

dr Roman Batko

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZASTOSOWANIE NOWOCZESNYCH NARZĘDZI ZARZĄDZANIA W WUP JAKO ODPOWIEŹ NA RADYKALNE ZMIANY ZADAŃ I OTOCZENIA ORGANIZACJI

Streszczenie

W artykule wskazuję na potrzebę zastosowania zarządzania procesowego (BPM) oraz wybranych elementów zarządzania jakością (TQM, standard ISO 9001), jako tych, które od wielu lat są wykorzystywane w skutecznym zarządzaniu organizacjami biznesowymi i publicznymi, a – ze względu na zmienność otoczenia, warunków prawnych, wymagań klientów i interesariuszy WUP – mogą i powinny mieć zastosowanie w tej organizacji.

Słowa kluczowe: nowoczesne narzędzia zarządzania, zarządzanie procesowe (BPM), zarządzanie jakością (TQM, ISO 9001), zarządzanie zmianą (CR)

Summary

In this paper I recommend using business process management (BPM) and also some of the elements of quality management (TQM, ISO 9001 standard), which have been used effectively in managing business and public organizations. I propose that they can be used in WUP (Provincial Labour Agency), especially as the environment of WUP itself is undergoing changes regarding legal, client and stakeholders' requirements.

Key words: modern management tools, business process management (BPM), quality management (TQM, ISO 9001), change management (CM).

Wprowadzenie

Zmienność otoczenia, warunków prawnych, celów strategicznych i politycznych, wymagań klientów i interesariuszy Wojewódzkich Urzędów Pracy stanowi praw-

dziwe wyzwanie dla kadry menedżerskiej. Równocześnie odpowiedzialność za osiągnięcie wyznaczonych celów, realizację zadań ustawowych i realizację regionalnej polityki wobec rynku pracy nakazuje sięgać po narzędzia pozwalające lepiej radzić sobie z nowymi wymaganiami. W różnorodności jest oczywiście uroda, ale rodzi też ona problem wyboru. Po które narzędzia sięgnąć? Które wniosą trwałą wartość do organizacji, a które są tylko chwilową modą na rynku idei? Jak wreszcie wdrożyć wybrane narzędzia, aby przyniosły oczekiwane skutki, a nie zakończyły się porażką ze względu na opór pracowników wobec zmiany?

Celem niniejszego artykułu będzie, przyjmując założenie, że nowoczesne idee w zakresie zarządzania zostały wykreowane i upowszechnione, próba odpowiedzi na pytanie, jak zastosować je w praktyce zarządzania WUP, a równocześnie oddalić w czasie rozczarowanie i odrzucenie, choćby do chwili, kiedy wdrożone nowe rozwiązania przyniosą wymierne korzyści. W mojej opinii, to właśnie niecierpliwość w odniesieniu do efektów wdrożonych zmian, prowadzi do natychmiastowego rozczarowania i odrzucenia nowych idei, a co za tym idzie wymusza poszukiwanie kolejnych, właśnie wykreowanych (czy upowszechnionych) nowości i powtarzanie cyklu. Artykuł oparty jest o studium przypadku małopolskiego WUP, gdzie rozpoczęto prace nad wdrożeniem zarządzania procesowego (BPM) i wybranych elementów TQM. Przypadek jest o tyle ciekawy, że jest to pierwszy WUP w Polsce, który podjął się modernizacji swojego zarządzania przy pomocy przywołanych narzędzi.

Zaproponowany w artykule ogląd organizacji umieszczony jest w nurcie interpretatywnym, który stawia pytania o nierozłączność procesu badania i zmieniania rzeczywistości organizacyjnej. „Nauki o zarządzaniu, jak pisze Ł. Sułkowski, przejściowo deklarując orientację neopozytywistyczną, w sferze epistemologicznej poszły bardziej w kierunku pragmatycznym, a więc są raczej nastawione na projektowanie i zmienianie świata niż na jego czyste odzwierciedlanie i opisywanie”¹. W metodologii tej, przyjętej również przeze mnie, interpretujący badacz nie stoi obok organizacji, starając się nie ingerować w procesy w niej zachodzące, ale wprost przeciwnie, jest aktywnie zaangażowany w projektowanie i wdrażanie zmiany. Zastosowana metoda obserwacji uczestniczącej jest jedną z metod stosowanych w etnografii organizacji. Możliwość analizowania zjawisk, jakie zachodzą wewnątrz organizacji jest często niemożliwa przy zastosowaniu innej metody. Uczestniczenie w projekcie zmiany, na równych prawach z pozostałymi członkami organizacji (choć ze specjalistyczną wiedzą, która jest warunkiem zaproszenia do projektu) pozwala poznać, coś co M. Kostera uważa za niezwykle ważne z antropologicznego punktu widzenia, tzw. milczącą wiedzę (*tacit knowledge*), wyrażającą się w działaniu fachowca, który potrafi dobrze wykonać swoją pracę, lecz nie zastanawia się jakie kierują nią zasady². Małopolski WUP w 2007 roku rozpoczął realizację projektu „Opracowanie i wdrażanie sy-

¹ Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2005, s. 79.

² M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa 2005, s. 116.

stemu zarządzania procesowego” w ramach Działania 1.1 SPO RZL „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy”. współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego. Uczestnicząc w realizacji tego projektu jako ekspert zewnętrzny, ale jak już podkreślałem, z czasem coraz mocniej „wtapiający się” w codzienność organizacyjnego życia, mogłem przy pomocy metod jakościowych dokonać analizy uruchomionego procesu zmiany. Dodać należy, że proces ten nie jest zakończony, dlatego uwagi poczynione w niniejszym artykule mają charakter propedeutyczny i wymagać będą w przyszłości weryfikacji i pogłębionej refleksji. Spodziewać się można, że zarządzanie procesowe uruchomione zostanie w wielu obszarach aktywności WUP w 2009 roku, a widoczne efekty będzie można poznać w roku 2010.

Mody na rynku idei w zakresie zarządzania

Clark i Greatbatch³ zauważyli, że okres życia mód w zakresie zarządzania jest w ostatnich latach coraz krótszy. Sugerują, że menedżerowie stają się bardziej sceptyczni, bardziej świadomi okoliczności, w jakich mody są kreowane, ale równocześnie angażują się, na o wiele głębszym niż dotychczas poziomie, w krytyczne kwestionowanie teoretycznych i empirycznych podstaw nowych idei. Dzięki badaniom prowadzonym od 1993 roku przez jedną z największych światowych firm doradczych Bain and Company w ponad 70 krajach, na różnych kontynentach, zatytułowanym *Management Tools & Trend*, możemy dowiedzieć się o jakich ideach, metodach i narzędziach w dziedzinie zarządzania mówimy we współczesnym świecie.

N. Thawesaengskulthai i J. Tannock⁴ referując wyniki badań z 2005 roku, zwracają uwagę na fakt, że wśród 25 narzędzi wskazanych przez 960 dyrektorów uczestniczących w badaniach, najważniejsze to TQM (*total quality management*) i BPR (*business process reengineering*); ważne też okazały się: *Six Sigma*, *benchmarking*, *knowledge management*, *change management* i *balanced scorecard*. Zarazem istotne jest, że zarówno TQM, jak i BPR wskazywane są systematycznie w badaniach od 1993 roku i zajmują w statystykach wyboru i satysfakcji wysokie miejsca. Thawesaengskulthai i Tannock wskazują na utrwalone w literaturze przedmiotu cykl życia mody (*fashion life cycles*), składający się z takich etapów, jak:

- wykreowanie (*invention*);
- upowszechnienie (*dissemination*);
- zastosowanie (*acceptance*);
- rozczarowanie (*disenchantment*);
- odrzucenie (*decline*).

³ T. Clark, D. Greatbatch, *Management Fashion as Image-Spectacle: The Production of Best-Selling Management Books*, „Management Communication Quarterly” 3 (17)/2004, s. 396–424.

⁴ N. Thawesaengskulthai, J. Tannock, *Fashion Setting in Quality Management and Continuous Improvement*, „International Studies of Management & Organization”, 2 (38)/2008, s. 5–24.

Zauważają jednak, że w przypadku mody w obszarze zarządzania mechanizm ten działa nieco inaczej. Ponieważ przepływ idei pomiędzy różnymi kulturami jest – poprzez procesy globalizacyjne – dużo łatwiejszy, idee krążą i uzyskują nowy wymiar, a czasami – po przekształceniach – wracają do miejsca powstania. Zatem trzeba nieco inaczej spojrzeć na rozczarowanie i odrzucenie – etapy te mogą zostać zastąpione przez modyfikację, tak jak miało to miejsce w przypadku japońskiego modelu TQC, zmodyfikowanego w Ameryce do TQM, czy z kolei amerykańskich, jakościowych norm militarnych, które dały początek rodzinie norm ISO 9000. Etap zastosowania (*acceptance*) jest coraz krótszy, a przecież wdrożenie trwałej zmiany i dostrzeżenie wymiernych efektów wymaga czasu. Znakomicie zilustrował tę sytuację G. Morgan⁵ przywołując metaforę „polowania na jelenia”:

„Myśliwi wyruszają na polowanie do lasu, zabijają jelenia i niosą go do domu.

Czy tak?

No, niezupełnie.

Niosą ciało zwierzęcia, ale istota żyjącego jelenia pozostaje w lesie.

To samo zdarza się w przypadku wielu projektów doskonalenia organizacji.

Menedżerowie idą zapolować na odpowiedni program lub koncepcję zmiany ich organizacji. Kiedy jednak stosują go »po powrocie do domu«, górę bierze codzienna rzeczywistość i wyniki często rozczarowują. Owszem, są trofea, jak zawieszane na ścianie certyfikaty, ale istota tego, co usiłowano osiągnąć za pomocą programów, jakoś przepada”.

Musimy pamiętać nie tylko o cierpliwości, ale też o tym, by zmian nie wprowadzać powierzchownie, tylko zejść z nimi do głębokich warstw kultury organizacyjnej i zaangażować jak największą grupę pracowników tak, aby stali się orędownikami zmiany. Istotne, jeśli nie kluczowe, staje się zatem bardzo precyzyjne zaplanowanie całego procesu wdrożenia, szkoleń i pokazania korzyści, jakie da to organizacji i zatrudnionym tam ludziom. Pracownicy pójdą za czymś, co ewidentnie ma wartość, ale to najpierw menedżerowie muszą być przekonani, że dana idea naprawdę wartość przyniesie, bo inaczej ich głos zabrzmii fałszywie.

Zarządzanie procesowe (BPM)

Zarządzanie zmianą – jak pisze D. Bourne⁶ – polega na wdrażaniu i nadzorowaniu nowych zasad i praktyk zarządzania w organizacjach w celu poprawienia ich wyników bądź wprowadzenia zmiany strategicznej. Z taką potrzebą mamy do czynienia w przypadku WUP, skoro zadania zlecone tej instytucji – choćby

⁵ G. Morgan, *Wyobraźnia organizacyjna. Nowe sposoby postrzegania, organizowania i zarządzania*, PWN, Warszawa 1993/2001, s. 204–205.

⁶ D. Bourne, *Zarządzanie zmianą i badanie wartości organizacji z użyciem techniki siatki reperuaru*, [w:] M. Koster (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 501.

zarządzanie licznymi priorytetami w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) na lata 2007–2013, największego w historii Unii Europejskiej programu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (ponad 11,4 mld EUR) – powodują gwałtowne zmiany struktury organizacyjnej, podwajanie w bardzo krótkim czasie zatrudnienia, pilną potrzebę wprowadzania nowych, niedoświadczonych pracowników do działalności operacyjnej, konieczność współpracy wielu komórek organizacyjnych i zarządzanie projektami. Z drugiej strony wzrasta liczba klientów (aplikanci PO KL) i interesariuszy WUP, pojawia się konieczność zarządzania olbrzymimi budżetami w ramach konkursów na unijne środki pomocowe, działania sprawnego, dotrzymywania terminów, radzenia sobie ze wzrastającym ryzykiem. W takiej sytuacji wdrażanie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania jest niezbędne, aby organizacja mogła przetrwać i rozwijać się. Jak już wspomniałem, jednym z takich narzędzi jest zarządzanie procesowe.

Jeżeli prześledzimy rozwój różnych form organizowania pracy, zauważymy, że w rzemieślniczym warsztacie jedna osoba, co najwyżej kilka, ściśle ze sobą współpracujących, odpowiedzialnych było za wykonanie wszystkich zadań: przyjęcie zamówienia, zabezpieczenie surowców do produkcji, narzędzi, wykonanie zlecenia i jego rozliczenie – realizowało zatem wszystkie procesy, mając pełną świadomość czynności, które im towarzyszą i ich wzajemnych zależności. Rozwój przemysłu i nowoczesne technologie doprowadziły do specjalizacji, a w konsekwencji do grupowania specjalistów w komórkach organizacyjnych. Takie funkcjonalne organizowanie było pragmatyczną odpowiedzią na problemy z zarządzaniem. Łatwiej było zarządzać wyspecjalizowaną, wydzieloną grupą pracowników, wskazując na ich kierownika doświadczonego specjalistę, który powinien posiadać poziom mistrzowski w danej dziedzinie specjalizacji. Nie oznaczało to, że procesy opisane w warsztacie rzemieślniczym zniknęły w dużej organizacji. Nie, one zawsze tam były, ale pracownicy koncentrując się na wykonywaniu zadań w ramach coraz bardziej zawężonych specjalizacji, tracili je z pola widzenia. Przypomina to nieco sytuację, kiedy podejmiemy zbyt blisko obrazu. Koncentrujemy się na szczególe, wiemy o nim wszystko, ale czy jest to ta sama wiedza, którą pozyskamy patrząc na obraz⁷?. Zarządzanie procesowe, którego popularność rozpoczyna się w 90. latach XX wieku jest takim powrotem do oglądu całości. Pracownicy powinni wiedzieć, czemu służy ich praca, jaki mają wpływ na wyrób finalny, jak wiele zależy od jakości pracy na ich stanowisku dla ostatecznego zadowolenia klienta. Ma też sprzyjać integracji, poprawie komunikacji wewnętrznej i lepszemu wykorzystaniu zasobów. Proces jest zbiorem wzajemnie powiązanych zadań (czynności) – zainicjowanych jako odpowiedź na pojawiającą się potrzebę – które mają doprowadzić do uzyskania takiego rezultatu, jakiego oczekują klienci czy szerzej – interesariusze procesu⁸. Z tej definicji wynikają dwie bardzo ważne konsekwencje: proces nie jest

⁷ M. Hammer, *Reinżynieria i jej następstwa*, PWN, Warszawa 1996/1999.

⁸ A. Sharp, P. McDermott, *Workflow Modeling. Tools for Process Improvement and Application Development*, Artech House, Norwood 2001, s. 32.

przypadkowym zbiorem czynności oraz fakt, że wynik procesu będzie uważany za efektywny z perspektywy odbiorcy, a nie wykonawcy. Zwłaszcza widoczne jest to w usługach, które mając charakter interakcyjny, zakładają wzajemność usługodawcy i usługobiorcy, a nawet w niektórych sytuacjach udział usługobiorcy w roli współpracownika, a zatem uwzględnianie wymagań i potrzeb klienta staje się warunkiem wstępnym projektowania jakiegokolwiek systemu⁹.

Etapy projektowania i wdrażania BPM

Pierwszym zadaniem, umożliwiającym rozpoczęcie prac nad BPM jest powołanie zespołu wraz z liderem, który będzie odpowiedzialny za opracowanie mapy procesów organizacji. Mapa ta powinna dać odpowiedź na poziomie najbardziej ogólnym, w jaki sposób zamierzamy organizować realizację usług podstawowych, wynikających z aktów prawnych, statutu, strategii, polityk itp. i skierowanych do klientów zewnętrznych. Procesy te nazywamy głównymi i należą do nich w WUP: „Strategie dla rynku pracy”, obejmujący m.in. badania, analizy, programowanie i współpracę z partnerami rynku pracy, „Wdrażanie programów i projektów regionalnych” w tym PO KL czy „Usługi rynku pracy” z poradnictwem zawodowym, prowadzeniem szkoleń itp. Pozostałe procesy pełnią rolę pomocniczych w stosunku do procesów głównych i dotyczą zarządzania zasobami ludzkimi, finansami, infrastrukturą, informacją i realizacją zakupów. Osobną kategorię tworzy proces „Strategicznego zarządzania organizacją”, zawierający obok kreatywnych i strategicznych działań kierownictwa WUP, obszar doskonalenia organizacji – działań kontrolnych, audytowych, reagowania na niezgodności/potencjalne niezgodności poprzez działania korygujące i zapobiegawcze. Mapa procesów pozwala nam się zorientować w podstawowych aktywnościach organizacji, wskazuje na powiązania pomiędzy procesami z grupy procesów głównych i pomocniczych, a zatem jej poziom jest ideowy, konceptualny.

Następnym etapem jest modelowanie procesów, polegające na określeniu wejść (inputs) uruchamiających proces, niezbędnych zasobów potrzebnych do realizacji procesu, sporządzenie *workflow* – diagramu przepływu pracy: zadań, decyzji, ścieżek paralelnych i wreszcie określenie wyjść (*outputs*) z procesu. Wejścia do procesu zawierają niezbędną dokumentację, akty prawa zewnętrznego i wewnętrznego, strategię i inne planistyczne dokumenty, procedury i instrukcje oraz formularze. Wiedząc o zależności występującej pomiędzy procesami, powinniśmy pamiętać, że wyjścia z jednego procesu mogą stać się wejściami do kolejnego procesu. Tak więc wejściami będą też raporty, analizy, sprawozdania itp. oraz wyniki badań dotyczące potrzeb klientów i interesariuszy procesów. To właśnie przekształcanie wejść w pożądane wyjścia, tworzące wartość dodaną jest istotą procesu. Podczas modelowania procesów wychodzimy od opisu *as – is*,

⁹ A.M. Smith, M. Fischbacher, F.A. Wilson, *New Service Development: From Panoramas to Precision*, „European Management Journal” 5 (25)/2007, s. 370–383.

czyli takiego, który uwzględni aktualny stan realizacji procesu w organizacji, zmierzając do stanu *to – be*, nowego modelu, który uwzględni zidentyfikowaną potrzebę zmiany. Kiedy mówimy o modelowaniu procesu, to mamy na myśli nie tylko określenie sekwencji zadań, ale również określenie niezbędnych zasobów. Edvardsson i Olsson¹⁰ wskazują na ważne aspekty, które w czterech obszarach zasobów powinniśmy uwzględnić:

- zasoby ludzkie – umiejętności i wiedza, zdolność do kreowania zmiany i uczestniczenia w niej;
- klienci – rozumienie ich życzeń i oczekiwań, umiejętność identyfikacji poziomu wiedzy klientów, skuteczne zaprojektowanie interfejsu – platformy wymiany informacji;
- zasoby fizyczne/techniczne – budynki, technologia, lokalizacja, system komunikacyjny;
- organizacja i zarządzanie – struktura i hierarchia, łańcuch dostaw, zarządzanie relacjami z klientami (CRM).

Włączenie odpowiednich zasobów w model zarządzania procesem jest jednym z podstawowych zadań menedżerskich. Każde zadanie – w odniesieniu do struktury organizacyjnej – ma swojego wykonawcę; określić należy również osobę nadzorującą, a jeżeli jest to uzasadnione – współpracowników i osoby, które trzeba poinformować po zakończeniu zadania. Zadania powinny zostać powiązane z dokumentacją na wejściu i na wyjściu, a więc niezbędnym otoczeniem prawnym, drukami i formularzami, a także aplikacjami informatycznymi, które wspierać mają wykonanie zadania.

Dla każdego procesu wyznacza się mierzalne cele, stanowiące podstawę monitorowania skuteczności i efektywności w odniesieniu do systematycznie gromadzonych danych, prezentowanych w postaci raportów w ustalonych terminach. Jak piszą Fließ i Kleinaltenkamp¹¹ brak podejścia procesowego może prowadzić do pułapek w wewnętrznej koordynacji działań i kooperacji komórek, do dublowania czynności, generowania dodatkowych kosztów i nieracjonalnego angażowania zasobów. 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). Radykalnym, ale jak sądzę koniecznym, podejściem do symulacji jest rozważanie, równocześnie z pożądanym przebiegiem procesu – antyprocesu. Zwierciadlanego odbicia zaplanowanego procesu *à rebours*. Wystąpienie anty-

¹⁰ B. Edvardsson, J. Olsson, *Key Concepts for New Service Development*, „The Service Industries Journal” 2 (16)/1996, s. 140–164.

¹¹ S. Fließ, M. Kleinaltenkamp, *Blueprinting the Service Company: Managing Service Processes Efficiently*, „Journal of Business Research” 4 (57)/2004, s. 392–404.

procesu jest prawdopodobnie i przypomina walkę materii z antymaterią o panowanie w przestrzeni. Zatem, czy będzie raczej „coś” – takie, jakie zamierzaliśmy, czy raczej „nic” – porażka i katastrofa? To oswajanie ryzyka, przewidywanie go, możliwe jest, jeśli szczegółowo zaplanujemy przebieg procesu, uwzględnimy największą z możliwych liczbę danych opisujących go, a jeszcze lepiej jeżeli wesprzemy te działania odpowiednim oprogramowaniem, które ułatwi wychwycenie optymalnych rozwiązań, a przede wszystkim skróci czas oczekiwania na wyniki. Działania symulacyjne na procesach są tanie i bezpieczne, bo nie manipulujemy na żywym organizmie, nie wdrażamy nieprzetestowanych rozwiązań. Łatwiej nam też zobaczyć i zrozumieć to, co ukryte.

Wybrane elementy TQM i standardu jakościowego ISO 9001:2008

Systematyczna analiza i nacisk na funkcje kontrolne – jak piszą Smith, Fischbacher i Wilson¹² – pozwala zmierzyć się z największym problemem dotyczącym usług – ich heterogenicznością, brakiem powtarzalności i zmiennością. To właśnie wprowadzanie standardów, przemyślanych, skonceptualizowanych idei pozwala antycypować i eliminować potencjalne problemy w modelu usługi. Takim narzędziem, które pozwala systemowo spełniać powyższy postulat jest standard jakościowy ISO 9001:2008 oparty na założeniach filozofii TQM (*Total Quality Management*) postulującej samokontrolę i ciągłe doskonalenie. W centrum aksjologicznym TQM znajduje się klient, jako najwyższa wartość, i to jemu podporządkowane są wszystkie działania organizacji. Przywódca ma nie tyle nadzorować pracę, co budować strategię, wyznaczać cele i rozbudzać wśród pracowników ambicję doskonalenia. Jakość nie jest wartością dodaną, ale podstawowym efektem funkcjonowania procesów, które przekształcają organizację z hierarchicznej w horyzontalną, zależną od samodzielnych, kompetentnych i nieustannie szkolących się ludzi. To właśnie prawidłowe zarządzanie komunikacją wewnętrzną i komunikacją z klientem oraz transfer wiedzy, ma pozwalać organizacjom zarządzanym przez jakość na budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej, a elastyczność i mobilność – niwelować współczesne „turbulencje zarządcze”¹³. Obok wielu definicji TQM, oryginalnie, ale równocześnie wnosząc aspekt praktyczny, brzmi koncepcja A. Bliklego¹⁴, który zwraca uwagę na trzy zasady leżące u jej podstaw:

- zasadę doskonalenia (stałego doskonalenia);

¹² A.M. Smith, M. Fischbacher, F.A. Wilson, *New Service Development: From Panoramas to Precision*, „European Management Journal” 5 (25)/2007, s. 376.

¹³ R. Batko, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009 (w druku).

¹⁴ A. Blikle, *Doktryna Jakości*, [w:] Prezentacja z III Sesji Międzynarodowej Szkoły Jakości, 16–18 maja 2001 r.: http://www.umbrella.org.pl/archiwum/doc/doktryna_jakosci.htm w dniu 3 stycznia 2009.

- zasadę racjonalności (myślenia systemowego);
- zasadę jedności (współpracy i życzliwości).

Wskazane powyżej zasady pozwalają zauważyć w normie ISO 9001:2008 te wartości, które może wnieść również dla organizacji nienastawionych na przynoszenie zysku.

Proces stałego doskonalenia oparty jest na modelu opracowanym przez W. Deminga określanym kołem Deminga lub modelem PDCA. Planujemy nasze 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 wyzwaniem płynącymi ze strony klientów, rozwoju technologicznego, otoczenia prawnego i konkurencyjnego. Norma ISO 9001 wprowadza w tym kontekście trzy narzędzia: audyty wewnętrzne, działania korygujące i działania zapobiegawcze. Audyty wewnętrzne, prowadzone przez przeszkolonych pracowników, z jednej strony mają motywować do systematycznego nadzorowania procesów, a z drugiej są okazją do wzajemnego namysłu – audytowanych i audytujących nad zgodnością działań z wymaganiami oraz szansą na udoskonalenie procesu. Wykryte niezgodności nie powinny być podstawą karania pracowników, ale podejmowania działań doskonalących – tylko wtedy audyt będzie pełnił zamierzoną rolę – dialogicznego wspierania się pracowników, a nie narzędzia represji. Jeżeli niezgodność zostanie wykryta (samokontrola, nadzór kierowniczy, audyt wewnętrzny, 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 sprowadzą 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 nie jest czekanie na wystąpienie niezgodności, ale podejmowanie działań zapobiegawczych na podstawie analizy ryzyka wystąpienia niekorzystnych dla organizacji potencjalnych zdarzeń oraz analizy wyników badania percepcji klientów.

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. Jak pisze B. Koźuch¹⁵, „system oznacza zestaw składników,

¹⁵ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa 2004, s. 120.

między którymi zachodzą wzajemne stosunki i gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio. (...) Organizacja jest systemem otwartym, a zatem wchodzi w interakcje z otoczeniem, podlega jego wpływowi i odwrotnie sama wpływa, a co najmniej usiłuje to czynić¹⁶. Opisane we wcześniejszej części artykułu 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.

Aspekt 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. Jak pisze J. Tischner¹⁶:

„greckie słowo *ethos* ma wiele znaczeń. Między innymi wskazuje ono na miejsce, w którym roślina może rozwijać się bez przeszkód, może żyć, przynosić owoc. Także bezpieczna kryjówka dzikiego zwierzęcia jest jego *ethosem*. *Ethos* to tyle co »środowisko«, »domostwo«, pole życia wszelkiej istoty żywej. Aby istota żywa mogła przynosić »swoją owoc«, musi wprawdzie znaleźć sobie właściwy *ethos*.

Coś podobnego dzieje się z człowiekiem. Człowiek, aby żyć, rozwijać się i być sobą, także potrzebuje *etosu*. Ale *ethos* człowieka jest szczególny. Wytwarzają go nie tylko powietrze, ziemia, woda, lecz przede wszystkim środowisko ludzkie, inni ludzie. Człowiek poszukuje sobie miejsca wśród ludzi. Poszukuje dla siebie takiej pracy, która byłaby jego pracą. Poszukuje ludzi, wśród których nie musiałby udawać. Poszukuje kogoś, z kim mógłby związać swój los. Człowiek jest z natury istotą etyczną, to znaczy kimś, dla którego problem etosu jest zarazem problemem własnego bytu. Jeśli odkryje, gdzie, wśród jakich spraw, z jakimi ludźmi wiąże się jego *ethos*, może przynieść owoc obfity. Jeżeli tego nie znajdzie, będzie żył jako istota obca samej sobie¹⁷.

Jeżeli tak właśnie odczytywać będziemy powinność menedżerską budowania jedności organizacji, jako budowanie wspólnego i przyjaznego etosu, to mamy szansę mężnie zmierzyć się z niepewnością i nieustanną potrzebą dostosowań i zmian. Lęk przed nieznanym oswoja poczucie bycia we właściwym miejscu, z właściwymi ludźmi.

Narzędzia mogą być pomocne, ale nie zastąpią wizji i celów strategicznych. To dzięki nim organizacje stają się unikatowe, a ludzie, którzy je tworzą – wyjątkowi.

To tak jak w historii o dwóch murarzach (za J. Santorskim):

Jeden z nich zapytany: Co robisz? odpowie: Muruję.

A drugi: Buduję katedrę.

¹⁶ J. Tischner, *Etyka wartości i nadziei*, [w:] D. von Hildebrand i in. (red.), *Wobec wartości*, W drodze, Poznań 1982, s. 52–53.

Zakończenie

Podjęta przez małopolski WUP próba usprawnienia zarządzania organizacją poprzez wdrożenie zasad zarządzania procesowego i wykorzystania takich elementów TQM, jak stałe doskonalenie, audyt wewnętrzny czy standaryzacja usług jest już faktem. Warto jednak spojrzeć na korzyści, które proces zmiany przynosi, a także zapytać o przeszkody, które należało przezwyciężyć. W mojej opinii, w tej fazie realizacji projektu, wymierną i najważniejszą korzyścią jest zidentyfikowanie procesów (wraz z licznymi podprocesami), jakie występują w WUP. Tym samym powstała mapa procesów, pokazująca ich zależności, a zarazem wyznaczająca ścieżki komunikacji i konieczność uwzględniania w swojej pracy wyników i oczekiwań innych liderów procesów. Nowoczesna administracja odchodzi coraz częściej od sztywnych procedur, z którymi nieodłącznie kojarzyła się od czasów wprowadzenia weberowskiego modelu, na rzecz skutecznych procesów, opomiarowanych mierzalnymi celami i zarządzanych w zgodzie ze strategią organizacji, ale za to w dużej autonomii delegowanych uprawnień. Opis procesu sprzyja zarządzaniu wiedzą i to na najbardziej rudymenarnym poziomie, bo wiedzy podstawowej, która niezbędna jest do wykonywania zadań na stanowisku pracy. Opis ten przynosi takie informacje, jak zasady realizacji zadania, podstawowe akty prawne, niezbędne wzory formularzy, odwołania do programów komputerowych, których używa się do realizacji danego zadania, jednoznaczne wskazanie nie tylko wykonawcy czynności, ale też osoby nadzorującej wykonanie zadań, współpracowników, konsultantów i osoby, które należy poinformować o wykonaniu zadania. Do każdego zadania można przypisać mierzalny cel operacyjny i określić sposób jego monitorowania. Widać zatem bardzo wyraźnie konieczność traktowania organizacji, jako systemu. Powiązane systemowo zostają, właśnie dzięki procesom, środowisko pracy, środowisko dokumentów, środowisko informatyczne i inne zasoby, a hierarchiczny model zarządzania funkcjonalnego uzupełniany zostaje poprzez poziome struktury zorientowanych na realizację celów procesów. Powiązanie tych elementów można sprawdzać w przyjętym narzędziu audytu wewnętrznego, który będąc metodą jakościową, opartą głównie na wywiadzie, rozmowach z pracownikami, integruje stosowaną do tej pory kontrolę wewnętrzną i audyt organizacyjny (np. finansowy i prawny). W wyniku audytu powstaje nie tylko protokół z wykazem niezgodności, ale pojawiają się scenariusze doskonalenia – działania korygujące i zapobiegawcze. Wynikające z perspektywy jakościowej rozpoznawanie i uwzględnianie w działaniu wymagań klientów sprzyja też standaryzowaniu usług, a zatem poszukiwaniu ich optymalnego modelu, zapewnianie powtarzalności na ustalonym poziomie jakościowym, ale również reagowaniu na ryzyko, zmieniające się otoczenie prawne i ciągle doskonalenie.

Zagrożenia dla procesu zmiany, które można było zaobserwować podczas prac wdrożeniowych w WUP można sprowadzić do trzech obszarów: opór ludzi, słabe wsparcie narzędziowe i brak wystarczającej liczby dobrze przygotowanych szkoleń. Wprowadzanie zmiany jest procesem, który ze swojej natury powoduje

naruszenie *status quo*, a tym samym opór wielu pracowników, którzy czują się zagrożeni. Zmiana musi być zaplanowana, pracownicy muszą wiedzieć, jaki jest jej cel i korzyści, jakie są wymagania, które się im stawia, a także powinni mieć zapewnione bezpieczeństwo uzupełniania brakującej wiedzy w odpowiednich szkoleniach. Kluczową rolę w skutecznym wprowadzeniu zmiany odgrywa dyrekcja, a zwłaszcza jej determinacja, która powinna być demonstrowana wobec protestów, nie mówiąc o bojkocie. Bardzo dużym zagrożeniem dla skutecznego wprowadzenia zarządzania procesowego jest wybór niedostosowanego do organizacji narzędzia informatycznego. Od jego kompleksowości, ale też intuicyjności interfejsu, łatwości obsługi i przydatności w codziennej pracy zależeć będzie sukces wdrożenia. Łatwo można sobie wyobrazić sytuację odwrotną, kiedy niskiej jakości *software* niweczy pracę i zaangażowanie wielu ludzi, a projekt zmiany nie przynosi założonych rezultatów. Na koniec kwestia odpowiednio dobranych szkoleń. Dobre szkolenia i warsztaty są niezbędne dla wspierania zmiany, to dzięki nim wypracowany zostaje metajęzyk projektu. Pracownicy posługują się jednym kodem, pojęcia oparte są na wspólnym wewnątrzorganizacyjnym słowniku. Warsztaty dostarczają praktycznych umiejętności stosowania narzędzia informatycznego, rozwijają nowe, a niezbędne umiejętności, tym samym oswajają strach przed zmianą.

Doświadczenia sfery publicznej z zarządzaniem procesowym są nieliczne, trochę lepiej jest w zakresie stosowania narzędzi związanych z zarządzaniem jakością, chociaż niemało jest też rozczarowania dla standardów ISO stosowanych bez odpowiedniego dopasowania i refleksji w urzędach. Każda zatem kolejna próba podejmowania modernizacji zarządzania przez jednostkę ze sfery publicznej, zwłaszcza jeżeli jest to pierwsza próba w danym obszarze w Polsce, powinna spotykać się z ciekawością badaczy, chcących zobaczyć, jak eksperyment przenoszenia rozwiązań znanych w sferze biznesu sprawdza się w administracji. Jak już wspomniałem we wstępie, projekt realizowany w małopolskim WUP jest w trakcie wdrażania, więc na pogłębione analizy przyjdzie pora. Póki co, można zachęcać inne jednostki publiczne do podobnych działań aplikacyjnych, zwracając ich uwagę nie tylko na korzyści, ale wskazując również na sposoby omijania zagrożeń.

Literatura

- Batko R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009 (w druku).
- Blikle A., *Doktryna Jakości*, [w:] Prezentacja z III Sesji Międzynarodowej Szkoły Jakości, 16–18 maja 2001 r., http://www.umbrella.org.pl/archiwum/doc/doktryna_jakosci.htm w dniu 3 stycznia 2009 r.
- Bourne D., *Zarządzanie zmianą i badanie wartości organizacji z użyciem techniki siatki repertuaru*, [w:] M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

- Clark T., Greatbatch D., *Management Fashion as Image-Spectacle: The Production of Best-Selling Management Books*, „Management Communication Quarterly” 3 (17)/2004, s. 396–424.
- Edvardsson B., Olsson J., *Key Concepts for New Service Development*, „The Service Industries Journal” 2 (16)/1996, s. 140–164.
- Fließ S., Kleinaltenkamp M., *Blueprinting the Service Company: Managing Service Processes Efficiently*, „Journal of Business Research” 4 (57)/2004, s. 392–404.
- Hammer M., *Reinżynieria i jej następstwa*, PWN, Warszawa 1996/1999.
- Kostera M., *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa 2005.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa 2004.
- Morgan G., *Wyobraźnia organizacyjna. Nowe sposoby postrzegania, organizowania i zarządzania*, PWN, Warszawa 1993/2001.
- Sharp A., McDermott P., *Workflow Modeling. Tools for Process Improvement and Application Development*, Artech House, Norwood 2001.
- Sułkowski Ł., *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2005.
- Smith A.M., Fischbacher M., Wilson F.A., *New Service Development: From Panoramas to Precision*, „European Management Journal” 5 (25)/2007, s. 370–383.
- Thawesaengskulthai N., Tannock J., *Fashion Setting in Quality Management and Continuous Improvement*, „International Studies of Management & Organization”, 2 (38)/2008, s. 5–24.
- Tischner J., *Etyka wartości i nadziei*, [w:] D. von Hildebrand i in. (red.), *Wobec wartości*, W drodze, Poznań 1982.