ostatniej zmiany aktualnie otwartego modelu,
- ikony pozwalające na zmianę powiększenia modelu.

Dzięki zastosowaniu notatników dla danych typów obiektów, możliwe stało się zawieranie bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących każdego etapu realizacji procesu.

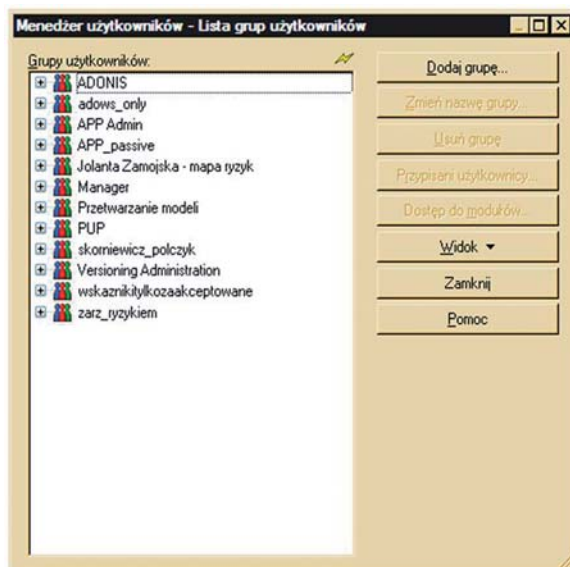
Przed udostępnieniem aplikacji APP pracownikom WUP niezbędne okazało się wykonanie prac dostosowawczych związanych z:

- wprowadzeniem każdego użytkownika do systemu (nadanie loginu oraz hasła),
- stworzeniem grupy użytkowników z przyporządkowanymi prawami dostępu do odpowiednich grup modeli w bazie systemu ADONIS (przetwarzane, do akceptacji, zaakceptowane, archiwalne),
- przypisaniem użytkowników do odpowiedniej grupy dostępowej do modeli.

Aktualnie WUP posiada 10 licencji osobowych na równoczesne wejście i pracę w systemie ADONIS (wejście ograniczone). Korzystanie z APP nie jest ograniczone. W tym samym momencie z systemu może korzystać każdy pracownik posiadający login oraz hasło.

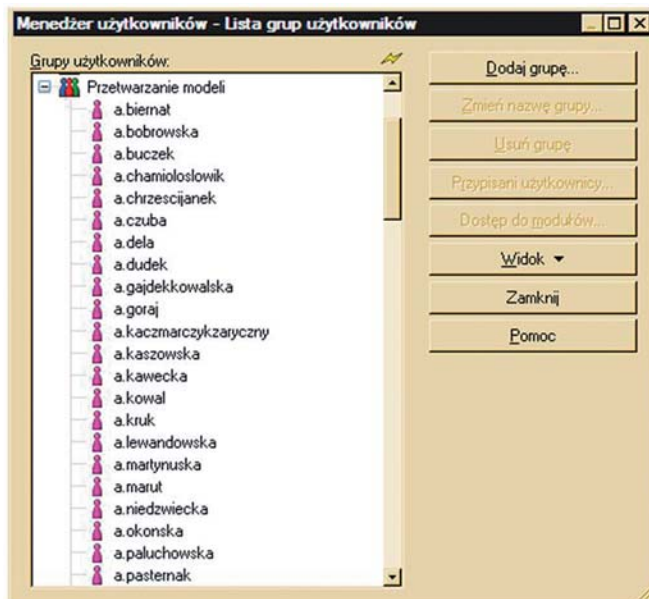
Adonis Process Portal jest elementem systemu informatycznego pozwalającym zarządzaniu procesowemu rozwijać się w organizacji. To dzięki jego funkcjonalnościom pracownicy mogą zgłaszać zauważone przez siebie błędy oraz pomysły usprawnień bezpośrednio do osób odpowiadających za modele (funkcja panelu, w którym można dodać swoją propozycję ulepszenia lub zapoznać się z już istniejącymi, w momencie dodania propozycji ulepszenia, do osób odpowiedzialnych za dany model i kontrolę zarządzania procesowego zostaje wysłana wiadomość e-mail z informacją o proponowanej zmianie). Dzięki temu system zarządzania procesami WUP rozwija się i jest nieustannie doskonały

przez użytkowników docelowych. Należy również pamiętać o tym, że aby system APP działał sprawnie, niezbędne jest dokonywanie bieżących aktualizacji dostępów pracowników do systemów.



Rys. 20. Lista grup użytkowników

Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS



Rys. 21. Lista użytkowników

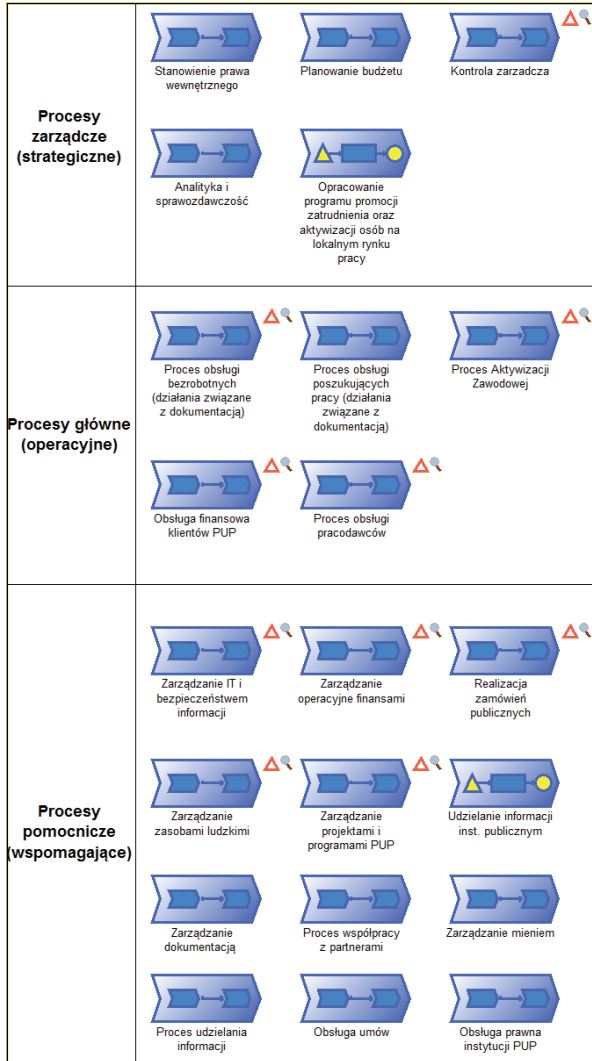
Oprac. własne – zarządzanie procesami WUP oparte na systemie ADONIS

## 9. ZARZĄDZANIE PROCESOWE W POWIATOWYM URZĘDZIE PRACY W CHRZANOWIE

W 2009 r. w ramach prac wykonywanych przez projekt „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce”, rozpoczęto pilotażowe wdrożenie systemu zarządzania procesowego do współpracującej z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Krakowie powiatowej jednostki samorządowej – Powiatowego Urzędu Pracy w Chrzanowie. Wdrożenie systemu zostało oparte na doświadczeniu i schemacie zastosowanym przez WUP Kraków. Aby implementacja przebiegała sprawnie, a wypracowane rozwiązania zostały prawidłowo zastosowane przez instytucję, przystępując do uczestnictwa w pracach realizowanych przez projekt, dyrekcja PUP Chrzanów utworzyła w ramach własnej struktury organizacyjnej odrębne stanowisko ds. kontroli wewnętrznej i audytu. Do zakresu obowiązków pracownika należało kontrolowanie prawidłowości przebiegu poszczególnych procesów oraz ich efektywności w kontekście działań wykonywanych przez organizację. W celu profesjonalizowania oraz utrzymania długotrwałego efektu wdrożenia, dyrekcja PUP Chrzanów zdecydowała się również na zakup systemu informatycznego ADONIS.

Korzystając z doświadczeń i wiedzy eksperckiej przekazywanej przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, pracownicy i dyrekcja PUP Chrzanów w zakresie, jaki uznała za stosowny i adekwatny do poziomu realizowanych prac, adaptowała bądź odrzucała model rozwiązań wypracowanych przez większą z instytucji. Warto podkreślić, że współpracę w znaczący sposób ułatwiało posługiwanie się tym samym rodzajem narzędzia informatycznego oraz wypracowywanym wspólnym językiem pojęć, co na chwilę obecną stanowi podstawę do prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań benchmarkingowych w zakresie ujednolicania lub usprawniania działań zarządczych obydwu organizacji. Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż zastosowanie podobnych rozwiązań systemowych w tak odmiennych instytucjach, jakimi są WUP i PUP zarówno pod kątem realizowanych działań (PUP – ukierunkowanie na klienta zewnętrznego, osobę bezrobotną i poszukującą pracy), jak i potencjału kadrowego (PUP – ok. 60 pracowników), nie utrudnia współpracy, a wręcz przeciwnie, przyczynia się do formułowania oraz wzajemnego wykorzystywania rozwiązań określanych

mianem dobrych praktyk, jednocześnie – w dalszej perspektywie – umożliwiając korzystanie z zebranych doświadczeń instytucjom wykonującym podobne działania bądź też mającym w planach zmianę swojego systemu zarządczego z funkcjonalnego na procesowy.



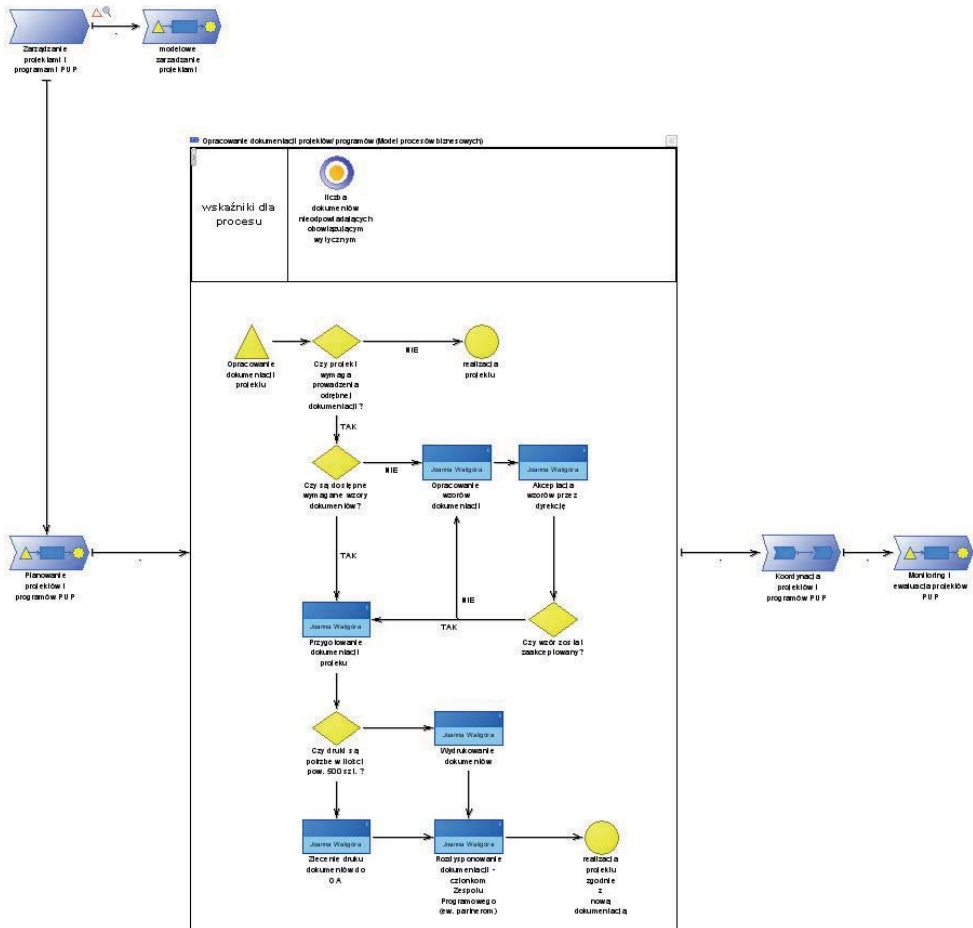
Rys. 22. Mapa procesów PUP

Źródło: System informatyczny ADONIS – wyciąg z biblioteki modeli PUP Chrzanów

Wraz z realizacją kolejnych etapów wdrożenia, pierwotne obawy pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Chrzanowie związane z wprowadzaniem zmiany oraz dalszego sposobu funkcjonowania instytucji (obawa przed



chaosem administracyjnym, dodatkową pracą mającą na celu dostosowanie systemu do wymogów organizacji, strach związany z potencjalną redukcją zatrudnienia w wyniku wprowadzenia sprawnego i wydajnego narzędzia informatycznego) ustępowały, a jego użytkownicy dostrzegali korzyści wiążące się z poprawą poziomu współpracy pomiędzy poszczególnymi komórkami urzędu, przełamywaniem barier funkcjonalnych i hierarchicznych (wprowadzenie ról właścicieli procesów), możliwością podejmowania szybkich i skutecznych reakcji na sygnały wysyłane przez klienta wewnętrznego i zewnętrznego w ramach wygenerowanych procesów (zwiększenie poziomu satysfakcji klientów urzędu ze świadczonych usług).



Rys. 23. Fragment procesu „Zarządzanie projektami i programami PUP”

Źródło: System informatyczny ADONIS – wyciąg z biblioteki modeli PUP Chrzanów

Dzięki wprowadzeniu zarządzania przez procesy, Powiatowemu Urzędowi Pracy w Chrzanowie udało się w krótkim czasie (okres 2 lat) scalić wewnętrzną aktywność w sferze zarządzania strategią, procesami, ryzykiem, projektami, wykonywaną przez różne działy w ramach jednego wspólnego systemu, tym samym porządkując i usprawniając codzienną pracę instytucji oraz bieżący przepływ informacji. Stworzone standardy wdrożenia są w pełni implementowane dla instytucji reprezentujących podobny charakter działań.

## PODSUMOWANIE

*Zbiegowisko uliczne stojące pod latarnią zapytało przechodzącego mnicha scholastyka o jego zdanie na temat latarni. Mnich zaczął fundamentalnie: „Rozważmy, drodzy bracia, najpierw wartość światła. Jeżeli założymy, że jest ono dobre, to...”*

*Dociekania mnicha szybko wydają się zebranych nużące i w końcu niepotrzebne. Po chwili zgromadzeni przewracają latarnię. Po wzajemnych gratulacjach, zaczyna się zastanawianie: jedni przewrócili latarnię bo była gazowa, a chcieli elektrycznej. Inni woleli ciemność skrywającą ich nieczne uczynki. Jeszcze inni uważali, że latarnia była zła, inni, że dobra, niektórzy chcieli zniszczyć cokolwiek. Skończyło się ogólną bijatyką w ciemnościach. Może więc rację miał mnich, aby zacząć od dyskusji na temat określenia istoty światła. Teraz zebrani musieli dyskutować w ciemnościach. A przecież można było uczynić wcześniej w blasku latarni<sup>11</sup>. Historia o mnichu, latarni i świetle w nieco abstrakcyjny sposób obrazuje skomplikowany proces myślenia oraz realizowania zmiany. Niezależnie od tego, w jakim zakresie i warunkach chcemy jej dokonać, sens, przyczyny, korzyści, zagrożenia, a także zakres, muszą zostać jasno zdefiniowane, przemyślane, a następnie zaakceptowane przez społeczność, której mają dotyczyć.*

Zarządzanie procesowe jako metoda zarządzania organizacją polegająca na przyjęciu perspektywy klienta oraz koncentracji na zadaniach, sprawdza się w realizacji misji instytucji publicznych, jakimi są Wojewódzki Urząd Pracy w Kra-

<sup>11</sup> Gilbert Keith Chesterton „Heretycy” tłum. J. Rydzewska, Warszawa 2004 r., wyd. Apostolicum <http://www.ryzynomia.pl/2010/10/kontrola-zarzacza-i-zarzadzanie.html>. Online. Dostęp 30 października 2011 r.

kowe oraz Powiatowy Urząd Pracy w Chrzanowie. W ciągu trzech lat realizacji projektu pt. „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce”, w strukturę obydwu organizacji udało się wprowadzić w pełni z informatyzowany system zarządzania procesowego, który pozwala funkcjonować wydajnie pod względem administracyjnym przy jednoczesnym wzmożonym skierowaniu uwagi na bieżące potrzeby klientów. Wypracowana umiejętność usprawniania procesów (schemat cyklu działań: identyfikacja procesów – analiza procesów – uruchomienie procesów – monitoring procesów) zapewnia ich aktualność oraz zdolność do sprawniejszego realizowania celów jednostki.

Podsumowując opisane w rozdziale etapy wdrażania zarządzania procesowego w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie, realizatorzy projektu pozostają zwolennikami zasady, że metodyka wdrażania zarządzania procesowego w organizacji powinna opierać się na następujących zasadach:

- wdrażanie należy rozpocząć od sformułowania nowej lub analizy istniejącej misji. Misja musi posiadać swoje źródła w przepisach prawa, jednak powinna uwzględniać oczekiwania społeczności lokalnej w obszarze swojego funkcjonowania;
- strategię realizuje się poprzez projekty i procesy;
- cele procesów należy powiązać z celami strategicznymi;
- systematycznie monitorować poziom satysfakcji klientów, jakoś „wyjść” procesów.

Jak wynika z doświadczenia WUP, podstawowe warunki skutecznego wdrożenia systemu zarządzania procesowego do działań organizacji oscylują **wokół zapewnienia powszechności systemu, zrozumienia oraz przyjęcia zasad zarządzania procesowego przez wszystkich pracowników instytucji, a także jasnego zdefiniowania roli i odpowiedzialności właściciela procesów oraz zaangażowania kadry zarządzającej.**

Akceptacja przez pracowników instytucji zasad, jakimi rządzi się organizacja w systemie zarządzania procesowego, oraz **świadome respektowanie i przestrzeganie nowego porządku pracy**, stanowią jedyną ścieżkę prawidłowego i pełnego wdrożenia systemu. Pożądaną stan Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie osiąga poprzez uruchomienie działań mających na celu jak najbardziej wnikliwe zapoznanie pracowników z systemem (przemyślane i rozłożo-

ne w czasie cykle szkoleniowo-warsztatowe, informacje zamieszczane w systemach informatycznych) oraz zachęcenie do korzystania z jego możliwości. Przeprowadzony przez WUP w Krakowie cykl szkoleń i warsztatów przyczynił się do zwiększenia popularności systemu wśród jego odbiorców oraz – co istotne – wykazał, iż zakres oraz forma działań może się przyczynić do powszechnej akceptacji lub odrzucenia systemu (w przypadku odrzucenia zwiększa się ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia). Wiedza procesowa jest powiązana ze znajomością zakresu kompetencji pracowników organizacji, umiejętnością świadomego wywiązywania się z obowiązków oraz łatwą identyfikacją źródła, w którym możliwe jest znalezienie odpowiedzi w sytuacjach niejasnych.

Początkowa niechętna postawa pracowników względem zarządzania procesowego wynikała z niewiedzy – braku doświadczeń oraz obaw przed nieznanym, lub z zakresu już posiadanej wiedzy – wiemy, ale wolimy pozostawić tak jak jest, „bezpiecznie”. W trakcie wdrożenia pojawiła się również grupa osób, które reprezentowały postawę wiedzy i chęci do wdrażania systemu, jednak zajmowały stanowisko, iż brak dojrzałości procesowej organizacji uniemożliwi wykorzystanie potencjału do wdrożenia planowanych rozwiązań. W kontekście wyżej opisanych możliwych postaw przed realizacją szkoleń/warsztatów sugeruje się przeprowadzić dogłębną analizę związaną z oszacowaniem zakresu wiedzy, jaką posiadają pracownicy na temat obowiązujących metod zarządzania oraz systemów informatycznych.

Należy również pamiętać, że wprowadzając system równocześnie podejmujemy prace nad zmianą mentalności pracowników i kadry zarządzającej organizacją co do przyjętego sposobu realizacji prac i zadań. W celu utrzymania trendu myślenia procesowego, rekomenduje się, aby instytucja zadbała o regularne przeprowadzanie szkoleń grupowych oraz indywidualnych, uświadamiających przynależność procesową poszczególnych członków jej kadry. Podczas szkoleń należy przekazywać uczestnikom normy zachowań w obszarze danego procesu i uczyć schematycznego reagowania na standardowe sytuacje w trakcie realizacji procesu. Należy również założyć, iż w trakcie wdrożenia niezbędna okaże się organizacja szkoleń/warsztatów niezwiązanych bezpośrednio z budowaniem systemu zarządzania procesowego, ale raczej nawiązujących do budowania modeli komunikacyjnych organizacji i tworzenia kultury organizacji (szko-

lenia z komunikacji, kreatywnego myślenia, coachingu, budowania zespołów). Realizatorzy projektu stoją na stanowisku, iż bez wartości i postaw zachęcających do zmian, uczenia się i pracy zespołowej, formalne elementy zarządzania procesami nie będą możliwe do realizacji i utrzymania.

Dla uzyskania poprawności działania systemu zarządzania procesowego, wiążąca pozostaje kwestia sposobu funkcjonowania w granicach organizacji właścicieli procesów (określone role i odpowiedzialności). Im większe posiadają kompetencje, tym sprawniej są w stanie zarządzać procesami. Odrębną kwestią pozostaje sposób wewnętrznego umocowania ich w strukturze organizacyjnej instytucji, która nie od razu ze struktury funkcjonalnej przekształca się w strukturę procesową. Należy pamiętać, że w sytuacji przejściowej niezwykle istotny okazuje się czynnik ludzki, a konkretnie wykazanie się przez kadrę zarządzającą kulturą i dojrzałością w zakresie interpretowania swoich ról, obowiązków i podległości. Z doświadczeń realizatorów projektu wynika, iż wybór na właściciela procesu osoby posiadającej wiedzę, ale nieposiadającej dobrze rozwiniętych kompetencji miękkich oraz umiejętności budowania relacji, zablokuje proces tworzenia systemu zarządzania procesowego, jak również optymalizacji procesów. Z tego też powodu w kontekście właściwego funkcjonowania systemu, szczególna odpowiedzialność za właściwy dobór właścicieli spoczywa na świadomej swoich celów procesowych dyrekcji instytucji.

Podsumowując najważniejsze korzyści wynikające z implementacji zarządzania procesowego w struktury i sposób funkcjonowania WUP, należy wymienić:

- zorientowanie organizacji na produkty i co za tym idzie, satysfakcję klienta zewnętrznego oraz stałe jej monitorowanie,
- stworzenie jednolitego opisu działania organizacji – uczestnicy procesu znają proces, zasady jego funkcjonowania, swoją rolę i odpowiedzialności,
- ustalenie najbardziej optymalnego sposobu funkcjonowania organizacji oraz stworzenie mechanizmu łatwiejszego i szybszego adaptowania się do będącego w ciągłych zmianach otoczenia,
- usprawnienie komunikacji i współpracy wewnątrz organizacji oraz poprawa kultury organizacyjnej,

- uporządkowanie realizowanych przez organizację procesów oraz stały monitoring ich wyników, zapewnienie ich spójności i optymalizacji,
- przygotowanie organizacji do zarządzania ryzykiem oraz strategią przy użyciu i wykorzystaniu systemu informatycznego do zarządzania procesowego.

S. Nowosielski (Nowosielski, 2004) proponuje, aby wdrażanie systemu zarządzania procesowego rozpocząć od usprawnienia wybranych procesów, kluczowych z punktu widzenia prac organizacji, a następnie sprawdzone rozwiązania stopniowo wdrażać w pozostałe procesy, tym samym doskonaląc instytucję. Analizując doświadczenia zdobyte w trakcie wdrażania systemu zarządzania procesowego w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie (zastosowanie metody całościowego wdrożenia charakterystycznego dla Business Process Reengineering), realizatorzy projektu wyrażają opinię, iż posiadając opracowaną mapę procesów warto zastanowić się nad sposobem wdrażania i udoskonalania procesów w ramach organizacji. Nie zawsze istnieje uzasadniona potrzeba biznesowa jednoczesnego opisywania wszystkich procesów. W celu uniknięcia chaosu związanego ze zmianą, organizacja musi jasno określić cel pełnego wdrożenia zarządzania procesowego i w tym kontekście wdrażać i usprawniać procesy. Metoda wdrażania systemu zarządzania procesowego powinna zostać dostosowana do specyfiki oraz możliwości organizacji. Skoncentrowanie wysiłków na jednoczesnym wdrażaniu wszystkich procesów może prowadzić do zaburzenia płynności wykonywanych prac, wywołując wśród pracowników poczucie niezadowolenia, bierność lub jawnie okazywaną niechęć, a nawet negację nowego systemu.

Wdrażanie systemu zarządzania procesowego można utożsamiać z procesem przeprojektowania struktury organizacji. Przystępując do realizacji tego typu przedsięwzięcia, instytucja powinna posiadać świadomość nieodwracalności zmian wprowadzanych w sposobie jej funkcjonowania. Aby zaistnieć, proces musi zostać zaakceptowany przez wszystkich jego uczestników (pracownicy, kierownictwo i dyrekcja organizacji), jednak to kadra zarządzająca ostatecznie zdecyduje, w jakim faktycznym zakresie zostanie zamieniona struktura funkcjonalna przez procesową. Podejmując tego typu wyzwanie należy pamiętać, że bez szerokiego zastosowania systemu delegowania uprawnień nie jest możliwe poprawne i efektywne wdrożenie systemu. Z kolei systemowi delegowania

uprawnień powinien towarzyszyć jasno zdefiniowany i ściśle przestrzegany system oceny pracowniczej powiązany z systemem motywacyjnym, niekoniecznie opartym na zasadach finansowych.

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, dostosowując system zarządzania procesowego do własnych potrzeb instytucjonalnych, przeprowadzał działania w formie wydzielonego projektu. Stosując tego typu rozwiązanie, organizacja powinna w pierwszej kolejności zwrócić szczególną uwagę na właściwe umiejscowienie nowej komórki we własnej strukturze funkcjonalnej, a także zadbać o nadanie odpowiednich kompetencji oraz uprawnień wdrożeniowych jego realizatorom. Dla osiągnięcia sukcesu, niezbędne jest zastosowanie mechanizmów silnie demonstrowanego poparcia dla wprowadzanych zmian z ramienia władz instytucji. Sam projekt powinien posiadać jasno zdefiniowane cele, produkty, zidentyfikowane i ocenione ryzyka oraz wyznaczone tolerancje dla wykonywanych działań. Przy jego projektowaniu należy brać pod uwagę, iż prace realizowane w ramach administracji publicznej są nierzadko zakłócane przez zjawisko nadmiernej biurokracji, uniemożliwiające terminową realizację harmonogramów. To z kolei przyczynia się do spowolnionego tempa materializacji korzyści związanych z wykorzystywaniem potencjału systemu. Aby zapewnić i zabezpieczyć płynną kontynuację prac związanych z udoskonalaniem systemu zarządzania procesowego, już w trakcie realizacji projektu organizacja powinna zadbać o zapewnienie – po jego zakończeniu – odpowiednich zasobów pozwalających na płynne przejęcie produktów (zaplecze złożone ze specjalistów posiadających wiedzę na temat budowy systemu oraz organizacji).

Zarządzanie procesowe wdrożone w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie porządkuje wiedzę na temat przepływów działań realizowanych w ramach organizacji. Ustrukturyzowany system celów, wskaźników i mierników umożliwia zarządzanie procesami, ale również sprawia, że pracownicy są świadomi celów organizacji i tego, jak wykonywana przez nich praca wpływa na ich osiągnięcie. Aby utrzymać trend dokonujących się zmian, potrzebna jest kontynuacja prac, w szczególności tych doskonalących system oraz kształtujących kulturę organizacyjną. Najważniejsze w procesie wdrażania zmiany jest jednak przyjęcie postawy oczekiwania i cierpliwość, bo dokonujące się przeobrażenia są zauważalne i akceptowane przez instytucję dopiero po pewnym czasie.



**Literatura:**

- Batko R., Kotowski R. *Nowoczesne muzeum. Dziedzictwo i współczesność*, s. 94, Kielce: Muzeum Narodowe w Kielcach, 2010.
- Brilman J. *Nowoczesne koncepcje metody zarządzania*, str. 293, Warszawa PWE, 2002.
- Grajewski P. *Organizacja procesowa*, s. 118–119, Warszawa, 2007.
- Hammer M., Champy J. *Reengineering w przedsiębiorstwie*, s. 49, Warszawa, 1996.
- Manganelli R., Klein M. *Reengineering*, s. 27, Warszawa, 1998.
- <http://cfo.cxo.pl/artykuly/46998/Wlasciciele.procesow.w.strukturze.organizacyjnej.html>, Online. Dostęp 19 września 2011.
- Klujnsza D. *Właściciele procesów w strukturze organizacyjnej*. Marzec, online. Dostęp 19 września 2011, 2005.
- Kowalczewski W., Nazarka. J. *Instrumenty zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, s. 68, Warszawa Difin, 2006.
- Kowalczyk J. *Procesowe podejście do zarządzania organizacją*. [http://www.humanms.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=70&Itemid=79](http://www.humanms.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=79) Online. Dostęp 19 października 2011.
- Martyniak Z. *Nowe metody i koncepcje zarządzania*, s. 71–82, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2002.
- Masłowski L.K. *Praktyczne aspekty zarządzania przedsiębiorstwem w sektorze spożywczym z punktu widzenia TQM – TOTAL QUALITY MANAGEMENT (Kompleksowe Zarządzanie Jakością)*, s. 542, Olsztyn, 2005.
- Nowosielski S. *Kontrolingowe aspekty zarządzania procesami w przedsiębiorstwie* [w:] *Podejście procesowe w zarządzaniu*, s. 270, (red.) Romanowska M., Trocki M., Warszawa SGH, 2004.
- Romanowska M., Trocki M. *Podejście procesowe w zarządzaniu*, s. 269, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2004.
- Rummler G.A., Brache A.P. *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządza „białymi plamami” w strukturze organizacyjnej*, s. 74–96, Warszawa PWE, 2000.
- [www.siw.wwm.pl/download/.../Kompleksowe\\_zarzadzanie\\_jakoscia](http://www.siw.wwm.pl/download/.../Kompleksowe_zarzadzanie_jakoscia), Online. Dostęp 19 września 2011.

## ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W WUP – OPRACOWANIE MODELU, DOŚWIADCZENIA Z WDRAŻANIA

Jednostki sektora finansów publicznych zostały zobowiązane do zarządzania ryzykiem. Przepisy znowelizowanej Ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>, obowiązującej od 1 stycznia 2010 r., wprowadzając w życie ten obowiązek, nie przewidziały żadnych odstępstw ani wyjątków. Jest to duże wyzwanie dla wielu jednostek z uwagi na fakt, iż zarządzanie ryzykiem jest zagadnieniem na ogół mało znanym. Do sektorów, w których dotychczas uregulowano stan prawny w zakresie zarządzania ryzykiem, należy zaliczyć przede wszystkim sektor finansowy oraz sektor ubezpieczeniowy.

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych jest elementem kontroli zarządczej. Kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz z procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU Nr 157, poz. 1240).

- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) **zarządzania ryzykiem** (art. 68 Ustawy o finansach publicznych)<sup>2</sup>.

Wprowadzając obowiązek zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych, nie opracowano jednocześnie ogólnych wytycznych, rekomendacji ani procedur, jakie system taki powinien spełniać. Sytuacja ta może z jednej strony stanowić barierę w prowadzeniu prac wdrożeniowych, z drugiej natomiast może być szansą dla wprowadzenia rozwiązań najlepszych dla danej jednostki.

Aby wdrożyć zarządzanie ryzykiem w organizacji, należy przede wszystkim opracować model dostosowany do specyfiki organizacji i jej struktury organizacyjnej. Równie ważnym krokiem warunkującym powodzenie prowadzonych prac wdrożeniowych jest wybór i zakup odpowiedniego narzędzia informatycznego wspierającego zarządzanie. Poza tym potrzebna jest wiedza, doświadczenie oraz upór i konsekwencja w prowadzeniu podjętych prac.

Celem niniejszego opracowania jest przekazanie doświadczeń z prac związanych z wprowadzaniem systemu zarządzania ryzykiem w struktury organizacyjne Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oraz zwrócenie uwagi na wiele istotnych aspektów związanych z tym zagadnieniem. W praktyce i w niniejszym opracowaniu wykorzystano przede wszystkim z wiedzy zawartej w wybranych standardach oraz publikacjach dotyczących zarządzania ryzykiem. Do prac zaangażowano także ekspertów zewnętrznych. Przyjęta koncepcja zakłada połączenie zarządzania ryzykiem z zarządzaniem procesowym.

## I. RYZYKO – DEFINICJE

Wszyscy, w różnych sytuacjach i w różnym zakresie, jesteśmy narażeni na ryzyko. Ryzyko nie jest pojęciem nieznanym, jednak trudno jest znaleźć jego jednoznaczną definicję.

Słownik wyrazów obcych podaje cztery znaczenia słowa ryzyko: (1) możliwość, prawdopodobieństwo, że coś się nie uda, (2) przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznanym, niepewny, problematyczny, (3) odważenie się na takie niebezpieczeństwo, ryzykowanie, (4) w znaczeniu prawniczym – prawdopodobieństwo.

<sup>2</sup> Ibidem.

bieństwo powstania szkody obciążające osobę poszkodowaną niezależnie od jej winy, jeśli umowa lub przepis prawny nie zobowiązały innej osoby do wyrównania szkody oraz wskazuje na pochodzenie tego słowa z włoskiego *risico* (Słownik wyrazów obcych 2002, s. 985). W języku włoskim *risico* oznacza rafę, którą statek powinien ominąć. Według innych źródeł słowo to pochodzi od starowłoskiego *risicare* oznaczającego odważyć się. Dominującym akcentem słowa ryzyko w większości kultur było historyczne niebezpieczeństwo zagrażające żeglarzom i handlowcom (T.T. Kaczmarek, 2006, s. 51). W późniejszym okresie, w czasach rewolucji przemysłowej ryzyko wiązano już nie tylko z handlem, ale także z działalnością wytwórczą.

W literaturze można spotkać wiele definicji ryzyka. Specjaliści próbują opłacać chaos pojęciowy i często wyjaśniają istotę ryzyka posługując się przykładami z życia codziennego, jak np.: ryzyko związane z zakupem i eksploatacją samochodu, mieszkania lub z przejściem na drugą stronę ulicy.

Jedna z grup definicji rozpatruje ryzyko w kontekście celów założonych do osiągnięcia. Glosariusz terminów dot. kontroli i audytu w administracji publicznej określa ryzyko jako prawdopodobieństwo, że określone zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu (Glosariusz terminów dot. kontroli i audytu w administracji publicznej, 2005, s. 34).

Standard ERM COSO definiuje ryzyko jako możliwość, że zdarzenie będzie miało miejsce i negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów. Jednocześnie, rozpatrując wpływ na osiągnięcie celów, rozróżnia zdarzenia o skutkach negatywnych i/lub pozytywnych. Zdarzenia o negatywnych skutkach stanowią bariery dla tworzenia wartości lub niszczą już istniejącą (np. awarie, pożar, straty). Zdarzenia o pozytywnych skutkach mogą zniwelować skutki negatywne lub stanowić szanse. Szansa została określona jako możliwość wystąpienia zdarzenia, które pozytywnie wpłynie na osiągnięcie celów (Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004, s. 25).

Ryzyko jest pojęciem złożonym, dlatego mimo wielu podjętych prób precyzyjne zdefiniowanie go nastrocza ciągle wielu trudności. Liczne dyskusje nad definicjami doprowadziły do następujących wniosków:

1. ryzyko nie jest czymś jednorodnym, a zatem nie jest możliwe podanie jednej, uniwersalnej i jednoznacznej definicji;

2. ryzyko występuje w co najmniej dwóch aspektach – obiektywnym i subiektywnym;
3. ryzyko może być badane w różnych kategoriach, np. jako: niebezpieczeństwo, hazard, niepewność, prawdopodobieństwo;
4. ryzyko jest czymś zmiennym, a więc jest raczej procesem niż stanem otoczenia (W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, 2001, s. 15).

Autorzy zajmujący się zagadnieniem ryzyka podkreślają ścisły związek ryzyka z podejmowaniem decyzji w organizacji i rozwiązywaniem problemów w warunkach niepewności.

Skuteczne wdrożenie modelu zarządzania ryzykiem pozwala organizacji poznać i ocenić zagrażające jej ryzyko, a następnie w zależności od istotności ryzyka podjąć odpowiednie działania zwiększające prawdopodobieństwo sukcesu i zmniejszenie możliwości porażki.

## II. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM – ZASADY, KONCEPCJE, DEFINICJE

Ryzyko nie jest pojęciem nowym, jednak zarządzanie ryzykiem jest dziedziną relatywnie młodą, rozwijającą się i zdobywającą coraz szersze kręgi zwolenników. Powszechnie uważa się, że wzrost zainteresowania tym zagadnieniem nastąpił po serii upadków wielu znanych firm (jak np. WorldCom, Enron), których przyczyn upatrywano w niedoskonałych systemach zarządzania ryzykiem.

Współczesna koncepcja zarządzania ryzykiem zakłada ścisły jego związek z zarządzaniem strategicznym organizacją i nazywana jest zintegrowanym zarządzaniem ryzykiem (T.T. Kaczmarek, 2006, s. 116). Założenia tej koncepcji są spójne z wypracowanymi przez specjalną grupę roboczą w 1998 r. zasadami nadzoru właścicielskiego OECD nazwanymi *corporate governance*. Zasady *corporate governance* dotyczą prowadzenia firmy w sposób uczciwy, efektywny i etyczny, tak aby zwiększyć pewność sukcesu i zminimalizować prawdopodobieństwo porażki przy jednoczesnym zabezpieczeniu oczekiwań interesariuszy. Nawiązują do skutecznego przywództwa poprzez cele, zadania i wskaźniki wykonania, a także określają pożądany system zachowań i wza-

jemnych relacji<sup>3</sup>. Efektywne zarządzanie ryzykiem postrzegane jest jako wymóg *corporate governance* (M. Masny, 2002). Dążenie do realizacji wyznaczonych celów i tworzenie wartości organizacji opiera się na świadomym podejściu do ryzyka.

Model zarządzania ryzykiem, jaki należy opracować, powinien określać metody i techniki identyfikacji i oceny ryzyka oraz role i zadania poszczególnych osób w strukturze zarządzania ryzykiem. Ze względu na brak szczegółowych procedur czy też jasnych standardów, jednostki sektora finansów publicznych muszą samodzielnie dla siebie tworzyć zasady zarządzania ryzykiem, a następnie wprowadzać je w życie. Obecnie istniejące szczegółowe rozwiązania skierowane są przede wszystkim do sektora bankowego, w którym został uregulowany stan prawny w zakresie obowiązkowego zarządzania ryzykiem<sup>4</sup>. Podobna sytuacja występuje w sektorze ubezpieczeniowym<sup>5</sup>. Tworząc zasady zarządzania ryzykiem, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą w sposób nieograniczony korzystać z dostępnych rozwiązań z praktyki innych sektorów ze względu na istotne różnice między tymi sektorami – odmienny charakter prowadzonej działalności i realizowanych zadań.

Oprócz uregulowań prawnych istnieją tzw. uregulowania miękkie, tj. standardy zarządzania ryzykiem. Stanowią one zbiory dobrych praktyk, które mają przede wszystkim zapewnić jednolite rozumienie zasad i struktur oraz znaczenia stosowanych terminów w zarządzaniu ryzykiem. Najpowszechniej stosowane dotychczas na świecie standardy zarządzania ryzykiem to m.in.: brytyjski Risk Management Standard (RMS) FERMA<sup>6</sup>, australijska norma AS/NZS 4360:2004<sup>7</sup> wdrożona w Australii i Nowej Zelandii oraz amerykański Enterprise

<sup>3</sup> Materiały z seminarium „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” organizowanego przez MF w ramach programu Transition Facility, 2004 (zbiory własne).

<sup>4</sup> Bazylea II – Nowa Umowa Kapitałowa.

<sup>5</sup> Solvency II.

<sup>6</sup> Standard (RMS) został opracowany przez ekspertów z trzech brytyjskich instytucji: AIRMIC (Association of Insurance and Risk Managers), IRM (Institute of Risk Management in Public Sector), następnie przyjęty przez Europejską Federację Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem (FERMA) w 2002 r.

<sup>7</sup> AS/NZS: 2004 jest trzecią edycją tego standardu. Pierwsza edycja została opublikowana w 1995 r., druga w 1999 r.

Risk Management – Integrated Framework<sup>8</sup> (ERM), The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Opracowane przez COSO ERM zwane też COSO II jest standardem definiującym zarządzanie ryzykiem z wykorzystaniem mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Należy podkreślić, że wymienione standardy wskazują jedynie na podstawowe elementy i mechanizmy systemu zarządzania ryzykiem oraz podkreślają, co należy zrobić, aby wdrożyć system. Nie pokazują natomiast konkretnych sposobów wdrożenia go w struktury organizacyjne, pozostawiając w tym zakresie swobodę każdej organizacji. Stanowią cenne źródło informacji w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: jak zarządzać ryzykiem, jednak korzystanie ze standardów nie jest wystarczające dla zbudowania modelu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. Należy poszukiwać szczegółowych rozwiązań sięgając także do innych źródeł. Przykłady rozwiązań, dotyczące możliwych do zastosowania technik identyfikacji i pomiaru ryzyka, zamieszczone w tomie pt. „Techniki zastosowania” standardu ERM COSO oraz przykłady możliwych do stosowania dokumentów, zgodnie z intencją ich autorów, nie są kompletne. Ponadto adresowane są przede wszystkim do dużych organizacji korporacyjnych o rozbudowanej strukturze organizacyjnej. Być może nowa regulacja – norma ISO 31 000 Zarządzanie Ryzykiem, zasady i wytyczne, opublikowana w listopadzie 2009 r., będzie pomocna w rozwiązaniu problemów dla wielu organizacji, w tym dla jednostek sektora finansów publicznych stojących przed wyzwaniem wdrożenia zarządzania ryzykiem. Norma ta jest aktualnie tłumaczona na język polski.

Definicje zarządzania ryzykiem w wymienionych standardach są następujące:

### **Standard Zarządzania Ryzykiem RMS FERMA**

Zarządzanie ryzykiem stanowi centralny element zarządzania strategicznego każdej organizacji. Jest to proces, w ramach którego organizacja w sposób metodyczny rozwiązuje problemy związane z ryzykiem, które towarzyszy jej działalności, w taki sposób, aby ta działalność – zarówno w poszczególnych dziedzinach, jak i traktowana jako całość – przynosiła trwałe korzyści (Standard Zarządzania Ryzykiem, 2002, s. 3).

<sup>8</sup> Standard został przetłumaczony i wydany w Polsce w 2007 r. Tytuł polskiego wydania: „Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa”.



## **Norma australijska/nowozelandzka AS/NZS 4360**

Zarządzanie ryzykiem to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości (AS/NZS 4360:1999)<sup>9</sup>.

### **ERM COSO**

Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym jest realizowanym przez zarząd, kierownictwo lub inny personel przedsiębiorstwa uwzględnionym w strategii i w całym przedsiębiorstwie procesem, którego celem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń mogących wywrzeć wpływ na przedsiębiorstwo, utrzymywanie ryzyka w ustalonych granicach oraz rozsądne zapewnienie realizacji celów (Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004, s. 25).

Systemy zarządzania ryzykiem przedstawione w ww. standardach opierają się na podobnym podejściu do zarządzania, uwzględniają jednak różną liczbę etapów i nieco inne nazewnictwo. Zostały opisane jako proces o charakterze ciągłym, składający się z określonych etapów (podprocesów), które wzajemnie się determinują. Etapy procesu, stanowiące trzon zarządzania ryzykiem, są następujące:

- **ustalenie celów organizacji** – warunek niezbędny do przeprowadzenia identyfikacji i funkcjonowania całego systemu zarządzania ryzykiem,
- **identyfikacja ryzyka**, której celem jest utworzenie katalogu dobrze opisanego ryzyka,
- **analiza i ocena ryzyka**, służy do określenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz jego skutków, podjęcia właściwych decyzji w odpowiedzi na ryzyko w dążeniu do realizacji celów i maksymalizacji korzyści,
- **podjęcie działań** – oznacza wybór i wdrożenie środków, które zminimalizują ryzyko. Podstawowym działaniem jest stworzenie mechanizmów kontroli,

<sup>9</sup> Za „Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym”, Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, sporządzony w ramach projektu UE Transition Facility 2004/016-829.01.08 „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” s. 7. [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

- **monitorowanie** i ewaluacja ryzyka ma na celu ocenę skuteczności podjętych środków.

Wiodącym krajem Unii Europejskiej w zakresie tworzenia systemów zarządzania ryzykiem jest Wielka Brytania. Wprowadzono tam wiele miękkich regulacji, m.in. Pomarańczową Księgę Rządu Wielkiej Brytanii – Zarządzanie ryzykiem, zasady i koncepcje, 2001 (aktualizacja 2004), Zarządzanie ryzykiem w urzędach publicznych – przypadek czy wybór (2000) oraz wiele praktycznych przewodników nt. ryzyka w instytucjach państwowych.

W Polsce Ministerstwo Finansów udostępnia na swojej stronie internetowej<sup>10</sup> materiały dotyczące zarządzania ryzykiem, w tym podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce opracowany w ramach projektu UE Transition Facility w 2004 r. oraz materiały ze szkoleń prowadzonych przez Departament Audytu, które mogą być również wykorzystane przy tworzeniu modelu zarządzania ryzykiem w jednostkach. Zarządzanie ryzykiem obejmujące takie elementy, jak: identyfikacja, analiza ryzyka i reakcja na ryzyko zostało wpisane w standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszone zgodnie z ustawą o finansach publicznych<sup>11</sup>.

Przyjmując do stosowania metody zarządzania ryzykiem, należy kierować się specyfiką organizacji oraz jej strukturą organizacyjną. W praktyce oznacza to konieczność indywidualnego podejścia i zbudowanie zarządzania ryzykiem dostosowanego do potrzeb (skrojonego na miarę) w powiązaniu z zakresem prowadzonej działalności i funkcjonującymi procesami. Zarządzanie ryzykiem jest procesem, który wymaga integracji z innymi procesami funkcjonującymi w organizacji (T.T. Kaczmarek, 2006). Ważne jest zatem odpowiednie włączenie tego procesu do procesów zarządczych, w tym w obszarze planowania (strategicznego i operacyjnego), tworzenia budżetu, a także prowadzonego monitoringu, procesów głównych oraz procesów pomocniczych<sup>12</sup>.

**Model zarządzania ryzykiem nie musi być zgodny w szczegółach z żadnym z dostępnych standardów, który był podstawą jego opraco-**

<sup>10</sup> <http://www.mf.gov.pl/>

<sup>11</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

<sup>12</sup> Podział procesów na: zarządcze, główne oraz pomocnicze nawiązuje do Mapy procesów opracowanej dla Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie.

**wania. Najważniejsze jest, aby funkcjonował i skutecznie oraz efektywnie** prowadził do zwiększenia prawdopodobieństwa realizacji celów i zadań, a w konsekwencji przyczyniał się do wzrostu wartości organizacji. Aby mógł funkcjonować, musi być zrozumiały, prosty w konstrukcji, a to z kolei oznacza ograniczenie stopnia sformalizowania do niezbędnego minimum. System wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji, oparty na zrozumiałych i jasnych zasadach, stanowi warunek niezbędny w zarządzaniu ryzykiem.

### III. WYZNACZANIE CELÓW I ZADAŃ

Efektywne i skuteczne zarządzanie ryzykiem zagrażającym organizacji uzależnione jest od ustalenia właściwych celów, wspierających strategię i odnoszących się do wszystkich działań podejmowanych przez organizację. Cele powinny być zrozumiałe, określone w czasie i mierzalne zgodnie z koncepcją S.M.A.R.T.<sup>13</sup>.

Ustalone do osiągnięcia cele powinny być przekazane do wiadomości wszystkim pracownikom. Wymogiem zintegrowanego zarządzania ryzykiem jest dobre zrozumienie przez personel na każdym szczeblu celów organizacji i ich związku z realizowanymi zadaniami przez poszczególne osoby. Wszyscy pracownicy muszą zrozumieć, co ma zostać osiągnięte i w jaki sposób zostanie to zmierzzone (Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004, s. 40). Określenie celów strategicznych wieloletnich, operacyjnych w krótszej perspektywie czasowej (najczęściej rocznej), w tym celów szczegółowych dla poszczególnych zadań (procesów, projektów) pozwala na uporządkowanie obszarów działalności organizacji, w których będzie identyfikowane, oceniane i analizowane ryzyko. Spójność celów w układzie hierarchicznym umożliwi określenie właściwych wskaźników służących ich monitorowaniu na każdym szczeblu zarządzania, zidentyfikowanie właściwych ryzyk zagrażających realizacji tych celów, a w konsekwencji zapewni zarządzanie ryzykiem. Dopiero po

<sup>13</sup> Simple, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound – koncepcja formułowania celów będąca zbiorem pięciu cech, jakie powinien posiadać cel, tj. prosty, mierzalny, osiągalny, istotny, określony w czasie.

wyznaczeniu celów i zadań niezbędnych do ich realizacji możliwa jest identyfikacja ryzyka.

Wymagania dotyczące ustalania celów i zadań, monitorowania i oceny ich realizacji określono także w Standardach kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Wynika z nich przede wszystkim konieczność jasnego określenia celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie, konieczność wyznaczenia osoby lub komórki odpowiedzialnej bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasobów niezbędnych do ich realizacji (Standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, 2009, s. 4).

## IV. RYZYKO W ORGANIZACJI

### 4.1. Identyfikacja ryzyka

Identyfikacja ryzyka prowadzi do poznania wszystkich zagrożeń, które muszą zostać dokładnie opisane. Ryzyko powinno być identyfikowane i zarządzane na takich poziomach, na jakich możliwa jest realizacja działań ograniczających ryzyko. Należy zatem przeprowadzić identyfikację na każdym poziomie wyznaczonych celów, tj. celów strategicznych i operacyjnych (celów procesów i projektów) (D. McNamee, 2004, s. 47). Wymienione poziomy będą jednocześnie wyznaczać poziomy zarządzania ryzykiem. Przeprowadzona identyfikacja ryzyka pozwoli na określenie wszystkich zdarzeń mających negatywny wpływ na osiąganie wyznaczonych celów, opisanie przyczyn oraz skutków tych zdarzeń.

Każda organizacja stoi w obliczu zagrożeń, które pochodzą z otoczenia zewnętrznego lub wynikają z charakteru prowadzonej działalności, tj. procesów zachodzących wewnątrz organizacji. Zagrożenia mogą być wynikiem sił i zjawisk przyrody lub działań ludzi. Poznanie ich, a także określenie ich oddziaływania na organizację prowadzi do właściwego zdefiniowania ryzyka<sup>14</sup>. Skutki ryzyka będą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie organizacji oraz przyjęte do realizacji cele i zadania.

---

<sup>14</sup> Graficzny obraz przykładowych czynników ryzyka i ryzyk wynikających zarówno z przyczyn zewnętrznych, jak i wewnętrznych i ich wzajemne zależności został przedstawiony m.in. w Standardzie RMS FERMA, rysunek 2.1 Przykładowe czynniki ryzyka, s. 4.

Ryzyko najczęściej jest wywołane przez wiele przyczyn (rzadziej przez jedną przyczynę), które mogą istnieć niezależnie od siebie albo występować w formie przyczyn powiązanych (T.T. Kaczmarek, 2006). Podobne zależności dotyczą także skutków ryzyka. Ustalenie wzajemnych zależności różnych czynników ryzyka jest zadaniem złożonym w szczególności w organizacji z tradycyjną strukturą organizacyjną, z podziałem na komórki funkcjonalne. P. Borkowski w opracowaniu „Ryzyko w działalności przedsiębiorstw”, analizując praktyczne aspekty wprowadzenia zarządzania ryzykiem w struktury organizacyjne przedsiębiorstw, zwraca uwagę na słabe strony tradycyjnych struktur organizacyjnych z podziałem na samodzielnie funkcjonujące działy wobec wyzwań, jakie niesie zarządzanie ryzykiem. Autor m.in. podkreśla, że w przypadku gdy zidentyfikowane ryzyka dotyczą kilku aspektów działania przedsiębiorstw (kilku komórek organizacyjnych), istnieje konflikt kompetencji, gdyż różne osoby zajmują się w sposób nieskoordynowany tym samym problemem. Działania zabezpieczające podejmowane niezależnie od siebie przez różne komórki organizacyjne pokrywają się i w efekcie prowadzą do chaosu i zwiększenia kosztów. Problem może stanowić także pomijanie ryzyk, którymi nikt nie zarządza, bo nie kwalifikują się jednoznacznie do zakresów odpowiedzialności komórek organizacyjnych (P. Borkowski 2008, s. 161). Sposobem na rozwiązanie takich problemów może być zarządzanie procesowe. Strukturą procesową objęte są wszystkie obszary funkcjonowania organizacji. Zarządzanie ryzykiem, w tym identyfikacja ryzyk w procesach pozwala koncentrować się na jednorodnym obszarze, a tym samym eliminować koncentrację na takich samych ryzykach przez kilka komórek organizacyjnych. Identyfikacja ryzyk w procesach umożliwia badanie kompleksowych obszarów, którymi są poprawnie wymodelowane procesy tworzące architekturę procesów, posiadające określone cele i wskaźniki spójne z celami strategicznymi oraz zarządzane przez właścicieli tych procesów. W procesach występują także sprzężenia zwrotne między różnymi czynnikami wywołującymi ryzyko<sup>15</sup>. To podejście jest bliskie koncepcji zintegrowanego zarządzania ryzy-

<sup>15</sup> Konieczność badania sprzężeń zwrotnych występujących pomiędzy różnymi czynnikami ryzyka została mocno zaakcentowana przez T.T. Kaczmarka w kilku publikacjach autora, m.in. „Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne”, Difin, Warszawa 2006 i kolejnych edycjach w 2008 i 2010.

kiem, ponieważ pozwala na objęcie nim wszystkich obszarów działalności organizacji oraz wszystkich szczebli zarządzania.

Wspomniany powyżej problem pomijania ryzyk może zostać także ograniczony przy zastosowaniu tzw. odgórnego i oddolnego podejścia do identyfikacji ryzyka. Podejście odgórne oznacza identyfikację ryzyk przez najwyższe kierownictwo organizacji, oddolne wiąże się z włączeniem wszystkich pracowników i ich przełożonych do etapu identyfikacji ryzyka w procesach, w których uczestniczą, realizując zadania. (Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, 2004, s. 21). Znajomość funkcjonowania procesów i posiadane doświadczenie wynikające z realizacji zadań przez te osoby stanowi cenne źródło informacji, którego nie można pomijać, nawet jeśli do prac wdrożeniowych zaangażowani są eksperci zewnątrzni.

Każde zidentyfikowane ryzyko powinno posiadać właściciela – osobę odpowiedzialną za zarządzanie tym ryzykiem.

Istnieje wiele metod identyfikacji ryzyka opisanych w literaturze, m.in. analiza środowiskowa, scenariusze zagrożeń, analiza zagrożenia. Standard RMS proponuje następujące techniki identyfikacji ryzyka: burza mózgów, kwestionariusze, analizy biznesowe, porównania z wzorcowymi rozwiązaniami w branży, analiza scenariuszy, warsztaty w zakresie oceny ryzyka, badanie wypadków, wyniki audytu i kontroli, analiza niebezpieczeństw i operatywności. Do ustalenia w trakcie identyfikacji ryzyka zdarzeń mających wpływ na realizację wyznaczonych celów zalecane jest stosowanie **kilku** metod jednocześnie, wybranych z uwzględnieniem specyfiki organizacji. Stosowanie kilku metod także zmniejsza możliwość pomijania ryzyk.

Przyczyny i skutki podlegają ocenie w etapie analizy ryzyka. Dokładność ich opisu ułatwi oraz wpłynie na jakość i poprawność dokonanej analizy i oceny. Należy zatem podkreślić, że wymogi etapu poprawnej oceny stanowią determinantę dla etapu identyfikacji.

W trakcie prowadzonych prac związanych z identyfikacją ryzyk pojawiały się tendencje do określania ryzyk jako odwrotności celów, co uznawane jest jako błąd. Np. jeśli celem jest zapewnienie terminowego przebiegu rekrutacji, ryzykiem nie może być niedotrzymanie terminu rekrutacji. Obok poprawnego zdefiniowania ryzyka trudność stanowiło także odgraniczenie przyczyn od sa-

mego ryzyka. Np. brak środków na koncie jest przyczyną niedotrzymania terminu przekazania środków finansowych, a nie ryzykiem.

**Ryzyko zawsze powinno być identyfikowane w odniesieniu do celów. O tym należy cały czas pamiętać podczas prowadzonych prac. W przeciwnym przypadku pojawi się wiele ryzyk nieistotnych dla zarządzania, a istotne mogą zostać pominięte.**

**Dobrze wykonana identyfikacja ryzyka wymaga znajomości organizacji, tj. znajomości celów i strategii, funkcjonujących procesów oraz bliższego i dalszego otoczenia: prawnego, społecznego i politycznego. Duże znaczenie ma także spójność zdefiniowanych celów na poziomie strategicznym i operacyjnym oraz poprawne wymodelowanie procesów. Miernikiem służącym do oceny skuteczności tego etapu będzie liczba ryzyk, które ujawnią się w trakcie działalności organizacji, a nie zostały wcześniej zidentyfikowane.**

W ramach identyfikacji należy zwrócić uwagę na potencjalne szanse wspierające tworzenie i utrzymywanie wartości organizacji, aby można było zaplanować działania konieczne do wykorzystania okazji. Szanse, jakie pojawiają się podczas rozważania sposobów realizacji strategii mogą być uwzględnione w strategii organizacji lub w procesie ustalania celów (na podst. Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004).

**Identyfikacja ryzyka nie jest działaniem jednorazowym, jest prowadzona w sposób ciągły.** Wynika to z faktu, iż ryzyka ulegają zmianie wraz ze zmianami przyczyn ryzyka. Pojawiają się też ryzyka nowe. W miarę upływu czasu dokonana identyfikacja ryzyka przestaje być aktualna. Częstotliwość prowadzonej identyfikacji zależy od indywidualnej decyzji organizacji. Dla jednostek sektora finansów publicznych zalecane jest prowadzenie identyfikacji i zarazem oceny ryzyka co najmniej jeden raz w roku. Ponowna identyfikacja ryzyka powinna być przeprowadzana każdorazowo w przypadku zmiany warunków, w jakich organizacja funkcjonuje (Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, 2009, s. 4). Identyfikację, należy przeprowadzić także w przypadku dostrzeżenia każdego nowego zagrożenia/ryzyka, jak również w przypadku zmaterializowania się ryzyka.



### 4.1.1. Rodzaje ryzyka

W powszechnie dostępnych opracowaniach dotyczących ryzyka istnieje wiele jego rodzajów. Podział ryzyka dokonywany jest na podstawie różnorodnych kryteriów. Jednym z nich są czynniki ryzyka.

Czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka (czynniki ryzyka) mogą dotyczyć źródeł zewnętrznych lub wynikać ze specyfiki prowadzonej działalności, struktury organizacyjnej i zarządzania. Mogą dotyczyć np. finansów, prawa, infrastruktury lub systemów informatycznych. Czynniki i źródła ryzyka można więc podzielić na zewnętrzne lub wewnętrzne. Podział ten ma istotne znaczenie dla etapu analizy ryzyka i ustalenia działań ograniczających ryzyko, z uwagi na fakt, iż największy wpływ organizacja ma zawsze na czynniki wewnętrzne. W przypadku czynników zewnętrznych oddziaływanie może być częściowe lub całkowicie niemożliwe, a ich wpływ może być bardzo istotny na osiąganie celów. Opierając się na czynnikach ryzyka można wyodrębnić ryzyko finansowe, ryzyko prawne, ryzyko technologiczne, ryzyko polityczne etc. (Tabela 1). Czynnikiem ryzyka może być wiele, w tabeli przedstawiono jedynie kilka ich przykładów.

Podział ryzyka umożliwia także tworzenie przejrzystych katalogów, w szczególności gdy są one tworzone w systemie informatycznym. Wyodrębnienie rodzajów ryzyka pozwoli na pokazanie struktury ryzyka w organizacji. Należy zaznaczyć, że nie istnieje jedna uniwersalna klasyfikacja. Ryzyka mogą być różnie klasyfikowane w zależności od sektora i charakteru prowadzonej działalności. Inna terminologia jest stosowana w sektorze ubezpieczeniowym, inna w bankach, a jeszcze inna w przedsiębiorstwach produkcyjnych czy też handlowych. Nawet w organizacjach należących do tych samych sektorów mogą występować różnice związane ze specyfiką prowadzonej działalności.

Standard RMS (FERMA) proponuje podział ryzyk związanych z działalnością i podejmowaniem decyzji na: strategiczne, taktyczne/projektowe i operacyjne (Standard Zarządzania Ryzykiem, 2004, s. 6).

**Stworzenie klasyfikacji ryzyka okazało się w praktyce jednym z trudniejszych zadań. Ponieważ poszczególne ryzyka są ze sobą powiązane, trudno było jednoznacznie przyporządkować je do poszczególnych grup. Jednym ze sposobów poradzenia sobie z tym trudnym zadaniem, jaki zastosowano w związku z prowadzonymi pracami wdrożeniowymi, może**

być stworzenie na początek bardzo ogólnego podziału – obszernych grup – a następnie w miarę zdobywania doświadczenia określenie klasyfikacji szczegółowej.

Tabela 1. Przykłady czynników ryzyka

Czynniki ryzyka	
Otoczenie zewnętrzne	Organizacja
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>ekonomiczne</b> – sytuacja na regionalnym rynku pracy i bezrobocia, struktura bezrobocia procesy restrukturyzacji</li> <li>● <b>polityczne</b> – presja społeczna, naciski polityczne, sytuacja polityczna w województwie</li> <li>● <b>społeczne</b> – zmiany demograficzne</li> <li>● <b>technologiczne</b> – postęp technologiczny, starzenie się używanych systemów, zależność od Internetu i poczty elektronicznej</li> <li>● <b>prawne</b> – zmiany przepisów lub pojawienie się nowych aktów prawnych nakładających wymagania, brak regulacji prawnych w danym zakresie, skomplikowane lub niejasne przepisy</li> <li>● <b>finansowe</b> – wysokość środków na finansowanie zadań ustawowych; wielkość środków finansowych PO KL</li> <li>● <b>siła wyższa</b> – powódź, pożar, huragan</li> <li>● <b>klienci</b> – poziom zadowolenia klientów</li> <li>● <b>partnerzy</b> – działalność partnerów zewnętrznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>organizacyjne</b> – nieadekwatna struktura organizacyjna, nieefektywny system przepływu informacji, niezdefiniowane lub niejasne kompetencje kierownictwa i pracowników</li> <li>● <b>zasoby ludzkie</b> – system motywacyjny, szkolenia niewspierające rozwoju zawodowego, nieskuteczna rekrutacja, nadmierna rotacja, utrata kluczowych pracowników, system wynagradzania, kwalifikacje pracowników</li> <li>● <b>infrastrukturalne</b> – obiekty, budynki, ograniczona powierzchnia biurowa, teren, mienie trwałe, przyłącza energetyczne, sieć CO, woda i kanalizacja, winda, serwerownia, archiwum</li> <li>● <b>informatyczne (systemy IT)</b> – utrzymanie ciągłości pracy systemów, dostęp do zasobów informatycznych, włamania do systemów, awarie sprzętu, wykorzystywanie nielegalnego oprogramowania</li> <li>● <b>prawne</b> – niedostosowanie do obowiązującego prawa</li> <li>● <b>finansowe</b> – brak środków na rachunkach, zakłócenia płynności w przepływie środków</li> <li>● <b>informacja</b> – bezpieczeństwo informacji zarządczej, dane osobowe, informacje powierzone w związku z realizacją zadań, integralność baz danych, poufność danych, dane wrażliwe</li> </ul>

Oprac. na podstawie Wytycznych do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych<sup>16</sup>

## 4.2. Analiza i ocena ryzyka

Ocena ryzyka umożliwia przeprowadzenie analizy poziomu istotności i znaczenia każdego ryzyka w realizacji przyjętych celów. Do przeprowadzenia oceny niezbędne jest ustalenie odpowiednich kryteriów pomiaru, jednorodnych dla całej organizacji. Ryzyko mierzy się prawdopodobieństwem wystąpienia i oddziaływaniem w odniesieniu do celów organizacji. Oddziaływanie to potencjalny skutek zmaterializowania się ryzyka, który może mieć wymiar finansowy lub też wiązać się z utratą dobrego imienia, wiarygodności, z niezadowoleniem klien-

<sup>16</sup> Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007 r.

tów, a nawet ze śmiercią lub kalectwem pracowników. Skutki finansowe ryzyka określane są także jako straty (Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, 2004, s. 40). W przypadku jednostek sektora finansów publicznych może dojść np. do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ocenę można przeprowadzić, stosując techniki ilościowe, jakościowe lub ilościowo-jakościowe. O wyborze technik oceny decyduje przede wszystkim: zakres i jakość posiadanych informacji, typ i wielkość organizacji, koszt oraz czas trwania oceny, a także doświadczenie, wiedza i umiejętności osób dokonujących pomiaru (K. Marcinek, 2000, s.125)<sup>17</sup>. Zakres danych wykorzystywanych do oceny powinien dotyczyć nie tylko działalności bieżącej, lecz również okresów minionych. Standard RMS wymienia przykładowe metody i techniki analizy, przy czym są one podzielone na te, które są stosowane do analizy wyłącznie pozytywnych bądź negatywnych aspektów oraz te, które mają charakter uniwersalny. Z katalogu pozycji przykładowych można wymienić następujące: do analizy ryzyka pozytywnego stosowane mogą być np. badania rynku, techniki prognozowania, dla ryzyka negatywnego – analiza zagrożeń, analiza trybu i skutków awarii, a w przypadku obu aspektów ryzyka (pozytywnego i negatywnego) – analiza SWOT, planowanie ciągłości działalności, modelowanie opcji rzeczywistych, zakłócenia statystyczne, modelowanie zależności itp. (Standard Zarządzania Ryzykiem, 2004, s 15).

Do stosowania technik statystycznych do oceny prawdopodobieństwa i oczekiwanych wielkości strat niezbędne jest posiadanie danych z przeszłości oraz gromadzenie danych w celu przeprowadzenia analiz okresowych ryzyka. Ponieważ gromadzenie danych jest pracochłonne i kosztowne, wydatki poniesione na pomiar niektórych ryzyk mogą przewyższać skutki tych ryzyk w przypadku ich materializacji (W. Rogowski, A. Michalczewski, 2005). Taka sytuacja dotyczy może przede wszystkim ryzyk określanych jako małe. W przypadku braku danych, ocena staje się oceną subiektywną – opiera się na osądzie poszczególnych osób oceniających.

Przeprowadzona ocena ryzyka umożliwia uporządkowanie ryzyk według poziomu istotności oraz wskazanie obszarów priorytetowych dla realizacji celów.

---

<sup>17</sup> Podane za W. Rogowski, A. Michalczewski, „Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej”, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2005.

Prowadzi zatem do podjęcia lepszych decyzji. Nie można rozdzielić oceny ryzyka od podejmowania decyzji (A. Damodaran, 2009, s. 442). Oceny (lub zatwierdzenia wyników oceny ryzyka) powinny dokonywać osoby podejmujące decyzje w organizacji.

Wyniki przeprowadzonej oceny i analizy ryzyka mogą być prezentowane na tzw. mapie ryzyka, co pozwala na uzyskanie jednego obrazu ryzyka całej organizacji. Mapa może być utworzona na podstawie matrycy służącej do punktowej oceny. Można korzystać z matrycy dzielącej ryzyko w skali trzystopniowej, pięciostopniowej lub też dziesięciostopniowej. W praktyce w prezentacji i analizie są stosowane pomocniczo kolory sygnalizacji świetlnej. Standard RMS (FERMA) proponuje przykład oceny ryzyka w skali trzystopniowej wraz z kryteriami pomiaru skutków z uwzględnieniem szans i zagrożeń oraz prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (Standard Zarządzania Ryzykiem, 2004, s. 8–9).

Skala trzystopniowa oznacza podział ryzyka na małe, średnie i duże (Rysunek 1). Obszary przedstawiające iloczyn prawdopodobieństwa i skutku zostały oznaczone kolorami: zielonym, żółtym lub czerwonym. Ryzyka oznaczone kolorem zielonym to ryzyka małe, które mogą być dopuszczalne (tolerowane). Występują rzadko, a konsekwencje są nieistotne. Co do zasady nie wymagają podjęcia działań ograniczających ryzyko.

Ryzyka oznaczone kolorem żółtym to ryzyka średnie – znaczące. Wymagają rozważenia podjęcia działań ograniczających i rozpatrywane są indywidualnie. Działania ograniczające ryzyko mogą być wdrażane, jeśli są efektywne kosztowo. Ryzyka o niskim prawdopodobieństwie, lecz o wysokim potencjale skutków znajdujące się w lewym górnym rogu matrycy wymagają przeważnie przygotowania planów postępowania na wypadek wystąpienia ryzyka. Skutki takich ryzyk mogą np. wynikać z braku zabezpieczeń systemów IT przechowujących dane i informacje zarządcze, z niewłaściwych decyzji strategicznych, a także ze zdarzeń losowych, np. pożaru, powodzi, lub z braku mechanizmów kontroli zarządczej<sup>18</sup>. Po przeciwnej stronie matrycy w prawym dolnym rogu znajdują się ryzyka o wysokim prawdopodobieństwie, ale o niskim poziomie

<sup>18</sup> Katastrofy wielu firm szeroko opisywane w licznych opracowaniach dotyczących zarządzania ryzykiem należą także do ryzyk o niskim prawdopodobieństwie, lecz wysokim poziomie strat.

oddziaływania (zakresie strat). Przyczynami tych ryzyk mogą być np. błędy pracowników, tj.: błędy pracowników w procesach ewidencji księgowej, błędy w przekazywanych danych częściowych, brak doświadczenia w wykonywaniu czynności, nieznajomość procedur etc. Ryzyka o średnim prawdopodobieństwie wystąpienia i średnim zakresie skutków (strat) jako minimum wymagają monitorowania.



Rys. 1. Matryca ryzyka 3×3

Oprac. własne

Pozostałe ryzyka oznaczone kolorem czerwonym to ryzyka duże – krytyczne. Przekraczają poziom dopuszczalny, w związku z tym wymagają natychmiastowych działań.

Powyższe zasady ograniczania ryzyka są zasadami podstawowymi, przedstawianymi na szkoleniach i konferencjach<sup>19</sup>, a także opisywanymi w dostępnych publikacjach dotyczących ryzyka. W każdej organizacji mogą być stosowane odstępstwa i odmienne uregulowania szczegółowe, zapisane w przyjętych kryteriach pomiaru, w zależności od poziomu ryzyka dopuszczalnego.

<sup>19</sup> Do opisu przedstawionych powyżej zasad wykorzystano informacje zawarte w prezentacji „Ocena Dojrzałości ERM” Tomasza Gasińskiego (DNV) IX Międzynarodowy Kongres Audytu, Kontroli Wewnętrznej i Antykorupcji, Kraków 2010, elektroniczne zbiory WUP w Krakowie.

Dopuszczalny poziom ryzyka nazywa się apetytem na ryzyko. Apetyt na ryzyko określany jest przez kierownictwo na najwyższym szczeblu zarządzania.

Wyniki analizy ryzyka stanowią bazę do określenia reakcji na ryzyko, co w praktyce oznacza podjęcie decyzji w odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyko.

### 4.3. Podjęcie działań

Wybór i wdrożenie środków, które zminimalizują ryzyko, wynika z określenia reakcji na ryzyko. Określenie reakcji na ryzyko jest decyzją kierownictwa – jak należy zarządzać ryzykiem.

Reakcje na ryzyko można podzielić na cztery kategorie:

- **Dzielenie się, czyli transfer** – oznacza przeniesienie ryzyka na inną instytucję. Transfer może być zrealizowany np. poprzez ubezpieczenie lub wybór podwykonawcy;
- **Tolerowanie** – czyli brak działań na prawdopodobieństwo i/lub skutek w sytuacji, gdy zdolność przeciwdziałania ryzyku może być ograniczona lub też koszt skutecznego przeciwdziałania może przekraczać potencjalne skutki;
- **Przeciwdziałanie** – oznacza podjęcie działań w kierunku ograniczenia prawdopodobieństwa lub skutku ryzyka albo obydwu jednocześnie. Podjęte działania mogą doprowadzić do ograniczenia ryzyka do akceptowalnego poziomu. Działaniami tymi są wszelkie decyzje podejmowane codziennie. Do działań podjętych w celu przeciwdziałania ryzyku zalicza się także mechanizmy kontroli;
- **Unikanie lub przesunięcie w czasie** – oznacza odejście od działań, które wiążą się z ryzykiem. Może polegać np. na zaniechaniu realizacji określonego produktu, likwidacji linii produkcyjnej, zmiany strategii (na podstawie: Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004).

Decyzje dotyczące podejmowanych działań w odpowiedzi na zidentyfikowane i ocenione ryzyko są kluczowe dla osiągnięcia sukcesu organizacji. W biznesie sukces rozpatrywany jest w kategoriach zysku. A. Damodaran w rozważaniach nad ryzykiem strategicznym i związkiem ryzyka z zyskiem zauważa małe prawdopodobieństwo osiągnięcia zysku przez firmę, która zdecyduje, aby tylko chronić się przed wszelkim ryzykiem. W sytuacji, gdy firma jest narażona

na ryzyko niewłaściwego rodzaju może znaleźć się w jeszcze gorszej sytuacji, ponieważ jest bardziej prawdopodobne, że w wyniku narażenia na ryzyko poniesie większe straty niż zyski. Istotą dobrego zarządzania, stwierdza autor, jest dokonywanie odpowiednich wyborów wobec różnego rodzaju ryzyka (A. Damodaran, 2009, s. 32).

Sektor finansów publicznych nie podlega regulacjom mechanizmów rynkowych i różni się pod wieloma względami od biznesu. Cele realizowane przez organizacje sektora finansów publicznych tworzą wartości o znaczeniu ogólnospołecznym i wynikają przede wszystkim z wielu dokumentów o charakterze strategicznym. Na przestrzeni ostatnich lat, szczególnym instrumentem zarządzania stał się budżet zadaniowy, obejmujący finansowanie realizowanych zadań według celów wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Środki finansowe są przyporządkowane do określonych celów, a następnie są rozliczane na podstawie wskaźników skuteczności i efektywności. Wydatkowanie środków publicznych podlega ścisłym regulacjom i rygorom. Podobnie reakcje na ryzyko ograniczone są wieloma obowiązującymi przepisami prawa. Kontrola zarządcza, a w jej ramach zarządzanie ryzykiem, prowadzi do zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68.1 Ustawy o finansach publicznych)<sup>20</sup>.

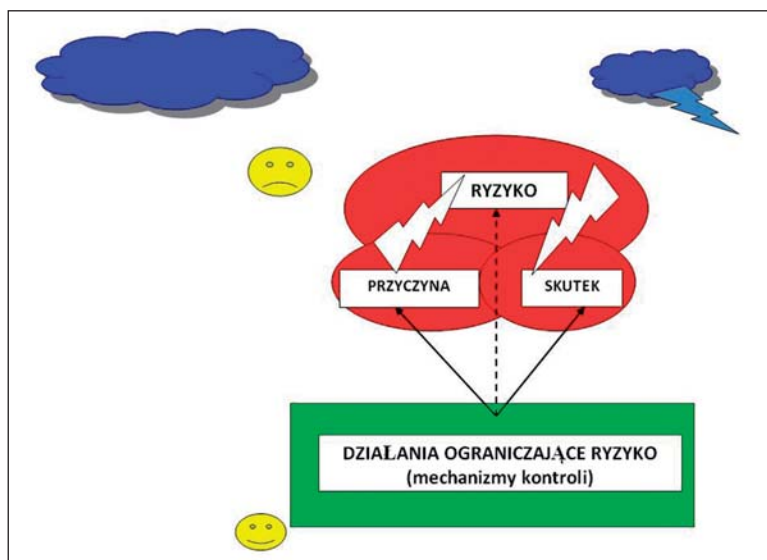
Nie wchodząc w rozważania nt. różnic między sektorami, należy podkreślić, iż bez względu na źródła finansowania prowadzonej działalności istnieje konieczność mierzenia efektywności ekonomicznej podejmowanych działań, ograniczania ryzyka finansowego i ryzyka nieprawidłowości prowadzącego do powstania strat finansowych oraz podejmowanie efektywnych, skutecznych i adekwatnych działań (mechanizmów kontroli) w odpowiedzi na ryzyko.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty ich wdrożenia i stosowania nie przekraczają uzyskanych dzięki nim korzyści (Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, 2009, s. 4).

Kierunki podjętych działań ograniczających ryzyko (ograniczenie prawdopodobieństwa lub skutku ryzyka, przedstawiono na poniższym rysunku.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (DzU Nr 157, poz. 1240).





Rys. 2. Kierunki działań ograniczających ryzyko  
Oprac. własne

Z doświadczeń z wdrażania zarządzania ryzykiem wynika, że większość stosowanych mechanizmów kontroli dotyczy ograniczania przyczyn ryzyka. Wśród nich można wymienić: regulacje wewnętrzne, zasady i regulaminy, zarządzenia wewnętrzne, polityki, np. polityka bezpieczeństwa, rejestry, instrukcje obiegu dokumentów tzw. druga para oczu, a także śledzenie stron internetowych, zbieranie informacji pozwalających ograniczyć niepewność, analizy, plany, harmonogramy, wariantowe planowanie. Duże znaczenie mają także tzw. elementy silnego środowiska wewnętrznego, np.: jasny i zrozumiały, indywidualny zakres obowiązków pracownika wraz z precyzyjnym zakresem delegowanych uprawnień, skuteczny system motywacyjny, systematyczne szkolenia pracowników, przeprowadzane zgodnie z analizą potrzeb szkoleniowych, promowanie postaw etycznych.

Mechanizmy kontroli dotyczące ograniczania skutków w sytuacji zmaterializowania się ryzyka dają możliwość częściowego odzyskania sprawności organizacji lub korektę popełnionych błędów. Temu celowi służą np.: plany ciągłości działalności, procedury odwoławcze, kopie bezpieczeństwa.

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych zawierają zestawienie podstawowych mechanizmów kontroli. Katalog mechanizmów kontroli jest bardzo szerokim i otwartym zbiorem.

#### 4.4. Monitorowanie ryzyka

Monitorowanie procesu zarządzania ryzykiem prowadzone jest na bieżąco w ramach prowadzonej działalności organizacji oraz w formie odrębnych ocen (Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa 2004, s. 75–80).

Monitoring obejmuje m.in.: sprawdzenie aktualności zidentyfikowanego ryzyka, sprawdzenie aktualności dokonanej oceny ryzyka, sprawdzenie skuteczności stosowanych mechanizmów kontroli oraz stopnia i terminowości ich wdrożenia. Prowadzony jest głównie przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych i/lub przez odrębną komórkę organizacyjną.

W ramach prowadzonej bieżącej działalności ryzyko jest monitorowane na podstawie kluczowych wskaźników ryzyka ustalonych do ryzyk o wysokim poziomie istotności. W tym kontekście monitoring ryzyka wiąże się z bieżącym nadzorowaniem realizacji celów i zadań oraz podejmowaniem działań korygujących w kierunku zaplanowanych efektów. Wskaźniki ryzyka monitorowane są jednocześnie ze wskaźnikami monitorowania celów operacyjnych (celów procesów) oraz celów strategicznych i stanowią system wczesnego ostrzegania. Monitoring ryzyka obejmuje także sporządzanie raportów. Raportowanie ryzyka połączone jest ze sprawozdawczością zarządczą. Szczegóły dotyczące raportowania ryzyka wraz z częstotliwością ich sporządzania zależą od wewnętrznych uregulowań każdej organizacji.

Odrębne oceny dokonywane są przez audytora w ramach działalności zapewniającej. Oceny mogą także przybierać formy samooceny. Samooceną objęci są wszyscy pracownicy, kierownicy i kierownicy najwyższego szczebla zarządzania.

Funkcjonowanie procesu zarządzania ryzykiem stanowi element oceny systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych i jest brane pod uwagę w składanym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej zgodnie z art. 70.3 Ustawy o finansach publicznych<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (DzU Nr 157, poz. 1240). Zgodnie z art. 70.3 minister kierujący działem sporządza do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej.

## V. ROLE I ZADANIA OSÓB UCZESTNICZĄCYCH W ZARZĄDZANIU RYZYKIEM

Zakres ról i obowiązków poszczególnych osób uczestniczących w zarządzaniu ryzykiem uzależniony jest od stopnia scentralizowania projektowanego systemu w organizacji. Projektując struktury organizacyjne zarządzania ryzykiem, należy podjąć decyzję, w jakim stopniu zadania związane z zarządzaniem ryzykiem zostaną wyodrębnione i przypisane odrębnym komórkom, a które obowiązki zostaną powierzone pracownikom odpowiedzialnym za dany obszar funkcjonowania organizacji. W tym kontekście istotne jest, kto odpowiada za przeprowadzenie identyfikacji, oceny i analizy ryzyka, kto będzie podejmował decyzję o rodzaju reakcji na ryzyko (w tym o mechanizmach kontroli) oraz jak będzie prowadzony monitoring ryzyka.

W zależności od wielkości, formy organizacyjno-prawnej organizacji oraz charakteru prowadzonej działalności mogą być możliwe następujące rozwiązania:

1. identyfikacja i ocena ryzyka dokonywana jest przez kierowników średniego szczebla zarządzania, a decyzje dotyczące reakcji na ryzyko (w tym dotyczące mechanizmów kontroli) podejmowane są na wyższym szczeblu zarządzania. Sprawozdawczość i monitoring prowadzi się centralnie przez wyodrębnioną komórkę,
2. za identyfikację i ocenę odpowiadają kierownicy średniego szczebla, którzy podejmują także decyzje dotyczące reakcji na ryzyko i mechanizmów kontroli. Monitoring i sprawozdawczość prowadzi się centralnie przez wyodrębnioną komórkę,
3. ważniejsze ryzyka dotyczące całej organizacji zarządzane są centralnie, a pozostałe przez kierowników średniego szczebla. Sprawozdawczość i monitoring prowadzi się centralnie przez wyodrębnioną komórkę. To rozwiązanie jest modyfikacją podejścia opisanego w punkcie 2, a różnica polega na wyodrębnieniu ryzyk, którymi zarządza się na wyższym szczeblu (na podst.: Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004, s. 218).

Standard ERM COSO powołując się na doświadczenia dużych przedsiębiorstw wskazuje, że w miarę wzrostu zadań związanych z zarządzaniem ryzy-

kiem i w zależności od stopnia ich złożoności najlepszym rozwiązaniem staje się przesunięcie większości, a nawet wszystkich obowiązków do poszczególnych pionów i komórek organizacyjnych. W takim rozwiązaniu centralnie wyodrębniona komórka zajmuje się ważniejszymi ryzykami, dotyczącymi całej organizacji. Rolą wyodrębnionej komórki ds. zarządzania ryzykiem jest koordynacja wszystkich aspektów ryzyka w organizacji. W zależności od wielkości organizacji tworzone mogą być jednoosobowe komórki ds. zarządzania ryzykiem lub departamenty (na podst. Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, 2004, s. 218). Tworzone komórki zarządzania ryzykiem podporządkowywane są najczęściej bezpośrednio kadrze zarządzającej: dyrekcji i radzie nadzorczej.

Odpowiedzialność za nadzór nad zarządzaniem ryzykiem często bywa przypisywana tzw. komitetowi ds. ryzyka. Bez względu na przyjęte rozwiązania organizacyjne wszystkie osoby uczestniczące w zarządzaniu organizacją powinny posiadać określone obowiązki w zakresie zarządzania ryzykiem, wpisane do zakresów czynności<sup>22</sup>.

Tworzenie efektywnych struktur zarządzania ryzykiem w organizacjach wymuszają z jednej strony zmiany w gospodarce światowej, z drugiej tworzące się przepisy prawa. Przyjmowane rozwiązania wynikają często z indywidualnego podejścia każdej organizacji do zagadnienia zarządzania ryzykiem oraz znaczenia, jakie przypisuje się temu procesowi w zarządzaniu. Organizacje, które przywiązują dużą wagę do zarządzania opartego na ryzyku, są w stanie zarządzać firmą za pomocą stworzonej struktury ryzyka. Przepisy prawa wymuszające przechodzenie do systemów zarządzania opartego na funkcji ryzyka wprowadzono m.in. w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych po doświadczeniach związanych z aferą firmy Enron (P. Borkowski, 2008, s. 183)<sup>23</sup>.

Praktyka pokaże, jakie rozwiązania w zakresie struktur organizacyjnych i pełnionych ról będą skuteczne i efektywne w jednostkach sektora finansów publicznych. Ze względu na krótki okres doświadczeń w zakresie wdrażania zarządzania ryzykiem, kompleksowa informacja w tym zakresie nie jest powszech-

<sup>22</sup> Bardziej szczegółowy opis ról uczestniczących w zarządzaniu ryzykiem można znaleźć w standardzie ERM COSO.

<sup>23</sup> ang. *Sarbanesa-Oxley Act*.

nie dostępna. Jeśli istnieje, dotyczy pojedynczych przypadków zastosowanych rozwiązań<sup>24</sup>.

Do zadań audytu wewnętrznego funkcjonującego w jednostkach sektora finansów publicznych zgodnie z Ustawą o finansach publicznych<sup>25</sup> należy wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

Dokonując oceny systemu kontroli zarządczej, audyt jednocześnie ocenia system zarządzania ryzykiem lub jego poszczególne elementy.

W swojej pracy audytor wewnętrzny w pierwszej kolejności koncentruje się na analizie ryzyka wykorzystywanej jako narzędzie planowania i zarządzania. Zgodnie ze standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego, zarówno przygotowanie planu rocznego, jak i poszczególnych zadań audytowych musi być poprzedzone analizą ryzyka (Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego s. 9, s. 13). Wynikiem przeprowadzonej analizy ryzyka w planowaniu długoterminowym jest wskazanie obszarów, gdzie ryzyko jest największe, pozwalające na określenie priorytetów działań audytu zgodnie z celami organizacji. Wyniki analizy ryzyka przeprowadzonej dla zadania audytowego są podstawą do określenia celów tego zadania.

Ocena ryzyka dokonywana jest zarówno przez audyt wewnętrzny, jak i zarządzających organizacją. Dostrzegane są wzajemne zależności pomiędzy zarządzaniem ryzykiem i audytem wewnętrznym, dlatego sugeruje się tworzenie modelu współpracy, w którym należy uwypuklić:

- konieczność ścisłej współpracy oraz porozumienia pomiędzy kadrą kierowniczą a osobami przeprowadzającymi audyt wewnętrzny,
- powiązania pomiędzy planami strategicznymi i operacyjnymi organizacji a planami audytu wewnętrznego, co podkreśla nastawienie audytu „na przyszłość”,

<sup>24</sup> Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (w zakładce szkolenia) można zapoznać się z prezentowanymi rozwiązaniami indywidualnymi w zakresie struktur organizacyjnych zarządzania ryzykiem w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU Nr 157, poz.1240).

- zmianę paradygmatu audytora ze zorientowanego na mechanizmy kontroli na audyt przeprowadzony na podstawie ryzyka (K. Knedler, M. Stasiak, 2005, s. 17).

Ze względu na niezależność audytora, przyjęte rozwiązania w zakresie roli audytu w zarządzaniu ryzykiem nie może pozostawać w sprzeczności ze standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego<sup>26</sup>.

## VI. PODSUMOWANIE PRAC ZWIĄZANYCH Z WDRAŻANIEM ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W WOJEWÓDZKIM URZĘDZIE PRACY W KRAKOWIE

Prace związane z wdrażaniem modelu zarządzania ryzykiem rozpoczęto od opracowania szczegółowego planu, w którym określono najważniejsze zadania do wykonania oraz produkty tych zadań. W zaplanowanych działaniach uwzględniono wyniki samooceny systemu kontroli zarządczej w urzędzie, która została przeprowadzona specjalnie na potrzeby prac wdrożeniowych.

Przed przystąpieniem do opracowania i wdrożenia modelu warto przeprowadzić samoocenę systemu kontroli zarządczej, aby uzyskać rzeczywisty obraz funkcjonowania organizacji, a wyniki wykorzystać m.in. w planowaniu sposobów postępowania wobec ryzyka. Należy przy tym pamiętać, że silne środowisko wewnętrzne również istotnie ogranicza ryzyko grożące organizacji.

Samooceny dokonano opierając się na: Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>27</sup>, traktując Standardy jako zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Rozpoznanie stanu kontroli zarządczej w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie zostało dokonane w pięciu obszarach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej, tj.:

<sup>26</sup> Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r., Nr 5, poz. 23.

<sup>27</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie Standardów Kontroli Zarządczej dla sektora finansów publicznych.

- 1) środowiska wewnętrznego,
- 2) celów i zarządzania ryzykiem,
- 3) mechanizmów kontroli,
- 4) informacji i komunikacji,
- 5) monitorowania i oceny.

Zadania do wykonania w zakresie zarządzania ryzykiem skoordynowano z prowadzonymi równolegle pracami związanymi z implementacją narzędzia informatycznego wspierającego zarządzanie ryzykiem. Prace te czasami się uzupełniały lub też wzajemnie się warunkowały, dlatego należało przewidzieć ich kolejność. System informatyczny stanowi wsparcie dla podstawowych funkcji (etapów) zarządzania ryzykiem poprzez gromadzenie danych dotyczących wyników identyfikacji, analizy i oceny ryzyka, monitoring i raportowanie.

W systemie informatycznym prowadzony jest rejestr ryzyka zagrażającego organizacji. Istnieje możliwość generowania raportów według poziomów istotności ryzyka oraz tworzenie wizualizacji – aktualnych map ryzyka. Szczegółowe informacje dotyczące systemu informatycznego i jego funkcjonalności zostały opisane w niniejszej publikacji i stanowią odrębny jej rozdział.

W celu zapewnienia jednakowego stopnia rozumienia zagadnień z zakresu zarządzania ryzykiem przeprowadzono wiele ogólnych i specjalistycznych szkoleń i warsztatów dotyczących zarządzania ryzykiem i kontroli zarządczej. Opracowano także słownik stosowanych pojęć. Kształtowanie świadomości ryzyka i promocja idei ryzyka w zarządzaniu stanowi fundament do budowy i funkcjonowania zarządzania ryzykiem w każdej organizacji.

Założenia, jakie zostały przyjęte dla opracowania modelu zarządzania ryzykiem, zakładały wybór uniwersalnej metody identyfikacji i oceny ryzyka, dostosowanej do potrzeb i zasobów urzędu, a jednocześnie prostej i zrozumiałej dla wszystkich, którzy będą się nią posługiwać.

W ramach sprawdzenia użyteczności proponowanych rozwiązań zarządzania ryzykiem były one testowane z udziałem ekspertów zewnętrznych. W tym celu przygotowano warsztaty, w których udział wzięli wszyscy właściciele procesów oraz dyrekcja WUP. Aby sprawdzić w praktyce przyjęte metody, wybrano kilka procesów, w których dokonano wstępnej identyfikacji, analizy i oceny ryzyka. Wyniki te następnie zostały poddane ostatecznej weryfikacji z udziałem



przedstawicieli dyrekcji WUP, eksperta i wszystkich właścicieli procesów. Korzyści z tak zaplanowanego i przeprowadzonego warsztatu to nie tylko sprawdzenie przyjętych rozwiązań, ale także konkretne produkty w postaci listy ocenionych i opisanych ryzyk. Rezultatem było także poznanie stosowania przyjętych metod w praktyce, co z pewnością przyczyniło się do ułatwienia kontynuowanych prac. Podczas warsztatu zwrócono uwagę na fakt, iż większość mechanizmów ogranicza przyczynę ryzyka, a tylko niektóre minimalizują jego skutki. To spostrzeżenie było istotne dla poprawności oceny ryzyka.

Ryzyko identyfikowali także pracownicy (opiekunowie projektów) w obszarach wynikających z zakresu nadzoru sprawowanego nad realizacją umów o dofinansowanie projektów ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wyniki tych prac, po dokonaniu analizy i oceny ryzyk, wprowadzono do katalogu ryzyk.

Zaplanowano włączenie zarządzania ryzykiem w ogólną strategię zarządzania urzędem oraz w istniejącą strukturę organizacyjną. Ze względu na wprowadzony w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie system zarządzania procesowego konieczne stało się zapewnienie spójności projektowanych rozwiązań w obu systemach.

Zarządzanie ryzykiem zostało zintegrowane z procesem planowania, którego podstawowym elementem jest wyznaczanie celów i zadań (Rysunek nr 3). Cele formułowane są na poziomie strategicznym i operacyjnym (cele procesów, cele projektów). Określanie celów wspiera odpowiednio opisany proces w systemie zarządzania procesowego.

Zgodnie z przyjętymi zasadami dla modelu zarządzania ryzykiem, **identyfikację ryzyka** prowadzi się w odniesieniu do celów strategicznych i operacyjnych. Cele i zadania realizowane są w systemie zarządzania procesowego oraz poprzez projekty.

Należy zaznaczyć, że w WUP prowadzono prace nad strategią urzędu i dostosowaniem jej m.in. do Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego przyjętej na lata 2011–2020 przez Sejmik Województwa Małopolskiego w dniu 26 września 2011 r. Informacja o realizowanych działaniach w zakresie wdrażania zarządzania strategicznego w urzędzie stanowi odrębną część niniejszej publikacji. Doskonalono także zasady zarządzania projektami własnymi. Zakres

tych prac wpłynął na kolejność dokonywanej identyfikacji ryzyk. Z wymienionych powodów ryzyka zagrażające osiągnięciu celów operacyjnych identyfikowano w pierwszej kolejności opierając się na analizie procesów funkcjonujących w WUP. Procesy wraz z celami i miernikami, obejmujące działanie całego urzędu, stanowiły obszary, w których poszukiwano ryzyk stosując przyjęte dla WUP metody. Stosowano także odgórne i oddolne podejście w identyfikowaniu ryzyka. W pracach uczestniczyła dyrekcja urzędu, kierownicy oraz pracownicy.

Wskazano też właścicieli wszystkich zidentyfikowanych ryzyk. Bez przypisania ryzyk właścicielom trudno oczekiwać odpowiedzialności za stosowanie działań ograniczających ryzyko (mechanizmów kontroli).

Po ustaleniu przyczyn i skutków ryzyka kolejnym etapem była ich ocena. Do oceny ryzyka wybrano matrycę 3×3 i metody szacunkowe. Wyboru dokonano biorąc pod uwagę: brak doświadczenia w prowadzeniu systematycznej oceny i analizy ryzyka, brak wielu danych niezbędnych do oceny, które nie były wcześniej agregowane oraz charakter prowadzonej działalności. Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka szacowano w skali 1–3, możliwe skutki ryzyka również w skali 1–3. W pierwszej kolejności poddano ocenie **ryzyko nieodłączne** – występujące bez jakichkolwiek działań, które ograniczają to ryzyko, a następnie **ryzyko rezydualne** – występujące po wprowadzeniu działań ograniczających. Stosując scenariusze zagrożeń, oceniano realnie najgorszy przypadek, jaki może się zdarzyć z uwagi na skutki ryzyka dla organizacji należących do sektora finansów publicznych z uwzględnieniem kryteriów organizacyjnych, finansowych i utraty reputacji.

W odniesieniu do celów operacyjnych oceniano negatywne skutki ryzyk. W początkowym etapie wdrażania zdecydowano się na pominięcie oceny szans, które są ważniejsze dla dokonywania wyborów strategicznych i ustalania celów.

W przypadku ryzyk, których poziom istotności nie mógł być zaakceptowany, proponowano dodatkowe mechanizmy kontroli.

Poziom ryzyka, jaki może zostać zaakceptowany, określany jest przez dyrektora urzędu.

Stosownie do przyjętych zasad ostateczne wyniki analizy i oceny ryzyka, w tym także propozycje dodatkowych mechanizmów kontroli lub korekt w mechanizmach istniejących, były zatwierdzane przez dyrektora urzędu. Jednocześnie zatwierdzeniu podlegały: zakres, termin i sposób wdrożenia dodatkowych

mechanizmów kontroli jako część składowa etapu analizy ryzyka. Wyniki identyfikacji, analizy i oceny ryzyka wprowadzane były na bieżąco do systemu informatycznego ADONIS.

Informatyczny system wspierający zarządzanie ryzykiem ADONIS daje możliwość tworzenia katalogu ryzyk, katalogu mechanizmów kontroli, w tym także mechanizmów kontroli dodatkowych. Zawiera bazy danych potrzebnych do monitorowania ryzyk i wskaźników realizacji celów.

Rejestr ryzyk prowadzony w systemie informatycznym zawiera takie informacje, jak:

1. nazwę ryzyka;
2. opis przyczyn i skutków ryzyka;
3. poziom istotności ryzyka – wynik oceny w odniesieniu do ryzyka nieodłącznego i ryzyka rezydualnego;
4. stosowane, istniejące mechanizmy kontroli;
5. wymagane dodatkowe mechanizmy kontroli;
6. datę wdrożenia i osobę odpowiedzialną za wdrożenie mechanizmów kontroli;
7. nazwisko właściciela ryzyka.

W strukturze organizacyjnej zarządzania ryzykiem przyjęto zasadę, że za ryzyka strategiczne odpowiedzialny jest dyrektor WUP/dyrekcja WUP. Natomiast ryzykami operacyjnymi zarządzają właściciele procesów w ramach udzielonych uprawnień.

Co do zasady **właścicielem ryzyka** jest właściciel procesu, w którym ryzyko zostało zidentyfikowane. W działalności operacyjnej ma on największą możliwość przeciwdziałania i prowadzenia bieżącego monitoringu ryzyk.

Za ryzyka krzyżowe, czyli takie, które powtarzają się przy wykonywaniu różnych działań w kilku procesach, odpowiedzialność ponosi właściciel ryzyka krzyżowego. Zidentyfikowanie ryzyk krzyżowych wymusza określenia wzajemnych relacji i zakresu odpowiedzialności pomiędzy właścicielem ryzyka krzyżowego a właścicielem procesów, w których takie ryzyka występują. Podobnie jak w całym systemie zarządzania, także i w przypadku ryzyk krzyżowych ważna jest wzajemna komunikacja i przepływ informacji.

W ramach bieżącego i okresowego monitoringu z procesów dostarczane są informacje zwrotne dotyczące realizacji celów, ryzyka, a także wprowadzenia do stosowania dodatkowych mechanizmów kontroli. Monitoring prowadzony jest z wykorzystaniem informatycznego narzędzia – ADONIS.

Właściciel ryzyka jest odpowiedzialny za zapewnienie, że ryzyko jest zarządzane i monitorowane. W ramowym zakresie obowiązków właściciela ryzyka zapisano m.in.:

1. dokonywanie okresowej i incydentalnej identyfikacji ryzyka w procesach, których jest właścicielem oraz propozycji oceny ryzyk;
2. przygotowywanie propozycji sposobu postępowania z ryzykami oraz wdrażanie zatwierdzonych przez dyrektora WUP planów postępowania z ryzykiem, w tym mechanizmów kontroli dodatkowych lub korekt w istniejących mechanizmach kontroli,
3. prowadzenie bieżącego monitoringu ryzyka oraz zgłaszanie i rejestrację przypadków zmaterializowania się ryzyk.

Właściciel ryzyka krzyżowego został ponadto zobowiązany do zapewnienia zestawu mechanizmów kontroli (zabezpieczeń) do stosowania we wszystkich procesach dla ryzyka krzyżowego oraz do nadzorowania działań podjętych przez właścicieli ryzyk w procesach, w których występuje ryzyko krzyżowe.

Zakres zadań wynikający z funkcji właściciela ryzyka został wpisany do zakresu obowiązków właścicieli procesów i przekazany do stosowania.

W Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie funkcjonuje audyt wewnętrzny. Audyt odgrywa ważną rolę w ocenie i doskonaleniu systemu zarządzania ryzykiem zarówno w zakresie prowadzonych działań zapewniających, jak i doradczych. Dokonuje niezależnej analizy ryzyka oraz oceny funkcjonowania kontroli zarządczej. Przy opracowywaniu planu audytu oraz planu zadania audytowego, audytor opiera się również na informacjach pochodzących z rejestru ryzyka oraz wykorzystuje wiedzę właścicieli ryzyka do przeprowadzenia analizy ryzyka. Oceny audytu wewnętrznego zawarte w sprawozdaniu z audytu dostarczają informacji dyrektorowi WUP do oceny całego systemu zarządzania ryzykiem. Szczegółowe zadania audytu w zakresie zarządzania ryzykiem wpisane zostały do karty audytu wewnętrznego (przepływ informacji w modelu zarządzania ryzykiem z udziałem audytu wewnętrznego pokazano na Rysunku nr 4).

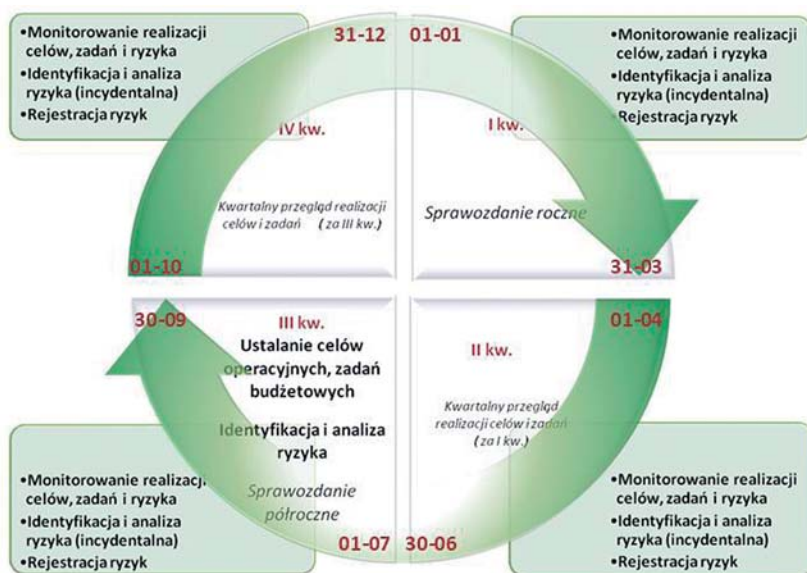
Rozwój i doskonalenie zasad współpracy pomiędzy osobami uczestniczącymi w zarządzaniu ryzykiem a audytem wewnętrznym jest kwestią czasu i wynikiem zdobywania doświadczenia<sup>28</sup>.

Proces zarządzania ryzykiem został opisany i jest dostępny dla wszystkich pracowników w informatycznym systemie wspierającym zarządzanie procesowe. Dostępna jest także metodyka zarządzania ryzykiem obowiązująca w urzędzie.

W ramach procesu zarządzania ryzykiem opisano takie podprocesy, jak: identyfikacja ryzyka, analiza i ocena ryzyka. Trwają jeszcze prace nad dopracowaniem podprocesu monitorowania ryzyka.

Obowiązek zarządzania ryzykiem w urzędzie został wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w związku z wprowadzeniem systemu kontroli zarządczej.

### Cykl roczny zarządzania ryzykiem w Wojewódzkim Urzędzie Pracy zintegrowany z procesem planowania



Rys. 3. Zarządzanie ryzykiem w powiązaniu z procesem planowania  
Oprac. własne

<sup>28</sup> Przyszłość audytu wewnętrznego oraz czynniki kształtujące jego rozwój opisuje K. Winiarska w publikacji „Audyty wewnętrzny w 2007 r. Standardy międzynarodowe – Regulacje krajowe”, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s.172–190.

## Opis

Jak już wspomniano, zarządzanie ryzykiem nie jest działaniem jednorazowym – jest procesem. Identyfikacja, ocena i analiza ryzyka **okresowa** dokonywana jest jeden raz w roku w związku z planowaniem rocznych celów operacyjnych oraz zadań budżetowych. Proces planowania rozpoczyna się w III kw. każdego roku.

**Bieżący** oraz **okresowy** monitoring prowadzony jest przez właściciela procesu. Niektóre (określone) wskaźniki monitorowane są jeden raz w miesiącu, inne jeden raz w kwartale.

Identyfikacji, oceny i analizy **incydentalnej** dokonuje się w następujących przypadkach: zmaterializowania się ryzyka, zmiany otoczenia (przyczyn i źródeł ryzyka), zmiany celów, lub w wyniku bieżącego monitoringu ryzyka, a także kontroli i audytów.

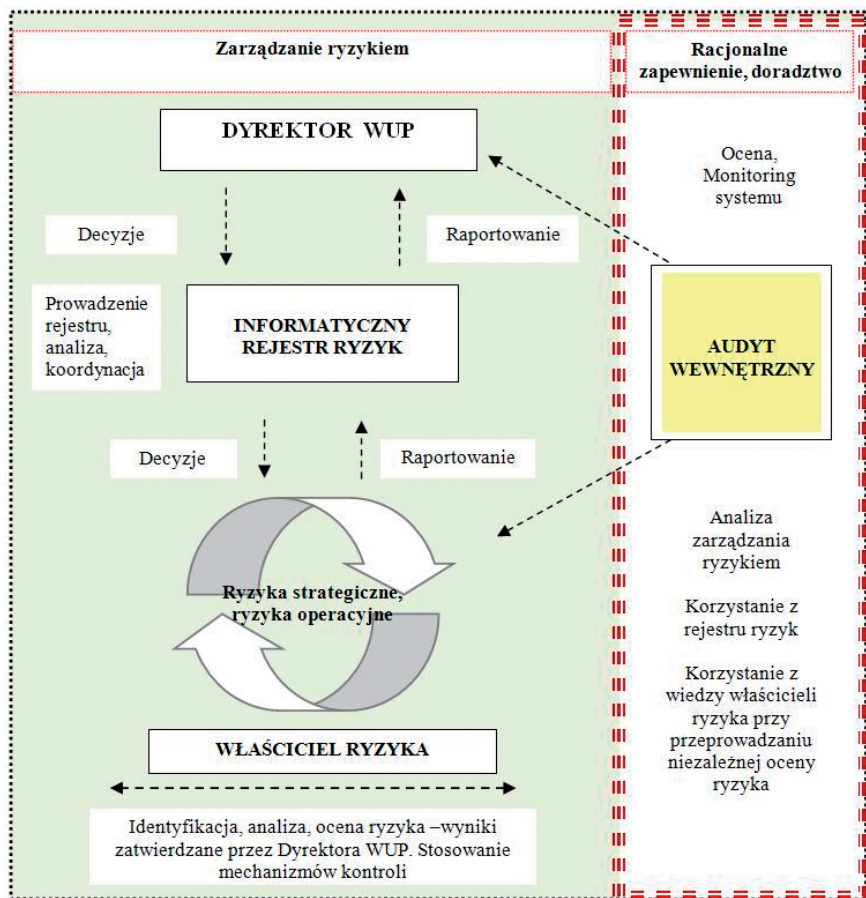
Sprawozdawczość z realizacji zadań i celów dotyczy okresu rocznego i półrocznego. Przy dokonywaniu oceny realizacji celów i zadań w okresie rocznym, oceniany będzie jednocześnie stopień realizacji strategii urzędu oraz ryzyka strategiczne.

Sposób postępowania w związku z planowaniem celów i wyznaczaniem zadań do ich realizacji w WUP określa odrębny proces.

Zarządzanie ryzykiem zintegrowane we wszystkich obszarach działalności oznacza także szeroko rozumiane bezpieczeństwo, tj. m.in.: bezpieczeństwo informacji, bezpieczeństwo systemów IT, bezpieczeństwo osób, bezpieczeństwo budynków i obiektów, mienia trwałego i ruchomego, jako niezbędnych elementów funkcjonowania każdej organizacji. Ryzyka, jakie mogą wystąpić w wymienionych obszarach, mają także wpływ na realizację strategii i celów. Mogą spowodować straty finansowe i wpłynąć na zmniejszenie tworzonych wartości (np. awarie systemów IT, utrata informacji zarządczych, utrata danych osobowych powodująca konsekwencje prawne, pożar, utrata informacji wrażliwych etc.). Brak dostępności do danych przechowywanych w systemach informatycznych może spowodować opóźnienia w realizacji zadań lub niewywiązywanie się z obligatoryjnych terminów wynikających z przepisów prawa, co dla jednostek sektora finansów publicznych jest bardzo istotne. **Dobra architektura procesów** obejmujących całą organizację daje również możliwość analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem w szeroko rozumianym obszarze bezpieczeństwa i zapewnienia ciągłości działalności.



## Uproszczony model zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem współpracy z audytem wewnętrznym



Rys 4. Przepływ informacji w zarządzaniu ryzykiem z uwzględnieniem audytu wewnętrznego  
Oprac. własne

Problemy, jakie pojawiły się w trakcie prac wdrożeniowych, ujawniły słabość wczesnych innowacji organizacyjnych, jakimi można nazwać zarówno zarządzanie procesowe, jak i zarządzanie ryzykiem. Wbrew oczekiwaniom nie udało się całkowicie wyeliminować kwestii nakładania się kompetencji w zarządzaniu procesami, co w konsekwencji przełożyło się na problemy z określeniem właścicieli ryzyk i wymuszało także konieczność wprowadzania korekt do wyznaczonych procesów. Wiele kontrowersji wzbudzało określenie ról pełnionych



w procesie zarządzania ryzykiem i zakresu ich odpowiedzialności, istotnych dla dopracowania kanałów komunikacji w zarządzaniu ryzykiem.

Trudność stanowiło także zdefiniowanie celów procesów nawiązujących do celów strategicznych oraz powiązanie ich z zadaniami budżetowymi. Pojawiające się problemy były i są nadal rozwiązywane z udziałem ekspertów zewnętrznych. Prace są kontynuowane.

## **Wnioski**

Zarządzanie ryzykiem podlega ewaluacji i usprawnianiu w miarę upływu czasu i zdobywania doświadczeń i jest odzwierciedleniem stopnia dojrzałości przyjętego modelu w organizacji.

Sukcesem nie jest opracowanie założeń modelu zarządzania ryzykiem i formalne wprowadzenie go w struktury organizacyjne, lecz utrzymanie i rozwój całego systemu. O sukcesie będą decydować ludzie, których postawa i zaangażowanie ma decydujące znaczenie w powodzeniu prac wdrożeniowych oraz w dążeniu do osiągnięcia pełnej dojrzałości funkcjonującego modelu.

Projektując model zarządzania ryzykiem w organizacji należy wziąć pod uwagę czynniki wpływające na jego funkcjonalność. Funkcjonalność może być ograniczona z jednej strony poziomem skomplikowania i sformalizowania przyjętych rozwiązań, z drugiej strony podejściem zbyt ogólnym, wycinkowym, uniemożliwiającym zarządzanie całą organizacją. System zbyt skomplikowany ze względu na dużą pracochłonność może być przyczyną niepowodzenia w jego skutecznym wdrożeniu i rozwoju.

Przyjęte rozwiązania powinny być dostosowane do specyfiki danej organizacji zarówno w zakresie struktury organizacyjnej (pełnionych ról), jak i metodyki zarządzania ryzykiem oraz umożliwiać wzajemną komunikację opartą na prostym słowniku analizy i oceny ryzyka. Należy zatem rozważyć celowość wprowadzenia metod ilościowych (matematycznych) w sytuacji braku wielu danych, w tym także danych historycznych, oraz zasadność tworzenia baz danych na potrzeby zarządzania ryzykiem. Szczegółowa i czasochłonna metoda oceny i analizy ryzyka dostarczy wielu danych i informacji, jednak ze względu na długi czas ich przetwarzania informacje te mogą okazać się już nieaktualne i nieprzydatne. Metoda nadmiernie uproszczona może okazać się niewystarczająca i negatyw-

nie wpłynie na skuteczność zarządzania ryzykiem. Wraz z rozwojem systemu zarządzania ryzykiem, w miarę zdobywania doświadczenia następuje także doskonalenie stosowanych metod.

O sprawności wdrożenia zarządzania ryzykiem decyduje odpowiednio zaplanowana w czasie integracja aktualnie wdrażanych innych systemów zarządzania. W przypadku Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie podjęto wysiłek w celu utworzenia jednego modelu zarządczego obejmującego zarządzanie ryzykiem, zarządzanie procesowe, zarządzanie projektami oraz strategiczną kartę wyników. Model zarządczy powinien być także wspierany przez odpowiednio zaprojektowany system informatyczny, który ułatwi wzajemną komunikację.

Budowanie wartości organizacji opartej na świadomości ryzyka oznacza znaczącą zmianę jakościową zarządzania organizacją. Wszyscy pracownicy muszą być świadomi ryzyka, jakie wiążą się z podejmowanymi działaniami. Tworzenie odpowiedniej kultury do efektywnego i sprawnego wdrażania i funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem wymaga zaangażowania w prowadzone prace wszystkich kierowników komórek organizacyjnych/właścicieli procesów oraz pracowników uczestniczących w realizacji procesów i projektów.

Warsztat podsumowujący dotychczasowy etap wdrażania, podczas którego podjęto próbę wypracowania rekomendacji dotyczących dalszych prac, wykazał potrzebę podjęcia działań rozwojowych w celu wewnętrznego rozpowszechnienia i stosowania przyjętego modelu zarządzania ryzykiem. W związku z rekomendowanym stosowaniem modelu także w działalności projektowej, jako szczególnego przypadku jego zastosowania, zaproponowano redefinicję właściciela ryzyka. W ramach prac rozwojowych zwrócono także uwagę na szersze włączenie zagadnień zarządzania ryzykiem do programu adaptacji dla nowych członków kadry kierowniczej oraz nałożenie obowiązku zarządzania ryzykiem na wszystkie osoby podejmujące nawet najdrobniejsze decyzje<sup>29</sup>.

Korzyści, jakich należy się spodziewać w związku z wdrożeniem zintegrowanego zarządzania ryzykiem to m.in.:

---

<sup>29</sup> Adam Chmielewski, Cezary Paprocki, Raport końcowy cyklu szkoleń z zakresu metodyki Prince® 2 dla kadry kierowniczej i pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oraz powiatowych urzędów pracy z obszaru województwa małopolskiego.

1. lepsza realizacja usług rynku pracy,
2. poprawa wizerunku,
3. doskonalenie zarządzania procesami i projektami, poprawa efektywności i skuteczności działania,
4. wzrost skuteczności komunikacji i przepływu informacji,
5. szybsze wprowadzanie innowacji organizacyjnych,
6. poprawa skuteczności wykorzystania zasobów i zapewnienie ich bezpieczeństwa.

### Literatura:

- Borkowski P. *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- Chmielewski A., Paprocki C. *Raport końcowy cyklu szkoleń z zakresu metodyki Prince®2 dla kadry kierowniczej i pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oraz powiatowych urzędów pracy z obszaru województwa małopolskiego*.
- Damodaran A. *Ryzyko strategiczne. Podstawy zarządzania ryzykiem*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o., Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2009.
- Gasiński T. *Ocena Dojrzałości ERM* – prezentacja, Międzynarodowy Kongres Audytu, Kontroli Wewnętrznej i Antykorupcji, Kraków 2010.
- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2005, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)
- Kaczmarek T.T. *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006.
- Knedler K., Stasik M. *Audyty wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości, Warszawa 2005.
- Masny M. *Zarządzanie ryzykiem jako wymóg corporate governance*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 9.
- Materiały z seminarium „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” organizowane przez MF w ramach programu Transition Facility, 2004 (zbiory własne).
- Mc Namee D. *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2004.
- Rogowski W., Michalczewski A. *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Sobol E. *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011.

*Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009.

*Standard Zarządzania Ryzykiem* opracowany przez przedstawicieli organizacji IRM (The Institute of Risk Management) AIRMIC (The Association of Insurance and Risk Managers) oraz ALARM (The National Forum for Risk Management in the Public Sector).

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (DzU 157, poz. 1240).

Winiarska K. *Audyty wewnętrzny w 2007 r. Standardy międzynarodowe – regulacje krajowe*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.

*Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

*Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym, zintegrowana struktura ramowa*. COSO, wrzesień 2004, WEMA, Warszawa 2007.

*Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, sporządzony w ramach środków projektu UE Transition Facility 2004/016-829.01.08 „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

# MODEL ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO WOJEWÓDZKIEGO URZĘDU PRACY W KRAKOWIE

## WPROWADZENIE – GENEZA PROJEKTU

Model Zarządzania Strategicznego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie powstał w trakcie realizacji projektu pt. „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 6.1.2. Wsparcie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie.

Opracowanie Modelu jest odpowiedzią na zapotrzebowanie zarówno ze strony wielu wewnętrznych, jak i zewnętrznych Klientów, osób i instytucji zainteresowanych funkcjonowaniem urzędu, a także wymagań przepisów prawa oraz dobrych praktyk i standardów zarządzania jednostkami sektora publicznego.

Wojewódzki Urząd Pracy od wielu lat wdraża sukcesywnie nowoczesne narzędzia zarządzania. Wszystkie wysiłki w tym zakresie mają na celu zwiększenie sprawności instytucjonalnej urzędu w zakresie podnoszenia satysfakcji Klientów urzędu, jego interesariuszy oraz realizacji postawionych przed nim celów i zadań. Działania modernizacyjne prowadzone były w intensywnie zmieniającym się środowisku organizacyjnym sektora publicznego. W ostatnich 10 la-

tach do praktyki zarządzania sektorem publicznym wprowadzono bowiem wiele nowoczesnych technik, modeli, narzędzi i podejść zarządzania.

Najistotniejsze z nich to:

- Wspólny Model Oceny CAF; promowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>1</sup>,
- Model Zarządzania sektorem publicznym wypracowany w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego, realizowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Bank Światowy<sup>2</sup>,
- System Zarządzania Jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9001,
- Zarządzanie Budżetem Zadaniowym.

Na fali postępujących w sektorze publicznym zmian, dyrekcja urzędu podjęła w minionych latach decyzję o rozpoczęciu wdrażania podejścia procesowego do zarządzania, opartego na zasadach Business Process Management. Zakupiono i rozpoczęto wdrażanie narzędzi informatycznych wspierających zarządzanie procesowe oraz zarządzanie projektami. Przeprowadzono zmianę podejścia do zarządzania organizacją w kierunku zarządzania Zespołami Zadaniowymi. Uruchomiono wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów. Działania te inicjowane były w wyniku podjęcia suwerennych decyzji przez dyrekcję urzędu. Dla potrzeb rozwoju urzędu, w tym rozwoju wdrożenia podejścia procesowego, dyrekcja urzędu pozyskała środki i uruchomiła projekt „Wsparcie dla rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia w Małopolsce” współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 6.1.2.

Z dniem 1 stycznia 2010 roku weszła w życie nowelizacja Ustawy o finansach publicznych. Ustawa ta zobowiązała dyrekcję urzędu do wdrożenia skutecznej kontroli zarządczej. W myśl definicji zamieszczonej w ustawie, kontrolę zarządczą w urzędzie, jako jednostce sektora finansów publicznych, stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Przed dyrekcją oraz pra-

<sup>1</sup> „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę” – Wydanie 1 ISBN: 978-83-910638-1-1, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

<sup>2</sup> „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę” – Wydanie 1 ISBN: 978-83-910638-1-1, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

cownikami urzędu stanęło wobec tego faktu zadanie rozpoznania aktualnego stanu funkcjonowania urzędu oraz udzielenia odpowiedzi na pytania:

- Czym jest „ogół działań”?
- W jaki sposób urząd realizuje cele kontroli zarządczej w postaci zapewnienia:
  - zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
  - skuteczności i efektywności działania,
  - wiarygodności sprawozdań,
  - ochrony zasobów,
  - przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
  - efektywności i skuteczności przepływu informacji,
  - zarządzania ryzykiem;
- Co należy zrobić, jakie narzędzia, metody i techniki wdrożyć, by skutecznie zrealizować wszystkie wymagane elementy systemu Kontroli Zarządczej?
- W jaki sposób zintegrować wypracowane już podejścia do zarządzania procesami z wymaganiami Systemu Kontroli Zarządczej, wynikające z Ustawy o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej?

Wynik analizy doprowadził do następujących konkluzji:

- Wdrożono lub uruchomiono wdrożenie wielu elementów Systemu Kontroli Zarządczej wymaganych postanowieniami „Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”<sup>3</sup>:
  - Zapewniono zgodność działalności urzędu z przepisami prawa;
  - Opracowano i uruchomiono działania zmierzające do poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania urzędu oraz przepływu informacji w postaci wdrożenia systemu zarządzania procesami;
  - Rozpoczęto wdrażanie zarządzania ryzykiem w procesach systemu zarządzania procesami urzędu;

<sup>3</sup> Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Warszawa, dnia 30 grudnia 2009 r. Nr 15.



- Zapewnia się wiarygodność sprawozdań skutkiem wdrożenia specjalnych procesów systemu zarządzania procesami;
- Zwiększono skuteczność zarządzania zasobami urzędu w wyniku zwiększenia kompetencji personelu oraz zaprojektowania i wdrożenia specjalnie do tego celu dedykowanych procesów.

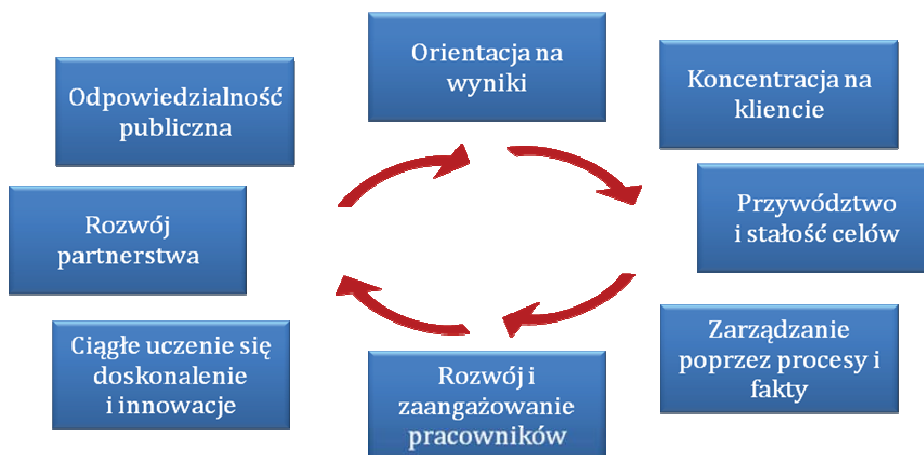
Dogłębna analiza Standardów Kontroli Zarządczej oraz ocena dotychczas poczynionych działań wdrożeniowych, w tym obowiązujących misji i strategii urzędu wykazały, że kluczowym działaniem, jakie należy uruchomić, jest weryfikacja oraz wypracowanie nowej misji, wizji, strategii oraz Modelu Zarządzania Strategicznego. Dodatkowym czynnikiem, który przesądził o podjęciu działań był fakt, iż Zarząd Województwa Małopolskiego opracował nową „Strategię rozwoju województwa małopolskiego 2011–2020 – Małopolska 2020 – Nieograniczone możliwości”. Dokument ten stanowi o przyszłości województwa. Mówi o tym, co społeczność regionalna może i chce osiągnąć w perspektywie najbliższych dziesięciu lat – wobec obecnej pozycji rozwojowej województwa oraz w związku z oczekiwaniami i aspiracjami na przyszłość. Dokument ten jest jednym z dokumentów strategicznych wskazujących kierunki działania Wojewódzkiego Urzędu Pracy na najbliższe lata, jako wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, realizującej zadania województwa. Określa cele oraz obszary, które urząd powinien realizować wprost lub wspierać ich realizację swoim działaniem.

Działania podjęte w ramach projektu w zamierzeniach dyrekcji stanowić miały podstawę do stworzenia skutecznego, efektywnego, optymalnego środowiska organizacyjnego urzędu, zapewniającego spójność wszystkich narzędzi zarządczych. Od zarządzania procesowego poprzez zarządzania projektami, ryzykiem, finansami, personelem oraz zasobami. Narzędzia te powinny funkcjonować jako jeden spójny, skuteczny, oszczędny oraz efektywny system realizacji misji urzędu.

Warunkiem skuteczności realizacji działań projektowych było spowodowanie otwarcia się kadry zarządzającej WUP na zaproponowaną koncepcję realizacji działań oraz na aktywną dyskusję o wyzwaniach, jakie stają przed urzędem oraz o obecnych i przewidywanych przyszłych mieszkańcach Małopolski oraz innych uczestnikach rynku pracy, związanych z jego funkcjonowaniem i rozwo-

jem, o obecnych i przyszłych klientach usług publicznych oraz organizacjach zainteresowanych sukcesami lub funkcjonowaniem urzędu.

W trakcie realizacji prac podjęto próbę wyjaśnienia i wprowadzenia do praktyki działania liderów zarządzania urzędem fundamentalnych zasad zarządzania stanowiących podstawę doskonałego zarządzania (Rysunek 1.).



Rys. 1. Osiem zasad zarządzania wg modelu CAF<sup>4</sup>

Oprac. własne

Zasady te stanowią podstawę podejścia do zarządzania jakością przedstawionego w normie ISO 9001 oraz modelu CAF Common Assessment Framework – Wspólna Metoda Oceny.

Model zarządzania CAF to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, zainspirowane Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) oraz modelem zarządzania w sektorze publicznym opracowanym na Uniwersytecie Speyer. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy.

Metodę CAF opracowała grupa ekspertów powołana decyzją dyrektorów generalnych ministerstw odpowiedzialnych za administrację publiczną państw

<sup>4</sup> Opracowanie własne na podstawie „R.S. Kaplan, D.P. Norton „Strategiczna Karta Wyników”.

członkowskich Unii Europejskiej. Grupa ta miała za zadanie wymianę doświadczeń i wypracowanie innowacyjnych sposobów organizacji aparatu administracji i usług publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. W wyniku tych prac przygotowano wspólną metodę oceny, która stanowi jednocześnie nowoczesny model zarządzania w jednostkach sektora publicznego.

Trwałe uświadomienie zasad zarządzania, ich zaakceptowanie i pielęgnowanie w swoim codziennym działaniu przez pracowników urzędu jest jednym z kluczowych warunków sukcesu wdrożenia modelu zarządzania strategicznego WUP. W trakcie realizacji projektu dołożono wszelkich starań, by zwiększyć zdolność kadry kierowniczej do ukierunkowywania się na wyniki. Kluczową barierą, jaką należało przełamać, był sposób postrzegania tego, czym tak naprawdę są wyniki WUP. W dotychczasowym podejściu wyniki postrzegane są przez pracowników urzędu jako zrealizowane zadania, a nie ich efekt. Drugi rodzaj wyników postrzegany przez kadrę urzędu to wyniki w charakterze produktów, np. ilość środków wydatkowanych na działanie. Wdrożenie zasady „Orientacja na wyniki” wymagała ukierunkowania pracowników w zarządzaniu strategicznym na osiągnięcie wyników, które przynoszą zadowolenie wszystkim zainteresowanym funkcjonowaniem organizacji jako efektów, czyli np. na to ilu uczestników szkoleń realizowanych przez WUP uzyskało długotrwałe zatrudnienie. Jednym z cennych spostrzeżeń poczynionych w trakcie warsztatów było to, że WUP powinien „zacząć zarządzać efektami jako wartościami, które daje społeczeństwu”.

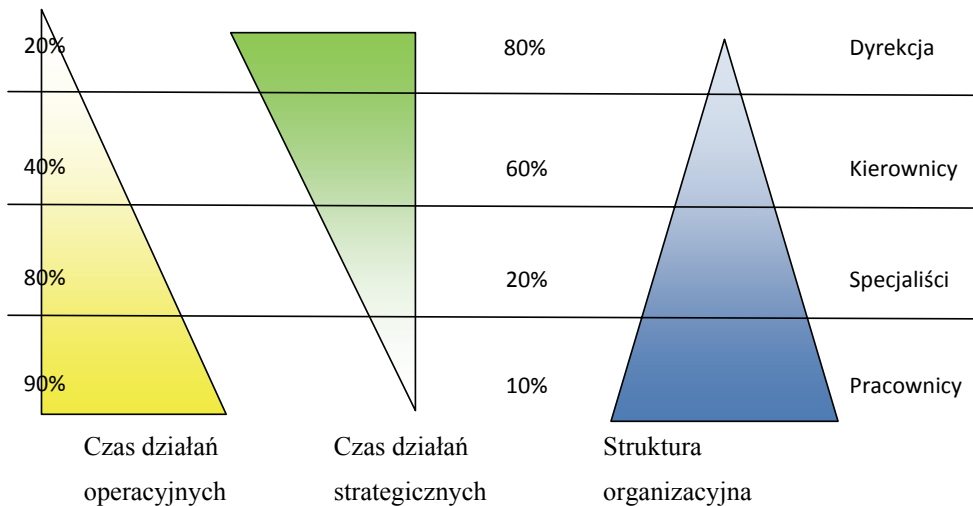
Dyskusja na temat strategii i modelu zarządzania strategicznego doprowadziła do identyfikacji potrzeby kolejnej zmiany w świadomości pracowników. W trakcie dyskusji nad listą klientów WUP oraz ich oczekiwaniach pojawiały się spostrzeżenia, że do tej pory jednym z najważniejszych „klientów” WUP jest marszałek małopolski. Na kolejnych zaś miejscach pojawili się dopiero uczestnicy projektów, bezrobotni, osoby i instytucje korzystające z usług doradczych, szkoleniowych oraz społeczeństwo Małopolski jako takie. W trakcie prac nad wizją i celami strategicznymi identyfikowana była pełna lista klientów oraz interesariuszy WUP, a także obecne i przyszłe ich oczekiwania. Uświadomienie pełnego zakresu tych oczekiwań, a także wyznaczenie oraz realizacja celów oraz inicjatyw strategicznych pozwoli kierownictwu i kadrze urzędu stworzyć trwałą wartość dla wszystkich klientów i interesariuszy WUP.

„Przywództwo i stałość celów” to kolejne wyzwanie dla liderów zarządzania strategicznego w urzędzie. Zgodnie z tą zasadą kadra zarządzająca powinna wykazać wizjonerskie i inspirujące przywództwo w definiowaniu i realizacji celów strategicznych, które powinny być wyznaczane na określony czas, pozwalający na skuteczną i efektywną realizację celów lub weryfikację hipotez, na podstawie których cele są wyznaczane i odpowiednią zmianę celów oraz mierników stopnia ich realizacji.

W trakcie prac nad budowaniem strategii poddano również analizie system zarządzania procesami. Podstawą do tego było kilka czynników. Pierwszy to kolejna zasada zarządzania polegająca na tym, że organizacja doskonała powinna zarządzać „poprzez procesy i fakty”. Zgodnie z tą zasadą, właściwie zbudowana architektura procesów, wraz ze szczegółowymi ich opisami, mapami i zasadami zarządzania procesowego oraz projekty realizowane zgodnie z procesami zarządzania projektami są podstawowymi narzędziami realizacji strategii. Bez właściwie zdefiniowanych, wdrożonych, monitorowanych i doskonalonych procesów oraz skutecznie realizowanych projektów realizacja strategii jest niemożliwa. Ścisłe powiązanie celów strategii z celami procesów i projektów jest kluczowym działaniem eliminującym ryzyko braku realizacji strategii. Cele strategiczne organizacji bez narzędzi ich realizacji w postaci procesów i projektów nie są możliwe do zrealizowania. Z kolei funkcjonowanie procesów i projektów bez odniesienia ich do strategii nie ma najmniejszego uzasadnienia. Wyniki prac w tym zakresie zostały uwzględnione w trakcie prac nad zaprojektowaniem perspektyw procesów zrównoważonej karty wyników WUP. Kolejnym kluczowym czynnikiem skutecznej realizacji strategii są pracownicy urzędu oraz ich kompetencje i zaangażowanie. Dyskusje nad zarządzaniem strategicznym, celami, jakie należy zrealizować z punktu widzenia trwałej wartości klientów urzędu, uzupełniane były dyskusjami na temat tego, jakich kompetencji oraz zachowań, predyspozycji i wiedzy potrzebuje urząd, by skutecznie realizować strategię, misję i wizję. Wynikiem dyskusji zostały zdefiniowane stosowne cele oraz inicjatywy strategiczne dotyczące rozwoju kompetencji i maksymalizacji zaangażowania pracowników w perspektywach rozwoju BSC WUP.

Cały proces projektowania i realizacji strategii był elementem ciągłego uczenia się, doskonalenia i innowacji. Rozmowy, dyskusje, prace analityczne w trakcie budowania strategii dostarczyły uczestnikom wielu nowych informa-

cji na temat urzędu, jego otoczenia, zasad funkcjonowania oraz wielu innych czynników, wcześniej nieuświadomianych sobie przez kadrę urzędu. W związku z tworzeniem misji, wizji i celów strategicznych przed uczestnikami warsztatów stało się zadanie „zakwestionowania stanu istniejącego” w zakresie zarządzania strategicznego oraz podjęcie stosownych decyzji związanych z koniecznością „wprowadzenia zmian” w funkcjonowaniu urzędu, postawach jego pracowników, mechanizmach, zwyczajach i zasadach postępowania. Jedną ze zmian, jakie zostały uświadomione, to konieczność weryfikacji proporcji czasu przeznaczanego przez pracowników na wszystkich poziomach zarządzania, na zarządzanie strategiczne oraz działania operacyjne. Dzisiaj proporcje te nie pozwalają na skuteczne zarządzanie realizacją strategii. Kadra zarządzająca większość czasu przeznaczają bowiem na działania operacyjne. Działania strategiczne natomiast zajmują marginalną część czasu. Docelowym rozwiązaniem jest doprowadzić do układu, gdy na odpowiednim poziomie zarządzania, zgodnym ze strukturą organizacyjną, działania strategiczne zajmują odpowiednią ilość czasu w stosunku do czasu przeznaczanego na działania operacyjne (Rys. 2).



Rys. 2. Docelowy podział czasu kadry urzędu na działania strategiczne i operacyjne  
Oprac. własne

Bardzo ważną kwestią funkcjonowania urzędu jako jednostki samorządowej jest jego specyfika związana z koniecznością i uwarunkowaniami współ-

pracy z partnerami. W trakcie prac identyfikowano obecnych oraz przyszłych możliwych partnerów, z którymi współpraca wpłynie na sukces realizacji strategii. Kluczowe decyzje związane z partnerstwem przyniosły skutek w postaci zdefiniowania specjalnego kluczowego czynnika sukcesu oraz celów strategicznych związanych z rozwojem partnerskiej współpracy WUP. Realizacja tych celów ma doprowadzić do zwiększenia zdolności WUP do „budowania i utrzymywania relacji partnerskich tworzących wartość dodaną” dla mieszkańców Małopolski.

Ostatnia zasada zarządzania uwzględniona w modelu zarządzania strategicznego to „Odpowiedzialność społeczna”. Poczucie odpowiedzialności społecznej towarzyszyło wszystkim realizowanym działaniom związanym z budowaniem strategii. Podczas opracowywania misji, wizji i strategii uczestnikom warsztatów towarzyszył duch „przekraczanie minimalnych wymagań regulacyjnych, w ramach których działa organizacja oraz dążenie do zrozumienia i spełnienia oczekiwań zainteresowanych grup społeczeństwa”. Wszyscy uczestnicy mieli poczucie głębokiej misji, jaką urząd, a przede wszystkim każdy pracownik urzędu ma do spełnienia w związku z projektowaniem i realizacją strategii. Realizacja misji, wizji, strategii, właściwie zaplanowanych i skutecznie realizowanych procesów i projektów nie jest jedynie spełnieniem wymagania przepisów prawa, jakie niesie ze sobą Ustawa o finansach publicznych. Ich skuteczna realizacja z wykorzystaniem właściwie zaplanowanego budżetu zadaniowego, a także adekwatnych działań eliminujących ryzyka jest wyzwaniem w kategoriach odpowiedzialności społecznej urzędu za jakość życia mieszkańców Małopolski. Jakość małopolskiego rynku pracy.

Analiza funkcjonującego w WUP systemu zarządzania strategicznego pozwoliła na stwierdzenie, iż większość dotychczasowych celów strategicznych i operacyjnych została zdefiniowana czynnościowo, to znaczy, że przedstawia to, co urząd zamierza robić, np. wspierać zdolność do bycia pracującym czy też dokonać rewizji misji i celów WUP z udziałem partnerów. Tak zdefiniowane cele nie przedstawiają efektu czy też stanu docelowego, jaki urząd zamierza osiągnąć. Dodatkowo cele operacyjne, jak się okazało w trakcie doradztwa, są celami strictly projektowymi. Nie określają celów operacyjnych wymaganych do realizacji przez procesy czy też zadania budżetowe urzędu. Charakter celów związany jest z optymalizacją funkcjonowania urzędu.

Wdrożenie systemu zarządzania procesami spowodowało określenie celów procesów. Cele te nie były jednak powiązane z celami strategicznymi oraz operacyjnymi. W konsekwencji, cele procesów oraz mierniki ich realizacji nie uzyskały pełnej akceptacji pracowników urzędu. Rezultatem tego był niski poziom zaangażowania kadry zarządzającej urzędu do monitorowania i wykorzystania celów oraz mierników procesów do podejmowania decyzji zarządczych. Drugim negatywnym skutkiem zastosowania przedstawionego powyżej podejścia są obawy kadry zarządzającej co do poprawności zaprojektowania architektury procesów. Została ona bowiem zaprojektowana jako odwzorowanie dotychczasowej działalności urzędu. Zaprojektowano i zmapowano wszystkie procesy na co dzień realizowane przez pracowników, niekoniecznie jednak najważniejsze z punktu widzenia realizacji strategii, celów operacyjnych oraz priorytetów, potrzeb i problemów funkcjonowania urzędu. Z punktu widzenia sposobu definiowania celów strategicznych i operacyjnych oraz procesów w czasie obowiązywania dotychczasowej strategii należy uznać ten stan za akceptowalny. Jednakże w związku z opracowaniem nowej strategii należy dokonać ponownej analizy celów procesów, a nawet całej architektury procesów urzędu.

W architekturze procesów zidentyfikowane zostały procesy:

- Planowanie strategiczne,
- Kontrola zarządcza i doskonalenie organizacji wraz podprocesami:
  - Ustalanie celów dla Organizacji i doskonalenie struktury procesów WUP oraz metod i technik zarządzania,
  - Planowanie zadań,
  - Udział w programowaniu strategii województwa małopolskiego,
  - Organizacja i przeprowadzanie kolegium kierownictwa.

Jednakże nie zostały opisane (zmapowane) w sposób zapewniający skuteczne planowanie i realizację strategii.

W celu ujednolicenia języka, którym zespół projektowy miał się porozumiewać w trakcie realizacji projektu, podjęto dyskusję nad wypracowaniem zestawu definicji. W pracach tych oprócz definicji wynikających z teorii zarządzania, w tym zarządzania strategicznego, uwzględniono również definicje funkcjonujące dotychczas w świadomości pracowników urzędu. Przebieg i wyniki dyskusji nad definicjami udowodniły, że każdy tego typu projekt powinien rozpoczynać się od



ujednoczenia słownika pojęciowego. Brak realizacji tego zadania projektowego skutkuje zmaterializowaniem się ryzyka polegającego na braku zrozumienia pomiędzy uczestnikami projektu.

## METODYKA FORMUŁOWANIA CELÓW

Jednym z najważniejszych elementów systemu zarządzania strategicznego jest „Metodyka Formułowania Celów”. Metodyka ta obejmuje swoim zakresem nie tylko to jak definiować cele, ale określa także zasady zarządzania strategicznego oparte na metodologii Zrównoważonej Karty Wyników – *Balanced Scorecard* – BSC.



Rys. 3. Elementy systemu BSC<sup>5</sup>

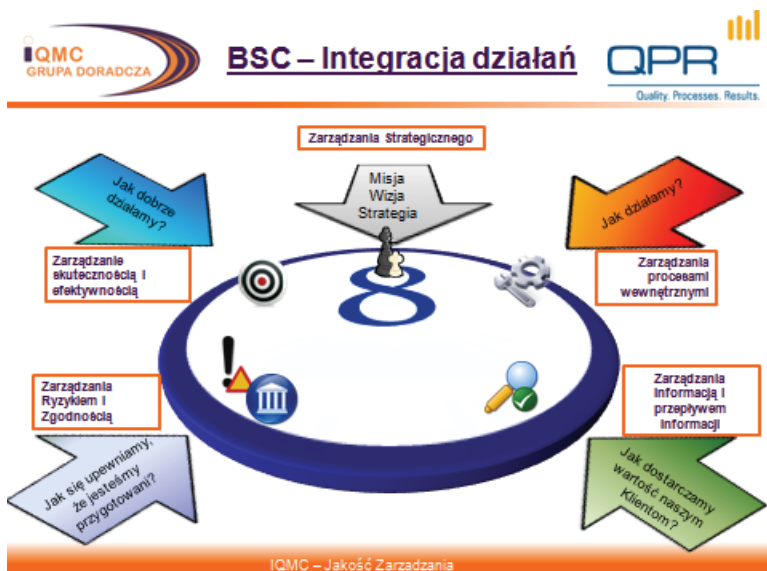
Oprac. własne

BSC – *Balanced Scorecard* – Zrównoważona Karta Wyników, zwana również Strategiczną Kartą Wyników. Metoda opracowana przez R. Kaplana i D. Nortona jest instrumentem zarządzania strategicznego, który umożliwia umiejscowienie długookresowej strategii organizacji w jej systemie zarządzania. Opisuje i wyjaśnia, co powinno być w organizacji mierzone, aby jak najlepiej ocenić jej

<sup>5</sup> Opracowanie własne na podstawie R.S. Kaplan, D.P. Norton „Strategiczna Karta Wyników”.

efektywność w realizowaniu strategii, a także by móc jak najszybciej ocenić adekwatność samej strategii. Zrównoważona Karta Wyników przekłada misję i strategię na cele oraz system mierników zestawionych w różnych perspektywach wydzielonych w organizacji. Definiuje cele i mierniki w czterech perspektywach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych, infrastruktury i rozwoju.

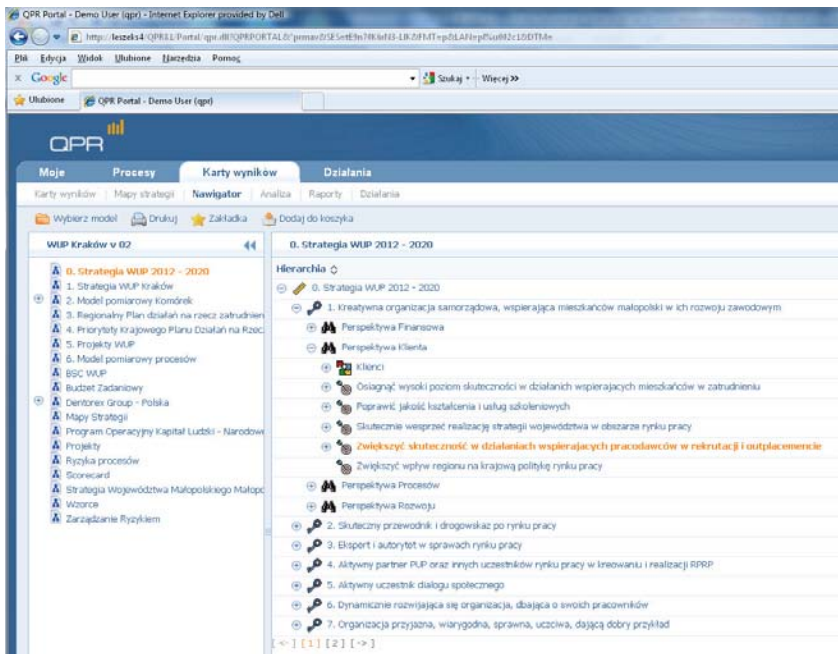
Karta wyników wskazuje działania, które są kluczowe z punktu widzenia tworzenia wartości. Strategiczna Karta Wyników jest systemem zarządzania strategicznego, wspomagającym realizację strategii w długim okresie. Strategiczna Karta Wyników jest narzędziem integrującym różne narzędzia zarządzania. Jako narzędzie definiowania celów jest źródłem oraz wyznacznikiem funkcjonowania zarządzania skutecznością i efektywnością, procesami, projektami, ryzykiem.



Rys. 4. BSC – Integracja działań organizacji  
Oprac. własne

Zrównoważone cele strategiczne wypracowane w czterech perspektywach zawierają w sobie strategiczne cele dla komórek organizacyjnych, zespołów, procesów. Są równocześnie celami: jakości, skuteczności i efektywności oraz zgodności. Cele strategiczne, jako emanacja misji i wizji urzędu, są podstawą wyznaczania celów operacyjnych na dany rok. Szczegółowych celów projektów oraz osobistych celów poszczególnych pracowników urzędu. Dzięki temu możli-

we jest optymalne zaprojektowanie skutecznego systemu zarządzania personelem organizacji opartego na wyznaczaniu celów, zadań oraz ich monitorowaniu z wykorzystaniem monitorowania stopnia realizacji osobistych celów pracowników do okresowej ich oceny. Uwzględnienie oceny wpływu pracowników na realizację strategii organizacji stanowi niezbędne uzupełnienie systemu ocen pracowniczych, bardzo często realizowanego jedynie w zakresie oceny miękkich kompetencji pracowników. System taki bez uwzględnienia oceny wpływu pracowników na stopień realizacji wyznaczonych im zadań, celów oraz wyników jest niekompletny. Powoduje to, iż pracownicy większą uwagę przywiązują do stwarzania dobrego wrażenia o swojej osobie. W rzeczywistości pracownicy nie powinni wykorzystywać swoich miękkich kompetencji do kreowania swojej osoby, a do bardziej skutecznej realizacji indywidualnych i zbiorowych celów, przekładających się na spełnienie misji organizacji.



Rys. 5. BSC organizacji – projektowanie karty wyników  
Oprac. własne z wykorzystaniem systemu QPR

Proces tworzenia karty wyników rozpoczyna się od przełożenia strategii organizacji na konkretne cele strategiczne. Ustalając cele w perspektywie

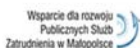
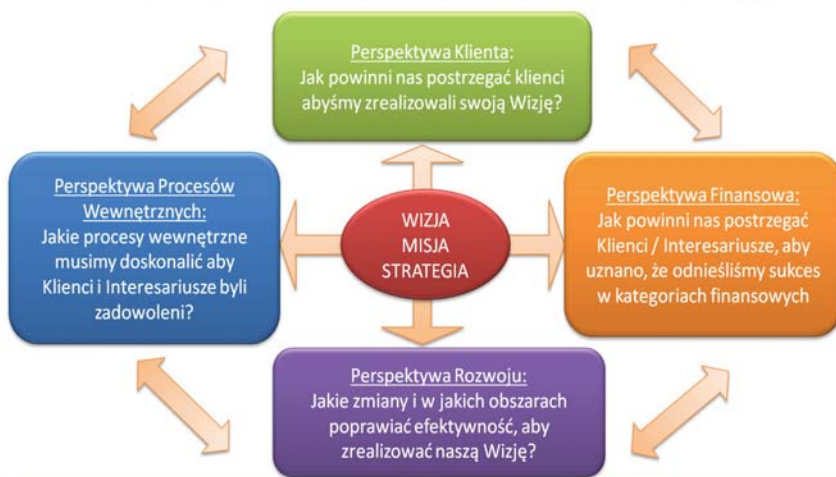
finansowej kierownictwo organizacji sektora publicznego musi położyć nacisk na zapewnienie skutecznego pozyskania środków oraz wzrost efektywności ich wykorzystania. W perspektywie klienta organizacja musi jasno określić segment rynku, w którym zamierza konkurować. Po ustaleniu celów w perspektywie finansowej i klienta firma określa cele i mierniki w perspektywie procesów wewnętrznych oraz w obszarze rozwoju zasobów.

Zgodnie z tą metodologią misja i wizja WUP realizowane będą poprzez realizację celów oraz inicjatyw strategicznych. Cele strategiczne definiowane są dla każdego czynnika sukcesu wizji w czterech perspektywach:

1. perspektywie klienta,
2. perspektywie finansowej,
3. perspektywie procesów,
4. perspektywie rozwoju.



## Cele w czterech perspektywach Strategii



Rys. 6. Zrównoważona Karta Wyników<sup>6</sup>

Oprac. własne

<sup>6</sup> Opracowanie własne na podstawie R.S. Kaplan, D.P. Norton „Strategiczna Karta Wyników”.

Budowanie BSC rozpoczynamy od zdefiniowania klientów oraz interesariuszy zainteresowanych realizacją czynnika sukcesu wizji urzędu. Kolejnym krokiem jest określenie celów strategicznych, jakie należy osiągnąć w okresie obowiązywania strategii, w ramach danego czynnika sukcesu. Wyznaczanie celów rozpoczynamy od „Perspektywy klienta”. Cele w tej perspektywie definiujemy z myślą o spełnieniu oczekiwań klientów i interesariuszy. Perspektywa ta powinna odpowiedzieć na pytanie: „Jak klienci powinni postrzegać Wojewódzki Urząd Pracy w okresie 2011–2020, aby zrealizować misję urzędu?”. W trakcie wyznaczania celów perspektywy klienta należy dołożyć starań, by zapewniały one długotrwałą realizację wartości dla klientów oraz interesariuszy. Powinny definiować to, czego klienci i interesariusze oczekują i będą oczekiwali od organizacji do roku 2020.

Wyznaczona perspektywa klienta jest podstawą do opracowania celów pozostałych perspektyw.

W perspektywie finansowej określane są cele związane z zapewnieniem zasobów finansowych oraz zarządzaniem finansami, w sposób zwiększający prawdopodobieństwo realizacji perspektywy klienta, a przez to misji i wizji urzędu. Cele tej perspektywy odpowiadają na pytanie: „Jak Klienci/Interesariusze powinni postrzegać WUP, aby uznano, że urząd odniósł sukces w kategoriach finansowych?”. W przypadku WUP cele te związane są z zapewnieniem odpowiedniego poziomu finansowania, realizacji procesów oraz projektów (inicjatyw strategicznych), gwarantującego skuteczną i terminową realizację projektów, procesów, a przez to również celów perspektywy Klienta. Drugim rodzajem celów perspektywy finansowej są cele związane z zapewnieniem oraz doskonaleniem efektywności wykorzystania środków budżetu. Właściwe określenie celów w perspektywie finansowej jest kluczowe dla WUP nie tylko z punktu widzenia strategii, ale również z punktu widzenia zarządzania budżetem zadaniowym. Wyznaczone bowiem cele perspektywy klienta stanowią jednocześnie zestaw zadań przyszłego budżetu zadaniowego, zaś cele w perspektywie finansowej stanowią swego rodzaju wyznacznik długookresowego budżetu – planu wieloletniego. Perspektywa finansowa oraz zasady jej definiowania powinny być w przyszłości uwzględnione w tworzeniu metodyki zarządzania budżetem zadaniowym urzędu.

Kolejnym krokiem jest opracowanie celów dla procesów wewnętrznych. W przypadku WUP działanie to wiąże się z identyfikacją aktualnie obowiązujących procesów oraz ich celów. Cele te powinny być wyznaczane w taki sposób, by jak najpełniej wpisywały się w realizację celów strategicznych perspektywy klienta oraz finansowej. W trakcie definiowania celów perspektywy procesów należy zwrócić uwagę na to, czy wszystkie procesy niezbędne dla realizacji strategii są aktualnie zdefiniowane w architekturze procesów. Jeżeli dostrzegamy, że brakuje procesów jako narzędzi realizacji strategii, należy zweryfikować architekturę oraz zaprojektować je zgodnie z zasadami systemu zarządzania procesami. Tworząc cele perspektywy procesów należy zapewnić, by obejmowały wszystkie właściwe cele poszczególnych perspektyw. Muszą również pokazywać efekt, a nie działanie, jakie dany proces ma zrealizować. Perspektywa procesów powinna odpowiedzieć na pytanie: „Jakie procesy wewnętrzne i jakie cele procesów musimy doskonalić, aby Klienci i Interesariusze byli zadowoleni?”.

Ostatnią perspektywą do określenia dla każdego czynnika sukcesu wizji jest perspektywa rozwoju. Cele tej perspektywy powinny definiować: „Jakie zmiany i w jakich obszarach WUP powinien wdrażać oraz gdzie i w jakim zakresie poprawiać efektywność, aby zrealizować wizję urzędu?”. Perspektywa ta powinna wskazywać precyzyjne cele rozwoju zasobów, infrastruktury oraz kompetencji personelu.

Wszystkie cele we wszystkich perspektywach należy definiować z zachowaniem merytorycznego układu tworzenia Zrównoważonej Karty Wyników.

**Tabela 1. Układ Zrównoważonej Karty Wyników**

Perspektywa	Cele	Mierniki	Inicjatywy/Projekty /Procesy
Perspektywa Klienta WUP Kraków – Jakie cele realizować z punktu widzenia Klienta <b>WUP Kraków</b>			
Perspektywa Finansowa – Jakie cele finansowe WUP Kraków musi zrealizować, by osiągnąć wszystkie wymienione cele w pozostałych perspektywach?			

Perspektywa	Cele	Mierniki	Inicjatywy/Projekty /Procesy
Perspektywa Procesów Wewnętrznych – Jakie cele powinien osiągać WUP Kraków w swoich procesach wewnętrznych, by osiągnąć wszystkie wymienione cele?			
Perspektywa Rozwoju – Jakie cele WUP Kraków musi osiągnąć w dziedzinie rozwoju, by zrealizować cele pozostałych perspektyw?			

Oprac. własne

Projektowanie i wdrożenie Strategicznej Karty Wyników jest również szansą na skuteczne wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem w organizacji. System ten zgodnie z założeniami Standardów Kontroli Zarządczej<sup>7</sup> oraz międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem COSO II<sup>8</sup> jest procesem zarządczym stosowanym przez kierownictwo organizacji, w szczególności w zakresie projektowania i zarządzania realizacją strategii. Proces ten powinien być tak zaprojektowany, by w sposób skuteczny identyfikował i zarządzał potencjalnymi zdarzeniami, które mogą zagrozić realizacji najważniejszych priorytetów organizacji. Ma dostarczyć rozsądną pewność co do osiągnięcia celów jednostki; jego główną rolą jest zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji misji, wizji oraz celów strategicznych organizacji poprzez identyfikację zagrożeń, ich klasyfikację, ocenę i priorytetyzację. System zarządzania ryzykiem powinien zapewnić odpowiednie monitorowanie ryzyk realizacji strategii; podejmowanie decyzji o sposobie reakcji na ryzyka w postaci działań: przeciwdziałających wystąpieniu ryzyka, eliminujących ryzyka, minimalizujących ich skutek lub migrujących dane ryzyka.

<sup>7</sup> Komunikat Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

<sup>8</sup> Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego (tłumaczenie na język polski: listopad 2009 r.).





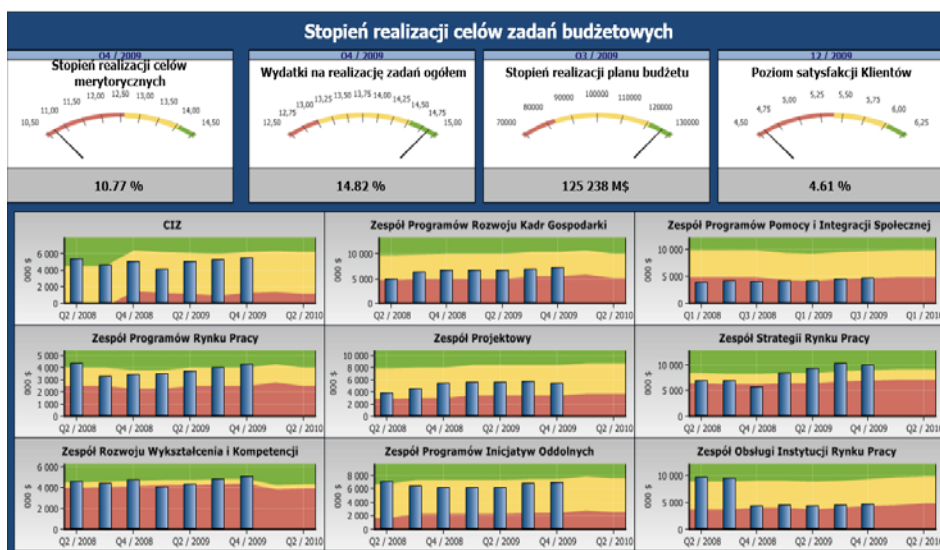
Rys. 7. Zrównoważona Karta Wyników  
Oprac. własne



Rys. 8. Mapa ryzyk  
Oprac. własne z zastosowaniem rozwiązania QPR

Tak zdefiniowana Strategiczna Karta Wyników nie jest kompletnym mechanizmem modelu zarządzania strategicznego. Kolejnym wyzwaniem dla organizacji systemu zarządzania strategicznego jest zaprojektowanie i wdrożenie sy-

stemu monitorowania i raportowania wyników. Monitorowanie to musi zapewnić przekazywanie w odpowiednim czasie odpowiednich informacji w odpowiednim zakresie odpowiednim osobom. Jego rolą jest stworzenie skutecznego przepływu informacji o skuteczności, efektywności oraz ryzykach realizacji strategii. Monitorowanie to powinno również zapewnić uruchamianie systemu alertowania w przypadkach niedotrzymania zaplanowanych wartości mierników stopnia realizacji celów, negatywnych trendów wyników oraz nagłych wystąpień przekroczeń lub niedotrzymań zaplanowanych wyników.



Rysunek. 9. BSC – System monitorowania i raportowania wyników  
Oprac. własne z wykorzystaniem rozwiązania QPR

Aby zapewnić poprawne definiowanie celów w WUP wprowadzono ich podział na:

I. Cele Strategiczne:

1. określone w długiej perspektywie czasowej (dłuższej niż 1 rok);
2. definiwane wprost z rozwinięcia czynników sukcesu – elementów wizji;
3. dla definiowania celów atrategicznych stosujemy podejście Balanced Scorecard – Strategicznej Karty Wyników. Zgodnie z tym podejściem cele definiujemy w czterech perspektywach:

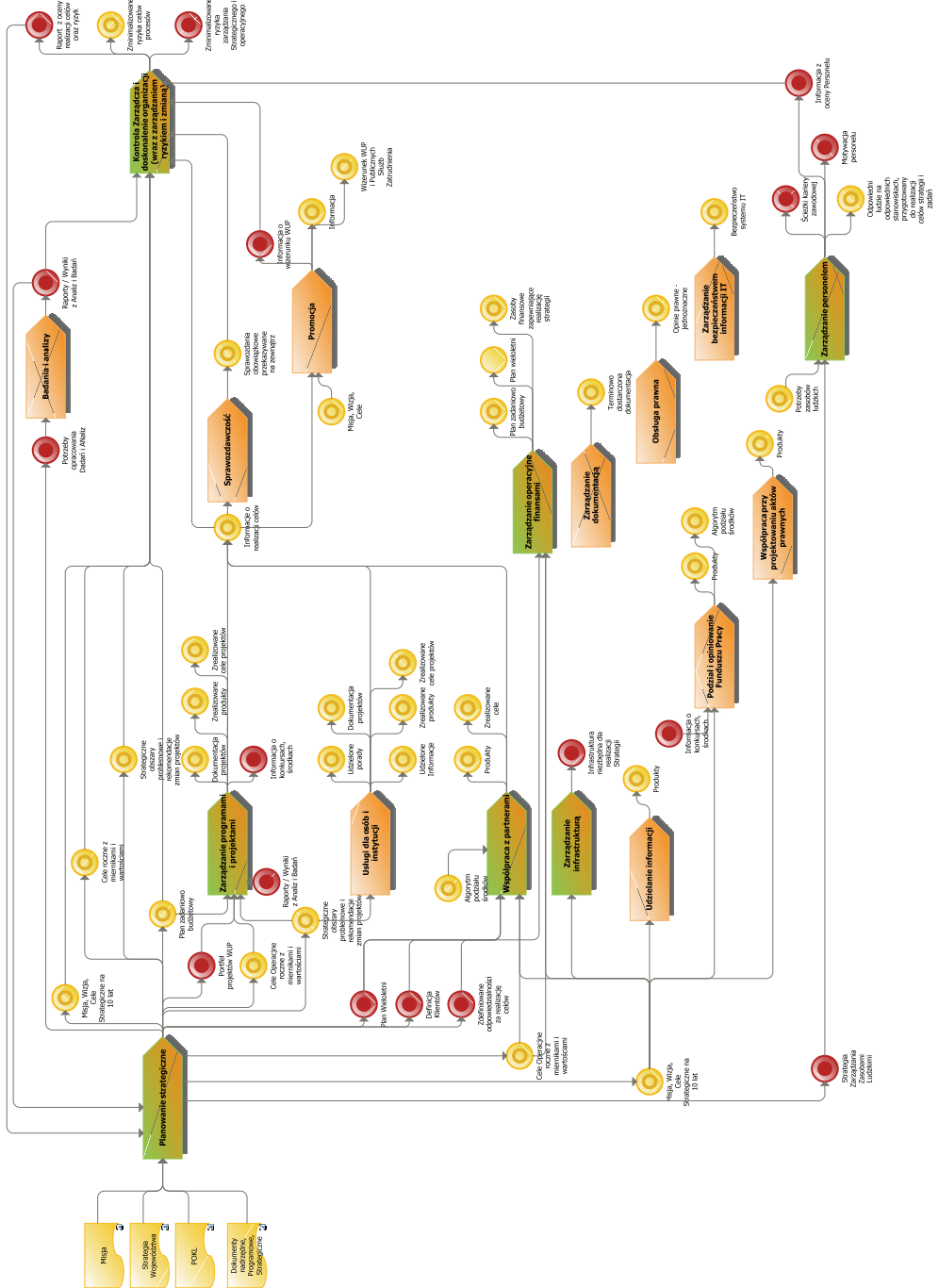
- a. klienta – jakie cele powinniśmy realizować, by usatysfakcjonować klienta?
- b. finansowej – co musimy osiągnąć w zakresie zarządzania finansami, by zrealizować cele z pozostałych perspektyw?
- c. procesów – jakie cele procesów musimy zrealizować, by osiągnąć cele z perspektywy klienta?
- d. rozwoju – co musimy osiągnąć w zakresie rozwoju zasobów organizacji i kompetencji pracowników, by osiągnąć cele pozostałych perspektyw?

Cele Strategiczne WUP wynikają między innymi z zewnętrznych dokumentów programowych i strategii np.:

1. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011,
2. Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2011,
3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013,
4. Strategia Województwa Małopolskiego Małopolska 2020,
5. Kierunki rozwoju współpracy Samorządu Województwa Małopolskiego z sektorem pozarządowym na lata 2009–2013,
6. Wojewódzki Program Dotyczący Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w realizacji Zadań na rzecz Zatrudniania Osób Niepełnosprawnych w Województwie Małopolskim na lata 2007–2013,
7. Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego na lata 2008–2013,
8. Kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Małopolsce w latach 2007–2010,
9. Małopolski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2008–2013,
10. Małopolski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2008–2013.

II. Cele Operacyjne:

Określone w krótkiej, najczęściej rocznej perspektywie czasowej. Mogą być równoznaczne z celami strategicznymi, jednakże realizowanymi na przestrzeni jednego roku, np.:



Rys. 10. Model Zarządzania Strategicznego  
 Oprac. własne na podstawie wyników projektu z zastosowaniem  
 rozwiązania QPR

1. zapewnienie skutecznej realizacji celów produktowych POKL:
2. miernik – liczba osób, którym udzielono doradztwa w roku 2011.

Cele operacyjne są celami procesów, projektów, komórek organizacyjnych oraz zadań, składających się na realizację celu strategicznego.

Realizacja celów operacyjnych ma skutkować realizacją Celów Strategicznych.

## MODEL ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

Model zarządzania strategicznego zbudowany jest z sekwencji procesów, których zadaniem jest stworzenie odpowiednich warunków do skutecznego planowania, realizacji, monitorowania strategii.

Sekwencja modelu zarządzania strategicznego obejmuje powiązane ze sobą procesy:

- Planowanie strategiczne,
- Zarządzanie programami i projektami,
- Usługi dla osób i instytucji,
- Badania i analizy,
- Sprawozdawczość,
- Promocja,
- Kontrola Zarządcza i doskonalenie organizacji (wraz z zarządzaniem ryzykiem i zmianą),
- Współpraca z partnerami,
- Zarządzanie infrastrukturą,
- Udzielanie informacji,
- Zarządzanie operacyjne finansami,
- Podział i opiniowanie Funduszu Pracy,
- Współpraca przy projektowaniu aktów prawnych,
- Zarządzanie personelem,
- Zarządzanie dokumentacją,
- Obsługa prawna,
- Zarządzanie bezpieczeństwem informacji IT.

Wszystkie procesy modelu muszą dobrze funkcjonować, by zapewnić skuteczność realizacji strategii.

Proces „Planowanie strategiczne” odpowiedzialny jest za okresową weryfikację misji, wizji i strategii urzędu. Produkty tego procesu mają zapewnić odpowiednie dostosowanie Strategii do zmieniających się oczekiwań Klientów urzędu, aktualnych na dzień weryfikacji uwarunkowań jego funkcjonowania.

## MISJA I WIZJA WUP

Analizą objęto dokumenty określające podstawy powołania i funkcjonowania WUP:

- Statut WUP i dotychczasową misję urzędu,
- Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z późniejszymi zmianami,
- Misję Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego,
- Strategię rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011–2020.

Na podstawie dyskusji zadań oraz celów wynikających z dokumentów strategicznych poddano weryfikacji dotychczasową misję WUP w Krakowie. Po dyskusji podjęto decyzję o utrzymaniu w mocy dotychczasowej misji Wojewódzkiego Urzędu Pracy w postaci: **„MISJA Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie jest kompetentny, wykwalifikowany i pracujący mieszkańców Małopolski”**.

Misja ta jest „powołaniem” urzędu. Określa sens jego istnienia, stanowiąc podstawową trwałą wartość wyników działań każdego pracownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie. Misja jest wyznacznikiem postępowania, zachowań oraz kryterium podejmowania decyzji przez każdego pracownika urzędu, w każdym dniu jego pracy.

Zgodnie z postanowieniami misji, wszystkie działania realizowane w urzędzie powinny przyczyniać się do stwarzania mieszkańcom Małopolski coraz lepszych warunków rozwoju ich kompetencji, umiejętności i wiedzy gwarantujących utrzymanie się na rynku pracy.

Strategia województwa małopolskiego definiując cele strategiczne dla województwa, określa ramy wyznaczania i realizacji celów dla wszystkich

wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Jedną z wytycznych, które należało wziąć pod uwagę w trakcie tworzenia modelu zarządzania strategicznego, była perspektywa czasowa, wyznaczona przez strategię województwa na rok 2020.

Dla tej perspektywy czasowej zdefiniowano wizję Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Wizja ta pokazuje, w jaki sposób Wojewódki Urząd Pracy w Krakowie powinien być postrzegany przez jego klientów i interesariuszy w 2020 roku.

## WIZJA WOJEWÓDZKIEGO URZĘDU PRACY W KRAKOWIE

Powołanie, któremu ma sprostać Wojewódzki Urząd Pracy w latach 2011–2020, to stworzenie warunków mieszkańcom Małopolski do tego, by mogli w sposób dynamiczny, skuteczny i efektywny zwiększać swoje kompetencje oraz pozyskiwać właściwe, oczekiwane przez rynek kwalifikacje w sposób zapewniający wejście, utrzymanie się lub powrót na rynek pracy.

Ciągle zmieniające się i rosnące oczekiwania uczestników rynku pracy oraz uwarunkowania jego funkcjonowania, wymagają, by urząd poprzez kreatywną inicjatywę, konsekwentną, codzienną pracę, odpowiednie decyzje zarządcze, wysoki poziom motywacji oraz pełne zaangażowanie swoich pracowników na wszystkich stanowiskach pracy i szczeblach zarządzania realizował swoje cele, zadania, procesy i projekty, skutecznie wspierając mieszkańców Małopolski w ich rozwoju zawodowym i poprawie pozycji na rynku pracy.

Kluczowe czynniki sukcesu, jakie muszą zostać osiągnięte przez urząd, by zrealizować misję, to między innymi:

- wysoka jakość realizowanych usług i działań,
- skuteczność i efektywność organizacji, jej procesów i projektów,
- kreatywność pracowników oraz ich zaangażowanie i wysoki poziom motywacji,
- wysoki poziom eksperckich kompetencji pracowników,
- aktywność we współpracy z innymi uczestnikami rynku pracy,
- dynamika w działaniu,
- skuteczność w gromadzeniu i komunikowaniu informacji o funkcjonowaniu, uwarunkowaniach i przewidywanych zmianach rynku pracy,



**W 2020 roku Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie ma być zatem postrzegany, jako:**

**1) Kreatywna organizacja samorządowa, wspierająca mieszkańców Małopolski w ich rozwoju zawodowym i poprawie pozycji na rynku pracy.**

Ciągle zmieniające się otoczenie urzędu oraz rosnące oczekiwania mieszkańców Małopolski w zakresie dostępu do innowacyjnych produktów usług realizowanych przez urząd wymagają kreatywności, skuteczności i efektywności działania. Nowoczesne metody planowania i realizacji projektów edukacyjnych, doradztwa oraz innych form wsparcia mieszkańców Małopolski to wyzwanie dla wszystkich pracowników w każdym dniu pracy. Działania urzędu powinny odpowiadać na obecne i przyszłe oczekiwania mieszkańców Małopolski. Powinny być związane i w sposób systemowy wspierać realizację celów „Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011–2020”. Działania te powinny również stwarzać warunki do tego, by małopolski rynek pracy miał dostęp do odpowiedniej liczby zmotywowanych pracowników na odpowiednim poziomie jakości, kompetencji i kwalifikacji.

Przykładowe cele strategiczne WUP w tym obszarze to:

a) Perspektywa klienta:

- i) Osiągnąć wysoki poziom skuteczności w działaniach wspierających mieszkańców w zatrudnieniu i utrzymaniu się na rynku pracy;
- ii) Osiągnąć wysoki poziom skuteczności w działaniach wspierających pracodawców w rekrutacji i outplacemencie;
- iii) Podnieść poziom jakości kształcenia i usług szkoleniowych;
- iv) Skutecznie wesprzeć realizację strategii województwa w obszarze rynku pracy;

b) Perspektywa finansowa:

- i) Zapewnić ciągłość finansowania realizacji inicjatyw perspektywy;
- ii) Zapewnić skuteczne pozyskanie nowych źródeł finansowania inicjatyw służących wspieraniu mieszkańców;
- iii) Zwiększyć efektywność wykorzystania środków.

c) Perspektywa procesów:

i) Cele procesów w zakresie:

- (1) „Udział w programowaniu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego”;
- (2) „Usługi dla osób i instytucji”;
- (3) „Zarządzanie portfelem projektów”;
- (4) „Zarządzanie programami i projektami WUP”.

d) Perspektywa rozwoju:

- i) Zapewnić narzędzia badawcze dla badania skuteczności realizacji wsparcia dla mieszkańców Małopolski;
- ii) Zapewnić strukturę organizacyjną dla wdrożenia standardów jakości kształcenia;
- iii) Zwiększyć skuteczność zastosowania metod badawczych weryfikujących możliwości oceny wpływu WUP na rozwój rynku pracy.

## **2) Skuteczny przewodnik i drogowskaz po rynku pracy.**

Wojewódzki Urząd Pracy ma do spełnienia krytyczną dla rozwoju województwa rolę przewodnika po rynku pracy.

Dostępna we właściwym czasie głęboka wiedza oraz aktualna informacja o rynku pracy są czynnikami niezbędnymi do rozwoju wszystkich uczestników i zainteresowanych małopolskim rynkiem pracy. Poczynając od rodziców dzieci stojących przed dylematem wyboru kierunku ich kształcenia, oczekujących informacji o trendach rozwoju, zmianach oraz uwarunkowaniach rynku pracy, które muszą uwzględnić przy planowaniu oraz realizacji rozwoju kompetencji swoich dzieci poprzez osoby wchodzące na rynek pracy oraz bezrobotnych, którzy oczekują informacji oraz wsparcia w poszukiwaniu najbardziej skutecznych metod, narzędzi i kierunków rozwoju osobistego, a także utrzymaniu się na rynku pracy. Realizacją tego celu zainteresowane są również instytucje zajmujące się edukacją, które oczekują informacji, pozwalających na skuteczne kreowanie nowych kierunków rozwoju swoich usług. Gwarantujących wzrost satysfakcji ich klientów oraz sukces rynkowy samych instytucji.

Skuteczność realizacji przez WUP funkcji przewodnika po rynku pracy jest ponadto oczekiwana przez pracodawców oraz inwestorów. Ich sukces rynkowy zależy bowiem od dostępności na rynku pracy Małopolski odpowiedniej liczby

pracowników o odpowiednich kompetencjach. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku skuteczne zarządzanie wiedzą oraz informacją o małopolskim rynku pracy w kontekście realizacji celów strategicznych nowej innowacyjnej strategii rozwoju województwa małopolskiego.

Urząd ma być przewodnikiem po rynku pracy, czyli organizacją, która potrafi wskazać i skutecznie poprowadzić do oczekiwanego celu. Droga ta powinna być odpowiednio zaplanowana i dobrana do możliwości, ambicji, zdolności, umiejętności i predyspozycji osób nią podążających oraz organizacji i instytucji funkcjonujących na tym rynku zarówno dziś, jak i w przyszłości.

Informacje oraz wiedza rozpowszechniane przez WUP, którymi uczestnicy rynku pracy powinni się kierować, by bezpiecznie i w zamierzonym czasie osiągnąć zaplanowany cel, powinny być dostępne we właściwym czasie, w odpowiedniej ilości, we właściwym zakresie, w odpowiednim miejscu oraz powinny być przekazywane z odpowiednią częstotliwością.

### **3) Ekspert i autorytet w sprawach rynku pracy.**

Wojewódzki Urząd Pracy powinien w najbliższych latach ugruntowywać swoją pozycję eksperta i autorytetu w sprawach funkcjonowania rynku pracy. Głęboka wiedza o rynku pracy powinna zapewnić skuteczne prognozowanie jego zachowań i potrzeb. Opracowane prognozy, raporty, wyniki badań i analiz, raporty eksperckie, nowe metody, narzędzia, rozwiązania w zakresie świadczonych usług muszą być ciągle dostarczane uczestnikom rynku pracy. Materiały te powinny też zawierać komunikatywne, kompleksowe rekomendacje, komentarze, wykładnie i opinie.

Pozycja WUP jako eksperta i autorytetu powinna się przełożyć na zwiększenie jego roli jako lidera i partnera w kreowaniu i realizacji, nie tylko małopolskiej, ale także krajowej, a w niektórych przypadkach nawet europejskiej polityki rynku pracy. WUP powinien dążyć do osiągnięcia pozycji niekwestionowanego i polecanego eksperta, zapraszanego do współpracy w rozwiązywaniu problemów rynku pracy.

### **4) Aktywny partner powiatowych urzędów pracy oraz innych uczestników rynku pracy w kreowaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy.**

Jako lider małopolskiego rynku pracy WUP stawia sobie za cel być: godnym zaufania, aktywnym partnerem wszystkich uczestników rynku pracy, z któ-

rym warto współpracować w realizacji indywidualnych i zbiorowych celów. Partnerem, z którym współpraca daje gwarancję długotrwałych wartości.

Efektem partnerstwa powinien być wzrost wzajemnego zaufania i skuteczności oraz poprawa jakości wspólnie realizowanych projektów oraz badań. Wynikiem partnerskiej współpracy powinien być również wzrost skuteczności wymiany informacji oraz wspólnych działań promocyjnych i informacyjnych, w szczególności zaś zwiększenie zdolności do pozyskiwania i efektywnego wykorzystania środków publicznych na realizację celów związanych z poprawą jakości funkcjonowania rynku pracy.

Kluczowym elementem skuteczności poprawy rynku pracy jest spójność działania WUP i PUP oraz integracja partnerskiej współpracy wszystkich uczestników rynku pracy.

Przykładowe cele strategiczne zdefiniowane do realizacji przez WUP w perspektywie Klienta:

- i) Zapewnić skuteczność projektów partnerskich;
- ii) Zwiększyć jakość prowadzonych wspólnie badań;
- iii) Zwiększyć spójność działań WUP i PUP oraz innych instytucji w odpowiednich obszarach rynku pracy;
- iv) Zwiększyć świadomość pracowników WUP o konieczności pełnienia przez urząd roli ważnego, skutecznego partnera PUP oraz pracodawców i innych uczestników rynku pracy;
- v) Zwiększyć świadomość pracowników WUP oraz PUP a także innych organizacji o korzyściach z wzajemnej współpracy;
- vi) Zwiększyć aktywność WUP w wymianie informacji;
- vii) Zwiększyć liczbę wspólnych projektów;
- viii) Zwiększyć liczbę wspólnych projektów realizowanych przez WUP i PUP i inne organizacje rynku pracy;
- ix) Zwiększyć poziom satysfakcji PUP i innych organizacji ze współpracy na rynku pracy;
- x) Zwiększyć skuteczność monitorowania i aktywności w kreowaniu funkcjonowania rynku pracy;
- xi) Zwiększyć zainteresowanie PUP i innych organizacji w inicjowaniu realizacji wspólnych projektów.

### **5) Aktywny uczestnik dialogu społecznego.**

Wojewódzki Urząd Pracy jest jedną z organizacji, która współtworzy warunki funkcjonowania małopolskiego, krajowego, a nawet europejskiego i międzynarodowego rynku pracy. W swoich zamierzeniach ma być w tym obszarze liderem dialogu społecznego. Liderem w kreowaniu otwartości na dialog społeczny, a także zwyczajów, potrzeb, narzędzi i technik dialogu społecznego.

Przywództwo to powinno być ukierunkowane na inicjowanie oraz stwarzanie warunków do podejmowania i skutecznego prowadzenia dialogu społecznego o funkcjonowaniu i rozwiązywaniu problemów rynku pracy. WUP powinien skutecznie angażować partnerów oraz wszystkich niezbędnych uczestników do dialogu społecznego w rozwiązywaniu problemów rynku pracy. Kluczowym warunkiem realizacji tych ambitnych celów jest identyfikacja przez WUP barier prowadzenia dialogu społecznego oraz odpowiednie zaplanowanie i skuteczna realizacja działań eliminujących ich rzeczywiste i potencjalne przyczyny.

### **6) Organizacja przyjazna, wiarygodna, sprawna, uczciwa, dająca dobry przykład.**

Jedną z podstawowych cech, jakie wymagane są przez klientów WUP, jest przyjazność. Przyjazność cechować powinna postępowanie każdego pracownika urzędu. Powinna być również wynikiem każdej zmiany, jaka wdrażana jest w urzędzie. Przyjazność powinna być efektem wdrożenia każdego nowego przepisu prawa, każdej nowej metody, metodyki postępowania oraz każdego wdrożonego rozwiązania organizacyjnego. Przyjazność powinna być kryterium jakościowym realizacji procesów oraz projektów urzędu.

Przyjazność Wojewódzkiego Urzędu Pracy powinna być wynikiem dostępności, efektywności oraz skuteczności pracowników urzędu, jakości działań, usług i produktów, a także informacji oraz wiedzy przekazywanych klientom przez urząd.

Spełnienie wszystkich tych warunków wraz z uwrażliwieniem pracowników urzędu na eliminację działań korupcyjnych, wdrożeniem skutecznej komunikacji o działaniach i sukcesach WUP, pozwoli na ugruntowanie i dalszą poprawę wizerunku WUP oraz jego promocję jako organizacji przyjaznej, wiarygodnej, sprawnej, uczciwej, stawianej za wzór do naśladowania.

### **7) Dynamicznie rozwijająca się organizacja, dbająca o swoich pracowników.**

Dynamika zmian oczekiwań klientów i interesariuszy rynku pracy oraz zmian, jakie zachodzą na rynku pracy i w jego otoczeniu wymagają od urzędu również dynamicznego działania. Globalizacja, informatyzacja, zmiany technologii, metod, technik i narzędzi pracy, nowe przepisy prawa, ryzyka i zagrożenia, innowacyjność, kreatywność oraz konkurencyjność zmieniają się szalenie dynamicznie. WUP jako organizacja, która zamierza osiągnąć sukces na rynku pracy, musi nie tylko cały czas nadążać za aktualnymi zmianami, ale przede wszystkim przewidywać zmiany, jakie będą zachodziły na tym rynku oraz w jego otoczeniu. Wiedza ta powinna skutkować wdrażaniem w odpowiednim czasie stosownych zmian organizacyjnych w procesach, strukturze organizacyjnej, metodach, systemach, narzędziach i technikach działania.

Warunkiem zapewnienia skuteczności realizacji Misji urzędu jest odpowiednia motywacja, determinacja, konsekwencja i zaangażowanie jej pracowników. Warunki te są możliwe do osiągnięcia jedynie wtedy, gdy zostanie zapewniony wysoki poziom wsparcia i opieki urzędu nad pracownikami. Wsparcie to powinno obejmować: odpowiedni systemem motywowania, zarządzania kompetencjami, narzędziami pracy, komunikacją, dostępnością informacji oraz zasobów. Mechanizmy te powinny być dopasowane do realizowanych celów, potrzeb i ryzyk funkcjonowania poszczególnych stanowisk pracy oraz całego urzędu.

## **METODYKA WDRAŻANIA MODELU ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO**

Wdrażanie modelu zarządzania strategicznego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oparto na metodologii wdrożenia Zrównoważonej (Strategicznej) Karty Wyników – Balanced Scorecard (BSC). Dostosowanie metodologii BSC polegało na uwzględnieniu w modelu zarządzania strategicznego WUP:

- Przepisów prawa określających zasady funkcjonowania Systemu Kontroli Zarządczej wynikających z Ustawy o finansach publicznych;
- Zasad planowania budżetu zadaniowego dla wojewódzkich jednostek organizacyjnych;

- Zasad zarządzania procesami;
- Zasad zarządzania ryzykiem i projektami Wojewódzkiego Urzędu Pracy;
- Zasad formułowania i zarządzania przez cele Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

Uwzględnienie tych zasad było niezbędne z racji tego, iż wprowadzają one do funkcjonowania urzędu wiele wymagających integracji technik, metod i wymagań oraz sposobów postępowania. Wszystkie zasady funkcjonowania modelu opierają się na podejściu P-D-C-A (*Plan – Do – Check – Act*). Obejmują wyznaczanie, realizację, monitorowanie i doskonalenie realizacji celów. W dotychczasowej praktyce pracy urzędu każdy z powyżej przedstawionych zbiorów zasad funkcjonował bez powiązania z innymi. Przykładowo cele procesów wyznaczane były bez uwzględnienia celów strategicznych. Podobnie nie poddano identyfikacji ryzyk realizacji celów strategicznych. W celu eliminacji tego niekorzystnego z punktu widzenia skuteczności realizacji strategii stanu, zaprojektowano etapową metodykę wdrażania modelu zarządzania strategicznego.

- Etap I           Zwiększenie świadomości i wiedzy pracowników urzędu na temat zasad, technik i narzędzi zarządzania strategicznego.
- Etap II           Identyfikacja wymagań i uwarunkowań otoczenia urzędu.
- Etap III          Weryfikacja stopnia realizacji dotychczasowej strategii oraz celów i priorytetów urzędu.
- Etap IV          Przeprowadzenie samooceny funkcjonowania urzędu z wykorzystaniem zasad: Samooceny Systemu Kontroli Zarządczej/SWOT/CAF.
- Etap V           Weryfikacja i redefinicja misji i wizji Wojewódzkiego Urzędu Pracy.
- Etap VI          Identyfikacja Celów Strategicznych, których realizacja jest niezbędna dla potrzeb spełnienia misji i wizji WUP.
- Etap VII         Identyfikacja mierników stopnia realizacji celów strategicznych, misji i wizji.
- Etap VIII        Określenie odpowiedzialności za realizację poszczególnych celów strategicznych.
- Etap IX          Weryfikacja i wdrożenie zasad zarządzania projektami wewnętrznymi WUP.
- Etap X           Identyfikacja i uruchomienie projektów inicjatyw strategicznych niezbędnych dla osiągnięcia celów strategicznych, misji i wizji.



- Etap XI Weryfikacja i wdrożenie zasad zarządzania procesami i ryzykiem realizacji strategii, misji i wizji WUP.
- Etap XII Przegląd i weryfikacja architektury procesów WUP.
- Etap XIII Identyfikacja ryzyk realizacji misji, wizji i strategii WUP oraz procesów i projektów je realizujących.
- Etap XIV Określenie i wdrożenie zasad monitorowania realizacji strategii w powiązaniu z monitorowaniem realizacji celów procesów, projektów oraz ryzyk.
- Etap XV Weryfikacja i wdrożenie zasad planowania i zarządzania budżetem zadaniowym.
- Etap XVI Weryfikacja i dostosowanie struktury organizacyjnej, zadań, uprawnień i odpowiedzialności zdefiniowanych w Regulaminie Organizacyjnym i innych dokumentach zarządczych do wymagań misji, wizji i strategii urzędu.
- Etap XVII Weryfikacja i wdrożenie zasad oceny pracowników z uwzględnieniem odpowiedniej oceny wpływu odpowiednich pracowników właściwych szczebli zarządzania na realizację misji, wizji i strategii urzędu.
- Etap XVIII Zaprojektowanie i wdrożenie systemu przeglądów realizacji strategii.
- Przedstawiona metodyka jest rozwiązaniem docelowym, które z odpowiednimi modyfikacjami powinno być stosowane przez Wojewódzki Urząd Pracy również w przyszłości.

## REKOMENDACJE

Przeprowadzone działania projektowe doprowadziły do powstania licznych rekomendacji, których realizacja powinna wzmocnić skuteczność wdrożenia strategii oraz wprowadzić system zarządzania Wojewódzkiego Urzędu Pracy na kolejny poziom zaawansowania w doskonaleniu sprawności organizacyjnej.

Najistotniejsze z rekomendacji to:

- 1) Dokonać redefinicji zasad zarządzania projektami i ryzykiem oraz budżetem zadaniowym, w celu maksymalizacji wsparcia realizacji strategii urzędu;

- 2) Przeprowadzić szczegółową redefinicję architektury procesów oraz mapowanie procesów i ich wzajemnych powiązań z uwzględnieniem wymagań strategii WUP;
- 3) Dokonać redefinicji zapisów Regulaminu Organizacyjnego określających zadania, obowiązki i uprawnienia kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie realizacji celów strategicznych;
- 4) Dokonać redefinicji zasad oceny pracowników, zaprojektować i wdrożyć mechanizmy oceny poziomu kompetencji, zdolności i umiejętności pracowników urzędu oraz ich skuteczności i zaangażowania w realizację celów strategicznych;
- 5) Zaplanować i wdrożyć projekt zwiększający świadomość kadry zarządzającej oraz pracowników urzędu, że System Kontroli Zarządczej jest systemem zarządzania urzędem, integrującym w sobie: system zarządzania strategicznego, system zarządzania procesami, system zarządzania projektami, system zarządzania ryzykiem, system zarządzania budżetem zadaniowym.

**WYDAWCA: WOJEWÓDZKI URZĄD PRACY W KRAKOWIE  
WSPARCIE DLA ROZWOJU PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA  
W MAŁOPOLSCE**

pl. Na Stawach 1

30-107 Kraków

Tel. 12 42 87 870

Fax 12 42 29 785

e-mail: [kancelaria@wup-krakow.pl](mailto:kancelaria@wup-krakow.pl)

[www.wup-krakow.pl](http://www.wup-krakow.pl)

**Egzemplarz bezpłatny**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPOJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego