

## PROJAKOŚCIOWA RESTRUKTURYZACJA W URZEDACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

### 1. Integracja europejska a restrukturyzacja zarządzania w urzędach

W raporcie końcowym Instytutu Spraw Publicznych pt. "Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym" w pierwszym zdaniu stwierdza się: "Reforma administracji publicznej należy do podstawowych warunków dalszych korzystnych przemian społecznych i gospodarczych w Polsce. Jest także jednym z najpoważniejszych wyzwań dla naszego kraju pod koniec tego stulecia"<sup>1</sup>. W pełni zgadzając się z tym jakże słusznym wnioskiem trzeba wyraźnie podkreślić, że należy go czytać łącznie z innymi stwierdzeniami tego raportu, a szczególnie z celami reformy ustroju województwa. Jednym z nich jest: "przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej, co umożliwi wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowanych przez Unię a służących rozwojowi regionu i współpracy międzynarodowej"<sup>2</sup>. Oznacza to, że reforma aktualnego terytorialnego systemu administracyjnego wiąże się w powyższym zakresie z realizacją tzw. Układu Europejskiego ustanawiającego stworzenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony" (16.12.1991 r. Bruksela)<sup>3</sup> oraz dążeniem Polski do tego aby zostać jak najszybciej pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Celem powyższego traktatu stowarzyszeniowego jest między innymi: "stworzenie właściwych norm do stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą. W tym celu Polska będzie spełniać niezbędne warunki" (Art. 1 Układu Europejskiego)<sup>4</sup>. Ma to sprzyjać rozwojowi handlu i harmonizacji stosunków gospodarczych między stronami i być podstawą dla pomocy finansowej i technicznej Wspólnoty dla Polski. W art. 74 tego traktatu, dotyczącego przepisów i norm oraz oceny ich zgodności stwierdza się, że: "Współpraca będzie mieć na celu w szczególności zmniejszenie różnic w dziedzinie normalizacji i certyfikacji. W tym celu współpraca będzie zmierzać do: (między innymi)

<sup>1</sup> Model ustrojowy województwa regionu w unitarnym państwie demokratycznym, opracował zespół pod kierunkiem M. Steca, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 1997 r.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Dokumenty Wspólnot Europejskich opracowane przez A. Przyborowską-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelską, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, Lublin 1994 r. – Układ Europejski z 16.12.1991 r. podpisany w Brukseli.

<sup>4</sup> Tamże.

popierania stosowania przepisów technicznych Wspólnoty oraz europejskich norm i procedur oceny zgodności"<sup>5</sup>. Wiąże się to bezpośrednio z koniecznością wdrożenia:<sup>6</sup>

- a) tzw. dyrektyw nowego podejścia,
- b) modularnego systemu oceny zgodności,
- c) systemu zapewnienia jakości zgodnego z normami EN-ISO, serii 9000, EN serii 45000 oraz związanymi z nimi normami EN-ISO serii 10000. (Normy te zostały wprowadzone do Polskich Norm przez Polski Komitet Normalizacyjny i są sukcesywnie nowelizowane),
- d) norm ISO-14000 dotyczących zarządzania środowiskowego,
- e) norm z zakresu BHP,
- f) kompleksowego zarządzania przez jakość – Total Quality Management.

Wszystkie te elementy tworzą system zarządzania zintegrowanego, jaki jest obecnie wdrażany w organizacjach różnego typu (przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe, banki, urzędy, szkoły, szpitale) w Unii Europejskiej i w Polsce. Oczywiście jest to pierwszy etap, w którym organizacje najczęściej mają już wdrożony system jakości ISO 9000, czasami system zarządzania środowiskowego ISO 14000 i wprowadzają w życie filozofie i zasady TQM.

Ciągle musimy pamiętać o art. 68 "Układu Europejskiego", który stwierdza: "strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty"<sup>7</sup>.

Polskie przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe, banki, szkoły, szpitale i urzędy wszystkich szczebli powinny jak najszybciej przystąpić do wdrażania u siebie, jeśli tego jeszcze nie uczyniły, normy w wersji polskiej (tzn. jeśli zostały wprowadzone do Polskich Norm) lub międzynarodowej ISO oraz równolegle wprowadzać TQM.

## **2. Zastosowanie systemu zapewnienia jakości ISO 9000 w administracji samorządowej w: Kanadzie, Wielkiej Brytanii i Holandii**

### **2.1. Kanada**

Zarząd (piętnastotysięczne miasto) Saint-Augustin-de Desmoures, należący do Wspólnoty Miejskiej Qubec w Kanadzie postawił na jakość zarządzania. Zainteresowanie Zarządu Miasta

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Wawak T., System jakości ISO 9000, WIE, Kraków, 1997 r.

<sup>7</sup> Tamże.

jakością było następstwem poważnych trudności przed którymi stanęli w 1990 roku. Pojawiła się potrzeba zracjonalizowania zatrudnienia. Między aparatem politycznym a administracją wytworzyła się atmosfera nieufności. Zarząd nie miał jasnej, powszechnie podzielanej wizji przełamania trudności. Mogli pozostawać na równi pochyłej albo stworzyć program działań pozwalających na opanowanie sytuacji i rozwój, dla dobra obywateli, właściwego personelu, dyrektorów i radnych (przedstawicieli)<sup>8</sup>.

Zarząd postawił sobie pytanie H "Jak przeprowadzić stałą poprawę jakości i wprowadzić normę ISO 9001 bez tworzenia deficytu budżetowego?"<sup>9</sup>

W porozumieniu ze związkami zawodowymi, pracownikami i ekspertami Zarząd Miasta opracował Program ciągłej poprawy jakości usług – PAQC i rozpoczął jego realizację w 1993 roku od powołania koordynatora i komitetu sterującego złożony z: przewodniczących związków zawodowych, przedstawicieli pracowników różnych szczebli, dyrektora generalnego i jednego przedstawiciela z wyboru. Następnie przeprowadzono szkolenie wszystkich zatrudnionych przez Miasto. W programie obok zagadnień związanych z zarządzaniem przez jakość znalazły się tematy dotyczące współpracy Zarządu ze związkami zawodowymi i pracownikami oraz technik rozwiązywania problemów. W I etapie realizacji programu PAQC ponadto przeprowadzono badania opinii o jakości usług oraz oceny mocnych i słabych stron działania Zarządu i instytucji mu podległych<sup>10</sup>. Zarządowi chodziło o to, aby zebrać informacje pozwalające na:

- skupienie uwagi, wysiłków i energii na usługach o pierwszorzędym dla mieszkańców znaczeniu;
- zebranie propozycji działań korygujących i zapobiegawczych, w których jakość usług uznano za niezadowalającą;
- określenie zadań dla personelu służb miejskich, pomocne w sprawdzeniu, czy cele zmian zostały osiągnięte.

Drugi etap programu ciągłej promocji jakości usług (PACQ) rozpoczął się od zainicjowania w styczniu 1994 roku przez Zarząd Miasta wdrażania norm ISO 9001. Program i norma stały się dla Miasta nierozłączne<sup>11</sup>. Normę ISO 9001 uznano za niezbędną pomoc w zarządzaniu, narzędzie usprawnienia planowania oraz ważny środek realizacji programu poprawy jakości usług. Norma zawiera bowiem konkretne wskazówki i zapewnia wiarygodność

---

<sup>8</sup> Doré R. – *Public administration in the year 2000 with ISO 9000*, [w:] "ISO 9000 News", Nr 5/1997 r.

<sup>9</sup> Tamże

<sup>10</sup> Tamże

<sup>11</sup> Tamże

w skali światowej oraz trwałość i niezmiennosc programu zapewnienia jakości. Zdaniem koordynatora Programu: "Otrzymanie certyfikatu jest wielkim sukcesem, lecz najważniejsze jego utrzymanie poprzez ciągłe nakłady"<sup>12</sup>. Certyfikat przyznany na 3 lata może być odebrany lub po wygaśnięciu ważności wymaga wznowienia procedury certyfikacji. Stanowi to dla Zarządu i pracowników "czynnik motywujący, aby poddawać program zarządzania przez jakość ciągłym innowacjom"<sup>13</sup>.

W roku 1995 kanadyjskie miasto zarządzane zgodnie z wymogami systemu zarządzania jakością ISO 9001 uzyskało pierwszy certyfikat ISO 9001 w świecie, gwarantujący jakość całości usług świadczonych na rzecz ludności. "Bez względu na charakter działalności wszyscy – politycy, administracja, urzędnicy, dział kadr, wydział finansowy, wydział kultury, wydział planowania, robót publicznych, zakład zieleni, straż pożarna i policja – pracują na rzecz zrealizowania jednego celu: dokonać zmian, aby lepiej zaspokoić potrzeby i sprostać oczekiwaniom obywateli, biorąc pod uwagę ich możliwości finansowe".

Obok certyfikatu Zarząd miejski Saint-Augustin-de Desmoures zdobył Nagrodę Administracji Publicznej przyznaną przez Instytut administracji Publicznej w Quebec za wzorcowe zarządzanie, a szczególnie za widoczne podniesienie jakości usług powszechnych, innowacyjność, usprawnienie zarządzania i wzrost sprawności oraz skalę tych osiągnięć.

## **2.2. Wielka Brytania**

Na łamach "ISO 9000 News" w nr. 5 z 1997 roku ukazał się artykuł podsumowujący badania na temat stosowania normy ISO 9000 w służbach publicznych w 150 wydziałach władz centralnych i lokalnych w Wielkiej Brytanii przez Société Générale de Surveillance (SGS), a konkretnie przez SGS Yarsley International Certification Services Limited.

Organizacjom administracji publicznej ubiegającym się o certyfikat zadano pytanie – jakie korzyści ma przynieść wdrożenie systemu jakości ISO 9000 i uzyskanie certyfikatu? Uzyskano następujące odpowiedzi:

- 35% badanych – poprawa jakości usług publicznych dzięki zwiększeniu sprawności administracji;
- 30% badanych – poprawa publicznego wizerunku urzędu;
- 27% badanych – usprawnienia trybu działania;

---

<sup>12</sup> Tamże

<sup>13</sup> Tamże

- 19% wzrost motywacji personelu i wydajności.

Następnie zapytano organizację, administracje publiczne, czy wprowadzony przez nich system zarządzania jakością zgodnego z wymogami norm ISO 9000 spełnił ich oczekiwania? Wszyscy odpowiedzieli na to pytanie – TAK<sup>14</sup>.

Jednocześnie<sup>15</sup>:

- 56% dostrzegło poprawę sprawności administracji;
- 55% zarejestrowało redukcję nakładów pracy (usunięcie dublowania prac i ponownego podejmowania tych samych zadań);
- 50% zauważyło poprawę motywacji do pracy wśród personelu;
- 28% nie zauważyło zmian, a część z nich dostrzegło dodatkowe obowiązki w związku z wdrożeniem systemu jakości ISO 9000.

Bardzo ciekawe wyniki osiągnięto badając wdrożenie norm ISO 9000 w poszczególnych wydziałach agend rządowych w Wielkiej Brytanii. 38% respondentów podkreśliło, że wdrożenie tych norm wpłynęło korzystnie na jakość świadczonych przez nich usług. W badaniach zapytano respondentów o metody, które obok ISO 9000 mogą poszerzyć zakres kompleksowego zarządzania przez jakość (TQM) w usługach publicznych. Uzyskano następujące wyniki:

- 58% zaproponowało stosowanie norm Europejskiego Funduszu Zarządzania przez Jakość (EFQM – European Foundation for Quality Management);
- 48% wypowiedziało się za stosowaniem norm zarządzania służbą zdrowia oraz bezpieczeństwa – ISA 2000;
- 47% zaproponowało stosowanie norm ISO 14000;
- 22% wypowiedziało się za udziałem w konkursie "Nagroda Stowarzyszenia Sieci Jakości" (QNA – Quality Network Award).

Wnioski z przeprowadzonych badań pozwoliły SGS Yarsley opracować nowy sposób zarządzania (New Public Management) w sektorze publicznym, który został dobrze przyjęty nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale także w: Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii, Niemczech i innych krajach Europy. Celem tego systemu jest poszukiwanie dochodów i oszczędności, sprostanie wyzwaniom konkurencji oraz monitorowanie stopnia satysfakcji mieszkańców z poziomu usług.

---

<sup>14</sup> ISO 9002 Certificate for Rotterdam Municipality, "Outline Newsletter of the KRQ Network", Nr 9/97 r.

<sup>15</sup> Tamże

Szczególną uwagę zwrócono na <sup>16</sup>:

- decentralizację władzy, delegowanie obowiązków i zmniejszenie zakresu usług powszechnych;
- zrewidowanie zakresu zadań i wydatków władz;
- potrzebę rozważenia tańszych sposobów świadczenia usług;
- orientację na odbiorcę usług i na normy jakości w świadczonych usługach;
- kontrolę wydajności;
- reformy zmierzające do uproszczenia i zmniejszenia kosztów wydawania przepisów.

Analiza problemów wdrażania norm ISO serii 9000 pozwoliła SGS na stwierdzenie, że normy te są nazbyt mocno zorientowane na sektor prywatny i wymagają adaptacji do specyfiki instytucji publicznych. Zauważona luka przejawiająca się w braku szczególnych rozwiązań dla służb publicznych została uzupełniona przez opracowane przez SGS wytyczne PM-9000 (Public Management) – zarządzanie w sektorze publicznym. Celem tych wytycznych było zinterpretowanie norm ISO serii 9000 w sposób odpowiadający specyfice władz publicznych. Raport SGS stwierdził, że powstaje nowy typ zarządzania oparty na ISO 9000, który pozwoli urzędom "dążyć" do podejmowania nowych przedsięwzięć dotyczących zapewnienia jakości, związanych z nowym sposobem zarządzania w sektorze publicznym. Posiadał on jednak pewne niedoskonałości i niejasności. Wytyczne PM-9000 uzupełniają i objaśniają te międzynarodowe standardy zarządzania jakością i jako takie nie są rozwiązaniem alternatywnym do norm ISO serii 9000<sup>17</sup>.

"SGS twierdzi, że wydany przez tę firmę certyfikat dotyczący organizacji usług publicznych wraz z wymogami PM 9000 świadczy o wiarygodności w skali światowej i ułatwia niezbędną cywilizacyjną przemianę organów władz zmierzającą do zaspokojenia potrzeb obywateli. Pomaga także w kontrolowaniu budżetu i usprawnieniu administracji oraz przynosi instrumenty porządkujące i ułatwiające taką przemianę (...). Z badań wynika, że ISO 9000 jest tylko krokiem w kierunku TQM w usługach publicznych, mimo wszystkich korzyści, jakie może przynieść władzom centralnym i lokalnym"<sup>18</sup>.

Wytyczne PM 9000 interpretuje kolejno wszystkie wymogi normy ISO 9001. I tak na przykład wymóg 4.11. "Polityka jakości" został w PM 9000 zapisany następująco:

"Polityka zarządzania przez jakość w instytucjach publicznych powinna być realizowana poprzez wydanie dokumentu podpisanego przez szefa tej instytucji oraz w razie potrzeby przez

---

<sup>16</sup> Tamże

<sup>17</sup> Tamże

<sup>18</sup> Tamże

szefa władz politycznych. Kopie dokumentu powinny zostać umieszczone na widocznych miejscach na terenie instytucji, aby zagwarantować dotarcie zawartych w nich informacji do zainteresowanych. Co najmniej raz w roku należy dokonać weryfikacji dokumentu w celu zapewnienia jego zgodności z wymaganiami dotyczącymi zapewnienia jakości na dany rok podczas zebrania kierownictwa"<sup>19</sup>.

Wymóg 4.13 normy ISO 9001 "Nadzorowanie wyrobu niezgodnego z wymaganiami" zaadaptowany przez PM 9000 brzmi: "Instytucja publiczna jest zobowiązana do ścisłej kontroli odstępstw od norm występujących w procesie projektowania, produkcji, instalacji i obsługi wyrobu. Szczególną uwagę należy poświęcić tworzeniu wartości niematerialnych. Formularze naruszenia wymogów normy, informujące o odstępstwach spowodowanych czynnikami wewnętrznymi lub zewnętrznymi winny być systematycznie wypełniane przez pracowników instytucji i przedkładane koordynatorowi programu zarządzania przez jakość, który w porozumieniu z komisją ds. zapewnienia jakości zadecyduje o podjęciu niezbędnych działań korygujących i zapobiegawczych"<sup>20</sup>.

Wdrożenie norm ISO serii 9000 w urzędach administracji samorządowej byłoby o wiele łatwiejsze gdyby w Polsce PKN przyjął w formie przewodnictwa wytyczne SGS PM-9000 a jednostki certyfikujące systemy jakości brałyby je pod uwagę w trakcie audytu certyfikującego.

W Wielkiej Brytanii normy ISO 9000 znalazły szczególnie dużo zwolenników w sektorze usług wszelakich. Pod tym względem żaden kraj świata Wielkiej Brytanii nie może dorównać.

### **2.3. Holandia**

Bardzo szybko rośnie zainteresowanie wdrażaniem TQM na bazie ISO 9000 w organizacjach rządowych i municypalnych w Holandii. Certyfikat zgodności systemu zarządzania jakością i wymogami norm ISO 9001 i 9002 posiada szereg urzędów państwowych (departamenty i agendy) i samorządowych (miast, m.in.: Stadskanaal, Rotterdam, Eemnes, Eindhoven).

W 1995 roku biuro zarządu miejskich instytucji użyteczności publicznej (Staforfdeling Jurdische Zaken) miasta Rotterdam rozpoczęło, przy pomocy studentów Uniwersytetu Erasmus, wdrażanie systemu zarządzania jakością ISO 9002. Dwa lata później Mayor Rotterdam i Sekretarz zarządzający miejskimi instytucjami użyteczności publicznej odebrali certyfikat ISO 9002 przyznany przez KEMA Holandia. Certyfikat dotyczył zapewnienia jakości

<sup>19</sup> Tamże

<sup>20</sup> Tamże

w departamencie administracji publicznej, miejskich instytucjach użyteczności publicznej i departamencie rozwoju przedsiębiorczości.

Obok miast holenderskich o certyfikat występują departamenty i agendy ministerstw. Między innymi certyfikat posiadają jednostki organizacyjne ministerstwa: budownictwa, sprawiedliwości, transportu i robót publicznych.

## 2.4. Polska

Także w Polsce urzędy zainteresowały się wdrażaniem systemu jakości ISO 9000. W tym miejscu wymienić należy przede wszystkim Urząd Morski w Gdyni, który od kilku lat wdraża i rozwija system jakości ISO 9001. Urząd sprawuje nadzór między innymi nad bezpieczeństwem żeglugi, rybołówstwa i ochrony środowiska morskiego, sprawuje nadzór nad wyposażeniem statków i urządzeniami portowymi oraz nadzór budowlany i przeprowadza certyfikacje personelu<sup>21</sup>.

Urząd musi przestrzegać obowiązujące przepisy krajowe i międzynarodowe oraz konwencje, których Polska jest stroną. Bezpieczeństwo na morzu znalazło się obecnie w zwrotnym okresie: przechodzi od filozofii „postęp przez katastrofy” do filozofii „postęp przez <zarządzanie jakością>”, a więc zapobieganie wypadkom morskim. Filozofia ta od kilku lat wdrażana jest przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) w konwencjach i rezolucjach. Urząd Morski w Gdyni został wręcz zobowiązany do przyjęcia filozofii TQM i poddania się certyfikacji na zgodność z wymaganiami norm ISO 9000<sup>22</sup>.

System jakości ISO wdrożyły i uzyskały certyfikat Starostwo Powiatowe w Raciborzu, miasta: Dzierżanów, Bielsko-Biała, Gliwice, certyfikaty potwierdzające wdrożenie systemu ISO 9000 uzyskały Wyższe Szkoły Morskie w Gdyni i w Szczecinie.

Od dwóch lat banki w Polsce wyrażają zainteresowanie wdrożeniem systemu zarządzania jakością ISO 9000 a kilka uzyskało już certyfikat ISO 9000. Część z nich podjęło, obecnie już dalece zaawansowane prace, na rzecz wdrożenia tego systemu. Banki, biorąc przykład płynący z USA i Unii Europejskiej muszą dążyć do wdrożenia TQM na bazie norm ISO 9000 jeśli chcą wytrzymać konkurencje w najbliższej przyszłości.

Wiek XXI jak stwierdził jeden z twórców TQM – J.M. Juran, będzie wiekiem jakości. Wdrażanie TQM we wszystkich organizacjach (produkcyjnych i usługowych, w szpitalach

---

<sup>21</sup> Dendura K. – *Zarządzanie jakością w administracji, Przygotowanie do certyfikacji wg ISO 9001*, "ABC Jakości. Akredytacja. Badania Certyfikacja. Quality Review Nr 1–2 (5–6) 1996 r.

<sup>22</sup> Tamże



i szkołach, w urzędach administracji państwowej i samorządowej) na bazie norm ISO 9000 jest koniecznością, od której nie ma ucieczki.

### 3. Model doskonałości EFQM

Do 1997 roku około 60 gmin w Wielkiej Brytanii poinformowało opinię publiczną o wdrożeniu TQM w całym urzędzie gminy. W rzeczywistości jednak po poprawnym zdefiniowaniu TQM okazało się, że większość tych urzędów, tak naprawdę to TQM nie wdrożyło. Pełny sukces odniosły tylko te organizacje, które posługiwały się metodą samooceny w oparciu o kryteria EFQM - European Foundation for Quality Management (Europejska Fundacja Zarządzania Jakością). Organizacje te stosowały Model Doskonałości EFQM (zaadaptowany dla potrzeb Urzędów Model Doskonałości w Biznesie) oraz wyróżniały się:

- a) skutecznym zaangażowaniem przywództwa - zarządu oraz politycznym wsparciem ze strony radnych,
- b) skutecznym zarządzaniem strategicznym i operacyjnym opartym na planach doskonalenia wspartych odpowiednią infrastrukturą,
- c) korporacyjnym podejściem ułatwiającym wypracowanie konsensusu,
- d) kulturą organizacyjną właściwą do przyjętej strategii.<sup>23</sup>

Gminy brytyjskie coraz częściej zwracają uwagę na Model Doskonałości, który umożliwia<sup>24</sup>:

- a) opracowanie "mapy" wszystkich działań organizacyjnych, zbadania ich sensowności oraz stworzenia holistycznych norm doskonałości;
- b) określenie atutów organizacji i zhierarchizowanych aspektów wymagających doskonalenia;
- c) pomiar wyników i podtrzymanie ciągłego doskonalenia zarządzania w oparciu o zasady TQM i pragmatyczne osiągnięcia;
- d) łatwiejsze prowadzenie benchmarkingu wewnętrznego i zewnętrznego; e) wskazanie potencjalnych dostawców i partnerów strategicznych.

---

<sup>23</sup> Ch. Keady, *Model EFQM i droga do kompleksowego zarządzania jakością (TQM): idee i ich zastosowanie, modele i narzędzia*, [w:] materiałach Konferencji "Zarządzanie jakością w administracji publicznej", cyt. wyd.

<sup>24</sup> Tamże.

Model Doskonałości został w pierw opracowany dla potrzeb przedsiębiorstw działających dla zysku przez EFQM jako Model Doskonałości w Biznesie. Był on podstawą do opracowania Europejskiej Nagrody Jakości, która została ustanowiona w 1992 roku pod patronatem EWG, EOQ i EFQM. W oparciu o model Europejskiej Nagrody Jakości ustanowione zostały krajowe nagrody jakości, między innymi w: Danii, Austrii itd. Od kilku lat w konkursach tych biorą udział urzędy administracji samorządowej; i tak na przykład w 1994 w Konkursie Duńskiej Nagrody Jakości brał udział Urząd Gminy Horses. Także w Polsce przewiduje się udział urzędów administracji

publicznej w Polskiej Nagrodzie Jakości za kilka lat.

Model Doskonałości w Biznesie EFQM opiera się na podstawowym założeniu: "Zadowolenie klientów zadowolenie pracowników oraz wpływ wywierany przez organizacje na otoczenie, w którym działa wynikają ze stosowania postaw przywódczych będących motorem do formułowania polityki i strategii, które z kolei determinują stosowne metody zarządzania personelem, zasobami materialnymi i procesami, prowadząc w ostatecznym rozrachunku do osiągnięcia doskonałych wyników w biznesie".<sup>25</sup>

Model postuluje:

- skupienie się na kliencie, który jest ostatecznym sędzią oceniającym jakość, a jego stopień zadowolenia oraz lojalność powinna być wymierzona i analizowana;
- rozwijanie partnerskiej współpracy z dostawcami, która powinna opierać się na zaufaniu i integracji celów działań;
- rozwój i zaangażowanie pracowników pozwala na: wyzwolenie i wykorzystanie pełnego potencjału pracowników, zaufanie i przekazanie pracownikom pełnych kompetencji oraz odpowiedzialności, stworzenie możliwości nabywania i rozwoju umiejętności i czytelnej komunikacji;
- odpowiedni przebieg procesów zrozumiałych dla pracowników, którzy angażują się we wdrażaniu działań zapobiegawczych, procesów kierowanych przez odpowiedzialne konkretne osoby w oparciu o analizy wyników pomiarów i zebranych informacji dotyczących faktów;
- stałe doskonalenie i innowacje, które warunkują postęp poprzez ustawiczne kształcenie, oryginalne i innowacyjne sposoby myślenia, wspierania innowacyjności i benchmarkingu;

---

<sup>25</sup> T. Wawak, *Kryteria Europejskiej, Polskiej i Małopolskiej Nagrody Jakości*, [w:] materiałach Czwartej Ogólnopolskiej Konferencji „Jakość w Opiece Zdrowotnej”, Kraków 1999 r., Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, s. 58.

- przywództwo i konsekwencje w określeniu celów, ze szczególnym podkreśleniem wagi przywódcy, który rozwijając kulturę organizacji staje się siłą napędową realizacji przyjętej polityki jakości oraz gwarantuje realizację strategii projakościowej w sposób ciągły i uporządkowany;
- odpowiedzialność publiczna, czyli pełne przestrzeganie wymogów prawa oraz działanie organizacji w symbiozie z otoczeniem;
- orientacja na wynik, albowiem organizacja powinna dążyć do osiągnięcia trwałego i długotrwałego sukcesu a to zależy od umiejętności wyważania i zaspokajania interesów grup i osób związanych z organizacją, czyli: pracowników, klientów, dostawców, inwestorów finansowych oraz społeczeństwa jako całości;
- okresowe przeprowadzanie samooceny, doskonalenie sposobu oraz wyników działania, pamiętając o tym, że rygorystyczne i konsekwentne stosowanie samooceny polegającej na kompleksowym, systematycznym i regularnym, przeglądzie podejmowanych działań i ich wyników sprzyja wzrostowi efektywności pracy we wszystkich organizacjach<sup>26</sup>.

Te dziewięć postulowanych kierunków działania organizacji w Modelu Doskonałości w Biznesie wyznacza dziewięć kryteriów oceny stosowanych przez Europejską Nagrodę Jakości. Inicjatorzy Konkursu ENJ przypisali każdemu z kryteriów określoną maksymalną ilość punktów. Pierwsze pięć kryteriów (przywództwo, polityka i strategia, zarządzanie personelem, zasoby oraz procesy) określają potencjał organizacji a pozostałe (satysfakcja klientów, satysfakcja pracowników, oddziaływanie publiczne, rezultaty działalności w biznesie) jej wyniki. Każdej z tych dwóch kryteriów przypisano po 5000 punktów (łącznie 1000). Kryteria dotyczące potencjału opisują sposób realizacji przez organizację swych funkcji, natomiast druga grupa kryteriów pozwala na ocenę rezultatów będących efektem jej działalności oraz następstwem wdrażania zasad TQM w organizacji<sup>27</sup>.

Organizacje uczestniczące w Konkursie Europejskiej Nagrody Jakości muszą w przeprowadzonej samoocenie wykazać, w jakim stopniu wdrożyły zasady TQM, czyli realizują wymagania przedstawionego powyżej Modelu Doskonałości EFQM, w każdym z dziewięciu kryteriów. Przeprowadzenie rzetelnej i kompleksowej samooceny przez organizację<sup>28</sup>:

---

<sup>26</sup> Tamże, s. 58.

<sup>27</sup> *Doskonalenie wyników działania przy zastosowaniu Modelu Doskonałości w Biznesie Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością, EFQM, 1998 r.*

<sup>28</sup> T. Wawak, *Kryteria Europejskiej, Polskiej i Małopolskiej Nagrody Jakości*, cyt. wyd., s. 59.

- <http://tadeusz.wawak.pl> Pobrano z Portalu
- a) pozwala na poznanie silnych i słabych punktów w działalności organizacji i określenie miejsca, w którym się znajduje w odniesieniu do podstawowych wymogów,
  - b) stwarza podstawę do wskazania kwestii, w których doskonalenie jest sprawą priorytetową oraz umożliwia wskazanie kierunków i sposobów działań projakościowych,
  - c) umożliwia zintegrowanie różnorodnych inicjatyw projakościowych realizowanych w ramach bieżącej działalności operacyjnej organizacji wokół przyjętej strategii polityki jakości,
  - d) wykorzystuje zestaw obiektywnych kryteriów, które zostały przyjęte w całej Europie do oceny postępów poczynionych przez organizację i pracowników, co pozwala na spójne określenie kierunków działań oraz wypracowanie consensusu co do pożądanych zmian w organizacji przez zaangażowaną załogę pod kierownictwem przywódcy autorytetem i zaufaniem.

W Modelu Doskonałości stosuje się logikę znaną pod nazwą RADAR (wyniki, metody zastosowane, ocena, przegląd) oraz kładzie nacisk na wyniki. One bowiem będą miały wpływ na działanie organizacji zarówno pod względem finansowym, jak i operacyjnym<sup>29</sup>. Jednocześnie wynikiem ciągłego doskonalenia są postrzegane przez patentów i grupy interesantów. Sporządzanie tzw. "Zrównoważonych Kart Pomiarów" pozwala na przedkładanie celów strategicznych nad zestaw działań upowszechnionych w urzędzie. Działania te wpływają na zachowanie pracowników i na wyniki ich pracy. W sumie stosowanie modelu doskonałości i dokonywanie samooceny pozwala na:

- a) znaczną poprawę procesu zarządzania strategicznego,
- b) ustalenie możliwości usprawnień,
- c) wykorzystanie ograniczonych środków w bardziej efektywny sposób,
- d) zewnętrzny i wewnętrzny benchmarking,
- e) rozwój procesów uczenia się w ramach organizacji,
- f) przekształcenie kultury i działania organizacji w sposób pozytywny i zrównoważony,
- g) stałe i systematyczne doskonalenie pracy urzędu pozwalające na spełnienie obecnych i planowanych wymogów.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Ch. Keady, *Systemy i rozwiązania z zakresu obsługi klienta w Ealing*, [w:] materiałach Konferencji "Zarządzanie jakością w administracji publicznej", cyt. wyd.

<sup>30</sup> Tamże

#### 4. Inwestowanie w pracowników i Charter Mark

W londyńskiej dzielnicy Ealing, w trosce o wzrost jakości świadczonych usług obok systemu ISO 9000 i Modelu Doskonałości stosuje się:

- a) tzw. inwestowanie w pracowników,
- b) Charter Mark.

Inwestowanie w pracowników to krajowa norma dotycząca szkolenia i rozwoju pracowników, którzy mają realizować cele wyznaczone przez organizację. Opiera się ona na czterech głównych zasadach:

- a) kierownictwo najwyższego szczebla zaangażowane jest w rozwój wszystkich pracowników,
- b) potrzeby szkoleniowe i rozwojowe są planowane i ich realizacja podlega przeglądowi,
- c) kładzie się nacisk na szkolenie i rozwój pracowników przez cały okres zatrudnienia,
- d) sukcesy organizacji w zakresie efektywnego wykorzystania poczynionych inwestycji w szkolenia i rozwój pracowników są monitorowane<sup>31</sup>.

Zdaniem Dyrektora Zespołu Międzynarodowych Usług Publicznych Kancelarii Rządu Wielkiej Brytanii<sup>32</sup> inwestowanie w pracowników, jak wynika z prowadzonych badań prowadzi do:

- a) wymiernego zmniejszenia absencji,
- b) zwiększenia satysfakcji pracowników,
- c) zwiększenia produktywności,
- d) lepszej jakości usług.

Charter Mark to rządowy system nagród mający na celu zachęcanie do doskonalenia i nagradzania za doskonalenie usług administracji samorządowej na rzecz petentów (klientów). Ocenie podlega tu 10 kryteriów: standardy usługi, dostęp, wybór, sprawiedliwe traktowanie, efektywne wykorzystanie zasobów, przystępny system wnoszenia i załatwiania reklamacji oraz zażaleń<sup>33</sup>.

Urzędy ubiegające się o nagrodę Charter Mark występują z stosownym wnioskiem do Kancelarii Rządu. Jeśli wniosek spełnia w sposób zadowalający wszystkie kryteria urząd uży-

---

<sup>31</sup> Tamże

<sup>32</sup> C. Parry, *Brytyjski system zarządzania jakością w administracji publicznej: historia wdrażania, założenia, związki z samorządem*, [w:] materiałach Konferencji "Zarządzanie jakością w administracji publicznej", cyt. wyd

<sup>33</sup> Ch. Keady, *Systemy i rozwiązania w zakresie obsługi klienta w Ealing*, cyt. wyd

skuje nagrodę. Nie uzyskanie nagrody w danym roku nie jest porażką. Urząd otrzymuje bowiem wówczas wskazówki, uwagi, zalecenia, które właściwie wykorzystane mogą przyczynić się do poprawienia jakości świadczonych przez niego usług i uzyskania nagrody po przeprowadzeniu działań korygujących i zapobiegawczych w następnym roku.

Charter Mark pozwala urzędom administracji publicznej: a) poprawić wyniki działania,

- a) podnieść morale personelu,
- b) podnieść poziom jakości świadczonych usług<sup>34</sup>.

## 5. Rola monitoringu jakości w ciągłym jej doskonaleniu

Total Quality Management to zarządzanie prowadzące do doskonałości pracy i jej produktów. Petenci urzędów administracji samorządowej i rządowej stawiają coraz to większe wymagania. Władze lokalne muszą dołożyć wszelkich starań, aby sprostać szybkim zmianom zachodzącym w społeczeństwie.

Punktem wyjścia doskonalenia jakości usług jest monitoring jakości obejmujący pomiar, analizę i ocenę:

- a) oczekiwań klienta,
- b) świadczenia usług przez urząd,
- c) umowy obowiązującej w kontraktach między petentami a urzędem.

Wzajemne dostosowanie i synchronizacja tych trzech wymiarów jakości zapewnia wysoką jakość świadczonych usług oraz zadowolenie petentów, których oczekiwania zostały w pełni zrealizowane.

Władze holenderskie wiążą z monitorowaniem szanse na ciągłe doskonalenie pracy urzędu administracji publicznej. Klienci żądają jakości i mają ku temu prawo. Obowiązkiem administracji samorządowej jest służyć swoim obywatelom i jak najlepiej zaspokoić potrzeby swoich mieszkańców. Doskonalenie usług może być dla władz samorządowych źródłem nowych szans i sposobem na unikanie pomyłek<sup>35</sup>.

Gminy starają się określić poziom jakości świadczonych przez siebie usług, aby zarządzać nie tylko ilością, ale także jakością. Sposób funkcjonowania urzędów administracji samorządowej zbliża się do charakteru działania przedsiębiorstw. Dlatego też w urzędach zwraca się uwagę na sposób wykonywania zadań i opracowuje standardy, do których można porównać

---

<sup>34</sup> C. Parry, *Brytyjski system zarządzania jakością w administracji publicznej: historia wdrażania, założenia, związki z samorządem*, cyt. wyd.

<sup>35</sup> M. Essers, *Metody i narzędzia zarządzania jakością: zastosowanie w gminach holenderskich*, [w:] materiałach Konferencji "Zarządzanie jakością w administracji publicznej", cyt. wyd.

faktyczne działania. Kryterium oceny będzie zorientowane na potrzeby Klienta. Zbadanie poziomu jakości usług gminy dokonuje się stosując metody oceny wewnętrznej (opinie pracowników) i zewnętrznej (opinie petentów).

Administracja samorządowa stosuje w celu doskonalenia jakości świadczonych usług następujące metody monitoringu<sup>36</sup>:

- a) samoocena, czyli metodyczna ocena sposobu działania urzędu dokonana przez pracowników i kierowników,
- b) wszechstronne badania ankietowe obejmujące badanie opinii mieszkańców,
- c) nowoczesne metody angażujące mieszkańców poprzez np. włączenie obywateli w opracowanie nowych rozwiązań,
- d) ocena realizacji polityki jakości w celu sprawdzenia czy jest realizowana i prowadzi do wyznaczonych celów,
- e) rejestrowanie skarg i zażaleń w celu gromadzenia informacji zwrotnych dotyczących świadczonych usług.

Ekspert w zakresie zarządzania jakością biura konsultingowego Stowarzyszenia Gmin Holandii proponuje 10 ogólnych zasad monitorowania jakości<sup>37</sup>:

- a) władze lokalne określają standardy jakości;
- b) radni i kierownictwo urzędu muszą służyć innym osobom przykładem;
- c) konieczne jest stymulowanie zaangażowaniem pracowników;
- d) radni i kierownicy urzędu zawierają wyraźnie sprecyzowaną umowę dotyczącą monitorowania jakości;
- e) należy inwestować w jakość pracowników;
- f) kierownictwo urzędu informuje radę o postępach w monitorowaniu jakości;
- g) pomiar jest niezbędny albowiem mierzyć oznacza wiedzieć;
- h) należy uczyć się na błędach popełnionych przez innych;
- i) praca musi być zorientowana na klienta;
- j) nie należy rozbudować nadmiernie oczekiwań.

---

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże.

Uruchamiając proces monitoringu jakości w urzędach należy pamiętać o tym, że<sup>38</sup>:

- a) jakość danych odgrywa zasadnicze znaczenie;
- b) dobry wizerunek władz lokalnych ma ważne znaczenie;
- c) informacje muszą być zorientowane na klienta;
- d) władze lokalne powinny być gotowe przyjmując sugestie mieszkańców;
- e) pracownicy muszą odczuwać dobrą motywację;
- a) trzeba inwestować w jakość pracowników;
- j) zaangażowanie i współpraca pracowników oraz ich wsparcie do doskonalenia jakości warunkuje sukces;
- b) ważne jest zwrócenie się organizacji na zewnątrz, otwarcie na propozycje otoczenia;
- c) należy zatrudniać doradców z zewnątrz,
- d) trzeba śledzić koszty (controlling kosztów);
- e) jakość się wszystkim opłaca.

Uwzględnienie powyższych wskazówek pozwoli samorządowi terytorialnemu na skuteczne i ciągłe doskonalenie jakości swej pracy. Dobrze monitorowana jakość usług urzędu procentuje w wyborach głosami zadowolonych petentów.

W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że w przeciwieństwie do produktów materialnych, których poziom jakości może być jednoznacznie określony wymaganiami norm, specyfikacji technicznych itp., zdefiniowanie jakości usług jest często bardzo trudne. Klient tworzy w tym przypadku swoje własne, subiektywne kryteria oceny obejmujące:

- a) niezawodność usługi - usługa wykonana za pierwszym razem dobrze;
- b) gotowość świadczenia usługi - usługa świadczona jest w czasie odpowiadającym oczekiwaniom petenta;
- c) komunikatywność świadczącego usługi - udzielana petentowi informacja jest przekazywana w języku dla niego zrozumiałym;
- d) bezpieczeństwo korzystania z usługi - petent nie ponosi uszczerbku na zdrowiu i ma zapewnioną dyskrecję;
- e) osobowość usługodawcy - łatwość kontaktu i przyjazne nastawienie do klienta, szacunek do i znajomość psychiki petenta;

---

<sup>38</sup> Tamże



- f) fachowość pracownika świadczącego bezpośrednio usługę;
- g) uczciwe traktowanie petenta;
- h) warunki, w jakich urząd świadczy usługi petentowi<sup>39</sup>.

Informacje płynące z monitoringu jakości powinny trafiać do właściwych osób uprawnionych do podejmowania decyzji w konkretnych sprawach. Tylko wówczas powstaną warunki niezbędne do załatwienia spraw petentów zgodnie z ich potrzebami i oczekiwaniami w zgodzie z wymogami właściwych przepisów; w możliwie najkrótszym terminie. Zapewnienie precyzyjnego i szybkiego przepływu informacji i decyzji wewnątrz urzędu w znacznym stopniu poprawia jakość usługi.

## **6. Wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO 9000 w urzędach administracji publicznej**

Projakościowa restrukturyzacja zarządzania w urzędach administracji publicznej:

- a. wymaga aktywnego udziału wszystkich członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie marszałków, starostów, burmistrzów, wójtów oraz dyrektorów (generalnych) urzędów we wdrażaniu systemów zarządzania jakością ISO 9000;
- b. wymaga pełnej akceptacji ze strony sejmiku, rady reprezentującej interes samorządu terytorialnego dla poczynań zarządu w zakresie zarządzania przez jakość;
- c. wymaga pełnego zaangażowania wojewody i całego naczelnego kierownictwa w urzędzie wojewódzkim we wprowadzaniu systemu ISO 9000;
- d. wymaga akceptacji i pełnego zaangażowania wszystkich zatrudnionych w urzędzie administracji publicznej we wdrożeniu i utrzymaniu systemu ISO 9001;
- e. musi przebiegać etapowo, według wcześniej przyjętego, sprawdzonego w innych organizacjach algorytmu wprowadzenia systemu ISO 9000;
- f. musi być skorelowane z sytuacją ekonomiczną jednostki samorządu terytorialnego i urzędu administracji publicznej;
- g. musi być pełne, czyli spełniać absolutnie wszystkie wymagania normy ISO 9001:2000;
- h. musi obejmować swym zakresem działalność zarządu i całego urzędu;
- i. musi stanowić zasadniczy krok we wprowadzaniu zasad Total Quality Management;

---

<sup>39</sup> J. Kowalczyk, *Zarządzanie przez jakość w jednostkach samorządowych*, [w:] "Problemy jakości" Nr 5/2000, Warszawa

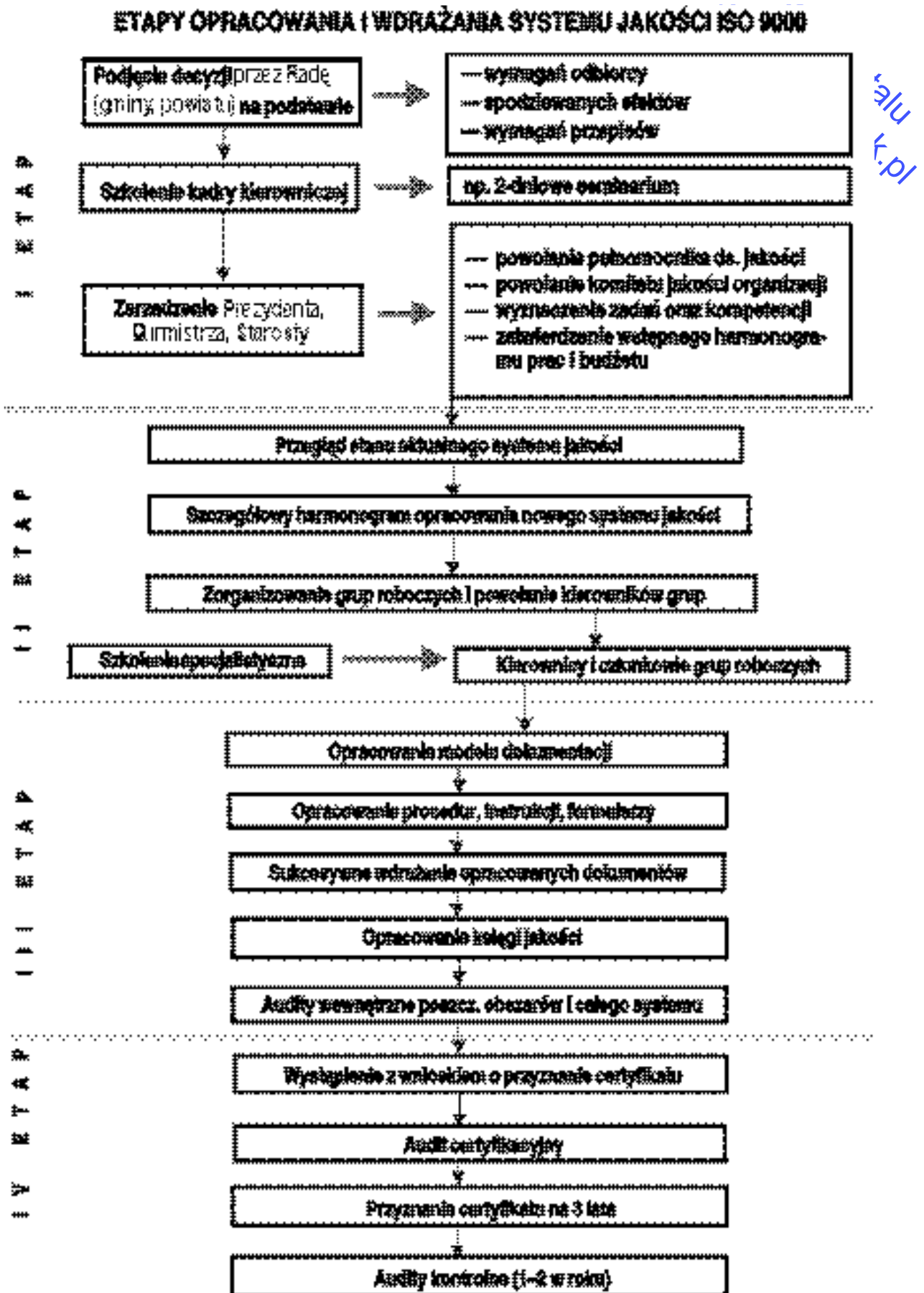
- j. musi przynosić odczuwalne, korzystne skutki przejawiające się we wzroście jakości pracy i świadczonych usług przez urząd administracji publicznej, dostrzegane przez petentów.

Wdrażanie systemu jakości ISO 9000 musi przebiegać etapowo wg przyjętego scenariusza zgodnie z przedstawionym na rysunku 1 logigramem .

### **1. Etap wstępny**

- a. Zapoznanie Rady (Sejmiku), Zarządu i kierowników wyższego szczebla w urzędzie z systemem zarządzania jakością ISO 9000 i TQM.
- b. Przekonanie naczelnego kierownictwa rady i urzędu o korzyściach płynących z wdrożenia ISO 9000 i pełne zaangażowanie ich w wprowadzenie systemu.
- c. Powołanie Rady Jakości (Komitetu Pilotującego Jakość) oraz pełnomocnika zarządu (lub wojewody, marszałka, starosty, burmistrza, wójta) ds. jakości.
- d. Wyznaczenie zadań i kompetencji Rady Jakości i Pełnomocnika ds. Jakości.
- e. Zatwierdzenie wstępnego harmonogramu prac etapu wstępnego i projektowania systemu i budżetu tych etapów.
- f. Zapewnienie warunków lokalowych i materialnych funkcjonowania Rady Jakości i Pełnomocnika ds. zarządzania jakością.
- g. Wybór konsultanta lub firmy konsultingowej, która wesprze działania Rady Jakości i Pełnomocnika.

Rys. 1. Logigram wdrażania systemu jakości ISO 9000.



**A. Etap projektowania systemu składa się z kilku podetapów, których celem , kolejno jest:**

- a. szkolenie w zakresie zarządzania jakością kadry kierowniczej i pozostałych pracowników urzędu;
- b. przygotowanie auditorów wewnętrznych i autorów procedur;
- c. powołanie głównych zespołów problemowych (w ramach których mogą działać podzespoły) takich jak na przykład zespół do spraw:
  - przeglądu i diagnozy aktualnego systemu jakości;
  - szkoleń i promocji systemu zarządzania jakością ISO 9000 i TQM;
  - dokumentacji systemu zarządzania jakością;
  - ekonomiki jakości;
  - logistycznych – zabezpieczenie funkcjonowania służb jakościowych;
  - społecznych – kreowania wartości i kultury firmy i kształtowania jakości pracy;
- d. przegląd stanu aktualnego systemu jakości;
- e. opracowanie ramowego programu działań związanych z wdrażaniem systemu zarządzania jakością przez Pełnomocnika i Radę ds. Jakości;
- f. przyjęcie po dyskusji z radnymi i załogą przez zarząd ramowego programu wdrażania systemu ISO 9000;
- g. opracowanie i przyjęcie uzgodnień strategicznych dotyczących między innymi:
  - koncepcji wdrożenia systemu zarządzania jakością,
  - wymagań stawianych systemowi jakości,
  - warunków skutecznego wdrażania systemu jakości,
  - celów szkoleniowych poszczególnych grup pracowniczych,
  - harmonogramu i sposobu przeprowadzenia szkoleń,
  - ustaleń dotyczących konieczności ciągłego doskonalenia wdrożonego systemu zarządzania jakością,
  - ustaleń dotyczących założeń do opracowania polityki jakości;
- h. opracowanie projektu zasad i harmonogramu prac zespołów problemowych oraz powołanych podzespołów i komisji koordynujących różne aspekty wdrożenia systemu ISO 9000;
- i. uzgodnienie i zatwierdzenie projektów ujętych w powyższym punkcie przez Zarząd;
- j. opracowanie i przyjęcie przez Zarząd procedury wdrożenia systemu jakości;

- Polbrano z portalu  
<http://tadeusz.zawak.pl>
- k. opracowanie projektu harmonogramu prac związanych z wdrożeniem systemu jakości;
  - l. opracowanie szczegółowego harmonogramu prac związanych z wdrożeniem systemu jakości i jego certyfikacja oraz jego zatwierdzenie przez Zarząd;
  - m. opracowanie szczegółowego kosztorysu wdrożenia systemu ISO 9000 i jego zatwierdzenie przez Zarząd;
  - n. opracowanie projektu prac związanych z certyfikacją systemu zarządzania jakością w urzędzie i jego zatwierdzenie przez Zarząd.

**B. Etap opracowania dokumentacji:**

- a. opracowanie wizji, misji i celów urzędu i IST oraz wynikającej z nich polityki jakości zarządu i urzędu i jej uchwalenie przez Radę na wniosek Zarządu;
- b. identyfikacja procesów głównych i pobocznych w funkcjonowaniu zarządu i urzędu;
- c. powołanie podzespołów redagujących: księgę jakości, procedury, instrukcje, formularze z zamiarem powierzenia ich uprzednio konkretnie określonym dokumentom systemowym;
- d. opracowanie procedur, instrukcji i formularzy, ich zatwierdzenie, audit, korekta i ponowne zatwierdzenie przez Zarząd;
- e. opracowanie księgi jakości i jej zatwierdzenie przez Zarząd;
- f. okresowy przegląd dokumentacji przez Zarząd i ich audit w ramach auditowania systemu zarządzania jakością,
- g. audit certyfikujący system zarządzania jakością wdrożony w urzędzie administracji publicznej.

**C. Etap certyfikacji – przedstawia załączony rysunek nr 2 ilustrujący postępowanie w procesie certyfikacji systemów jakości w urzędzie.**

Rys. 2. Tryb postępowania w procesie certyfikacji systemów jakości w urzędzie administracji publicznej.

