

*Grażyna Broniewska**

WYBRANE ASPEKTY ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. WPROWADZENIE

Przesłanki zastosowania nowoczesnych metod zarządzania w administracji publicznej wiążą się z koncepcją NPM (*The New Public Management*) – nowego zarządzania publicznego, która rozpowszechniła się w latach 80., szczególnie w krajach anglosaskich¹. Założenia NPM były skierowane na zwiększenie efektywności sektora publicznego. W ramach tej idei, podkreśla się zarówno rangę wspólnotowości w funkcjonowaniu władz publicznych oraz znaczenie jakości, jak i wagę procesu komunikacji społecznej w procesie świadczenia usług publicznych². Założenia te realizowane są drogą wyznaczania celów, nacisku na zarządzanie finansami i monitorowania wyników oraz wyznaczania standardów usług, często poprzez korzystanie praktyk benchmarkingowych. Wśród narzędzi istotne wydaje się być wykorzystanie systemów zarządzania przez jakość oparte na filozofii TQM (*Total Quality Management*) – kompleksowego zarządzania przez jakość. Odchodzi się w nich od tradycyjnego traktowania urzędu jako organizacji biurokratycznej, administrującej powierzonym majątkiem i wydającej decyzje. Urzędy publiczne uważa się za organizacje zarządzające usługami wykonywanymi na rzecz mieszkańców gminy, inwestorów, rad samorządowych czy też instytucji zewnętrznych, czyli – mówiąc językiem zarządzania przez jakość³ – klientów zewnętrznych i wewnętrznych. Z tego wynika, że mechanizmy, wykształcone początkowo w zarządzaniu usługami w sektorze prywatnym, mogły zostać przeniesione (z pewnymi

* Dr, Katedra Zarządzania, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Filozofię nowego zarządzania w organizacjach publicznych pierwsi sprecyzowali D. Osborne i T. Gaebler w wydanej w 1993 r. książce *Reinventing the Government*, co można by przetłumaczyć jako „Rządzić inaczej”. Początek wdrożeniom zaś dało w 1995 r. kanadyjskie miasto Saint Quentin de Desmoures.

² K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 13–14.

³ Dla odróżnienia filozofii TQM od jednego ze sposobu jej realizacji czyli standardów (norm) ISO serii 9000 – pierwszemu z pojęć nadajemy nazwę kompleksowego zarządzania przez jakość, zaś drugie nazywamy – zarządzaniem jakością lub systemem zarządzania jakością.

adaptacjami) do administracji publicznej, bądź to w postaci wdrożenia wymagań norm ISO serii 9000 – standardu zarządzania jakością, bądź bardziej rozwiniętych modeli zwanych modelami doskonałości. Poniższe rozważania stanowią charakterystykę i próbę oceny efektywności tych właśnie sposobów wdrożenia filozofii TQM.

2. ZARZĄDZAĆ USŁUGAMI W URZĘDZIE

Wiele lat traktowano administrację publiczną inaczej niż sektor prywatny. W administracji uchodziło wszystko to, co byłoby nie do pomyślenia w warunkach wolnego rynku czyli opieszałość, nieefektywność, a czasami też złe traktowanie klienta, niska jakość usług, marnotrawstwo, brak polityki informacyjnej, nie mówiąc już o promocji. Obecnie jednak przyjmuje się założenie, że administracja publiczna winna się zmieniać, by właściwie wypełniać powierzone zadania, czyli że powinna być zorganizowana racjonalnie. Racjonalność, w przypadku administracji, oznacza zarówno oszczędność publicznego grosza, jak i optymalne działanie na rzecz interesu publicznego. Interes publiczny należy rozumieć tu bardzo szeroko, od zaspokojenia bieżących potrzeb, aż po rozwój społeczny w perspektywie wielu lat i pozycję w konkurencji między narodami⁴. Nie uda się jednak dotrzymać postulatów racjonalności oraz zmienić negatywnego postrzegania administracji publicznej, jeśli nadal będzie się ją traktowało przede wszystkim jako władzę publiczną, a nie służbę publiczną. Tak samo petent nie może być postrzegany przez urzędnika jak natręt, który zajmuje mu czas. Petent to podatnik, który żąda i wymaga, aby jego pieniądze zebrane w postaci podatków były wykorzystane głównie w celu realizacji jego dyspozycji. I chociaż na przestrzeni lat dość powszechny stał się stereotyp urzędnika biurokraty nieprzychylnego petentowi oraz zasłaniającego się przepisami i procedurami, to należy wrócić do źródeł i przywrócić słowu petent właściwe znaczenie i pozycję w urzędzie. Słowo „petent” pochodzi od łacińskiego słowa *petens* – żądać, wymagać. Niekiedy zarówno praktycy, jak i naukowcy, zajmujący się zarządzaniem w administracji publicznej, nie zgadzają się z określeniem „petent” lub „klient” w odniesieniu do odbiorców usług urzędów publicznych, proponując używanie w zamian słowa interesant odpowiadającego duchowi jakości demokratycznej administracji⁵.

W opinii publicznej, szczególną bolączką polskiej administracji różnych szczebli jest element ludzki. Podejmowane są jednak liczne, raczej udane, próby zarządzania zasobami ludzkimi wynikające ze zrozumienia, że kapitał ludzki jest

⁴ T. Mordel (red.), *Jakość w administracji*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Łódź–Katowice 2001, s. 142.

⁵ *Ibidem*, s. 25.

jednym z ważnych elementów zarządzania publicznego, a jego właściwe wykorzystanie w istotny sposób wpływa na wzrost jakości funkcjonowania urzędu. Oznacza to konieczność przygotowania zespołu pracowniczego oraz zaplecza organizacyjnego odpowiednio wyposażonego w zasoby rzeczowe i finansowe. Należy jednak przede wszystkim zrozumieć, że zadaniem administracji (tak rządowej, jak i samorządowej) nie jest administrowanie lecz zarządzanie usługami na rzecz różnych odbiorców (od wydania zwykłego zaświadczenia do zapewnienia usług komunalnych oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości lokalnej). Można tu więc, w dużej mierze, zastosować takie same mechanizmy działań jak w sektorze prywatnym w zakresie zarządzania usługami. Z filozofii TQM można zaś dobrać odpowiednie modele, narzędzia, systemy, których celem jest zapewnienie właściwej jakości.

Przyczyn zainteresowania się innowacjami w sektorze publicznym, a zwłaszcza filozofią TQM, należy rozpatrywać przede wszystkim w dążeniu do zmiany wizerunku władz reprezentujących daną społeczność lokalną, a postrzeganych często jako mało skuteczne a nawet niekompetentne. Podejście takie zainicjowano w latach 90. ubiegłego wieku reformą administracji publicznej, w której zaczęto wprowadzać przekazywanie uprawnień w dół, a także położono nacisk na podnoszenie kwalifikacji, komunikację i zachowania etyczne, wprowadzono konkurencję przy obsadzaniu stanowisk oraz zaczęto kontraktować usługi. Istotne wydaje się również dążenie samych urzędników (miejskich, gminnych) do rozwiązywania problemów społecznych przy udziale mieszkańców, do zrobienia czegoś dobrego dla swojego miasta czy gminy. Wzrost liczby samodzielnych inicjatyw na szczeblu lokalnym wynika również ze świadomości, że w sytuacji ograniczoności środków i nacisku społeczności lokalnych na poprawę usług urzędów, jednym ze sposobów zaspokojenia tych oczekiwań jest wzrost efektywności i sprawności działania administracji. Pomocna w tym procesie jest coraz to wyższa świadomość mieszkańców w zakresie swoich praw, co oznacza szerszy zakres wiedzy interesantów zarówno o zadaniach urzędów samorządowych, jak i o zasadach kształtowania się relacji klient – urzędnik.

Pomocne mogą tu być również doświadczenia innych państw, zwłaszcza brytyjskie. Prawie 90% brytyjskich jednostek samorządowych posiada certyfikat ISO dla przynajmniej jednego rodzaju usługi, a system stosowany w Wielkiej Brytanii jest rozległy i spójny⁶. Obejmuje on m.in. rozbudowany system tworzenia i monitorowania standardów świadczenia usług publicznych oraz szereg nagród dla jednostek administracji wykazujących doskonałość w świadczeniu usług. W Wielkiej Brytanii zbudowano szereg programów służących poprawie jakości działania władz publicznych. Jednym z nich jest *Charter Mark*,

⁶ D. Beardsley, *Working In ISO 9001:2000 and without Certification*, „ISO Management Systems” 2005, no. 5, s. 12.

czyli system nagród rządu brytyjskiego przyznawanych w celu uznawania i zachęcania do osiągania doskonałości w zakresie świadczenia usług publicznych, uzupełniający tzw. kartę obywatelską (*Citizen's Charter*), której idea jest stała poprawa usług publicznych. W odniesieniu do samorządów lokalnych wprowadzono system najlepszej wartości (*Best Value*) wyznaczający szczegółowe wskaźniki wykonania i cele dla poszczególnych usług lokalnych. Innym programem jest Inwestowanie w Pracowników (*Investors in People*), krajowy standard mierzący do ustanowienia „dobrych praktyk” w zakresie poprawy wyników pracy⁷.

Szerokie doświadczenie w stosowaniu standardów ISO w Wielkiej Brytanii zaowocowało dostrzeżeniem lokalnych potrzeb i dostosowaniem swych działań do rozpoznanego stanu rzeczy. Zaczęto jednak zadawać sobie również pytanie, czy nie bardziej racjonalnie byłoby działać wprawdzie zgodnie z ideą TQM zawartą w standardach, ale bez certyfikacji na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001⁸. By móc ustosunkować się do powyższego stwierdzenia, warto najpierw przyjrzeć się zaleceniom zarówno filozofii TQM, jak i standardów ISO serii 9000, zwłaszcza zaś wymaganiom normy PN-EN ISO 9001:2009.

3. SYSTEMY ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W Polsce systemy jakości w organizacjach non-profit jakimi są urzędy administracji publicznej zaczęto wdrażać w 1998⁹. Decyzję o przystąpieniu urzędu gminy czy starostwa powiatowego lub urzędu wojewódzkiego do funkcjonowania zgodnie z normą ISO podejmuje odpowiednio: prezydent, burmistrz, wójt gminy czy starosta lub wojewoda. Jednak wdrażanie elementów filozofii zarządzania przez jakość niesie ze sobą radykalną zmianę kultury organizacyjnej firmy, która – jak każda zmiana – rodzi opór. Niechęć urzędników do zmian może spowodowana niezrozumieniem idei TQM i standardów ISO, lecz

⁷ S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?* „Służba Cywilna” 2/2001, s. 30.

⁸ Wymagania systemu jakości, opublikowane przez ISO w 1987r., obecnie są sformułowane w najnowszej wersji normy 9001 czyli ISO 9001:2008, którą w polskim wydaniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oznaczono jako PN-EN ISO 9001:2009. Stanowi ona podstawę do wdrożenia i certyfikacji Systemu Zarządzania Jakością (SZJ). Norma jest skonstruowana uniwersalnie. Nie zawiera wymagań dotyczących wyrobu (nie jest normą techniczną), tylko wymagania dotyczące systemu zarządzania. Wymagania te pozwalają na wdrożenie SZJ zarówno w przedsiębiorstwach produkcyjnych, usługowych, jak i w administracji publicznej.

⁹ W 2006 r. 211 urzędów administracji samorządowej posiadało wdrożone systemy zarządzania jakością według norm ISO 9001:2000. Spośród 16 istniejących urzędów marszałkowskich aż 8 miało wdrożony system, w tym urząd z województwa małopolskiego system zintegrowany. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008, s. 64.

również, co gorsza, lenistwem i brakiem kompetencji. Obawy te można zrozumieć, bowiem, przykładowo, przejście z zarządzania w strukturze funkcjonalnej na zarządzanie procesami godzi bezpośrednio w szefów działów funkcjonalnych, ograniczając ich wpływy i kompetencje. Zmiana budzi też niezadowolenie szeregowych pracowników, którzy boją się, że przybędzie im obowiązków lub wyjdzie na jaw ich niekompetencja. Dlatego wdrożenie systemu jakości należy zaczynać od zdecydowanego kroku, który musi zrobić kierownictwo najwyższego szczebla. Tu też musi powstać propozycja wizji, do której organizacja ma dążyć, a rolę kadry kierowniczej, stanowiącej grono liderów, jest kierowanie rozwojem i zachęcanie swych podwładnych do twórczego traktowania zmian.

Samorządy wdrażają nie tylko normy z serii ISO 9000, ale również wymagania z zakresu zarządzania środowiskiem (ISO serii 14000)¹⁰. Do najbardziej popularnych należą: system zarządzania środowiskowego zgodny z wymaganiami międzynarodowej normy ISO 14001 oraz system ek zarzadzania i audytu EMAS wynikający z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego.

Podstawowe wymagania norm zarówno zarządzania jakością, jak i zarządzania środowiskiem to konieczność spisania swojej polityki i celów dotyczących jakości lub zarządzania środowiskiem, a następnie rzetelny i precyzyjny nadzór nad dokumentacją i danymi. Wszystkie procesy wpływające na jakość usługi muszą zostać zidentyfikowane, a sposób ich wykonania winien być zaplanowany, zaś jego wykonanie audytowane. Należy też prowadzić stałą identyfikację potrzeb szkoleniowych pracowników, realizować je oraz przechowywać zapisy dotyczące szkoleń, zaś cały personel musi posiadać odpowiednie kwalifikacje. Organizacja winna również opisać i stosować narzędzia badania satysfakcji klienta czyli – w przypadku samorządów – głównie mieszkańców gminy. Do badania tego stosuje się najczęściej zestaw kilku twierdzeń opatrzonych skalami numerycznymi. Ta skala to przykładowo od 1 do 7, gdzie 1 oznacza całkowicie niezadowolony, a 7 – całkowicie zadowolony. Do zestawu kluczowych składowych zadowolenia klienta można zaliczyć takie elementy jak¹¹: (1) wygląd zewnętrzny budynków i otoczenia oraz wystrój pomieszczeń, (2) dostosowanie urzędu do obsługi petentów (lokalizacja, parkingi, schludność urzędników, dostęp do informacji, dotrzymywanie terminów), (3) staranność załatwiania spraw, (4) umiejętności interpersonalne urzędników (uprzejmość, komunikatywność), (5) dostępność urzędników (godziny pracy, czas oczekiwania na kontakt, dostępność przez telefon, e-mail), (6) indywidualne traktowanie petentów i zrozumienie ich szczególnych potrzeb. Dodatkowo, zadaje się respondentom pytanie o ogólny poziom zadowolenia z jakości

¹⁰ A. Matuszak-Flejszman, *Wdrażanie systemu ek zarzadzania i audytu (EMAS) w urzędach administracji rządowej*, Kancelaria prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 7.

¹¹ J. Bąk, P. Stach, *Zadowolenie klienta z jakości obsługi w urzędzie – propozycja i ocena skali pomiarowej*, „Organizacja i Kierowanie” 4/2008, s. 100.

obsługi¹². Proces ciągłego badania satysfakcji klienta stanowi istotny element w całym procesie komunikowania się zarówno z klientem zewnętrznym (interesantem), jak i wewnętrznym (pracownikiem), co akcentowane jest mocno w filozofii TQM. Urząd należy bowiem traktować jako organizm czy też całość, z relacjami wewnętrznymi i uwarunkowaniami zewnętrznymi. Współcześni menedżerowie publiczni muszą więc mieć świadomość roli komunikacji w procesie zarządzania oraz dostrzegać różnice między komunikowaniem się w ogóle a komunikowaniem skutecznym, zmniejszającym poczucie niepewności.

Istotnym wymaganiem normy (począwszy od jej modyfikacji w 2000 r.) jest przyjęcie w organizacji tzw. podejścia procesowego. Nie stosując takiego podejścia niektóre firmy czuły się skrępowane wymaganiami normy, inne zaś zadawała się sporządzaniem obszernej dokumentacji, która nie zawsze jest wykorzystywana w praktyce, za to maskuje niektóre braki. Tymczasem podejście procesowe oznacza nacisk na zdefiniowanie jak (przy pomocy jakiej sekwencji działań) organizacja zapewnia, że klient otrzyma dobrą usługę czy produkt. Na organizację patrzy się wobec tego jak na zbiór procesów przenikających ją na wskroś i zrywa się ze strukturą hierarchiczną, sztywną, opartą na pionowym podporządkowaniu i podziałach funkcjonalnych. Dlatego trzeba to wziąć pod uwagę przy szczegółowym ustalaniu procedur lub instrukcji specyficznych dla danego urzędu. Procesy winny zostać nie tylko opisane, ale do każdego z nich należy sporządzić zestaw mierników pozwalających mierzyć ich wykonanie. Mierniki i standardy powinny być bowiem wbudowane w system jako stały element systemu oceny wyników poszczególnych organizacji oraz jako minimalny, deklarowany standard spełnienia wymagań klienta. Przy stanowieniu i realizowaniu procedur w administracji publicznej trzeba również wziąć pod uwagę, że tok działania w dużym stopniu jest skodyfikowany w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych uregulowaniach prawnych.

Doceniając nacisk kładziony w normach ISO na badanie zadowolenia klienta, podejście procesowe i ciągłe doskonalenie, należy w tym miejscu zadać sobie pytanie czy rzeczywiście standardy ISO serii 9000 są jedynym panaceum na poprawę jakości zarządzania w gminie? Odpowiedź brzmi – nie, chociaż zmodyfikowana po 2000 r. (i lekko skorygowana w 2008 r.) wersja norm jest bardziej przyjazna dla organizacji usługowych, w tym również administracji. Wydaje się też, że formalny, uporządkowany charakter normy przyczynia się do rzetelnego opisanie i realnego stosowania podziału zadań i kompetencji.

¹² Takie składniki pomiaru zadowolenia klienta zastosowano w Urzędzie Miasta Tarnowa w 2008 r. Badanie przeprowadzono na nielosowej próbie 590 osób, które w dniu badania załatwiali swoje sprawy w urzędzie. Wyniki analizy wskazały, że istnieje liniowa i statystycznie istotna korelacja między ogólnym poziomem zadowolenia z elementami składowymi (wartości od r 0,697 do 0,454). Współczynnik alfa dla skali składającej się z 6 pozycji wyniósł 0,866, co sugeruje wysoką rzetelność skali. J. Bąk, P. Stach, *Zadowolenie klienta...*

Struktura normy i konstrukcja poszczególnych wymagań zbliżają się bowiem do ogólnie przyjmowanych postulatów sprawnościowych organizacji. Dodatkowo, zmodyfikowana norma ISO 9001:2008 jest w dużej mierze oparta na koncepcji TQM i kieruje się podobnymi zasadami. Jest ich osiem, a ich praktyczne zastosowanie w organizacji prowadzić winno do ciągłej poprawy skuteczności i efektywności zarządzania.

Poza tym, w odróżnieniu od k.p.a. (kodeksu postępowania administracyjnego), system ten niczego nie narzuca. Umiejętności użytkownika systemu (tu: pracowników urzędu) i ewentualnie również pomagającego im konsultanta, zdecydują zatem o jakości systemu. Oznacza to również, że system zgodny z wymaganiami normy ISO 9001 może być albo dobrze, albo źle zbudowany – wszystko zależy od jego twórców¹³. Bardzo duży wpływ na skuteczność wdrożenia systemu zarządzania jakością ma również sposób postrzegania tego narzędzia w danej organizacji, a podstawowym zagrożeniem jest za małe zaangażowanie najwyższego kierownictwa oraz brak wykwalifikowanego personelu¹⁴. Pomimo tych i innych trudności, wdrożenie myślenia jakościowego jest możliwe, gdy spełnia się następujące warunki¹⁵:

- przeprowadza się badania satysfakcji klienta zewnętrznego i wewnętrznego,
- analizuje wpływ urzędu na otoczenie,
- wprowadza metody zarządzania zasobami, procesami i ludźmi,
- stosuje metody prac zespołowych wsparte właściwym obiegiem informacji,
- stosuje metody samooceny,
- posługuje się pomocniczymi narzędziami jakości.

Proces doskonalenia jakości pracy urzędu musi być jednak dokładnie prze-myślany i omówiony w gronie kierowniczym i dostosowany do potrzeb oraz możliwości urzędu. Wymaga to dużego nakładu pracy i czasu od wszystkich pracowników urzędu. Systemy zarządzania jakością mogą więc stanowić narzędzie zmiany struktury i sposobów działania w polskich urzędach, co przyczynia się do zmiany wizerunku polskiej administracji.

Najistotniejszą zaletą właściwego wdrożenia wymagań normy ISO w urzędzie wydaje się jednak być fakt, że działanie to może być dobrym wstępem do szerszego zastosowania modeli mocniej zakorzenionych w filozofii TQM. Można też rzec, że system zarządzania jakością w gruncie rzeczy nie jest niczym nadzwyczajnym, on po prostu daje nam pewien aparat pojęciowy do pracy nad doskonaleniem organizacji.

¹³ G. Broniewska, *Marketing partnerski we wdrażaniu systemów zarządzania przez jakość w administracji publicznej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, Z. 235: *Marketing technologiczny i marketing terytorialny*, s. 50.

¹⁴ K. Gotzamani, *Results of empirical investigation on the anticipated improvement areas of the ISO 9001:2001 standards*, „Total Quality Management & Business Excellence” 2010, no. 6, s. 690.

¹⁵ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością...*, s. 135.

4. ISTOTA MODELU CAF

Przyjmuje się, że normy ISO są wstępem, który racjonalizuje zarządzanie, natomiast rozwinięciem są modele oparte na zasadach kompleksowego zarządzania przez jakość (TQM). System zarządzania jakością (SZJ) według norm ISO został stworzony, by wzbudzić zadowolenie klienta i by ten klient był zadowolony. Z kolei TQM wymaga od pracowników większego zaangażowania i rozpoznawania potrzeb klienta. By tak się działo pracownicy muszą mieć odpowiednie kwalifikacje. Powinni więc permanentnie się szkolić, angażować się w wykonanie pracy i być kreatywnymi, co nie zawsze jest proste. Dlatego wdrożenie normy ISO ma uzasadnienie jako pierwszy, podstawowy krok implementacji systemów zarządzania w administracji. By dalej przejść do TQM, trzeba się uczyć w procesie, który nigdy się nie kończy.

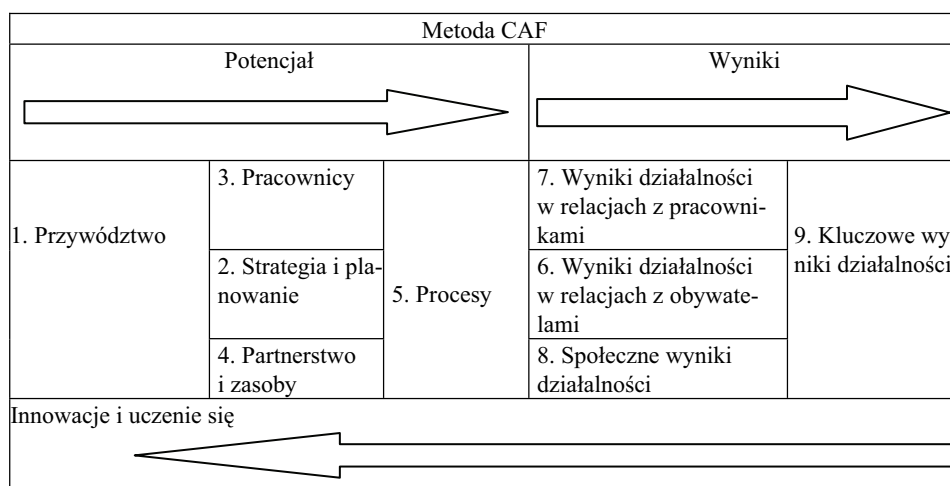
Model oparty na zasadach TQM, zwany Modelem Doskonałości promuje EFQM (*European Foundation for Quality Management*) – Europejska Fundacja Zarządzania Jakością, finansowana z datków wielkich koncernów europejskich, obawiających się konkurencji amerykańskiej. Model doskonałości, którego ostatnia modyfikacja została dokonana w 2010 r., stosować można dla samooceeny organizacji. Sformułowane tam zasady zarządzania jakością określane są mianem *The Fundamental Concepts of Excellence* – fundamentalnych pojęć dotyczących doskonałości. Zwraca się też uwagę, że wszystkie zasady są tak samo ważne, dlatego EFQM ich nie numeruje (co ma miejsce w innej wersji zasad opublikowanych w normie ISO 9000:2005). Model doskonałości jest również przydatny przy benchmarkingu oraz jako podstawa do ubiegania się o europejską nagrodę jakości (*The European Quality Award*), którą od 1996 r. zdobyć można także w kategorii organizacji sektora publicznego. Również we wzorowanej na EFQM polskiej nagrodzie jakości, od 2001 r. przyznawane są nagrody w kategorii organizacje publiczne: opieka zdrowotna, administracja publiczna rządowa i samorządowa, istnieje zestaw opracowany przez EFQM.

Odmiana modelu doskonałości – dostosowana do specyfiki organów administracji publicznej – nosi nazwę powszechny model oceny – CAF (*Common Assessment Framework*)¹⁶, chociaż w dokumencie wydanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów *common* przetłumaczono jako „wspólna”¹⁷. Powstał on w wyniku współpracy ministerstw krajów Europy Zachodniej odpowiedzialnych za administracje publiczną. Pilotażową wersję modelu opublikowano w 2000 r. W latach 2002 i 2006 poddana została kolejnym aktualizacjom. Uwzględniono

¹⁶ J. Łuczak, *Wdrażanie CAF w urzędach administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 2010, wrzesień, s. 17–24.

¹⁷ *Wspólna metoda oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.

w nich poprawki, w wyniku których podejście jakościowe zintegrowano ze strategią lizbońską. Aktualna wersja CAF koncentruje się na zagadnieniach modernizacji i innowacji¹⁸. W Polsce pierwsza samoocena przy użyciu modelu CAF została przeprowadzona w 2001 r., w kolejnych latach został on wdrożony w wielu ministerstwach i urzędach centralnych. CAF służy do zdiagnozowania stanu organizacji i na tej podstawie wypracowanie działań doskonalących, które powinny zostać podjęte w najbliższym czasie. Model jest koncepcyjnie zbliżony do modelu EFQM bowiem wyróżnia również 9 kryteriów podzielonych na 2 grupy czynników, czyli zasoby i rezultaty (rys. 1).



Rysunek 1. Składniki samooceny w metodzie CAF

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wspólna metoda oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008, s. 10.

CAF nie jest natomiast rozbudowany w zakresie poszczególnych czynników oceny, co czyni możliwą wstępną ocenę w ciągu jednodniowego warsztatu. W niektórych krajach (np. w Finlandii) modele CAF i EFQM stosowane są zamiennie¹⁹. Model CAF stosowany jest przez większość europejskich państw, choć pomiędzy krajowymi programami doskonalenia jakości występują niewielkie różnice. W efekcie każdego modelu samooceny zostają jednak określone obszary do poprawy oraz mocne strony. Te mocne strony wskazują na dobre

¹⁸ E. Skrzypek, B. Suchodolski, *Common Assessment Framework (CAF)*, „Problemy Jakości” 2010, marzec, s. 3.

¹⁹ M. Bugdol, *Możliwość wdrażania modelu CAF w organizacjach administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 4/2008, s. 34.

praktyki stosowane w urzędzie²⁰, a stosując metodę CAF dokonuje się oceny funkcjonowania instytucji opartej na faktach, co pomaga w ocenie, czy uzyskano zakładany postęp. Implementację modelu CAF w konkretnym urzędzie rozpoczyna się najczęściej od przeprowadzenia przez konsultantów jednodniowych warsztatów, zazwyczaj w gronie najwyższego kierownictwa²¹. W oparciu o kwestionariusz, przeprowadzana jest ocena obecnego stanu danej organizacji, identyfikowane są słabe i mocne strony urzędu. Następnie sporządzany jest raport, informujący na ile organizacja spełnia poszczególne wymagania. Zastosowanie jednolitej procedury oceny sprawia, że wyniki są porównywalne z innymi jednostkami. Ponieważ samoocenę przeprowadza się cyklicznie, pozwala ona na śledzenie zmian zachodzących w organizacji. Etapy samooceny wzorowane są na klasycznym cyklu zorganizowanego działania H. le Châteliera, znanego w literaturze jakościowej pod nazwą cyklu PDCA (*plan, do, check, act*). Cykl ten (zwany też kołem Deminga) stanowi podstawę klasycznego japońskiego TQM. Także autorzy kolejnych nowelizacji norm ISO serii 9000 dostrzegli korzyści wynikające z samooceny. Widać to zwłaszcza w zawierającej wytyczne doskonalenia normie ISO 9004 (zwłaszcza w najnowszej modyfikacji PN-EN ISO 9004:2009) zalecającej stosowanie samooceny w wersji bardzo zbliżonej do CAF²². Sposób w jaki może być ona skutecznie wykorzystywana w organizacji ograniczony jest jedynie wyobraźnią i pomysłowością kierownictwa i pracowników zainteresowanych osiągnięciem doskonałości w organizacji.

²⁰ W Polsce, konsultanci Umbrelli weryfikują te dobre praktyki i tworzą ich bazę, upowszechnianą później w innych urzędach administracji. Do pełnego opisu dobrych praktyk w bazie dostęp mają tylko te urzędy, które dostarczyły swoją dobrą praktykę, zweryfikowaną przez konsultanta pod względem efektywności, skuteczności i uniwersalności. Projekt Umbrella to nazwa organizacji konsultingowej powołanej w 1990 r. przez rząd RP i ONZ. Organizacja świadczy usługi doradcze i konsultingowe w zakresie wdrażania systemów zarządzania przez jakość w przedsiębiorstwach i urzędach administracji publicznej. Jest też członkiem i licencjonowaną instytucją szkoleniową Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością – EFQM.

²¹ P. Rogala, *Podstawowe narzędzia zarządzania jakością w jednostce samorządu terytorialnego*, „Problemy Jakości” 2002, kwiecień, s. 14.

²² Skala ocen jest tu następująca:

1. Brak formalnego podejścia – brak podejścia systematycznego, brak wyników, słabe wyniki lub nieprzewidywalne wyniki.
2. Podejście reaktywne – podejście systematyczne, oparte na problemie lub zapobieganiu, dostępne minimum danych dotyczących wyników doskonalenia.
3. Stabilne, formalne podejście systemowe – Podejście oparte na systematycznym procesie, wczesne etapy systematycznego doskonalenia, dostępne dane dotyczące zgodności z celami oraz istnienia tendencji doskonalenia
4. Nacisk na ciągłe doskonalenie – w użyciu proces doskonalenia, dobre wyniki i podtrzymywane tendencje doskonalenia.
5. Funkcjonowanie najlepsze w klasie – silnie zintegrowany proces doskonalenia, wykazane – poprzez benchmarking – wyniki najlepsze w klasie.

5. ISO A CAF

Twórcy modeli ISO oraz bardziej rozbudowanych i nastawionych na wyniki czyli EFQM i CAF starali się skonstruować je w sposób, który pozwala na zastosowanie zarówno w biznesie, jak i w administracji publicznej. Nie dowiedziano też, by zarządzanie przez jakość w administracji działało negatywnie czy nie spełniało założonych celów, raczej obserwuje się efekty pozytywne zwłaszcza przy poprawie obsługi interesanta, a w konsekwencji – wizerunku polskiej administracji.

W tym miejscu należy wrócić do postawionego na początku rozważań pytania – czy doskonalenia organizacji lepiej dokonać uzyskując certyfikat na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001, czy bez tegoż? Zdania w tej materii są podzielone. Niektórzy twierdzą, że w dalszym ciągu należy zmierzać do wdrażania i doskonalenia znormalizowanych systemów jakości, one bowiem zwiększają świadomość jakości, uczą metod pracy zespołowej, doskonalą sferę społeczną organizacji, a przede wszystkim wprowadzają ład organizacyjny porządkując procedury i podział zadań w organizacji. Tym samym zresztą ułatwiają wdrożenie modelu CAF. Widząc zalety, podkreśla się jednak problemy z wdrażaniem systemów zarządzania jakością zarówno z punktu widzenia audytora, jak i pełnomocnika SZJ. Należy do nich m.in. dość rozpowszechnione, mylne przekonanie o tym, że w momencie przyznania certyfikatu znikają problemy jakościowe²³.

Pojawiają się też dość często opinie, w których doceniając zasady zarządzania jakością, neguje się konieczność sformalizowanej certyfikacji²⁴. Podkreśla się wówczas, że wprawdzie dzięki wdrożeniu systemów zarządzania jakością, zwłaszcza w administracji samorządowej, zaczęto dostrzegać lokalne potrzeby, co ułatwiło wykorzystanie tej wiedzy dla doskonalenia swej działalności, ale przecież zastosowanie filozofii jakości nie oznacza konieczności sformalizowanej certyfikacji. W przypadku niektórych organizacji, w tym jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek administracji publicznej, certyfikacja, bądź recertyfikacja (po 3 latach) nie jest ani niezbędna ani finansowo uzasadniona ponieważ:

- zdecydowana większość klientów domaga się wysokiej jakości usług, a nie zgodności z opublikowanymi standardami ISO;
- certyfikacja oznacza konieczność poniesienia dodatkowych opłat. Generuje to koszty, które nie są bezpośrednio związane z istotą działalności administracji publicznej. Tego typu wydatki mogą wręcz spowodować uszczuplenie środków, które można przeznaczyć na inne, potrzebne usługi świadczone przez urząd.

²³ A. Fajczak-Kowalska, P. Miłosz, *Problemy z wdrażaniem Systemu Zarządzania Jakością*, „Problemy Jakości” 2011, marzec, s. 45–49.

²⁴ D. Beardsley, *Working In ISO...*, s. 11 oraz P. Rogala, *Zasady zarządzania jakością: ISO czy TQM*, „Problemy Jakości” 2010, październik, s. 4–6.

W efekcie takiego rozumowania grupa jednostek samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii (np. Urząd Hrabstwa West Sussex, w którym zatrudnionych jest 24 tysiące osób) zrezygnowała z drogiej certyfikacji. Niektóre urzędy zwróciły się wówczas o przeprowadzenie auditów do jednostek nieposiadających akredytacji i prawa do wydawania certyfikatów, ale za to tanich. Urząd w West Sussex, w miejsce certyfikacji zaproponował międzysamorządowe audyty, uważając je za metodę korzystną dla sektora publicznego, ale również podkreślając, że przydatność wzajemnych audytów wydaje się nie występować w sektorze biznesu nastawionym na zysk. W sektorze administracji zaś, przeszkoleni pracownicy jednej jednostki samorządu dokonują audytu w innej. Zasady prowadzenia audytów oparte są w znacznym stopniu na modelu EFQM i CAF. W ten sposób, chociaż nie wiąże się to z żadnymi bezpośrednimi kosztami, system zarządzania jakością jest ciągle badany i doskonalony. Również audytorzy uważają ten system za korzystny, ponieważ poznając rozwiązania stosowane w innych urzędach (dobre praktyki) mogą je adaptować do swoich organizacji.

Wydaje się jednak, że badanie systemu zarządzania w urzędach publicznych przy pomocy modelu CAF można stosować zarówno łącznie jak i rozłącznie z normą ISO. Główna różnica między wymaganiami normy ISO 9001 a modelami doskonałości sprowadza się do faktu, że samoocena w ramach Modelu Doskonałości (EFQM czy CAF) to narzędzie wyraźnie zorientowane na wyniki. Można bowiem uznać organizację za efektywną tylko wtedy, gdy w długim okresie ma ona wyniki porównywalne do liderów, a nie wówczas, gdy właściwie realizuje wewnętrzne procedury. Badacze (np. M. Bugdół)²⁵ podkreślają, że model CAF ma mało elementów wspólnych ze znormalizowanymi systemami zarządzania jakością. Typowa struktura normy ISO 9001 zawiera wytyczne dotyczące: wymagań ogólnych i dokumentacyjnych, odpowiedzialności najwyższego kierownictwa, zarządzania zasobami, nadzorowania prac projektowych, produkcji i usług oraz analizy danych i przeprowadzenia działań korygujących i zapobiegawczych. Podobieństwa w wymaganiach można więc dostrzec w grupach:

- odpowiedzialność kierownictwa (ISO) – kryterium przywództwo (CAF)
- zarządzanie zasobami – kryterium pracownicy
- podejście procesowe – kryterium zarządzanie procesami.

Wspólne działania obu metod dotyczyć mogą: badania satysfakcji klienta wewnętrznego, badania skuteczności procesów oraz analizowania danych potrzebnych do doskonalenia jakości. Wszystkie pozostałe elementy i wymagania ISO różnią się od modelu doskonałości w mniejszym lub większym zakresie²⁶.

²⁵ M. Bugdół, *Możliwość...*, s. 33–41.

²⁶ *Ibidem*, s. 36.

6. PODSUMOWANIE

Nie rozstrzygając sporu o przydatności samej certyfikacji, warto dać sektorowi administracji publicznej większą swobodę przede wszystkim w stosowaniu metod zarządzania zasobami ludzkimi, które leżą u podstaw zarówno wyboru znormalizowanych systemów ISO, jak i modeli doskonałości CAF czy EFQM. Należy wobec tego unikać centralizacji decyzji w tej mierze. Kolejnym warunkiem jest uzyskanie przez urzędy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) istotnego wsparcia ze strony władz centralnych. W tej materii potrzebne jest dalsze delegowanie uprawnień w projektowaniu procesów realizacji usług. Istotny jest tu również fakt, że metodą CAF mogą się posługiwać wszelkie organizacje pożytku publicznego, ale w praktyce okazuje się to bardzo trudne²⁷. Oznacza to konieczność dalszych badań nad implementacją tego modelu. W porównaniu z implementacją CAF, wdrażanie wymagań normy ISO 9001 jest lepiej opisane i realizowane przez szerokie grono organizacji.

Wybierając model wdrażania zasad TQM, warto też wziąć pod uwagę, że brak konkurencji dla działań urzędów administracji publicznej jest jedynie pozorny. Wkraczające do sektora usług publicznych mechanizmy rynkowe (np. w zakresie dostarczania usług komunalnych, przyciągania inwestorów czy zdobywania przychylności podatników – wyborców) są swoistym *novum*, ale też i szansą na doskonalenie. Szanse te zwiększają na pewno dobre praktyki zarządzania, na których oparte są normy ISO serii 9000, a zwłaszcza modele doskonałości CAF i EFQM. Właściwie dobrana i stosowana metoda zarządzania, ułatwiająca w praktyce realizować zasady filozofii TQM, pomaga organizacji systematycznie osiągać dobre wyniki w działaniu. Inaczej mówiąc, zarządzanie jakością czy zarządzanie przez jakość to po prostu dobre zarządzanie, a dążenie do poprawy jakości usług publicznych musi być działaniem stałym. Należy też podkreślić, że (mimo pewnych podobieństw i często ujednoliconych kodeksem postępowania administracyjnego procedur) nie ma uniwersalnej struktury systemu zarządzania. Każdy urząd opracowuje i wdraża swój indywidualny, specyficzny system jakości dostosowany do jego potrzeb i możliwości, w zależności od wielkości urzędu, jego możliwości finansowych, technicznych czy kadrowych. Jakość musi bowiem „wrosnąć” w organizację i jej personel, co oznacza konieczność skupienia uwagi na jakości w sposobie myślenia i w codziennej pracy. W rezultacie urząd powinien być efektywny i zorientowany na dążenie do doskonałości, w czym zawarta jest troska o doskonalenie jakości oferowanych usług.

²⁷ M. Bugdol, *Możliwość...*, s. 40.

BIBLIOGRAFIA

- Bąk J., Stach P., *Zadowolenie klienta z jakości obsługi w urzędzie – propozycja i ocena skali pomiarowej*, „Organizacja i Kierowanie” 4/2008.
- Beardsley D., *Working In ISO 9001:2000 and without certification*, „ISO Management Systems”, 2005, no. 5.
- Broniewska G., *Marketing partnerski we wdrażaniu systemów zarządzania przez jakość w administracji publicznej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, Z. 235: *Marketing technologiczny i marketing terytorialny*
- Bugdol M., *Możliwość wdrażania modelu CAF w organizacjach administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 4/2008.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- Fajczak-Kowalska A, Miłosz P., *Problemy z wdrażaniem Systemu Zarządzania Jakością*, „Problemy Jakości” 2011, marzec.
- Gotzamani K., *Results of Empirical Investigation on the Anticipated Improvement Areas of the ISO 9001:2001 Standards*, „Total Quality Management & Business Excellence” 2010, no. 6.
- Łuczak J., *Wdrażanie CAF w urzędach administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 2010, wrzesień.
- Matuszak-Flejszman A., *Wdrażanie systemu ekzarządzania i audytu (EMAS) w urzędach administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Mordel T. (red.), *Jakość w administracji*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Łódź–Katowice 2001
- Rogała P., *Podstawowe narzędzia zarządzania jakością w jednostce samorządu terytorialnego*, „Problemy Jakości” 2002, kwiecień.
- Rogała P., *Zasady zarządzania jakością: ISO czy TQM*, „Problemy Jakości” 2010, październik.
- Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.
- Skrzypek E., Suchodolski B., *Common Assessment Framework (CAF)*, „Problemy Jakości” 2010, marzec.
- Wspólna metoda oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
- Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?* „Służba Cywilna” 2/2001.

Grażyna Broniewska

QUALITY OF SERVICES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

The aim of implementing Total Quality Management to the public administration is to support the institutions of this sector so that quality of services provided to the customers – the citizens – were constantly improved. The problems of implementation of ISO 900 standards which became more and more essential as a form of work improvement of local and central government administration were pointed out in the article. But the CAF model (Common Assessment Framework) based on model of superiority EFQM (European Foundation for Quality Management) and adjusted to specific features of public administration seems to be a better tool in improving the quality. Applying each of methods leads to the constant improvement of the service quality in public administration. The questions arise on the satisfaction of the customer-citizen and the role of not only clerks but also citizens in this process. Therefore, in the article the question is posed if this purpose will be achieved better through certification or without it.