

Szanse rozwojowe w obszarze zarządzania jakością w administracji samorządowej poprzez wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego

Łukasz Małecki-Tepicht

Systemy zarządzania jakością stają się coraz bardziej popularnym narzędziem zwiększania efektywności administracji samorządowej w Polsce. Do głównych barier wdrażania systemów należy zaliczyć wysoki stopień formalizacji, niedostosowanie do realiów administracyjnych dokumentów i podręczników poświęconych wdrażeniu systemów zarządzania jakością oraz wysoki koszt wdrożenia tych systemów.

Środkami do implementacji sprawdzonych modeli zarządzania jakością jest wybranie optymalnego do specyfiki urzędu modelu, przystosowanie dokumentacji systemowej do języka i kultury organizacyjnej instytucji publicznej oraz efektywne wykorzystanie funduszy europejskich przeznaczonych na rozwój polskiej administracji w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na lata 2007–2013.

1. Wstęp

Termin „zarządzanie jakością” na stałe wszedł do języka współczesnej analizy efektywności instytucji publicznych. Podstawy systemów zarządzania jakością należą do kanonu wiedzy z zakresu nowoczesnego spojrzenia na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Jednak nie zawsze przez pryzmat jakości i efektywności analizuje się administrację publiczną, w tym samorządową. Celem niniejszego artykułu jest próba opisanie cech wybranych systemów zarządzania jakością, przeanalizowanie trudności w ich zastosowaniu w administracji publicznej oraz wskazanie źródła finansowania zmian w polskiej administracji samorządowej w powyższym zakresie. Drugim celem artykułu jest próba przedstawienia elementów definicyjnych wybranych modeli zarządzania jakością przez pryzmat potrzeb i zadań administracji lokalnej.

2. Systemy zarządzania jakością w oparciu o model TQM i EFQM

W raporcie dawnego Urzędu Służby Cywilnej, opracowanego w celu nakreślenia współczesnych wyzwań dla polskiej administracji, znalazł się następujący wniosek: „Wzrost wymagań i oczekiwań stawianych przez społeczeństwo wymusza zwiększenie elastyczności w zakresie świadczonych usług. Społeczeństwo będzie oczekiwać szybszej obsługi oraz wygodniejszego dostępu do usług” (Urząd Służby Cywilnej 2002: 29). We fragmencie tym wskazano dwie zasadnicze przesłanki wprowadzanych zmian: szybkość realizowanych usług oraz dostęp do nich. Obie te przesłanki są również ujmowane w współczesnych systemach zarządzania jakością. Tę samą konstatację potwierdza się w ostatnich publikacjach Sieci ds. Administracji Publicznej Unii Europejskiej: „Rządy muszą w większym stopniu reagować na potrzeby i żądania społeczeństwa. Instytucje sektora publicznego reformowane są po to, by mogły świadczyć większą ilość lepszych i szybszych usług. (...) Rządy muszą zapewniać większy wybór, demokrację i przejrzystość poprzez współpracę z obywatelami/klientami na wszystkich etapach polityki i procesu świadczenia usług” (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008b).

Pierwszy system, który chciałbym omówić w niniejszym artykule, to system oparty na zasadach totalnego zarządzania jakością (ang. *Total Quality Management* – TQM), nazywanych często po prostu zarządzaniem przez jakość. Jest to najstarszy model i coraz częściej jest postrzegany jako pewna filozofia instytucji – „duch” przenikający całą organizację i będący istotnym elementem kultury organizacyjnej.

W raporcie Instytutu Spraw Publicznych pt. *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej* możemy znaleźć następujący opis tej filozofii: „W ujęciu japońskich teoretyków i praktycznych aplikacji w organizacjach właściwe zastosowanie TQM wymaga rzeczywiście kompleksowego – czyli totalnego podejścia, a więc włączenia wszystkich pracowników, wszystkich części organizacji i całości jej najwyższego kierownictwa” (Zaleski 2000: 29). W tym fragmencie odnajdujemy dwie zasadnicze cechy tego systemu: zarządzanie z udziałem wszystkich pracowników, a zarazem nacisk na ich innowacyjność czy też kreatywność. Omówienia systemu TQM jednoznacznie wyróżniają ten system jako najmniej biurokratyzowany, a najbardziej „przenikający ducha organizacji”.

W kontekście administracji publicznej skrótowo koncepcja ta została opisana w przywołanym wcześniej raporcie Instytutu Spraw Publicznych: „Trzy podstawowe filary TQM – środki dla osiągnięcia celu – czyli zadowolenia klienta to:

- podstawowe koncepcje TQM, czyli sposób myślenia o jakości i zarządzaniu,
- techniki TQM (tzw. siedem metod kontroli jakości, m.in. diagram Pareto, histogram, diagram przyczynowo-skutkowy, lista kontrolna, i siedem nowych narzędzi zarządzania, metody statystyczne, narzędzia zarządzania produkcją),
- środki promocji TQM (m.in. zarządzanie strategiczne i operacyjne, koła jakości, edukacja i szkolenia)” (Zaleski 2000: 29).

Z omawianego modelu TQM, wypracowanego głównie w Japonii i w Stanach Zjednoczonych, w Europie uszczegółowiono pewne standardy, tworząc na tej podstawie model EFQM – promowany przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością. Jeśli chodzi o zasadnicze cechy i zasady, jakie odnajdujemy w tej normie, to mają one, tak jak TQM, kształt wskazówek lub inspiracji. Są one w różny sposób omawiane i interpretowane. Zasady te są różnie wydłużane lub skracane, zależnie od tego, czy autorzy opracowań uznają jakiś element za część składową wcześniejszych zasad, czy za oddzielną zasadę.

W *Efektywnych metodach zarządzania administracji* zawarto stosunkowo najprostsze omówienie tego modelu w następujący sposób: „Model EFQM opiera się na kilku podstawowych zasadach, które według intencji jego twórców mają reprezentować

główne składniki sukcesu w działalności organizacji i zostały pośrednio zaczerpnięte z filozofii TQM (...): koncentracja na kliencie (...); ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje (...); rozwój i zaangażowanie pracowników (...); zarządzanie przez procesy i fakty (...); przywództwo i stałość celów (...); rozwój partnerstwa (...); odpowiedzialność publiczna (...); orientacja na wyniki (...)” (Zaleski 2000: 22).

W modelu EFQM analizowane są liczne wymiary i płaszczyzny funkcjonowania organizacji i jej otoczenia. Badanie organizacji obejmuje nie tylko możliwości organizacji, ale także efekty ich wykorzystania. Łącznie jest tu ujmowana sama organizacja, jak również produkt.

TQM oraz czerpiący inspirację z niego EFQM są wyzwaniem, obejmują organizację pewną myślą przewodnią – wartościami, o których wiedzą wszyscy pracownicy. Analiza organizacji, która wdraża model EFQM, opiera się na dużych kategoriach analizy – wynikających z omówionych wcześniej zasad – jest więc trudno wychwytywana za pomocą prostych mierników i wskaźników. Obszary, które podlegają analizie, można przedstawić za pomocą rys. 2 – jest on wzorowany na komercyjnym odpowiedniku takiej organizacji.

3. Systemy zarządzania jakością na podstawie modelu CAF

Kolejnym modelem godnym uwagi jest model Wspólnych Ram Oceny organizacji wytworzony na potrzeby administracji publicznej państw Unii Europejskiej na podstawie modelu EFQM. Syntetyczne omówienie tego zastosowania odnajdujemy w przewodniku Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht: „Model CAF dostarcza łatwego w użyciu narzędzia, dzięki któremu europejskie podmioty sektora publicznego mogą sięgnąć po techniki zarządzania jakością w celu poprawy wyników działalności. Zawarta w nim metoda samooceny zbliżona jest conceptualnie do głównych modeli kompleksowego zarządzania jakością (TQM), a zwłaszcza modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), z tym że bierze również pod uwagę cechy charakterystyczne sektora publicznego” (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008a: 9).

W modelu CAF – Wspólnych Ramach Oceny – istotne jest zastosowanie naj-

nowszego dorobku z nauk o zarządzaniu (m.in. cyklu Deminga – PDCA) oraz nauki o administracji (samoocena sektora publicznego). W podręczniku do tego modelu odnajdujemy następujące cele (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008a: 9):

- „1. Wprowadzenie i utrwalanie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej, poprzez stosowanie i objaśnianie metody samooceny – poczynając od obecnej fazy *planuj-wykonaj* (*plan-do*), aż do realizacji pełnego cyklu *planuj-wykonaj-sprawdź-działaj* (*plan-do-check-act*, PDCA).
2. Ułatwienie samooceny jednostki sektora publicznego, podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących.
3. Stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością.
4. Ułatwienie wzajemnego uczenia się i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami sektora publicznego (*benchmarking*)”.

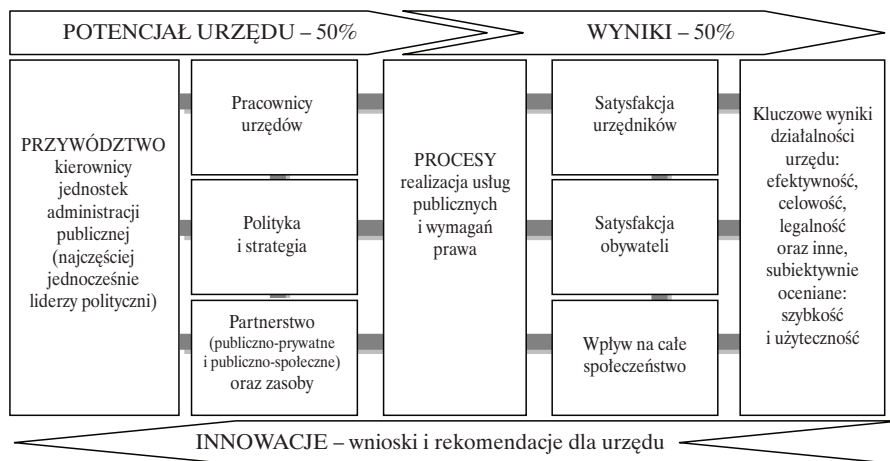
Pierwsza różnica, jaką zauważamy pomiędzy TQM, EFQM a modelem CAF, to stopień formalności i wymogów szczegółowych, który przy tym ostatnim istotnie wzrasta.

Tym samym należy zwrócić uwagę, że zwiększenie szczegółowości w tym modelu ma w większym stopniu odpowiadać specyfice administracji publicznej, która jest

rozliczana z zasobów i ich wykorzystania przed państwowymi instytucjami kontroli. Trudno byłoby wdrażać model zarządzania jakością, opierając się na przenikającym organizację „duchu jakości”, a łatwiej jest wskazać wymierne – choć bardziej szczegółowe i sformalizowane – efekty wdrożenia modelu. W przywołanym podręczniku – jak dotąd jedynym kompleksowym opracowaniu w języku polskim dotyczącym tego modelu – model wspólnych ram oceny scharakteryzowano w sposób następujący (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008a: 11):

„Główne cechy charakterystyczne wraz z modelem CAF instytucja otrzymuje ważny instrument umożliwiający wszczęcie procesu ciągłego doskonalenia. Metoda ta umożliwia:

- ocenę opartą na świadectwach (dowodach), wykorzystującą zestaw kryteriów powszechnie stosowany w jednostkach administracji publicznej w Europie;
- ustalenie czy faktycznie uzyskano zakładany postęp i wybitne osiągnięcia;
- uzyskanie spójności podjętych działań i konsensusu w sprawie, co należy uczynić by usprawnić działalność instytucji;
- uzyskanie spójności pomiędzy osiąganymi wynikami a działaniami wspierającymi (potencjałem);
- wzbudzenie zainteresowania pracowników i skłonienie ich do zaangażowania się w proces usprawnień;



Rys. 2. Schemat zasad EFQM z uwzględnieniem specyfiki administracji publicznej. Źródło: opracowanie na podstawie EFQM – *Introducing Excellence*. 2003. Bruksela, s. 5.

- upowszechnianie doświadczeń w zakresie dobrych praktyk i dzielenie się nimi wewnątrz i na zewnątrz instytucji;
 - włączenie różnych inicjatyw dotyczących poprawy jakości w codzienną działalność instytucji;
 - pomiar osiąganego wraz z upływem czasu postępu, drogą okresowej samooceny”.
- Podsumowując, model ten, czerpiąc z rozwiązań biznesowych, może być jedną z udanych form wdrożenia standardów komercyjnych do potrzeb i specyfiki administracji publicznej.

4. Systemy zarządzania jakością oparte na normach ISO

Analiza najpopularniejszego systemu zarządzania jakością na podstawie norm Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (International Organization for Standardization) wymaga nakreślenia definicji usług publicznych, które są realizowane w administracji publicznej. Jest to o tyle ważne, że produkt, a także często cena są w sektorze administracji publicznej ze swej natury inne niż na rynku usług i produktów komercyjnych – trudniej mierzalne.

Jedną z definicji usługi publicznej i jej specyfiki mów, że: „Usługą publiczną jest każda czynność administracji publicznej związana z dostarczeniem mieszkańcom określonego dobra, np. wydawania dowodów osobistych, utrzymania nawierzchni dróg (bieżące remonty), odśnieżania dróg, dostarczania wody wodociągami, dostarczania wody beczkownikami itp. I właśnie z punktu widzenia mieszkańca można tego typu usługi zaliczyć do dóbr publicznych. Oznacza to, że niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z możliwości, z prawa do korzystania z usług publicznych” (Wańkowicz 2004: 3).

W zacytowanym fragmencie odnajdujemy ważne cechy usług publicznych, które rozszerzają definicję klienta urzędu publicznego, a co za tym idzie jego oczekiwania. Liczba usług publicznych zależy nie tylko od zadań ustawowych, ale również od licznych zadań zleconych, np. przez administrację rządową samorządowi. Ostatnią kategorią usług publicznych są takie, które urząd podejmuje z własnej inicjatywy, wychodząc naprzeciw potrzebom wspólnoty lokalnej. Przykładem takiego typu usług publicznych mogą być liczne lokalne programy stypendialne dla uczniów.

5. Podejście procesowe

Jedną z najważniejszych w Polsce norm z serii ISO jest norma pt. „Systemy zarządzania jakością – Wymagania” o numerze PN-EN ISO 9001, która jest tłumaczeniem popularnej normy EN ISO 9001:2000. Właśnie realizacja wymogów tej normy służy do certyfikacji firm i jednostek sektora publicznego, które decydują się wdrożyć system zarządzania jakością oparte na modelach z serii ISO.

Ujęcie procesowe wpisuje się w dość łatwy sposób w specyfikę administracji publicznej. Kodeks postępowania administracyjnego oraz „proceduralne” implikacje innych przepisów prawa powodują, że niezależnie od tego, czy urząd wdraża standardy zarządzania jakością, czy też nie, to realizacja licznych usług publicznych jest postrzegana właśnie przez pryzmat procesu. Ta część normy ułatwia jej prezentowanie pracownikom urzędów i jest z punktu widzenia urzędu „intuicyjna”.

W postanowieniach normy odnajdujemy następujące sformułowanie: „W niniejszej normie międzynarodowej zachęca się do przyjęcia podejścia procesowego podczas opracowywania, wdrażania i doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością w celu zwiększenia zadowolenia klienta przez spełnienie jego wymagań” (PKN 2001: 13). Ta wskazówka zawarta w normie ma duże znaczenie dla dalszych rozważań. Podejście procesowe pełni bardzo ważną rolę na wszystkich etapach implementacji omawianych standardów w ramach urzędu: opracowania, wdrażania oraz doskonalenia pracy urzędu.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na koło (cykl) Deminga. Ten cykl jest znany jako samodzielny dorobek nauki o zarządzaniu, nie tylko związany z systemami zarządzania jakością. Jednak cykl Deminga jest filarem filozofii opartej na zarządzaniu jakością. W treści normy odnajdujemy następujący jego opis: „Dodatkowo do wszystkich procesów można stosować metodę znaną jako „Planuj-Wykonaj-Sprawdź-Działaj” (PDCA – z ang. Plan-Do-Check-Act). PDCA można pokrótce opisać następująco: Planuj; ustal cele i procesy niezbędne do dostarczenia wyników zgodnych z wymaganiami klienta i polityką organizacji. Wykonaj; wdróż procesy. Sprawdź; monitoruj i mierz procesy i wyrób w odniesieniu do polityki, celów i wymagań doty-

czących wyrobu i przedstawiaj wyniki. Działaj: podejmij działania dotyczące ciągłego doskonalenia procesu” (PKN 2001: 15).

Cykl ten można zilustrować w sposób przedstawiony na rys. 3.

Jak można zaobserwować, cykl Deminga ilustrujący również algorytm planowania, realizacji i monitoringu usługi publicznej, odzwierciedla zadania, jakie należy po kolei podjąć, aby można było mówić o podejściu procesowym w administracji publicznej.

W ramach rządowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego wprowadzono przykładowe praktyki w wybranych urzędach, tak aby można było potem udane eksperymenty zastosować w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Jednym z takich działań, było wprowadzenie podejścia procesowego w Urzędzie Miejskim w Sułkowicach. Przykład ten został omówiony następująco: „Zasadniczym celem prezentowanego rozwiązania było udoskonalenie organizacji pracy urzędu poprzez wykorzystanie tzw. podejścia procesowego, ukierunkowanego na rozpoznanie oraz usprawnienie kluczowych procesów realizowanych w jednostce, a także ich formalizację dzięki wprowadzeniu odpowiednich procedur postępowania.” (Zawidzki i in. 2005: 115).

W powyższym przykładzie zwrócono uwagę, że pogłębiona analiza procesów wewnątrz urzędu jest metodą na udoskonalenie jego organizacji. Udoskonalenie to ma swoje źródło w opisie stanu faktycznego i wyciąganiu z tego opisu konstruktywnych wniosków. Pomimo pewnej oczywistości tego zdania należy zwrócić uwagę, że nowi kierownicy urzędów w Polsce – najczęściej z politycznego nadania – rzadko zaczynają od analizy instytucjonalnej podległego sobie urzędu. Częściej zainteresowanie nowych

kierowników dotyczy spraw kadrowych – na podstawie kryterium zaufania, a dopiero w drugiej kolejności kryterium merytorycznego przygotowania.

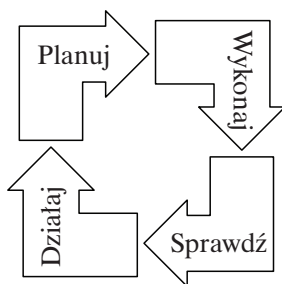
Podejście procesowe, które rozpoczyna się w momencie analizy punktu wyjścia, zakłada analizę wszystkich poszczególnych procesów, jakie są realizowane przy realizacji usług publicznych. Dzięki takiemu ujęciu łatwiej jest znaleźć nieprawidłowości mające swoje źródło nie tylko w ludziach, ale również w barierach technicznych, komunikacyjnych lub materialnych. Analiza wymienionych barier ukierunkowana na procesy pozwala łatwiej i szybciej naprawić nieprawidłowości.

6. Zakres normy, specyfika administracji publicznej oraz orientacja na obywatela

Czytelnik normy lub komentarza do niej może mieć pewną trudność w przyjęciu komercyjnego języka jako właściwego do zastosowania w pracy urzędu. Wdrożenie systemów zarządzania jakością przynosi problemy w interpretacji sformułowań i w zastosowaniu nowego słownictwa – nieodpowiadającego specyfice administracji publicznej.

Dość dobrze ten problem ilustruje punkt normy pt. „Terminy i definicje”: „Poniżej podano terminy, które zostały zmienione w celu odzwierciedlenia aktualnego słownictwa i które są stosowane w niniejszym wydaniu ISO 9001 dla określenia łańcucha dostaw: dostawca → organizacja → klient.

Termin *organizacja* zastępuje termin *dostawca* stosowany w ISO 9001:1994 i odnosi się do jednostki, do której ma zastosowanie niniejsza norma międzynaro-



Rys. 3. Cykl Deminga (PDCA). Źródło: opracowanie na podstawie: PKN 2001. PN-EN ISO 9001, Systemy zarządzania jakością – Wymagania, Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny, s. 15.

dowa. Również termin *dostawca* zastępuje teraz termin *podwykonawca*. Gdziekolwiek w tekście niniejszej normy międzynarodowej występuje termin *wyrób*, może on także oznaczać *usługę*” (PKN 2001: 20).

Na powyższym przykładzie zauważyć można pewną trudność, która choć jest oczywistością dla przedstawicieli przedsiębiorstw, pozostawia pewien niedosyt informacyjny dla pracowników urzędów. Pomijając fakt, że dostawy materiałów lub usług zleczanych na zewnątrz są regulowane prawem zamówień publicznych, można by słownictwo omówione w powyższym fragmencie „przetłumaczyć” na przykład następująco: zamiast klient stosować wymiennie obywatel lub mieszkaniec. Zamiast organizacja należałoby napisać: urząd, lub uszczegóławiając: magistrat, starostwo, ministerstwo itd. Zamiast produkt lub wyrób klarowniej brzmi usługa publiczna.

W jednym z kolejnych wymogów normy jest orientacja na klienta. Również tutaj mamy trudności z zastosowaniem słownictwa w sposób bezpośredni. Norma stanowi, że „Najwyższe kierownictwo powinno zapewnić, że wymagania klienta zostały określone i spełnione w celu zwiększenia zadowolenia klienta” (PKN 2001: 25). Dużo bardziej adekwatne dla pracowników administracji mogłoby być sformułowanie, że „kierownictwo urzędu lub przełożony jednostki powinien zapewnić, że wymagania obywateli zostały określone i spełnione w celu zwiększenia satysfakcji obywatela”.

Orientacja na obywateli jest o tyle trudna, że musi stać się jasnym składnikiem wizji i misji urzędu, o której wszyscy pracownicy powinni zostać poinformowani, a najlepiej przeszkoleni. Wszak odruchowo pracownik urzędu na pytanie, na czym rzecz wykonuje swoje obowiązki, może wskazać jednostki wobec swojej komórki nadrzędnej lub też swoich pośrednich lub bezpośrednich przełożonych. W omawianej kwestii ważna jest konstatacja Sieci Administracji Publicznej UE: „Obecnie obywatel/klient wysunął się na pierwszy plan w większości (o ile nie we wszystkich) państwach członkowskich UE. Świadczą o tym wyniki badań z 2007 r. przeprowadzonych w różnych krajach członkowskich w okresie prezydencji portugalskiej (...). Prawie w dwóch trzecich krajów, temat *wglądu w klienta* zajmuje wysokie miejsce w porządku obrad administracji publicznej.” (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008b: 13).

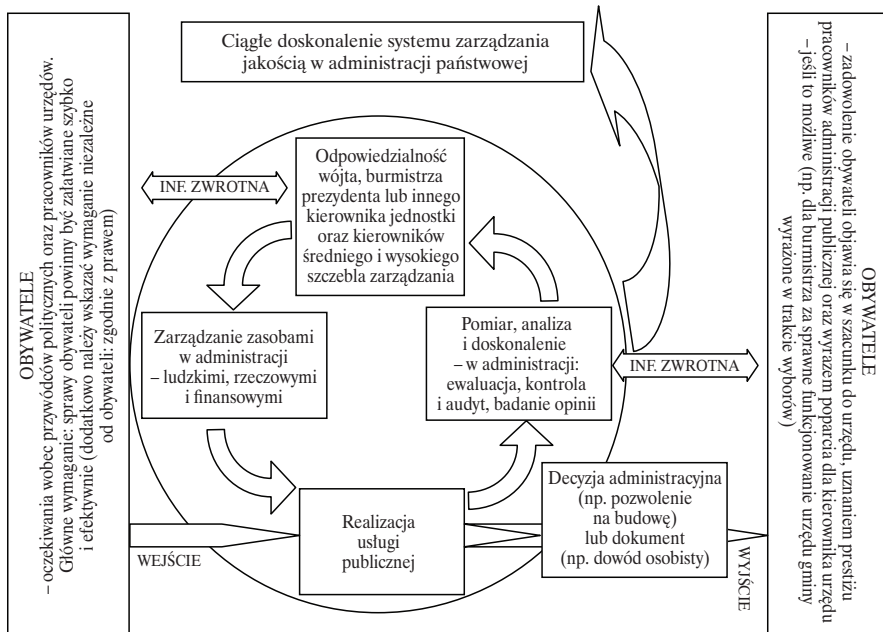
Przykładowym efektem orientacji na potrzeby społeczności jest dostępność usług publicznych dla możliwie najszerszego grona odbiorców. W jednym z licznych dokumentów powstałych po przywołanym już Programie Rozwoju Instytucjonalnego można przeczytać, że „Dostępność – to dostarczanie usługi sprawiedliwie i równo wszystkim klientom” (Wańkowicz 2004: 5). Ponieważ z natury nie wszystko, co jest „po równo”, jest zarazem „sprawiedliwie”, to należy tu dodać, że równość dotyczy dostępu do uprawnień lub usług publicznych dla osób lub grup społecznych będących w takiej samej (bądź analogicznej) sytuacji, np. prawnej, społecznej czy ekonomicznej. Z kolei kryterium sprawiedliwości odnosi się w tym przypadku wprost do tego, co prawo przewiduje wobec obywateli będących w takiej, a nie innej sytuacji.

Omówione podejście procesowe, jak również orientacja na klienta – obywatela wymaga ciągłego doskonalenia w zakresie czasu, jakości i efektywności realizowanej usługi. Ciągłe doskonalenie oparte na zasadach omawianej normy ukazują rys. 4.

7. Odpowiedzialność kierownictwa

W świetle normy kierownictwo urzędu lub przełożony jednostki powinien jasno i klarownie zakomunikować otoczeniu chęć wdrożenia systemu zarządzania jakością w podległym sobie urządzeniu oraz konsekwentnie egzekwować wynikające z normy wymagania. Jest to o tyle trudne, że często przełożony urzędu jest z racji charakteru zajmowanego stanowiska z nadania lub wyboru politycznego. Przykładem tego mogą być stanowiska wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, a w pełni kryterium upolitycznienia przypisuje się ministrom i szefom urzędów mianowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Przy czym upolitycznienie rozumiem nie tylko wąsko – jako związanie z partią polityczną, ale również szeroko – jako uzyskanie funkcji publicznej w drodze wyborów, to jest w wyniku aktywności politycznej, również bez afiliacji przy którejś z głównych partii politycznych.

W tym miejscu należy zaakcentować, że z przywództwem w urzędzie mamy do czynienia nie tylko na najwyższym szczeblu, ale również na pozostałych szczeblach zarządzania – wszędzie tam, gdzie występuje



Rys 4. Ciągłe doskonalenie systemu zarządzania jakością w administracji państwowej. Źródło: opracowanie na podstawie PKN 2001. PN-EN ISO 9001, Systemy zarządzania jakością – Wymagania, Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny, s. 15.

relacja: przełożony–podwładny. Zjawisko to zostało dość trafnie opisane w przewodniku adresowanym do starostw powiatowych: „Funkcje kierownicze (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie) realizowane są przez wszystkich kierowników bez względu na to, w jakiej instytucji pracują, na jakim poziomie hierarchicznym jest usytuowane ich stanowisko, czy wreszcie iloma pracownikami kierują” (Purgat i Biłacka 2000: 14).

Autorki tego samego opracowania rozwijają funkcje i role przywództwa w administracji publicznej. Jest to o tyle istotne, że często przywództwo w administracji publicznej jest ograniczone do ścisłego kierownictwa, co powoduje spadek zaangażowania we wdrażaniu systemów zarządzania jakością. Zgodnie z zasadą peryferii, im dalej od centrum zarządzania (przywódca), tym efekt wdrażania systemów zarządzania jakością jest mniejszy. Dlatego przy wdrażaniu systemów tak istotne jest uświadomienie przywódczym zadań wszystkim kierownikom na wysokich oraz średnich szczeblach zarządzania.

Podsumowując tak liczne i daleko idące zadania stawiane przed przywódcami, należy stwierdzić, że współczesne rekomendacje nauki o administracji pokrywają się z zadaniami, jakie norma ISO 9001:2000 stawia przed kierownictwem organizacji, czyli w przypadku samorządów – urzędów: kierownik urzędu powinien w świetle normy odpowiadać za: „ustanowienie polityki jakości, zapewnienie, że ustanowione są cele dotyczące jakości, przeprowadzanie przeglądów zarządzania, zapewnienie dostępności zasobów” (PKN 2001: 25).

Ta sama zasada – przywództwa – została w sposób bardziej przystępny opisana w komentarzu do normy wydanym przez Polski Komitet Normalizacyjny w celu ułatwienia jej wdrażania. W komentarzu znajdujemy wyjaśnienie, że zastosowanie zasady przywództwa, implikuje: „rozważenie potrzeb wszystkich stron zainteresowanych (...) ustanowienia wyraźnej wizji odnośnie do przyszłości organizacji, określenia celów zadań do zrealizowania, tworzenia i utrzymywania wspólnych wartości, sprawiedliwości i modeli etycznego postępowania na

wszystkich szczeblach organizacji, stworzenia zaufania i eliminowania obaw, zapewnienia ludziom wymaganych zasobów, szkolenia i swobody do działania w ramach ich odpowiedzialności i uprawnień, inspirowania, zachęcania i uznawania wkładu ludzi” (Gruszka i Niegowska 2001: 14).

Przedstawiony powyżej obraz przywództwa w administracji jest w pierwszym odczuciu trudnym do osiągnięcia wzorcem. Jednak należy wskazać, że doświadczenia chociażby „starych” członków Unii Europejskiej czy kilku wzorcowych urzędów, które wdrożyły już systemy oparte na omawianej normie, pokazują, że jest możliwe wdrożenie tak rozumianej zasady przywództwa (odpowiedzialności kierownictwa) również w sektorze publicznym.

8. Zarządzanie zasobami w administracji publicznej

Zarządzanie zasobami jest kolejną oddzielną zasadą zarządzania w normie ISO 9001:2000. W administracji publicznej mamy do czynienia z trzema zasadniczymi zasobami: finansowym, majątkowym oraz ludzkim. O ile zasób ludzki, czy inaczej kadrowy, jest stosunkowo łatwy do nakreślenia, o tyle zasoby finansowy i materialny wymagają omówienia.

Na liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej na przykładzie samorządu wskazała Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pt. *Informacja o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej*, w której można przeczytać o marnotrawstwie w dysponowaniu niektórymi zasobami przez organy administracji publicznej: „Kontrola wykazała duże zróżnicowanie wysokości wydatków na funkcjonowanie urzędu/starostwa i obsługę organu stanowiącego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą i udziału tych wydatków w wydatkach ogółem. (...) Ustalono, że tylko w nielicznych jednostkach przeprowadzano w formie udokumentowanej, analizy wydatków na administrację. Również w nielicznych jednostkach samorządowych dokonano racjonalizacji zatrudnienia w urzędzie/starostwie.” (NIK 2006: 8).

Zarządzanie zasobami ludzkimi, rzeczowymi i finansowymi wymaga nowoczesnej wiedzy, umiejętności oraz praktyki. Aby przenieść dobre wzorce w tej dziedzinie

na poziom samorządu, należy stworzyć możliwości zdobywania i podwyższania kwalifikacji w licznych dziedzinach wiedzy z omawianego zakresu osób piastujących funkcje kierownicze w administracji publicznej, a także osób aspirujących do takich funkcji.

9. Realizacja usługi publicznej

Kolejne postanowienia normy ISO 9001:2000 dotyczą realizacji usług publicznych. Jak czytamy: „Organizacja powinna zaplanować i opracować procesy potrzebne do realizacji wyrobu. Planowanie realizacji wyrobu powinno być spójne z wymaganiami dotyczącymi innych procesów systemu zarządzania jakością (...)”.

Planując realizację wyrobu, organizacja powinna określić odpowiednio:

- a) cele dotyczące jakości i wymagania dotyczące wyrobu,
- b) potrzeby dotyczące ustanowienia procesów, dokumentów oraz zapewnienia zasobów specyficznych dla wyrobu,
- c) wymagane działania dotyczące weryfikacji, walidacji, monitorowania, kontroli i badań, specyficzne dla wyrobu oraz kryteria przyjęcia wyrobu,
- d) zapisy potrzebne do dostarczenia dowodów, że procesy realizacji i wyrób będący ich wynikiem spełniają wymagania” (PKN 2001: 31).

Tak jak w kilku wcześniejszych przykładach, tak również w powyższym fragmencie, dystans języka czy też jego biznesowy formalizm nie odpowiada specyfice i tradycyjnemu ujmowaniu zjawisk w pracy urzędów. W tym przypadku wszystkie sformułowania dotyczące wyrobu należy oczywiście odnieść do usługi publicznej.

W zrozumienu i przystosowaniu tej części normy do specyfiki administracji publicznej przychodzi z pomocą opracowanie przetłumaczone na zlecenie dawnego Urzędu Służby Cywilnej, stworzone w ramach projektu realizowanego w państwach członkowskich OECD. W raporcie *Rząd przyszłości* czytamy: „Wzmocnienie zaufania do władz wymaga nie tylko zwiększenia zakresu i szybszego tempa świadczonych usług. Równie istotna jest zawartość merytoryczna samych usług. (...) Jak zauważył prof. Schick, „spadek zaufania częściej bywa wynikiem wzrostu oczekiwań niż pogorszenia się pracy rządu” (Urząd Służby Cywilnej, OECD 2000: 29).

Przedstawiony fragment istotnie wskazuje, jak wysoko dzisiejsze społeczeństwa państw rozwiniętych stawiają poprzeczkę administracji publicznej. Aby sprostać tym wymogom, należy podejść do realizowanych usług w sposób systemowy, czemu sprzyja ich standaryzacja oraz zarządzanie przez jakość.

W kontekście samego procesu realizacji usługi nie pozostaje obojętne zastosowanie kryterium efektywności i wydajności. Wiesław Wańkowicz w opracowaniu dotyczącym wskaźników i mierników realizacji usług publicznych podkreśla, że „Wydajność jest porównaniem nakładów (kosztów) i produktów (korzyści). Pomiar wydajności zależy od zdefiniowania, czym są koszty realizacji danej usługi i czym są korzyści uzyskiwane dzięki tej realizacji” (Wańkowicz 2004: 4). W tym samym opracowaniu czytamy dalej „Pomiar skuteczności powinien wskazywać, w jakim stopniu realizacja usługi spełnia potrzeby klienta, czy klient rzeczywiście uzyskał usługę, skorzystał z usługi” (Wańkowicz 2004: 5).

Podsumowując, realizacja usługi publicznej współcześnie musi spełniać liczne wymagania formalne, merytoryczne – w tym jakościowe – wynikające już nie tylko z przepisów prawa, ale również z potrzeb i oczekiwań obywateli.

10. Pomiar, analiza i doskonalenie usług publicznych

Norma PN-EN-9001:2000 zobowiązuje organizację, która postanowiła wdrażać te standardy, do mierzenia efektów swojej pracy: „Organizacja powinna określić monitorowanie i pomiary, które należy wykonać, oraz wyposażenie do monitorowania i pomiarów potrzebne do dostarczenia dowodu zgodności wyrobu z określonymi wymaganiami” (PN 2001: 39). W kontekście mierzenia jakości usług publicznych żartobliwie mówi się, że urząd, który implementuje system zarządzania jakością oparty na normie ISO, można poznać po tym, że na każdym kroku pracownicy proszą o wypełnienie jakiejś ankiety. W tym żarcie jest trochę prawdy – przede wszystkim z racji łatwości opracowania i zrealizowania tego narzędzia badawczego. Choć poprawne skonstruowanie kwestionariusza ankietowego wymaga wiedzy z zakresu socjologii i psychologii, to w obecnych warunkach korzystania z tego narzędzia

badawczego w licznych jednostkach administracji publicznej nie stanowi problemu uzyskanie jednemu urzędowi dostępu do dobrze skonstruowanej ankiety wykorzystywanej w innym urzędzie.

Należy jednak pamiętać, że ankieta w przypadku usług publicznych może mieć jedynie charakter pomocniczy. Wynika to z faktu, że obywatel, który jest nieusatisfakcjonowany ze standardu realizacji jakiejś usługi, w pierwszej kolejności prawdopodobnie złoży skargę, niż zainteresuje się przelaniem swoich żali na papier w opisowej części ankiet leżących na urzędowych stołach.

Dlatego współczesna administracja publiczna może czerpać w daleko szerszym zakresie z dorobku nauk społecznych i nauk badawczych wypracowanych przez nauki prawne, politologię, socjologię czy psychologię. Wykorzystanie instrumentarium badawczego możliwie najszerszego zakresu nauk pozwala odpowiedzieć na większą niż poprzez klasyczny kwestionariusz ankietowy liczbę pytań i ich głębokość.

W jednym z licznych raportów będących efektem Programu Rozwoju Instytucjonalnego wskazano również inne metody mierzenia pracy administracyjnej – poprzez np. badanie terminów rozpatrywania spraw obywateli: „Ułatwienie przy określaniu wymiernych celów realizowanych procesów. Przykład – czas realizacji usług określony w Kodeksie Postępowania Administracyjnego – zwykle zwraca się uwagę na uniknięcie sytuacji przekroczenia terminu ustawowego (7, 14, 30 dni), nie próbując określać rzeczywistego czy przeciętnego czasu realizacji usług. Po zmierzeniu można wyeliminować ze sfery rozważań te usługi, dla których czas jest znacznie krótszy od ustawowego, a działania skupić na poprawie realizacji pozostałych i dla nich określać cele – krótszy (ale realny) czas realizacji” (Zawidzki i in. 2005: 130).

Inna forma badań odnosi się do postawionych parametrów realizacji usług publicznych wewnątrz samego urzędu. Wymaga to większej wiedzy ze strony przełożonych i pracowników urzędu. Jak czytamy w *Zarządzaniu w samorządzie terytorialnym*: „Praktyka umożliwiła określenie wymiernych parametrów (mierników i wskaźników), za pomocą których możliwe jest bieżące monitorowanie realizowanych procesów biorąc pod uwagę misję i cele urzędu oraz wymagania klientów (odbior-

ców usług). Umożliwi to określenie standardów realizowanych usług i ich doskonalenie z wykorzystaniem analizy uzyskanych tą drogą danych oraz podejmowanie systematycznych działań korygujących i działań zapobiegawczych (na podstawie trendów danych)” (Zawidzki i in. 2005: 130). Takie wewnętrzne mierniki mogą dotyczyć tak prozaicznych spraw, jak zmniejszenie stopnia wykorzystania papieru dzięki korzystaniu z poczty elektronicznej, jak też mogą obejmować bardziej szczegółowe wskaźniki, np. liczbę błędnie wydanych decyzji administracyjnych.

Innym miernikami w zakresie realizacji usług publicznych są subiektywne odczucia obywateli, badanie „w terenie”, np. dotyczące komfortu jazdy środkami komunikacji miejskiej albo skrócenia czasu dojazdu dzieci do szkół gminnym autobusem po zmianie trasy.

11. Wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego dla polskiej administracji samorządowej

Szansą na poprawę standardów zarządzania dzięki systemom zarządzania jakością w administracji samorządowej jest wdrażanie Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 pt. *Dobre rządzenie*. Pomoc finansowa z tego priorytetu może w sposób istotny zwiększyć i dopasować oferty szkoleniowe i doradcze w omawianych modelach zarządzania.

Jednym z celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (MRR 2007: 125) jest zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityk, świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienia mechanizmów partnerstwa.

Z kolei jednym z celów Priorytetu V *Dobre rządzenie* omawianego programu (MRR 2007: 175) jest modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej. Na cały Priorytet V przeznaczono aż 610 854 094 EUR, w tym na rozwój administracji samorządowej 252 200 453 EUR. Przedstawione kwoty są największymi adresowanymi do administracji publicznej jednego państwa członkowskiego Unii, w historii Europejskiego Funduszu Społecznego. W świetle aktualnych prac nad budżetem Unii na kolejne lata (2014–2020) istnieje domniemanie, że jest to pierwsza,

a być może ostatnia tak duża interwencja adresowana do instytucji publicznych.

W ramach Priorytetu V przeznaczono osobną, największą pulę środków adresowaną do administracji samorządowej i regionalnej. Działanie 5.2 *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* (MRR 2009: 142) programu ma na celu wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym.

W ramach Poddziałania 5.2.1 *Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej* (MRR 2009: 145) są realizowane i zaplanowane projekty ukierunkowane m.in. na „poprawę obsługi obywatela i modernizację zarządzania w administracji samorządowej obejmujące m.in.: podnoszenie jakości, zwiększanie dostępności usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej (...) wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji publicznej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością (np. norma ISO) lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów (np. Powszechny Model Samooceny CAF) i w wybranych aspektach jej funkcjonowania, np. komunikacja wewnętrzna, obieg dokumentów, zarządzanie ryzykiem, planowanie strategiczne”.

Poddziałanie 5.2.1 PO KL jest realizowane poprzez konkursy na dotacje rozwojowe udzielane jednostkom samorządu terytorialnego lub partnerstwo innych podmiotów z tymi jednostkami.

Z najnowszego badania zleconego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA 2009b: 10–11) wynika, że na 1050 badanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego 213 wdraża systemy zarządzania jakością, w tym: oparte na normach z serii ISO – 166, na modelu CAF – 18, a na modelu EFQM – 16. Prezentowane badanie wskazuje, że omówione wcześniej modele i systemy zarządzania jakością są możliwe do wdrożenia w administracji samorządowej. Jednak gdy weźmie się pod uwagę skalę instytucji (około 2500 gmin, 380 powiatów i 16 województw), do których adresowane jest wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego, widać białe plamy zarządzania jakością i szanse do efektywnego wykorzystania środków europejskich.

Z kolei w ramach Poddziałania 5.2.1 *Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji* są realizowane i zaplanowane projekty ukierunkowane m.in. na „identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w urzędach administracji samorządowej w tym m.in. w zakresie obsługi klienta, organizacji i funkcjonowania urzędu, zarządzania oraz upowszechnianie standardów zarządzania oraz standardów obsługi klienta w urzędach administracji samorządowej” (MRR 2009: 147). W ramach tego Poddziałania Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji realizuje sześć projektów systemowych (ogólnopolskich), w tym dwa mające znaczenie dla omawianej tematyki (MSWiA 2009a):

1. Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, opracowanie standardów kompetencyjnych oraz przeprowadzenie oceny potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów administracji (za 1,9 mln PLN),
2. Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Powszechnego Modelu Samooceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonani poprzez szkolenie pracowników i pomoc doradcą (za 1,6 mln PLN).

12. Wnioski

Liczne wyzwania stawiane współcześnie przed administracją powodują, że w urzędach stosuje się rozwiązania zaczerpnięte z sektora komercyjnego. Zastosowanie nowoczesnych modeli zarządzania jakością w administracji publicznej pozawala na efektywniejsze wykorzystanie zasobów przy zakładanym wzroście jakości i ilości usług realizowanych przez administrację.

Do kluczowych czynników wdrażania systemów jakości należy konkretne i szczegółowe zdefiniowanie dla urzędu takich pojęć i zadań, jak np. usługa publiczna, zasoby urzędu, orientacja na potrzeby obywateli, zakres odpowiedzialności kierownictwa urzędu oraz mierzenie efektywności realizowanych zadań.

Szczególnie ważne dla rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej jest efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych dla Polski w ramach interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego. Jeśli weźmie się pod uwagę ilość i jakość kryteriów dostępu¹ oraz kryteriów strate-

gicznych², które w corocznych konkursach ogłaszanych przez MSWiA są wymagane od projektodawców – zadanie to jest osiągalne.

Informacje o autorze

Mgr Łukasz Małecki-Tepicht – pracownik Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w Zakładzie Nauki o Państwie i Administracji Publicznej; członek Regional Studies Association – Sekcja Polska oraz Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

Przypisy

¹ Kryteria dostępu to kryteria oceny projektów, które projektodawca musi spełnić, aby otrzymać dotację rozwojową.

² Kryteria strategiczne to kryteria oceny projektów, które projektodawca powinien spełnić, aby złożona propozycja otrzymała dodatkowe punkty, które mają znaczenie dla pozycji projektu na liście rankingowej.

Bibliografia

Gruszka, A. i E. Niegowska 2001. *Komentarz do norm ISO 9000:2000*, Warszawa: PKN.

Hamrol, A. i W. Mantura 2005. *Zarządzanie jakością – teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008a. *Wspólna Metoda Oceny CAF – Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008b. *Zarządzanie Satysfakcją Klienta, Europejski poradnik praktyka*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

MRR 2007. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

MRR 2009. *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

MSWiA 2009a. *Wdrażanie Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Stan na dzień 11 grudnia 2009 r. – Projekty Systemowe*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <http://www.mswia.gov.pl>.

MSWiA 2009b. *Zestawienie danych ilościowych z ankiety rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <http://www.mswia.gov.pl>.

NIK 2006. *Informacja o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

PKN 2001. *PN-EN ISO 9001, Systemy zarządzania jakością – Wymagania*, Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny.

Purgat, A. i B. Białecka, 2000. *Metody sprawnego zarządzania starostwem*, Warszawa: Wielkopolska Szkoła Biznesu, Brytyjski Fundusz Know-how, Fundusz Współpracy.

Urząd Służby Cywilnej 2002. *Zarządzanie w służbie cywilnej – praktyczny przewodnik*, Warszawa: Urząd Służby Cywilnej.

Urząd Służby Cywilnej, OECD 2000. *Rząd przyszłości*, Warszawa–Paryż: Urząd Służby Cywilnej, OECD.

Wańkiewicz, W. 2004. *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE.

Zaleski, J. (red.) 2000. *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej. Raport z badań*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Zawidzki, M., Mazur, S. i J. Bober (red.) 2005. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.