

System zarządzania jakością determinantą zmian kultury organizacyjnej urzędu administracji samorządowej

Katarzyna Szymańska

Katedra Zarządzania, Politechnika Łódzka

W prezentowanym artykule uwidacznia się zależność zachodzącą między systemem zarządzania jakością, który jest wdrażany do urzędów administracji publicznej a ich kulturą organizacyjną. Świadomość tych powiązań wydaje się szalenie istotna, gdyż jej efektem jest nowa jakość usług świadczonych przez urząd. Celem artykułu jest przedstawienie głównych kierunków zmian kultury organizacyjnej urzędu po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością. Realizacja celu pozwala stwierdzić, że podstawą wszelkich zmian w urzędach, które prowadzą do doskonalenia jakości jest kultura organizacyjna.

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna, jakość, system zarządzania jakością, urząd administracji publicznej, kultura organizacyjna urzędu administracji publicznej.

Wprowadzenie

Współcześnie każdy obywatel oczekuje efektywnej administracji publicznej. Traktowanie urzędów jako typowych organizacji o biurokratycznych nawykach, których główną rolą jest administrowanie powierzonym majątkiem i sprawowanie funkcji decyzyjnych, ustępuje miejsca nowej filozofii jakości wprowadzanej do sektora publicznego.

W Polsce duża część urzędów ma już wdrożony lub aktualnie wprowadza system zarządzania jakością zgodny z normami ISO 9001¹. Zarówno sku-

¹ Należy zaznaczyć, że wdrażanie systemów zarządzania jakością w polskiej administracji publicznej rozpoczęło się w roku 1998. Gminy w Dzierżonowie, Kwidzynie i Gliwicach były pierwszymi, które wdrożyły ISO zgodne z wymaganiami normy ISO 9001. Aktualnie około 400 urzędów wdrożyło system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001.

teczność, jak i efektywność tego procesu zależy od dostrzeżenia konieczności zmiany kultury organizacyjnej urzędu wraz z wprowadzeniem systemu zarządzania jakością. Jest to ważne, gdyż tworzona przez lata względnej stabilności gospodarczej kultura organizacyjna urzędów jest naznaczona przez reguły i zasady zarządzania wówczas obowiązujące, natomiast wobec dzisiejszych wyzwań otoczenia jest ona niewystarczająco otwarta i projakościowa.

Kluczowym narzędziem zmian jest więc system zarządzania jakością ISO, który najczęściej determinuje i pobudza do tworzenia nowych wartości, norm i postaw, czyli zmiany kultury organizacyjnej. Celem artykułu jest więc przedstawienie głównych kierunków zmian kultury organizacyjnej urzędu po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością.

System zarządzania jakością a kultura organizacyjna urzędów

Dynamiczne otoczenie motywuje pracowników urzędów administracji publicznej do ciągłego dostosowania się do nowych zadań zawodowych. Nieustannie rosną wymagania stawiane przed organizacjami sektora publicznego przez wszystkie zainteresowane strony tj: klientów, społeczności lokalne, władze zwierzchnie, rząd, pracowników, inwestorów i partnerów. Organizacje publiczne muszą więc radzić sobie z równoważeniem i spełnianiem tych wymagań mając do dyspozycji ograniczone środki. Ze względu na te uwarunkowania organizacje sektora publicznego powinny dążyć do maksymalizacji wartości świadczonych usług oraz do doskonalenia metod zarządzania przez wprowadzenie systemu zarządzania jakością. Zgodnie z normą EN ISO 9000:2005 system zarządzania jakością to system zarządzania do kierowania organizacją i jej nadzorowania w odniesieniu do jakości².

Aby wdrażany system zarządzania sprzyjał doskonaleniu jakości, urzędy administracji publicznej muszą zaplanować politykę i cele jakości realizując następujące etapy: ustanowienie, wdrożenie, monitorowanie, kontrola skuteczności i efektywności³. Wymienia się również wiele cech, które powinien respektować urząd wdrażający system zarządzania jakością. Mianowicie są to⁴:

² EN ISO 9000:2005, pkt.3.2.3.

³ M. Budgół, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin 2008, s. 59.

⁴ *Ibidem*, s. 61.

- dynamiczny charakter, który powinien przejawiać się w ciągłym oddziaływaniu na siebie poszczególnych elementów,
- autonomizm, którym muszą charakteryzować się poszczególne podsystemy oraz elementy systemu zarządzania jakością,
- integracja, odnosząca się do współpracy między poszczególnymi elementami systemu,
- otwartość, oznaczająca nowe podejście do otoczenia, jak i do nowych relacji zachodzących wewnątrz urzędu między pracownikami oraz pracownikami a kierownikami,
- elastyczność, związana z potrzebą dostosowania się do zmiennych warunków szeroko rozumianego otoczenia i środowiska urzędu,
- skuteczność, będąca efektem realizacji zaplanowanych celów,
- efektywność, wyrażona w zachowaniu właściwego stosunku między zasobami a uzyskanymi wynikami.

Wymienione wyżej składniki można uznać za elementy kultury organizacyjnej będące jednocześnie częścią ustalonego systemu wartości organizacyjnych. Dodatkowo należy wymienić szereg korzyści, jakie wynikają z wdrożenia systemu zarządzania jakością do urzędów, a mianowicie są to⁵:

- usprawnienie obsługi klienta,
- kompleksowe załatwianie spraw,
- usprawnienie działalności urzędu,
- poprawa organizacji pracy i wizerunku urzędu,
- ujednoczenie procedur postępowania,
- integracja pracowników i lepsza wiedza o pracy innych referatów,
- zastępowalność pracowników,
- szybszy dostęp do informacji,
- czytelny podział zadań i inne.

Wyżej wymienione korzyści jednoznacznie przyczyniają się do polepszenia pracy urzędu i generują szereg zmian. Wprowadzenie wskazanych zmian jest możliwe, jeżeli kierownictwo i pracownicy urzędu zaangażują się w nie oraz wykażą ze swojej strony niezbędne chęci. Jest to warunek konieczny gdyż urzędnik, który jest zaangażowany we wdrażanie i potem funkcjonowanie systemu zarządzania jakością musi stale poszerzać swoją wiedzę i kompetencje. Takie działania przyczyniają się do szeregu zmian powiązanych z doskonaleniem zawodowym oraz zmian mentalnych urzędników. Aby jednak wskazane zmiany dokonywały się z sukcesem, w urzędach musi funkcjonować właściwa

⁵ K. Szymańska, *Changes of organizational culture in self-government administration institutions*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2011, s. 68–71.

kultura organizacyjna, dzięki której system zarządzania jakością będzie mógł realizować swoje następujące funkcje: edukacyjną, integrującą oraz wprowadzającą ład organizacyjny. Kierownicy urzędów realizując podane funkcje, często działają zgodnie z zasadą, że „zaangażowani są wszyscy pracownicy”, nie zawsze potrafią więc przekonać podwładnych, że jakość jest ich wspólnym interesem⁶. Kluczowym zarówno dla kierowników i pracowników urzędu jest więc rozumienie, że nowa kultura organizacyjna pobudzi proces zmian poprzez zintegrowanie ich wszystkich wokół wspólnej pracy związanej z wdrażaniem systemu zarządzania jakością. Wówczas słusznym stanie się twierdzenie, że kultura organizacyjna urzędów będąca kulturą jakości i jakość to jedność organizacji w urzędach administracji publicznej⁷. Dlatego zasady postępowania, normy i wartości, które wynikają z kultury organizacyjnej powinny być uwzględniane przy formułowaniu nowej strategii dla urzędu administracji publicznej, który wprowadza system zarządzania jakością. Samą strategię ukierunkowaną na poprawę jakości powinni rozumieć, znać i realizować wszyscy urzędnicy. W szczególności ważne są jej główne cele i program działania, jakim jest system zarządzania jakością usprawniający działalność urzędu. Często jednak proces kluczowych zmian w urzędzie, który wdraża system zarządzania jakością nie przebiega z sukcesem. Jest to efekt niedopasowania kulturowego do nowych wyzwania jakościowych.

Przybliżając zagadnienie kultury organizacyjnej w urzędzie należy zwrócić uwagę na samą specyfikę usług administracji publicznej. Słowo „administracja „wywodzi się z łacińskiego *administrare* i oznacza: „służenie komuś lub czemuś, zarządzanie majątkiem, kierowanie powierzonymi sprawami”⁸, przy czym termin ten można również odnieść do osób, które czynności te wykonują. Funkcją podstawową administracji publicznej jest służenie samorządowi i ludności danego państwa. Sprawowanie władzy musi jednak zejść na plan dalszy, gdyż jest narzędziem do realizacji funkcji służebnej, podstawowej dla administracji publicznej⁹. Administracja publiczna powinna świadczyć usługi, które będą realizowane zgodnie z prawem przy jednoczesnym spełnianiu oczekiwań klientów. Te dwa aspekty należy ściśle ze sobą powiązać uwzględniając fakt, że administracja publiczna aby należycie wypełniała swoje zadania musi ciągle się zmieniać. Według M. Bugdola nacisk, który jest stawiany na dokonywanie

⁶ M. Guillén, T.F. González, *The Ethical Dimension of Managerial Leadership*, Two Illustrative Case Studies in TQM, „Journal of Business Ethics” 2001, vol. 34, no. 3–4.

⁷ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością...*, op. cit., s. 13.

⁸ *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznic, Alta 2, Wrocław 1997.

⁹ T. Wawak, *Własność komunalna*, Praca Zbiorowa, Serwis Informacyjny – Umbrella Projekt, Kraków 1991.

zmian w działaniu administracji jest czymś bardzo naturalnym, a obecna sytuacja ma dużą szansę się zmienić dzięki nowej kulturze organizacyjnej. Autor zaznacza, że nieodzowną częścią takiej kultury jest świadomość jakości, umiejętność myślenia z korzyścią dla klientów zewnętrznych oraz zaufanie. Stałe doskonalenie jakości może bez wątpienia przyczynić się więc do trwałej zmiany kultury organizacyjnej¹⁰.

Należy również dostrzec, że istnieje wiele innych czynników, które utrudniają proces zmian i jednocześnie wpływają na charakter kultury organizacyjnej urzędów.

Jako pierwsze należy wymienić akty prawne, które regulują sposób obsługi klienta. Działalność jednostek administracji publicznej oparta jest na określonych ustawach i wpływającej z nich określonych procedurach. Drugim ważnym elementem jest cel działania. Dla urzędu administracji publicznej, jak już wyżej wspomniano podstawowym celem jest służenie komuś, a konkretnie samorządowi i ludności danego państwa a nie osiąganie zysku jak jest w przypadku firm. Urzędy powinny zatem najlepiej wywiązywać się ze swojej misji służenia, a więc zaspakajania potrzeb ludności-klientów na danym terenie przez wysoką jakość sposobu wykonania zadań i wysoką jakość usług urzędu.

Osoba klienta, to trzeci istotny czynnik ważny dla urzędu administracji publicznej. W myśl Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku wg. Kodeksu Postępowania Administracyjnego art. 8 „stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”¹¹. Najogólniej mówiąc klientem administracji publicznej jest każdy, kto musi korzystać z jej usług. Interesant urzędu pozostaje bez możliwości wyboru, przez którą jednostkę może zostać obsłużony, ponieważ zostało wcześniej to ustalane według procedury prawnej. Przepisy prawa administracyjnego wyznaczają klientowi urząd, w którym może załatwić swoje sprawy oraz i osobę urzędnika, która ma mu w tym pomóc w tym procesie.

Urzednicy muszą mieć więc świadomość, że integracja wszystkich wymienionych czynników jest jednym z wyznaczników doskonalenia efektywności systemu zarządzania jakością. W literaturze poświęconej reformie administracji publicznej zaznacza się pogląd, że aby z powodzeniem wdrażać nowe metody zarządzania należy zmieniać nie tylko strukturę, ale także powinno się rozwijać nową kulturę urzędu administracji publicznej. Kultura ta powinna uwzględniając ważność wcześniej opisanych czynników. Dlatego więc uważa

¹⁰ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością...*, op. cit., s. 17–31.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku wg. Kodeksu Postępowania Administracyjnego art. 8

się, że wdrażanie systemu zarządzania jakością ISO do urzędu pociąga za sobą zmianę zapisu kultury organizacyjnej, która została ukształtowana w innej rzeczywistości gospodarczej.

Jak wykazują badania¹² kultura organizacyjna urzędu przed wprowadzeniem systemu zarządzania jakością charakteryzuje się następującymi cechami:

- dużym dystansem władzy pomiędzy przełożonym a podwładnym,
- indywidualizmem w stosunkach między pracownikami,
- niskim stopniem unikania niepewności w relacjach z otoczeniem.

Cecha pierwsza związana jest z podporządkowaniem hierarchicznym jednostki, osobie przełożonego, co wyznacza duży dystans władzy odnoszący się do formalnego umiejscowienia osób, które pełnią role kierownicze w urzędach. Natomiast sposób działania jednostki jest związany z przewidzianymi przez przepisy prawa procedurami, które wyznaczają indywidualne postawy wobec członków tych organizacji. Również niski stopień unikania niepewności w relacjach z otoczeniem, wynika bezpośrednio z konieczności spełniania wymogów formalnych przez urzędników. Ogólnie przyjmuje się, że tradycyjna kultura organizacyjna urzędów administracji publicznej wynika z biurokratycznego charakteru funkcjonowania tych organizacji. Charakter ten nadaje szereg podobieństw dla typowych sytuacji występujących w różnych urzędach, w których większość wykonywanych działań podlega ściśle ustalonym procedurom i formalnym rozwiązaniom.

W tym kontekście odnieść się można do głównej zasady administracji publicznej, nazwanej jako „zawiązanie prawem”. Oznacza to, że wszystkie działania urzędów administracji publicznej muszą mieć podstawę prawną i to właśnie prawo, określa formy oraz procedury ich działania, a wszelkie przepisy i zasady są gwarancją spójności dla urzędów. Wskazane „zawiązanie prawem”, buduje obraz tradycyjnie postrzeganej kultury organizacyjnej urzędów, na którą składają się charakterystyczne wartości, wzory zachowań, normy oraz symbole.

Kulturę urzędów widać zatem w: wartościach, normach, wzorach zachowań i symbolach. Występuje ona także w systemie znaczeń, we wskazówkach i dyrektywach wpływających na urzędników, jak również mechanizmach kontrolnych, które zakazują bądź popierają pewne zachowania.

Stwierdza się, że wyżej wymienione cechy kultury organizacyjnej urzędów blokują proces wprowadzania systemów zarządzania jakością. Powoduje to powstawanie istotnych barier, które ograniczają sprawność instytucjonalną urzędów. W związku z tym dla podnoszenia jakości usług świadczonych przez

¹² K. Szymańska, *Changes of organizational culture...*, op. cit., s. 98–105.

urząd należy dokonać swoistych zmian samej kultury organizacyjnej, która ma być ich katalizatorem, a nie elementem blokującym.

W efekcie wprowadzanych systemów zarządzania jakością, pracownicy urzędów powinni dążyć do kształtowania kultury organizacyjnej, w której wszelkie formy i metody działania oraz ich rezultaty są przyjmowane jako logiczny i naturalny wynik procesów administracyjnych. Jak pisze K. Bolesta-Kukulka, do wspólnie poszukiwanych i zarazem pożądanych cech budujących nowy obraz kultury organizacyjnej urzędów administracji publicznej należą¹³:

- profesjonalizm, zaangażowanie, kreatywność, innowacyjność;
- umiejętność szybkiego uczenia się oraz zdobywanie nowych kompetencji;
- identyfikowanie się z misją urzędu;
- chęć do podejmowania ryzyka i ponoszenia za nie odpowiedzialności;
- akceptowanie pracy zespołowej;
- pozytywne nastawienie do hierarchii wartości akceptowanych w organizacji;
- elastyczność w myśleniu i działaniu.

Bez wątpienia powyżej wymienione cechy kultury organizacyjnej stanowią pożądane walory dla zasobów ludzkich odnoszące się do pracowników urzędów. Natomiast same zmiany kulturowe są ściśle powiązane ze zmianami organizacyjnymi. S. Sudoł wskazuje, iż – „bez żadnego ryzyka można powiedzieć, że wysiłki i nakłady ponoszone na podnoszenie jakości są zwłaszcza w długim okresie wysoce opłacalne, zarówno z punktu widzenia całej gospodarki narodowej, jak i jednostkowego. Uzyskanie wysokiej jakości produktów i usług zależy od bardzo wielu czynników, ale w obecnych czasach dążenie do wysokiej jakości wyraża się przede wszystkim w rozwijaniu nauki i techniki. Drugim bardzo ważnym obszarem, przez który możemy uzyskać postęp w jakości, są projakościowe systemy motywacyjne w zakładach pracy, a trzecim – ich wysoka kultura organizacyjna”¹⁴.

Cel badań i metoda badawcza

W celu oceny kultury organizacyjnej urzędów administracji publicznej przeprowadzono badania. Cel przeprowadzonych badań empirycznych miał głównie charakter poznawczy i odnosił się do próby oceny cech kultury organi-

¹³ K. Bolesta-Kukulka, *Rynek pracy w XXI w*, w: *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, red. A. Pochtowski, Oficyna Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 426.

¹⁴ S. Sudoł, *Wysoka jakość wszechrzeczy materialnych i niematerialnych podstawowym wyzwaniem teraźniejszości i przyszłości*, „Przegląd Organizacji” 2006, nr 12, s. 38–39.

zacyjnej urzędów administracji samorządowej, w których wprowadzono system zarządzania jakością. Badania zrealizowano w latach 2011–2012, przy pomocy kwestionariusza ankiet własnego opracowania oraz analizy dokumentów źródłowych udostępnionych przez urzędy. Badaniami objęto 6 urzędów administracji samorządowej (3 urzędy gminne, 3 urzędy powiatowe), do których wprowadzono system zarządzania jakością. Badane urzędy były zlokalizowane na terenie województwa łódzkiego. Łącznie przebadano 255 osób z: kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla zarządzania oraz kadry pracowniczej w wybranych urzędach administracji samorządowej. Badania przebiegały dwuetapowo. W trakcie realizacji pierwszego etapu badań określono główne fazy wdrażania systemu zarządzania jakością do wybranych urzędów. Etap ten został zrealizowany w oparciu o przeprowadzone wywiady z kadrami kierowniczą wybranych urzędów. W trakcie wywiadów respondenci udzielali odpowiedzi na pytania odnoszące się do procesu wprowadzania systemu zarządzania jakością. Dodatkowo na tym etapie poddano analizie dokumenty źródłowe, które zostały udostępnione przez badane urzędy. Dokumentami tymi była Księga Jakości.

Drugi etap badań przebiegał dwutorowo. Po pierwsze, podjęto się próby określenia głównych cech kultury organizacyjnej, która istniała w urzędach przed wprowadzeniem systemu zarządzania jakością. Po drugie, dokonano oceny kultury organizacyjnej urzędów, która ukształtowała się po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością. Ze względu na występującą dużą zbieżność odpowiedzi udzielanych przez respondentów we wszystkich badanych urzędach zdecydowano, że badania dotyczące analizowanych problemów nie będą rozdzielane na poszczególne urzędy i zostaną potraktowane zbiorczo.

Realizacja pierwszego etapu badań pozwoliła stwierdzić, że planując wdrażanie systemu zarządzania jakością do urzędów administracji samorządowej, należy uwzględnić szereg zmian i kryteriów, które dostosują daną organizację do przyjęcia nowego systemu. Takie zmiany najczęściej odnoszą się do koncepcji zarządzania procesowego. Według respondentów, takie podejście pozwala osiągnąć pożądany wynik i oczekiwaną efektywność. Oznacza to, że związane z podjętymi zmianami zasady funkcjonowania urzędu należy przekształcić i traktować jak procesy. Chcąc wdrażać do swoich urzędów zarządzanie procesowe, w pierwszej kolejności zarówno kierownicy, jak i pracownicy urzędów musieli odnieść się do analiz konkretnych potrzeb klienta. Następnie, podjęto się realizacji tego procesu wprowadzając go do urzędu „od dołu” struktury organizacyjnej. Respondenci zaznaczali, że podejście to zakłada silne ukierunkowanie na klienta, które związane jest z identyfikacją jego oczekiwań i wymagań. Dla większości było to podejście zupełnie nowe i wymagające wielu zmian

oraz nowych zachowań urzędników. Jak zauważono, przełożyło się to na wzrost jakości świadczonych przez urząd usług.

Wykazano, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością do urzędów administracji samorządowej można rozłożyć na trzy główne etapy: wdrażanie, utrzymanie i doskonalenie. Pomiedzy tymi etapami na zasadzie sprzężeń zwrotnych zachodzą ściśle współzależności.

W trakcie realizacji pierwszego etapu pracownicy zostali uświadomieni o konieczności i następstwach wprowadzenia systemu zarządzania jakością. Główną istotą tego etapu było właściwe rozpoznanie, podział i dekomponowanie wszystkich procesów zachodzących w urzędzie.

Etap pierwszy stanowił przygotowanie do wejścia w drugą centralną fazę zmian, w której nastąpiło sterowanie i wzmacnianie nowych relacji, metod i zachowań między członkami tych organizacji. Był to etap kluczowy dla zmian kultury organizacyjnej urzędu, ponieważ wyznacza jej nowy poziom. Dla respondentów zmiana ta oznaczała możliwe odejście od podporządkowania większości działań, ustalonych przez procedury i formalne rozwiązania, w kierunku kultury zadaniowej. Kultury, która preferuje takie wartości jak: ekonomiczność, efektywność i racjonalność działań kierowniczych. W fazie doskonalenia, zachodzi zamrożenie nowych sposobów funkcjonowania, przez ciągłe ich utrwalanie, do czasu aż staną się obowiązującą normą dla urzędu. Przyjęcie nowych wartości, postaw i zachowań powinno zbudować nową kulturę organizacyjną, co było wyrażone w nowym sposobie myślenia i zachowaniu się pracowników.

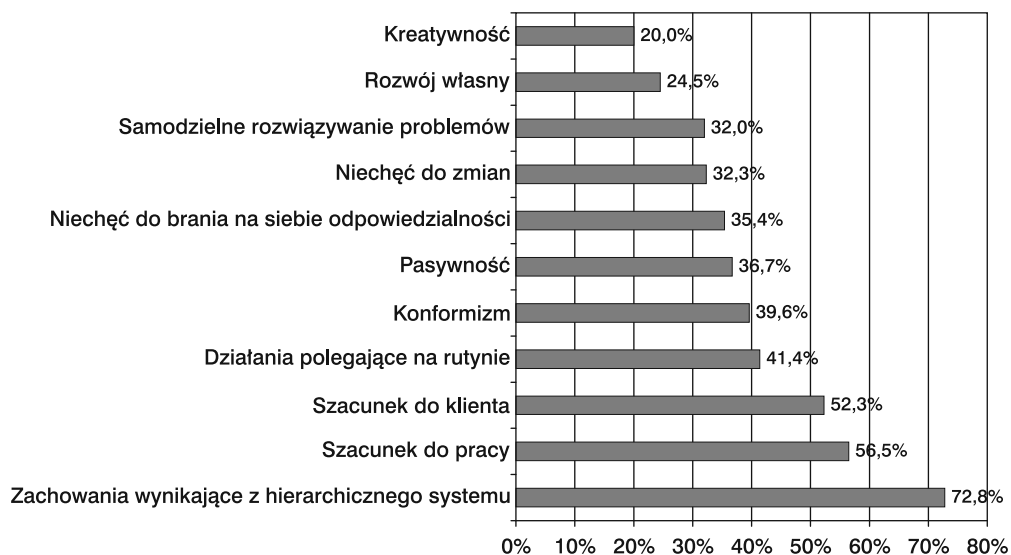
W związku z tym, można uznać że sukces wprowadzania systemu zarządzania jakością zależy od kultury organizacyjnej, której obraz budują nowe sposoby motywacji pracowników, ich kreatywność, chęć uczenia się oraz odwaga w stosunku do nowych wyzwań. Wszystkie wymienione działania związane z wdrażaniem systemu zarządzania jakością do urzędu winny być odpowiednio monitorowane i nadzorowane, a następnie w razie potrzeby wprowadza się wszelkie działania korygujące. Do działań tych należy zaliczyć: nadzór nad niezgodnościami, audyt wewnętrzny systemu zarządzania, realizację działań korygujących oraz realizacja działań zapobiegawczych.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów wymienione etapy wprowadzania systemu zarządzania jakością do urzędów mogą wywoływać szereg oporów wśród pracowników urzędów. Ważne było w tym procesie zaangażowanie, jak i odpowiednie kompetencje kierowników i pracowników badanych urzędów. Wskazuje to, że nie zapomniano również, że usługi administracji publicznej to zobowiązania świadczone wobec ludności i instytucji, jakie nakłada na nią aktualne i obowiązujące prawo.

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że wdrożenie systemu zarządzania jakością wymaga stworzenia nowych relacji wewnętrznych, jak i relacji urząd – otoczenie, może to determinować zmianę kultury organizacyjnej.

W pierwszej części drugiego etapu badań zadaniem respondentów było określenie wyróżniających się ich zdaniem cech kultury organizacyjnej urzędów, które obowiązywały przed wdrożeniem systemu zarządzania jakością. W tym celu zaproponowano listę 20 cech z możliwością dopisania swoich propozycji, odnoszących się do postaw urzędników. Rysunek 1 przedstawia zestawienie najczęściej powtarzających się cech kultury organizacyjnej, które występowały w urzędzie przed wprowadzeniem systemu zarządzania jakością.

Rysunek 1. Cechy kultury organizacyjnej, które występowały w urzędzie przed wprowadzeniem systemu zarządzania jakością



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Bardzo duży stopień ważności występowania, nadano następującym cechom: działania opierające się na rutynie (41,4%), niechęć do zmian (32,3%), pasywność (36,7%), konformizm (39,6%). Wszystkim wymienionym cechom nadano zbliżony stopień ważności (ponad 30% wskazań), co świadczy o zakorzenieniu się zachowań wynikających z hierarchicznego systemu zarządzania obowiązującego przez lata w urzędach. Są to cechy w pełni wyrażające postawy polegające na przyjęciu i podporządkowaniu się wartościom, zasadom, poglą-

dom i normom postępowania obowiązującym w danej grupie społecznej. Stąd wskazania wszystkich urzędników potwierdzają, że cechy te wynikają z przyjętego w administracji publicznej hierarchicznego systemu wartości (72,8% wskazań). Tylko część pracowników zauważa konieczność preferowania cech, które są ważne w odniesieniu do nowości i modernizacji administracji publicznej w Polsce tj. odpowiedzialność, rozwój własny (24,5%) i samodzielne rozwiązywanie problemów (32,0%), kreatywność (20,0%), stanowiące namacalne dobro, do którego należy dążyć. Częściej jednak pracownicy wykazywali istnienie cech kultury organizacyjnej, które odnoszą się do ich szacunku do klienta (52,3%). Potwierdza to zmianę podejścia do zachowań pracowników urzędów.

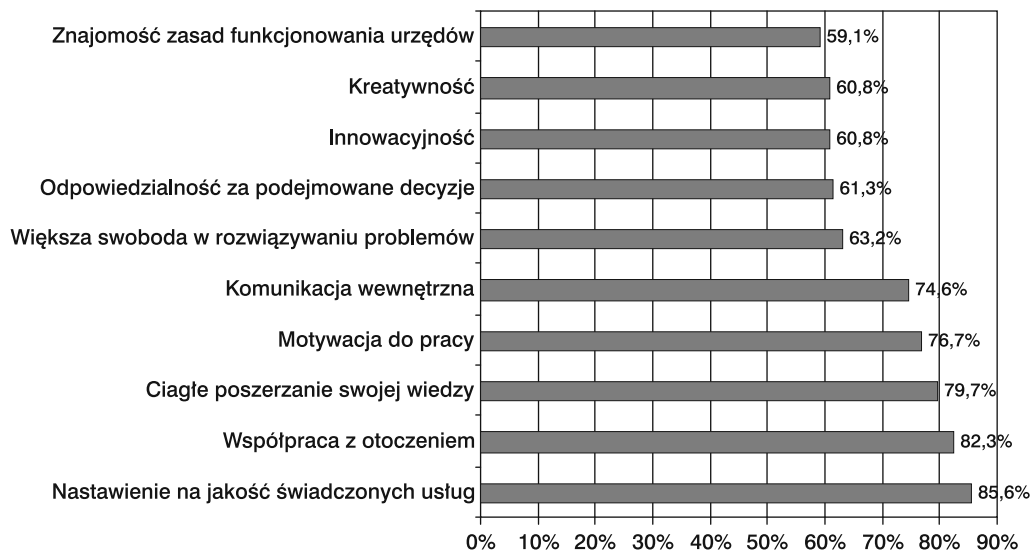
Jak wynika z przeprowadzonych badań cechy kultury organizacyjnej badanych urzędów administracji samorządowej uwarunkowane są przez normy i wartości wywodzące się z głównej funkcji administracji publicznej, która bezpośrednio odnosi się do przyjętego prawa oraz hierarchiczności tych organizacji.

W drugiej części tego etapu badań respondenci dokonali identyfikacji i oceny najważniejszych cech kultury organizacyjnej, które zostały zauważone po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością w badanych urzędach administracji publicznej (zob. rys. 2.).

Badani respondenci wskazali z listy 20 cech kultury organizacyjnej 10 najbardziej widocznych, które ukształtowały się po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością. Jak wynika z przeprowadzonych badań najbardziej wyróżniającą się cechą jest nastawienie się na jakość świadczonych usług (85,6%). Według respondentów jest to najbardziej zauważalna nowa cecha kultury organizacyjnej. Wprowadzenie systemu zarządzania jakością uświadomiło pracownikom urzędów, że dostarczenie wysokiej jakości usług zwiększa zarówno satysfakcję z wykonywanej pracy, jak również chroni ich miejsca pracy oraz w długim okresie może przyczynić się do poprawy warunków płacowych. Cecha odnosząca się do jakości świadczonych usług wyznacza następną, czyli współpracę z otoczeniem (82,3%). Pracownicy urzędów dzięki niej rozpoznają potrzeby i oczekiwania społeczne. Rozumiana przez pracowników współpraca z otoczeniem odnosi się zarówno do współpracy zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Szeroko rozumiana współpraca z innymi organizacjami, dostawcami, klientami stanowi główną wartość funkcjonowania we współczesnym świecie również dla badanych urzędów. Natomiast dostrzeżenie przez pracowników badanych urzędów ważności nadanej również dla współpracy wewnętrznej odnosi się do chęci znajomości całych struktur administracyjnych oraz do pracy zespołowej, co jest istotne z punktu widzenia jakości, za którą odpowiedzialni są wszyscy pracownicy. Trzecią wskazaną cechą była chęć ciągłego poszerzania

swojej wiedzy(79,7%), gdzie z punktu widzenia wyzwań współczesnego świata jest to warunek konieczny, aby móc odnosić sukcesy w każdej organizacji. W tym celu nowoczesne metody i narzędzia, które wspierają rozwój indywidualny pracowników, należy promować i wdrażać do organizacji publicznych na szerszą skalę. Często system zarządzania jakością jest tylko jedną z metod możliwych do zastosowania w urzędach. Takie podejście pozwoli zrozumieć, że zaplanowanie rozwoju zawodowego urzędników jest kluczowe w odniesieniu do ich kompetencji oraz pozwoli kształtować pożądaną kulturę organizacyjną danego urzędu.

Rysunek 2. Cechy kultury organizacyjnej, które zostały zauważone po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością w badanych urzędach administracji publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Następną wskazaną, nową cechą kultury organizacyjnej jest motywacja do pracy (76,7%). Pracownicy urzędów wysoko ocenili tę cechę zwracając uwagę, że stabilizacja pracy na stanowiskach urzędniczych może nie być już wystarczającym czynnikiem motywującym pracowników do zatrzymania ich w urzędach. W związku z tym, aby motywacja przełożyła się na jakość i efektywność pracy urzędników należało stworzyć i dostosować odpowiednie systemy motywacyjne, zarówno finansowe, jak i pozafinansowe. Pierwoplanową rolę odegrała w tym procesie komunikacja wewnętrzna (74,6%), której sprawne funkcjonowa-

nie prowadzi do lepszego zrozumienia i zaakceptowania celów wpływających na sprawne funkcjonowanie urzędu (59,1%). Dodatkowo ułatwia ona dialog pracownika z przełożonym, co zapewniło wymianę wiedzy oraz doświadczeń, a przede wszystkim dzięki kreowaniu właściwych postaw wśród pracowników umocniło nową kulturę organizacyjną.

Następną wskazaną przez respondentów wartością była większa swoboda w podejmowaniu decyzji (63,2%). Tym wskazaniem pracownicy zwrócili uwagę na istotny fakt, że każdego dnia to oni współpracują bezpośrednio z klientami urzędów, rozwiązując ich problemy, ale konieczność zachowania drogi służbowej nawet przy najmniejszym problemie czyni ten proces nie efektywnym. Z tym procesem powiązana jest wartość: odpowiedzialność za podejmowane decyzje (61,3%). W przypadku badanych urzędów struktura organizacyjna stanowiła dużą przeszkodę dla wprowadzenia tej wartości na szeroką skalę. Jednak udało się to dzięki możliwości opracowania przez naczelników badanych urzędów zarówno wewnętrznych zasad, reguł i procesów, które pozwolą szeregowym pracownikom być „właścicielem” swojej pracy i decyzji. Odpowiedzialność za podejmowane decyzje przełożyła się na wartość jaką jest zaangażowanie, z kolei zaangażowanie na lepszą jakość wykonywanych zadań. Samodzielne decyzje podejmowane przez pracowników urzędów wykreowały nowe postawy, które przełożyły się na sprawne funkcjonowanie organizacji. Kreatywność i innowacyjność (60,8%), to wartości, które w najwłaściwszy sposób wyrażają wcześniej zdiagnozowane wartości. Sami pracownicy dostrzegają te wartości jako pożądane z punktu widzenia funkcjonowania organizacji jaką jest urząd. Są w pełni świadomi, że przyszłość ich rozwoju zawodowego zależy od stopnia wykorzystywania przez organizację ich potencjału.

Wnioski z badań

Przeprowadzone badania pozwoliły stwierdzić, że kultura organizacyjna wszystkich badanych urzędów wykazuje wspólne cechy, które stanowią budulec dla pożądanych zachowań organizacyjnych, jak i nowej tożsamości i wizerunku tych organizacji. Należy zaznaczyć, że zarówno przed, jak i po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością kultura organizacyjna urzędów jest naznaczona przez obowiązujące prawo, które określa wartości, postawy, wzory zachowań, normy i symbole wyznawane przez wszystkich pracowników badanych urzędów. Zestawienie głównych cech kultury organizacyjnej urzędów przed i po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Cechy kultury organizacyjnej urzędów przed i po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością

Cechy kultury organizacyjnej urzędu przed wprowadzeniem systemu zarządzania jakością	Cechy kultury organizacyjnej urzędu po wprowadzeniu systemu zarządzania jakością
<ul style="list-style-type: none"> • zarządzanie biurokratyczne oparte na przyjętych procedurach • wysoki poziom formalizacji i centralizacji duży dystans władzy w relacjach kierownik–pracownik • najczęściej wyznawane wartości przez wszystkich pracowników urzędów to: racjonalność, uporządkowanie, sumiennosc, lojalność wobec swojej macierzystej organizacji • mało pro jakościowe działanie pracowników w zmiennym otoczeniu • procesy tj.: nagradzanie, awans, motywacja są wyznaczone przez nałożone procedury, co powoduje, że pracownik widzi tylko formalny charakter swojej pracy • pracownicy są bierni wobec wdrażania nowych narzędzi zarządzania 	<ul style="list-style-type: none"> • nowe zarządzanie odnoszące się do zaspakajania potrzeb klienta • współpraca z otoczeniem • osłabienie formalizacji i centralizacji • nastawienie na jakość obsługi klienta • pracownik ciągle poszerza swoją wiedzę • lepsza motywacja do pracy • lepsza komunikacja wewnętrzna między urzędnikami • wzrost swobody w rozwiązywaniu problemów • odpowiedzialność za podejmowane decyzje • innowacyjność i kreatywność • wiedza na temat zasad funkcjonowania urzędu

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, wraz z drożeniem systemu zarządzania jakością do urzędów administracji publicznej, pojawia się konieczność transformacji kulturowej. Jest to warunek konieczny, gdyż przekształcenia w zakresie utrwalonych wzorców kulturowych stanowią główny punkt odniesienia dla powodzenia wdrażania systemów zarządzania jakością.

Podsumowanie

Jednym ze sposobów zmian prowadzących do usprawnienia funkcjonowania i likwidacji części niedoskonałości występujących w urzędach administracji publicznej jest wdrażanie systemu zarządzania jakością. Następtwem wdrażania tego systemu jest zmiana tradycyjnie postrzeganej kultury organizacyjnej urzędów. Jest to warunek konieczny, gdyż zakorzeniona przez lata kultura organizacyjna urzędów administracji publicznej, charakteryzuje się szeregiem cech, które stanowią istotny element oraz problem ograniczający tę koncepcję. Przeprowadzone studia literaturowe oraz badania wskazują, że między systemem zarządzania jakością a kulturą organizacyjną urzędów administracji

samorządowej musi zachodzić silna integracja. Głównym celem tych zależności jest budowanie nowej kultury jakości urzędu.

Bibliografia

- Bolesta-Kukułka K., *Rynek pracy w XXI w*, w: *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, red. A. Poczowski, Oficyna Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin 2008.
- Guillén M., González T.F., *The Ethical Dimension of Managerial Leadership: Two Illustrative Case Studies in TQM*, "Journal of Business Ethics" 2001.
- Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznic, Alta 2, Wrocław 1997.
- Mikołajczyk Z., *Zarządzanie procesem zmian w organizacjach*, GWSH, Katowice 2003.
- Sudoł S., *Wysoka jakość wszechrzeczy materialnych i niematerialnych podstawowym wyzwaniem teraźniejszości i przyszłości*, „Przegląd Organizacji” 2006, nr 12.
- Szymańska K., *Changes of organizational culture in self-government administration institutions*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2011.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego, art.8, art. 28.
- Wawak T., *Własność komunalna*, Praca Zbiorowa, Serwis Informacyjny – Umbrella Projekt, Kraków 1991.

Summary

Quality Management System as Tool Shaping Organizational Culture in Self-Government Administration Institutions

The organizational culture of public administration should be transformed towards the culture of high qualities. Quality, which is the response to the needs of the environment and which is motivated by people's needs, constitutes a change of behaviour, the style of functioning and technology. The aim of this paper is to answer the question if TQM is as a tool shaping the organizational culture in self-government administration institutions.

Keywords: the organizational culture, qualities, quality management system, public administration institution, the organizational culture of public administration.

Резюме

Система управления качеством – детерминанта изменения организационной культуры муниципального учреждения

В настоящей статье четко видна взаимосвязь между системой управления качеством, которая внедряется в муниципальных учреждениях и их организационной культурой. Осознание этих взаимосвязей кажется особо важным, так как его эффектом является новое качество услуг, оказываемых учреждением. Цель статьи – представление основных направлений изменений в организационной культуре учреждения после введения системы управления качеством. Реализация цели позволяет констатировать, что основой всяких происходящих в учреждениях изменений, ведущих к усовершенствованию качества, является организационная культура.

Ключевые слова: организационная культура, качество, система управления качеством, учреждение публичной администрации, организационная культура учреждения публичной администрации.

Dr Katarzyna Szymańska

Adiunkt w Katedrze Zarządzania Politechniki Łódzkiej. Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zwyczaj. dr hab. Cz. Sikorskiego pt: „Kulturowe uwarunkowania zmian w funkcjonowaniu urzędu administracji publicznej”. Zainteresowania naukowe: kultura organizacyjna, zarządzanie jakością, administracja publiczna, innowacyjność.