

Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia

*Tadeusz Buchacz, Sławomir Wysocki**

Zarządzanie jakością kojarzone jest z działaniami kontrolnymi, uciążliwą biurokracją i inżynierskim podejściem. Powszechnie uważa się, że ma ono sens tylko w sferze produkcji i usług sektora biznesu. Taki stereotyp wywołuje opory przed wprowadzaniem zarządzania jakością do sektora publicznego. W rzeczywistości zarządzanie jakością to metoda zarządzania, która pomaga organizacji systematycznie osiągać dobre wyniki w działaniu. Jednym słowem, **zarządzanie jakością to po prostu dobre zarządzanie.**

Poniższy tekst prezentuje podstawowe zasady systemów zarządzania przez jakość (m.in. Powszechny Model Oceny CAF i jego powstawanie na bazie znanego w biznesie Modelu Doskonałości EFQM).

Jeżeli przyrzeć się reformom polskiej administracji prowadzonym od 1990 r., to charakterystyczne dla nich jest nastawienie na zmiany ustrojowe, strukturalne. Zmiany funkcji następowały i następują w wyniku zmian kompetencji i zadań. Jednak trudno znaleźć „twarde” argumenty potwierdzające, że w wyniku zmian ustrojowych nastąpiła już istotna zmiana sposobu działania administracji – przejście z modelu biurokratycznego na menedżerskie zarządzanie publiczne. Poniższy tekst wskazuje na symptomy przemian,

* Tadeusz Buchacz – od 1994 r. kieruje Projektem Umbrella świadczącym usługi konsultingowe i szkoleniowe z zakresu zarządzania jakością i strategii zrównoważonego rozwoju. Od 1987 r. pracował jako konsultant w wielu projektach UNIDO, UNDP i Banku Światowego. Jest certyfikowanym doradcą ds. zarządzania (SDG – ICMCI), zarejestrowanym audytorem ISO 9000 i asesorem Europejskiej Nagrody Jakości.

Sławomir Wysocki – jest konsultantem Projektu Umbrella w zakresie zarządzania jakością w sektorze publicznym. W latach 1998–2001 był urzędnikiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (m.in. doradcą pełnomocnika rządu ds. reform ustrojowych państwa, zastępcą dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej, a do grudnia 2001 r. p.o. dyrektorem Departamentu Analiz Programowych).

prezentując systemy zarządzania przez jakość jako jedno z narzędzi kreowania nowego wizerunku administracji publicznej.

Więcej oznak tych zmian dostrzec można na szczeblu samorządu terytorialnego, toteż i w tekście znalazły się przykłady z tego poziomu administracji. Może będą one stymulujące dla administracji rządowej. Od początku sierpnia 2002 r. system zarządzania jakością wdraża Ministerstwo Sprawiedliwości.

Opis polskiej drogi do menedżerskiego zarządzania publicznego zaczniemy od światowych trendów w tej dziedzinie.

Sektor publiczny a sektor prywatny

W wielu krajach OECD zarządzanie w sektorze publicznym zmieniło się radykalnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Zmiany te w oczywisty sposób są związane ze zmieniającą się rolą państwa w życiu społeczno-gospodarczym, w którym państwo z roli bezpośredniego „gracza” przeszło do ról pośrednich, poprzez wykonywanie rozmaitych funkcji regulacyjnych. Od jakości działania tej urzędniczej maszyny zależą w dużej mierze efekty działalności gospodarczej, a w konsekwencji również możliwości państwa jako całości.

Obecnie obowiązkiem struktur państwa jest nie tylko wykonywanie zadań publicznych zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez prawo. Administracja publiczna winna świadczyć obywatelom usługi odpowiadające zarówno standardom prawnym, jak i społecznym oczekiwaniom. Łączne spełnienie obu tych wymogów decyduje o skuteczności działań podejmowanych przez administrację, nie jest jednak możliwe bez wyraźnie określonych punktów odniesienia. Należą do nich oczywiście prawo i standardy prawno-organizacyjne, jak również potrzeby społeczne wyrażone w postaci oczekiwanych przez obywateli sposobów świadczenia usług publicznych. Jeszcze inne to standardy zarządzania, czyli systemy, techniki i narzędzia pozwalające instytucji publicznej efektywnie wykonywać zadania publiczne.

Czy w takim razie możliwe jest stosowanie w sektorze publicznym, głównie w administracji publicznej, metod i narzędzi zwiększania efektywności i doskonalenia organizacji sprawdzonych w przedsiębiorstwach? Do jakiego stopnia sektor publiczny jest różny od sektora organizacji gospodarczych nastawionych na zysk?

Współczesna administracja jest coraz mniej zorientowana na normy i procedury, a bardziej na rozwiązywanie problemów, realizację projektów i programów¹. Jednak to odejście od biurokratycznych mechanizmów wcale nie oznacza, że reguły zarządzania w sektorze publicznym mogą być identyczne jak w sektorze biznesu. Istnieje szereg argumentów na rzecz wyjątkowości sektora publicznego:

- **nie istnieje konkurencja**, więc nie ma mechanizmów wymuszających redukcję kosztów i działania na rzecz efektywności;
- **cele działania poszczególnych instytucji są często niemierzalne**, stąd trudno stwierdzić, czy działają one efektywnie;
- **możliwości finansowe poszczególnych instytucji są zależne od stanu finansów publicznych**, a nie od jakości świadczonych usług;
- **duża część usług ma charakter niedochodowy**, ale mają one znaczenie społeczne i administracja musi je realizować;
- **część usług musi być dostarczana przez państwo** i nie można ich poddać działaniu rynku;
- **strategiczne planowanie podlega zakłóceniom przez działania polityków**, grup interesu.

Obserwacja efektów wielu reform sektora publicznego dostarcza też dowodów, że niektóre różnice między sektorami się zacierają. Na przykład:

- **przekazuje się wykonywanie usług publicznych konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji;**

¹ H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 1998, s. 232.

- wprowadza się mechanizmy kontroli zdecentralizowanych jednostek np. poprzez różne typy kontroli społecznej, kontrakty na zarządzanie z jednoznacznie zdefiniowanymi i mierzonymi wskaźnikami;
- zleca się na zewnątrz – poprzez zamówienia publiczne – działalność pomocniczą i uzupełniającą, gwarantując tym samym konkurencyjność ofert.

Reguły zarządzania nie mogą być wprost przenoszone z sektora przedsiębiorstw do sektora publicznego. Peter Drucker² zestawiał i skomentował kilka najczęściej stosowanych podejść przy reformach instytucji publicznych.

Po pierwsze, proponuje się zwiększyć ilość pieniędzy przeznaczanych np. na administrację oraz rozszerzyć zakres jej zadań, by osiągnąć założone cele.

Po drugie, można zastosować podejście odmienne, ograniczając środki i funkcje oraz wymuszając zmiany.

Oba te podejścia nie zakładają, że przeprowadzi się zmiany w samej organizacji instytucji publicznych. A bez tego proponowane środki mogą przynieść skutki odwrotne od zamierzonych.

Po trzecie, często wprowadza się bezpośrednio do sektora publicznego metody dające efekty w biznesie. Np. swego czasu, gdy „w modzie” był reengineering, zaczęto w szkoleniach dla administracji polecać tę metodę jako właściwą do zastosowania w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi. Jednak opisując reengineering, operowano pojęciami z sektora biznesu, nie przystosowując ich do specyfiki sektora publicznego.

Po czwarte, panuje przekonanie, że sektor publiczny uzdrowią menedżerowie sprawdzeni w przedsiębiorstwach, którzy zagwarantują podejście do zarządzania wolne od biurokratycznych obciążeń.

² P. F. Drucker: *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York 1985.

Zarządzanie publiczne³

Przesłanki stworzenia, a następnie zastosowania w praktyce modeli i rozwiązań w zakresie nowoczesnych metod zarządzania w administracji publicznej wiążą się z koncepcjami tzw. nowego zarządzania publicznego (NPM – New Public Management) rozpowszechnionymi szczególnie w krajach anglosaskich od lat 80. Podstawowe założenia NPM były skierowane na zwiększenie efektywności sektora publicznego m.in. poprzez:

- nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów,
- wyznaczanie celów i monitorowanie wyników,
- wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwość dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań).

Ten podstawowy model zarządzania publicznego uzupełniono o elementy zarządzania wynikami, tak by zapewnić efektywne usługi publiczne m.in. poprzez nacisk na jakość usług (modele i narzędzia) – celem jest osiągnięcie doskonałości w zakresie usług publicznych.

Impulsem do tego, by zwrot „zarządzanie publiczne” wszedł do powszechnego użycia, była publikacja książki⁴ T. J. Petersa i R. H. Watermana *In Search of Excellence (W poszukiwaniu doskonałości)*. W książce opisane są cechy charakterystyczne firm „doskonałych”, zestawione na podstawie obserwacji takich koncernów jak Boeing czy IBM. Krótki przegląd niektórych z nich pozwoli nam odnieść je do procesu doskonalenia organizacji w sektorze publicznym:

• **szybka reakcja na zmieniające się otoczenie**; instytucje publiczne ze swym „ociężałym” systemem podejmowania decyzji w oparciu o proces demokratyczny rzadko mogą tak działać;

³ Ciekawe informacje o podstawach teoretycznych i najnowszych tendencjach New Public Management znaleźć można w artykule prof. Barbary Kudryckiej: *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*. „Służba Cywilna”, nr 4/2002, s. 9 – 28.

⁴ T. J. Peters i R. H. Waterman: *In Search of Excellence*. New York 1984.

- **zaspokojenie oczekiwań klienta**; instytucje publiczne nie mają bodźców do badania rzeczywistych oczekiwań obywateli – nawet „marketing polityczny” nie jest dla nich wystarczającym sygnałem;
- **inicjatywa i zdecentralizowana odpowiedzialność**; organizacje publiczne, zwłaszcza administracja publiczna, z trudem wychodzą z modelu biurokratycznego ze ścisłym hierarchicznym podporządkowaniem;
- **inwestycja w pracownika daje duży zysk**; sektor publiczny, gdy powstaje konieczność redukcji kosztów, przestaje inwestować w szkolenia personelu;
- **personel „doskonałych” organizacji biznesowych podziela wspólny zestaw wartości istotnych dla organizacji**; instytucje publiczne tylko niekiedy są skonstruowane w oparciu o wspólną wizję i cele organizacji, dodatkowo proces polityczny skutecznie zakłóca budowę takich trwałych elementów wizerunku organizacji;
- **specjalizacja w tym, co robisz dobrze**; instytucje publiczne wykonują zadania wyznaczone przez prawo, nie zawsze mogą specjalizować się w tym fragmencie swej działalności, który oceniają jako najlepszy – muszą wykonywać pełen zakres prawnie określonych zadań.

Od Modelu Doskonałości EFQM do Powszechnego Modelu Oceny dla administracji publicznej

EFQM – Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management), organizacja typu *non-profit*, została założona w 1988 r. przez 14 dużych przedsiębiorstw europejskich (m.in. Bosch, Nestle, Philips, Olivetti, Renault, Fiat) i ma siedzibę w Brukseli. Misją EFQM jest stymulowanie i wspieranie działań służących osiągnięciu trwałej doskonałości w Europie oraz tworzeniu wizji świata, w którym przodują organizacje europejskie. Od początku swojego istnienia EFQM dążyła do stworzenia systemu nagród dla najlepszych europejskich organizacji, promującego organizacje najlepsze i upowszechniającego najlepsze praktyki wśród innych.

Pierwsze takie nagrody przyznane zostały w roku 1991 i od tego czasu przyznawane są corocznie.

Nagrody opierają się na modelu opracowanym w roku 1990 i wynikającym z założeń i filozofii TQM (Total Quality Management)⁵. Początkowo został nazwany Modelem Doskonałości w Biznesie (Business Excellence Model), a od 1999 r. nazywa się Modelem Doskonałości EFQM (The EFQM Excellence Model). Jest praktycznym narzędziem, które ułatwia personelowi stworzenie odpowiedniego dla jego organizacji systemu zarządzania. Ten proces tworzenia odbywa się poprzez ocenę, w jakim miejscu znajduje się organizacja na drodze do doskonałości, i analizę dostrzeżonych błędów oraz poszukiwanie metod pozwalających je wyeliminować.

Model EFQM opiera się na kilku podstawowych zasadach. Zasady te – rozbudowane w poniższym ujęciu o komentarze dla organizacji administracji publicznej⁶ – to:

- **Koncentracja na kliencie** będącym ostatecznym rozstrzygającym o jakości wyrobu czy usługi.
- **Ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje** – będące podstawą rozwoju organizacji w zmieniających się warunkach, nie tylko poprzez rozwiązywanie istniejących problemów, ale także wykorzystywanie wyłaniających się nowych możliwości.
- **Rozwój i zaangażowanie pracowników** – obejmujące kulturę organizacyjną opartą na zaufaniu i przekazywaniu pracownikom pełnych kompetencji w zakresie ich odpowiedzialności, co służy wykorzystaniu pełnego potencjału pracowników.
- **Zarządzanie przez procesy i fakty.** Zarządzanie przez procesy ma na celu uzyskanie pożądaných wyników dodających wartość i zapewnia-

⁵ W literaturze przedmiotu stosuje się różne tłumaczenia zwrotu Total Quality Management, np. kompleksowe zarządzanie jakością, totalne zarządzanie jakością czy zarządzanie jakością globalną. Najczęściej stosowany jest jednak termin „zarządzanie przez jakość” (ZPJ). TQM jest opartym na naukowych podstawach sposobem zarządzania, w którym przypisuje się dużą wagę do wymagań klienta i angażuje w proces spełniania tych wymagań całą organizację.

⁶ *Assessing Excellence*. Cabinet Office, London, March 1999.

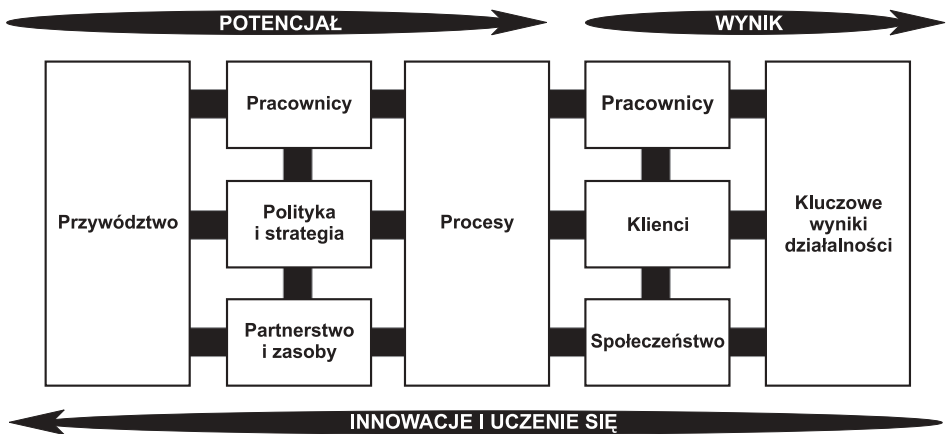
jących efektywne wykorzystanie zużytych zasobów. Tradycyjnie jest to obszar dość zaniedbany w organizacjach administracji publicznej. Z kolei zasada zarządzania przez fakty wymaga, aby decyzje były podejmowane przy wykorzystaniu wiarygodnych informacji, które zostaną w sposób profesjonalny zanalizowane – np. przy uwzględnieniu zasad zależności przyczynowo-skutkowych.

- **Przywództwo i stałość celów** – zachowanie przywódców organizacji wyznacza jasne i jednoznaczne cele dla całej organizacji. Liderzy na wszystkich szczeblach organizacji są odpowiedzialni za jej rozwój oraz promocję wartości deklarowanych przez organizację na zewnątrz, co może być szczególnie istotne w wypadku organizacji publicznych.
- **Rozwój partnerstwa** – relacje z partnerami są wzajemnie korzystne, budowane na zaufaniu, dzieleniu się wiedzą i integracji. W wypadku realizacji tej zasady organizacje publiczne powinny działać wspólnie dla wykonania celów publicznych, a nie tworzyć biurokratyczne bariery między poszczególnymi urzędami i chronić informacje, mogące służyć porównywaniu efektów ich działań.
- **Odpowiedzialność publiczna** – przyjęcie etycznego podejścia oraz spełnianie oczekiwań społeczeństwa i obowiązujących wymogów prawnych.
- **Orientacja na wyniki** – według tej zasady doskonałość zależy od umiejętności wyważenia i zaspokojenia interesów grup i osób zainteresowanych funkcjonowaniem organizacji: klientów, dostawców, pracowników, przedsiębiorców oraz społeczeństwa jako całości.

Model Doskonałości EFQM pozwala określić ramy funkcjonowania organizacji. Zawiera dziewięć kryteriów: pięć obejmujących to, co organizacja wykonuje, czyli jej „potencjał”, cztery obejmujące to, co organizacja osiąga, czyli jej „wyniki”. Kryteria dotyczące potencjału pozwalają opisać sposób, w jaki organizacja realizuje swoje kluczowe funkcje, zaś kryteria dotyczące wyników odnoszą się do rzeczywistych efektów jej działania. Każde z kryteriów jest zdefiniowane na dość wysokim poziomie ogólności i jest

podzielone na podkryteria, według których odbywa się szczegółowa punktacja.

Model EFQM



Model EFQM w sektorze publicznym

Model Doskonałości EFQM można stosować dla wielu różnych celów: do samooceny organizacji, benchmarkingu oraz jako podstawę przy ubieganiu się o Europejską Nagrodę Jakości (The European Quality Award) przyznawaną od 1996 r. m.in. w kategorii organizacji sektora publicznego. W 1998 r. nagrodę w tej kategorii zdobył Inland Revenue Office Cumberland z Wielkiej Brytanii.

Inland Revenue Accounts Office Cumbernauld (AOC)

AOC jest odpowiedzialny za rozliczenia bankowe i księgowość należności z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych z sześciu regionów Wielkiej Brytanii. Proces wprowadzania rozwiązań w zakresie jakości rozpoczął się w 1985 r. od zmiany systemu zarządzania w urzędzie – rezygnacji z autokratycznego stylu zarządzania, wprowadzenia celów dotyczących obsługi klienta do zakresu działań wszystkich pracowników. Następnie prowadzono stałe szkolenia menedżerów w zakresie zasad TQM, a w 1990 r. powstał zespół roboczy do wprowadzenia planu poprawy jakości. Trzema założonymi celami były: ukierunkowanie na klienta, mierniki poprawy jakości i rozwój umiejętności pracowników.

Od 1994 r. samoocena według modelu EFQM – prowadzona na różnych poziomach organizacji – stała się integralną częścią strategii AOC. AOC wybrał ten model, gdyż zapewnia on kompleksowe, systematyczne przeglądy działań organizacji, środków mierzenia postępu oraz osiągania konsensusu w zakresie poprawy jakości i daje możliwość porównania z osiągnięciami najlepszych organizacji. W 1998 r. AOC stał się pierwszą brytyjską organizacją sektora publicznego, która zdobyła Europejską Nagrodę Jakości.

AOC prowadzi stałe badania satysfakcji swoich klientów co do takich aspektów obsługi, jak szybkość odpowiedzi, jasność wyjaśnień i pomoc klientom. Badania z 1999 r. wykazały, że 99% klientów jest w pełni usatysfakcjonowanych z informacji uzyskanych podczas rozmów telefonicznych; analogiczne wskaźniki dla załatwiania spraw w urzędzie i w drodze korespondencyjnej wynoszą odpowiednio 100% i 94%. AOC stawia też sobie za cel stałe podwyższanie wymagań w zakresie poszczególnych elementów procesu wykonywania swoich usług. Proces przekazywania płatności został oparty na danych benchmarkingowych wiodących brytyjskich firm sektora prywatnego; tak np. obecnie celem jest zapewnienie, aby pełna i wyczerpująca odpowiedź na 94% kierowanej do AOC korespondencji następowała w ciągu 28 dni. AOC prowadzi też stałe badania zadowolenia z pracy swoich pracowników; wyniki tych badań wskazują na stałą poprawę (ogólna ocena satysfakcji wyniosła w 1999 r. 7,8 w skali od 1 do 10 – wzrost z poziomu 6,5 w roku 1996) oraz osiąganie wyższych wskaźników w stosunku do porównywalnych urzędów brytyjskich.

Źródło: Andrew Geddes, prezentacja podczas II sesji Międzynarodowej Szkoły Jakości, 13–14 kwietnia 2000 r. Materiały konferencyjne Umbrella Project.

Niezależnie od udziału w procesie kwalifikacji do Europejskiej Nagrody Jakości, europejskie organizacje sektora publicznego już od pierwszych lat istnienia modelu EFQM były zainteresowane jego stosowaniem. Najwcześniej model zaczęły stosować w procesie samooceny jednostki administracji publicznej z Wielkiej Brytanii. Ilość tych jednostek znacznie wzrosła od 1996 r., kiedy to rząd brytyjski rozpoczął projekt benchmarkingowy w sektorze publicznym (The Public Sector Benchmarking Project) oparty na zastosowaniu modelu EFQM.

Etap pierwszy tego projektu to pilotażowe zastosowanie modelu w 30 agencjach rządowych. Kolejny etap objął ponad 100 organizacji zatrudniających łącznie ponad połowę brytyjskiej służby cywilnej i był prowadzony w 1997 r. Głównym celem projektu⁷ było wykorzystanie benchmarkingu (czyli procesu porównania z innymi i uczenia się od innych w zakresie usprawniania działań czy procesów) do oceny wyników organizacji, identyfikacji obszarów wymagających usprawnień, identyfikacji „najlepszych praktyk” w Wielkiej Brytanii i ich zastosowanie w sektorze publicznym.

Trzeci etap projektu obejmujący większość organizacji sektora publicznego rozpoczął się w kwietniu 1998 r.⁸ i był zaplanowany na trzy lata. Udział w projekcie pozostaje nadal dobrowolny, a finansowanie rządu centralnego ogranicza się do materiałów informacyjnych i promocji. Jest nim zainteresowanych coraz więcej organizacji, w tym m.in. samorzady lokalne, jednostki policji i wojska, organizacje sektora ochrony zdrowia i edukacji.

Komisja Europejska w ostatnich dwóch latach uruchomiła szkolenia z samooceny według Modelu i zwróciła się z prośbą do Fundacji EFQM o doradztwo. Obecnie kilka dyrekcji generalnych przechodzi przez drugi cykl samooceny. Są przypadki, że jedna dyrekcja przeprowadza samoocenę od dwóch lat i regularnie zwraca się do EFQM o pomoc w szkoleniu i ocenie.

⁷ M. Samuels: *Towards Best Practice – An Evaluation of the First Two Years of the Public Sector Benchmarking Project 1996-98*. Cabinet Office, Office of Public Service, January 1998.

⁸ *Public Sector Excellence Programme*. Cabinet Office, January 2000.

W Grecji Ministerstwo Transportu i Komunikacji stosowało Model przez krótki okres czasu, kiedy to zdecydowało się aplikować o Europejską Nagrodę Jakości i w tym celu przeprowadziło samoocenę i ustaliło priorytety dla działań doskonalących.

Na Węgrzech polityka edukacyjna w zakresie poprawy jakości realizowana przez Ministerstwo Edukacji jest oparta na trzech filarach: wzmocnieniu roli państwa w sferze finansowania (zwiększenie udziału funduszy państwowych w stosunku do funduszy lokalnych), uzupełnieniu regulacji w zakresie programów nauczania o programy ramowe oraz opracowaniu krajowego systemu oceny i kontroli jakości. W ramach tego ostatniego elementu rozpoczęto już realizację programu poprawy jakości w edukacji publicznej – Comenius 2000. Węgry jako pierwsze podjęły się realizacji programu rozwoju i poprawy jakości w skali całego systemu oświaty. Projektem pilotażowym objęto 450 instytucji publicznych, w tym przedszkola, szkoły podstawowe i średnie (włączając szkolnictwo zawodowe i internaty)⁹.

Od początku istnienia modelu EFQM trwały próby jego przystosowania do kontekstu administracji publicznej poprzez interpretację poszczególnych kryteriów i szczegółowe wyjaśnienia, gdyż model został stworzony pierwotnie dla organizacji biznesowych. Ta droga doprowadziła do powstania narzędzia samooceny przeznaczonego specjalnie dla administracji publicznej – Powszechnego Modelu Oceny¹⁰ CAF (Common Assessment Framework).

Powszechny Model Oceny – narzędzie do obiektywnych ocen urzędów administracji publicznej

Podstawowy zarys modelu CAF został sporządzony na podstawie prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jako-

⁹ Informacje na temat tego projektu: www.comenius2000.hu.

¹⁰ W tworzonej dopiero polskiej terminologii używana jest też nazwa Wspólna Metoda Oceny. Zob. J. Czaputowicz: *Wspólna Metoda Oceny Administracji Publicznej w państwach Unii Europejskiej*. „Służba Cywilna”, nr 4/2002.

ścią (EFQM), Niemiecką Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy) oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht (Holandia). W 1999 r. i w pierwszym półroczu 2000 r. została opracowana i przetestowana ostateczna wersja modelu. Jest on oferowany jako pomoc dla administracji publicznej krajów Unii Europejskiej w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością w administracji. Podstawowym celem modelu jest dostarczenie prostych i łatwych w użyciu ram oceny, odpowiednich do dokonywania samooceny organizacji administracji publicznej w całej Europie. Model zawiera podstawowe elementy Modelu Doskonałości EFQM.

Model CAF to:

- wstępne narzędzie dla kadry kierowniczej zainteresowanej wdrożeniem rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w swoich organizacjach;
- „pomost” między różnymi modelami i metodykami stosowanymi w administracji krajów Unii poprzez wprowadzenie możliwości porównania rezultatów osiągniętych w wyniku stosowania różnych modeli;
- narzędzie benchmarkingu pomiędzy organizacjami sektora publicznego.

Ostatnia wersja CAF została do kwietnia 2000 r. poddana testom w siedmiu organizacjach trzech krajów członkowskich Unii, a następnie zalecona do stosowania przez administracje krajów Unii podczas spotkania dyrektorów generalnych administracji publicznej w Lizbonie w maju 2000 r.

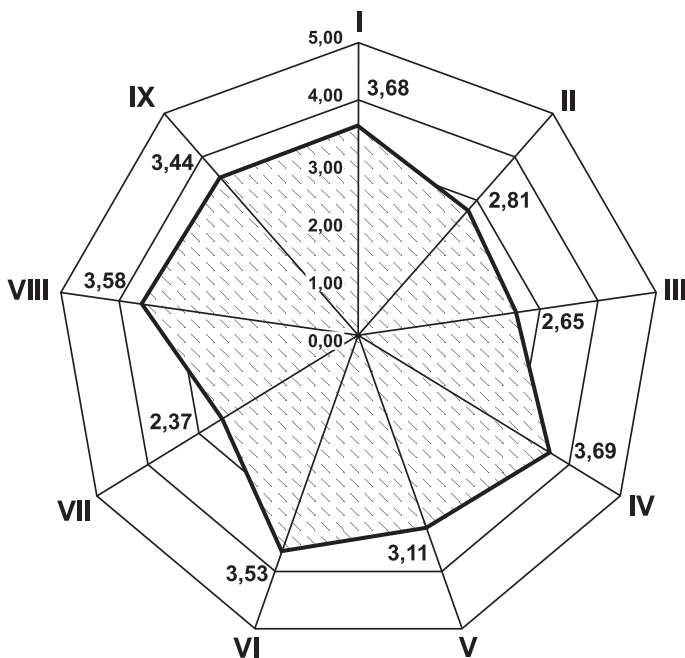
Model CAF zapewnia zestaw kryteriów do dokonania samooceny, zgodnie z którym grupa pracowników organizacji może przeprowadzić rzetelną ocenę swojej organizacji. Zawiera dziewięć kryteriów do zidentyfikowania podstawowych obszarów organizacji, które wymagają uwzględnienia w każdej analizie organizacyjnej.

Dla każdego z tych obszarów wyznaczana jest lista podkryteriów, które dotyczą podstawowych zagadnień do rozważenia odnoszących się do danego obszaru, poddawanych następnie ocenie punktowej w skali od 1 do 5.

Kryterium

- I. Przywództwo
- II. Polityka i strategia
- III. Zarządzanie zasobami ludzkimi
- IV. Partnerstwo i zasoby
- V. Procesy i zarządzanie zmianą
- VI. Wyniki w relacjach z klientami /obywatelami
- VII. Wyniki w relacjach z pracownikami
- VIII. Wpływ na społeczeństwo
- IX. Kluczowe wyniki działalności

Przykład graficznego przedstawienia wyników samooceny według modelu CAF



Samoocena jest podstawową metodą doskonalenia sposobów oraz wyników działania organizacji promowaną przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością, jak również zalecaną przez normę ISO 9004:2000. Polega na kompleksowym, systematycznym i regularnym przeglądzie działań podejmowanych przez organizację oraz osiągniętych wyników w oparciu o wybrany model. Samoocena oraz proces doskonalenia organizacji powinny odnosić się do sfery zarządzania organizacją oraz związków ze sferą polityczną. Model nie jest przewidziany do oceny „jakości” rozwiązań politycznych, ale raczej zarządzania w ramach organizacji oraz sposobu formułowania zasad polityki w kategoriach analizy, przewidywania i planowania strategicznego. Ocena organizacji jest czymś całkowicie oddzielnym od zasad polityki publicznej, które zostały opracowane poza jej zakresem odpowiedzialności. Aspekty związane z formułowaniem zasad polityki są uwzględniane tylko w takim zakresie, w jakim dana organizacja jest bezpośrednio odpowiedzialna za ich formułowanie lub wdrożenie.

Polska administracja publiczna na drodze ku jakości

Kiedy przed ponad rokiem pisałem¹¹ na tych łamach o początkach procesu wprowadzania do polskiej administracji systemów zarządzania przez jakość, wiązałem ten proces głównie ze zmianami ustrojowymi i funkcjonalnymi, jakie wniosła reforma administracji z roku 1998.

W wyniku reformy administracji publicznej około 63% jednostek sektora państwowego (z ogólnej liczby ok. 12 000) przekazano do sektora komunalnego. Ta zmiana oznacza, że powinna się zmienić funkcja administracji rządowej. Winna ona być regulatorem, odpowiadać za planowanie polityki, strategię średnio- i długoterminowe. Natomiast sektor komunalny bierze na siebie odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych według standardów określanych prawem¹². Realizacja obu tych zadań – kształtowania polityki i świadczenia usług – wymaga narzędzi pozwalających zarządzać wie-

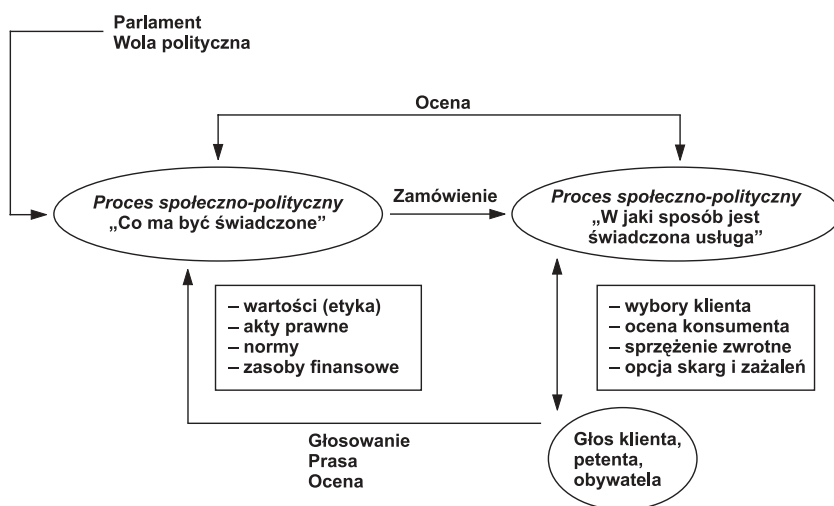
¹¹ S. Wysocki: *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?* „Służba Cywilna”, nr 2/2000.

¹² B. Turowski i S. Wysocki (red.): *Standardy usług publicznych*. UNDP/Projekt Umbrella, Warszawa 2002.

loma skomplikowanymi, wzajemnie powiązаныmi procesami, składającymi się z szeregu procedur i czynności. By osiągnąć wynik – realizację określonego celu – trzeba stale nadzorować to, co się robi, porównywać z innymi, prezentować publicznie, jaka jest efektywność powierzonych środków publicznych. Czy są takie narzędzia – sprawdzone i używane – dające administracji publicznej możliwości realizacji wszystkich tych funkcji?

Zanim odpowiem, przyjrzyjmy się poniższemu modelowi¹³ przebiegu procesu świadczenia usług publicznych. Pomimo znacznego uproszczenia widać wyraźnie, że istotnymi elementami wpływającymi na ten proces są: ocena zapotrzebowania społecznego na usługi, ocena form, w jakich prawnie określono możliwości zaspokojenia popytu na usługi, ocena sposobu, w jaki organizacje świadczą usługi. By te oceny przeprowadzić, trzeba mieć zestandaryzowane narzędzia. Są nimi systemy zarządzania przez jakość.

Model przebiegu procesu świadczenia usług publicznych



¹³ Źródło: *Quality Strategy for Public Services – Productivity for the Future*. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Ministry of Finance. Helsinki 1998, s. 8, cyt. za: K. Lisiecka: *O potrzebie planowania strategii jakości w sektorze usług publicznych*, w: *Zarządzanie jakością w jednostkach administracji publicznej*. ORGMASZ, Warszawa – Racibórz – Gliwice 2002.

W tym procesie mamy trzy kluczowe elementy: standard usługi (co ma być świadczone), sposób świadczenia usługi oparty na badaniu potrzeb społecznych (w jaki sposób jest świadczona usługa) i poprawa tego sposobu oparta na badaniach opinii obywateli. Gwarancję, że ten zestaw działań będzie służył doskonaleniu jakości usług, daje wdrożenie systemu zarządzania jakością.

Obraz społecznych oczekiwań wobec administracji dają wyniki badania, jakie Pracownia Badań Społecznych przeprowadziła w sierpniu ub.r. na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej¹⁴. Jako powody braku dostatecznej satysfakcji z tego, co nam oferują urzędy administracji, wskazano m.in.: nieznamość przepisów przez pracowników, brak z ich strony pomocy i życzliwości, długi czas załatwiania spraw, skomplikowane procedury i formularze. Takie opinie zostały ukształtowane głównie poprzez kontakty z urzędami miast i gmin oraz urzędami skarbowymi. Formułowane w kontaktach codziennych – co potwierdzają wyniki badań – oczekiwania obywateli wobec urzędników są następujące: przychylność, usprawnienie pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystość procedur załatwiania tych spraw, wyczerpująca i zrozumiała informacja. W Polsce to ostatnie wymaganie wzmocniła jeszcze debata wokół uchwalonej w ub.r. ustawy o dostępie do informacji publicznej i wprowadzone wcześniej przepisy mówiące o jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego. Opublikowane na początku marca br. wyniki sondażu PBS¹⁵ pokazują, jak niski – w ocenie obywateli – jest poziom poinformowania o tym, co dzieje się w instytucjach rządowych i samorządowych.

¹⁴ Wyniki badania „Służba cywilna w opinii publicznej” są dostępne na stronie www.usc.gov.pl. Wbrew tytułowi badania dotyczyły (w swym zakresie tematycznym i badanych grupach) także administracji samorządowej.

¹⁵ *Urzędniczy nadal za kurtyną tajemnicy*. „Rzeczpospolita” z 5 marca 2002 r.

Innowacje w administracji – pierwszy krok na drodze do jakości

Utworzenie samorządnych gmin i kolejne zmiany w strukturze administracji wpłynęły na przekształcenia wykraczające zdecydowanie poza ramy zwykłych zmian administracyjnych. Bez inicjatywy władz publicznych ich skala byłaby zdecydowanie mniejsza.

Na administrację rządową zarówno szczebla centralnego, jak i wojewódzkiego, pozbawianą kolejno zadań i kompetencji bezpośrednio dotyczących kwestii lokalnych, nakłada się coraz więcej zadań o strategicznym znaczeniu dla państwa. Proces ten znaczący był takimi zdarzeniami, jak układ stowarzyszeniowy z UE rozpoczynający okres formalnej drogi Polski do członkostwa w Unii czy wejście do NATO. Te kluczowe procesy w naturalny sposób przekształcają administrację publiczną.

Po przeanalizowaniu przyczyn innowacyjnych zmian w zarządzaniu urzędami administracji publicznej jakie obserwujemy w ostatnich 4–5 latach, można wskazać na trzy podstawowe:

- rosnące oczekiwania społeczne co do jakości działania administracji (szczególnie na szczeblu lokalnym) i przejrzystości procedur administracyjnych;
- poszukiwanie narzędzi zarządzania dających możliwość dostosowania zakresu usług do społecznych oczekiwań i możliwości finansowych danego urzędu (czyli narzędzi zapewniających analizę kosztów, efektywności działania);
- stały dopływ wiedzy, przykładów, teoretycznych modeli i dobrych praktyk z zakresu zarządzania sektorem publicznym (np. działania różnego typu programów pomocowych dających możliwość realizowania i wspomagania wdrożeń innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania).

Powyższe przyczyny (choć w różnym stopniu) wpłynęły na zainteresowanie możliwością zastosowania systemów zarządzania przez jakość. Systemy te – wykorzystywane i sprawdzone w sektorze biznesu – od kilkunastu

lat są adaptowane przez sektor publiczny, głównie administrację publiczną. Pozwalają m.in. identyfikować i usuwać zbędne biurokratyczne procedury. To dla obywateli korzystających z usług administracji niejednokrotnie widoczny znak, że urząd jest dla nich przyjazny. To dla obywateli – przedsiębiorców znak, że ich partnerem jest administracja sprzyjająca procesom rozwoju lokalnego.

Cztery lata temu w kilku urzędach w Polsce grono pionierów rozpoczęło proces wdrażania systemów jakości. Dziś ten proces ma już odpowiednią dynamikę.

Według stanu z połowy lipca 2002 r. 34 urzędy i agendy administracji mają certyfikat potwierdzający funkcjonowanie systemu. Są już przykłady placówek opieki zdrowotnej, szkolnictwa i policji (komenda miejska w Elblągu), które również zarządzane są zgodnie z wymaganiami norm ISO.

Poniższe zestawienie tabelaryczne obrazuje ten proces (stan na 31.07.2002).

URZĘDY GMIN/POWIATÓW
35 certyfikatów ISO
ok. 40 urzędów wdraża system
1 nadany certyfikat ISO 14001
3 złożone aplikacje do Polskiej Nagrody Jakości
1 wdrożenie TQM (UM Gliwice)
ADMINISTRACJA CENTRALNA
4 certyfikaty ISO
3 urzędy wdrażają system
PUBLICZNA SŁUŻBA ZDROWIA
3 szpitale
EDUKACJA I POLICJA
po 1 certyfikacie ISO 9000

Przyjazny i sprawny urząd – usługi publiczne dobrej jakości

Bilansu dotychczasowego dorobku w tym zakresie dostarczyła konferencja pod nazwą „Międzynarodowa Szkoła Jakości, IV sesja, sektor publiczny”¹⁶.

Podczas konferencji zaprezentowano szereg rozwiązań wdrożonych w trakcie prac nad systemem jakości. Jedną z prezentacji dotyczyła funkcjonującego od 1996 r. w Urzędzie Miejskim w Gliwicach Biura Obsługi Interesantów.

Oto cele (sformułowane przez kierownictwo urzędu), dla jakich biuro to zostało zorganizowane:

- poprawa obsługi obywatela w Urzędzie Miejskim poprzez skrócenie czasu i kontrolę terminowości załatwiania spraw;
- odciążenie poszczególnych wydziałów z funkcji informacyjnych oraz przejęcie funkcji szeroko rozumianej „obsługi petenta”, od udzielenia informacji i wydania druku do załatwienia konkretnej sprawy;
- ułatwienie interesantowi „poruszania się” w urzędzie poprzez informowanie, kto, w jakim trybie i w jakiej formie sprawę załatwia, jakie dokumenty są niezbędne, jaką opłatę należy uiścić;
- budowanie więzi informacyjnych z pozostałymi wydziałami jako podstawy do prawidłowego przebiegu procesu zarządzania informacją;
- dostosowanie czasu pracy do potrzeb interesantów.

Biuro Obsługi Interesantów działa jak punkt usługowy, w którym wszystkie sprawy dostępne są w jednym miejscu. Klient może tu zasięgnąć informacji, pobrać i wypełnić odpowiedni formularz, złożyć i odebrać dokumenty. Poszczególne sprawy załatwia się na różnych stanowiskach, ale wszystkie one dostępne są w holu na parterze budynku – nie ma już potrzeby wę-

¹⁶ Konferencja odbyła się w dniach 18–20 kwietnia 2002 r. Głównym organizatorem był Projekt Umbrella (przy współudziale European Foundation for Quality Management i Japan International Cooperation Agency). Hasło przewodnie konferencji brzmiało: „Budowa organizacji przyjaznej obywatelowi”.

drowania po piętrach i szukania odpowiedniego pokoju. Jako zasadę przyjęto, że sprawy codzienne, masowe – takie jak wydawanie dowodów osobistych, rejestracja pojazdu czy zameldowanie – wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, powinny być załatwiane „od ręki” bez zbędnego oczekiwania. Dzięki temu obywatel nie musi przychodzić do urzędu kilka razy – np. raz, by wziąć wniosek, drugi, by go złożyć, i trzeci, by odebrać dokument. Natomiast tam, gdzie decyzja wymaga indywidualnego rozpatrzenia sprawy, nastąpiło rozdzielenie obsługi realizowanej w BOI (informacja, przyjęcie wniosku, pomoc w jego wypełnieniu, a po jakimś czasie odbiór dokumentu) od miejsca i osoby podejmującej decyzję w wydziale merytorycznym. Wskutek takiego rozwiązania obywatel jest obsługiwany przez fachowców w dziedzinie obsługi klienta.

Podobne rozwiązanie wprowadzono w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (ŚUW) – pierwszym urzędzie administracji rządowej z certyfikatem potwierdzającym funkcjonowanie systemu zarządzania jakością według wymagań normy ISO 9001:2000¹⁷.

Instrumentem służącym uporządkowaniu informacji o zakresie usług świadczonych przez ŚUW było wprowadzenie tzw. kart usług (prezentujących skrócone procedury załatwiania konkretnych spraw). Karty te stanowią często nie tylko informacje dla klienta, ale także formę instrukcji dla pracowników. Ponadto karty coraz częściej przybierają formę standardów obowiązujących w danym urzędzie.

Podaje się w nich informacje o terminach załatwienia sprawy, sposobie, w jakim klient może pomóc w realizacji swojej sprawy, opłatach związanych z danym postępowaniem.

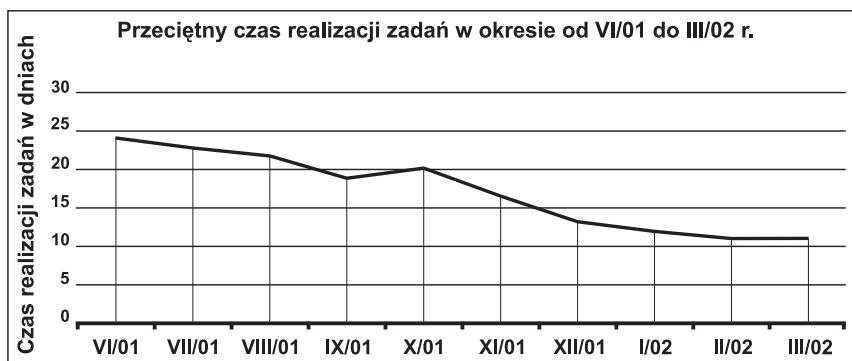
Zakładane cele wdrożenia kart:

- dostarczanie klientom kompleksowej informacji na temat sposobu załatwiania spraw,

¹⁷ Należy też zaznaczyć, że przyznanie certyfikatu zbiegło się z przyznaniem urzędowi I nagrody w konkursie Urzędu Służby Cywilnej „Najbardziej przyjazny urząd administracji rządowej”.

- szybki dostęp do informacji,
- zredukowanie liczby wezwań o uzupełnienie dokumentów, które wydłuża proces rozpatrywania spraw,
- skrócenie czasu załatwiania spraw,
- poprawa wizerunku urzędu „na zewnątrz”,
- wzrost zadowolenia klientów ze sposobu załatwiania spraw w urzędzie.

Efekty wdrożenia systemu kart usług przedstawia poniższy wykres.



Wykres jest fragmentem prezentacji Janusza Kozy „Cele funkcjonowania kart usług”.

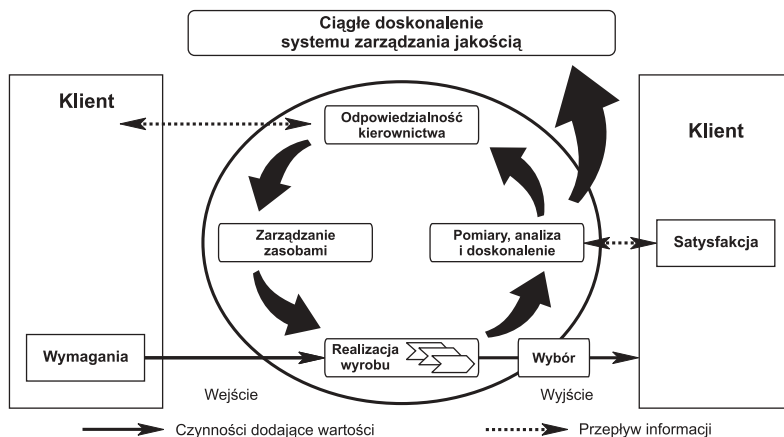
Źródło: materiały konferencyjne „Międzynarodowej Szkoły Jakości, IV sesja dla sektora publicznego”, 2002.

Systemy zarządzania jakością – instrument systematycznego nadzorowania organizacji

Biura obsługi są często pierwszym krokiem w procesie wprowadzania innowacji organizacyjnych nakierowanych na jakość obsługi mieszkańców. Innowacje te spaja w całość system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami norm serii ISO 9000:2000.

Do działania zgodnie z zasadami jakości organizacji potrzebny jest system zarządzania. Kierownictwo organizacji ma zawsze do wyboru: rozwijanie i doskonalenie własnego, wypracowywanego często latami sposobu zarządzania lub skorzystanie z gotowych wzorców i modeli systemów zarządzania takich jak normy serii ISO 9000:2000 czy Model EFQM. W praktyce polskiego sektora publicznego działające od lat systemy zarządzania nie przynoszą bardzo dobrych wyników i trudno je doskonalic z uwagi na opory pracowników. Często skuteczniejsze jest wdrożenie nowego systemu opartego na wzorcach zweryfikowanych w praktyce przez tysiące organizacji na całym świecie.

System zarządzania jakością według ISO 9000:2000



Źródło: *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*. PN-EN ISO 9001, ustanowiona przez PKN, wrzesień 2001, s. 13.

Zaprezentowany powyżej model systemu zarządzania jakością według wymagań ISO 9000:2000 zawiera wszystkie podstawowe elementy, na których opiera się każdy system zarządzania. Graficzna prezentacja oparta jest na cyklu PDCA Deminga¹⁸ (planuj – wykonaj – sprawdź – popraw). Działanie według tej zasady to system stałego monitorowania realizowanych zadań.

Model opisuje system zarządzania przez jakość. Systemy mogą pomagać organizacjom w zwiększeniu zadowolenia ich klientów, a ci mają sprecyzowane oczekiwania w stosunku do instytucji publicznych. Kierowanie organizacją tak, by realizowała ona swe cele, wymaga analizowania wymagań klienta, określania procesów przyczyniających się do świadczenia usług akceptowanych przez obywatela.

Norma określa osiem zasad zarządzania jakością, które pozwalają doskonalić sposób jej funkcjonowania. Te zasady to:

- orientacja na klienta,
- przywództwo,
- zaangażowanie ludzi,
- podejście procesowe,
- podejście systemowe do zarządzania,
- ciągłe doskonalenie,
- podejmowanie decyzji na podstawie faktów,
- wzajemnie korzystne relacje z dostawcami.

Systemy zarządzania jakością (SZJ) uznano za dobre narzędzie – jedno z wielu – do praktycznego wdrożenia postulowanego modelu funkcjonowania administracji.

¹⁸ Zasada ta znana jako cykl PDCA Wiliama Edwardsa Deminga od angielskich słów P – *plan*, D – *do*, C – *check*, A – *action*.

Model ten jest oparty na:

- nastawieniu na cele strategiczne, a nie tylko bieżącym administrowaniu,
- budowaniu konkurencyjności sektora publicznego,
- prowadzeniu działań nakierowanych na realizację celów społecznie akceptowalnych,
- zdecentralizowaniu struktur potrzebnym do zarządzania organizacjami.

O wykorzystywaniu systemów zarządzania jakością przez administrację decydują następujące ich zalety:

- SZJ (według wymagań normy ISO 9000:2000) wymaga przygotowania polityki jakości organizacji, co stwarza okazję do analizy szczegółowych warunków działania, prognoz i tym samym sformułowania celów strategicznych.
- Wdrożenie SZJ umożliwia zdiagnozowanie stanu zarządzania organizacją oraz otrzymanie całościowego obrazu istniejących w niej uprawnień, procedur i funkcjonujących procesów.
- SZJ pozwala w sposób systematyczny identyfikować wymagania i oczekiwania obywateli – klientów administracji.
- SZJ wymusza na organizacji działania według zasady PDCA; tym samym ustanawiany jest system stałego monitorowania realizowanych zadań.
- Do wdrożenia systemu niezbędne jest uświadomienie personelowi instytucji znaczenia jego działań dla jakości usług. Można to osiągnąć przez usystematyzowane szkolenia pracowników. Uzyskuje się tą drogą całościowy przegląd „zasobów kadrowych”, co z kolei stwarza możliwość planowania procesu rekrutacji i „ścieżek rozwoju” pracowników.
- Wymogiem SZJ jest ustanowienie właściwych procesów komunikacyjnych wewnątrz organizacji. Przepływ informacji, jej gromadzenie

i wykorzystywanie to słaby punkt polskich urzędów. SZJ wymusza zajęcie się tym obszarem.

Co to znaczy dobrze zarządzać instytucją publiczną?

Dobre zarządzanie oznacza systematyczne osiąganie bardzo dobrych wyników przez organizację (urząd administracji, szkołę, szpital, komendę policji itd.). Dobre wyniki działania to na przykład:

- dostarczenie usług np. z zakresu pomocy społecznej wszystkim potrzebującym i spełniającym prawne kryteria otrzymania pomocy (wypłata zasiłków społecznych, zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej itp.);
- zwiększenie dostępu do danej kategorii usług (wydłużenie godzin otwarcia przychodni, instytucji kultury, organizowanie profilaktyki medycznej, „dostarczanie” imprez kulturalnych do odbiorców);
- zmniejszenie ilości decyzji zaskarżanych z powodu ich wadliwości prawnej;
- liczba absolwentów szkoły zawodowej realizujących dalszą naukę, liczba absolwentów kończących studia wyższe, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu kształcenia (np. nowoczesne laboratoria językowe, komputerowe itp., kooperacja z przedsiębiorstwami);
- w placówce opieki zdrowotnej: dostępność usług (czas pracy lekarzy, placówki, zakres usług, dostępny sprzęt medyczny i jego wykorzystanie, zmniejszenie zakażeń szpitalnych, błędów lekarskich, pielęgniarских, diagnostycznych).

System zarządzania urzędem administracji publicznej powinien opierać się na kilku podstawowych zasadach: przyjaznym nastawieniu do obywateli – klientów urzędu, rozwoju umiejętności pracowników zgodnie z wymogami klientów urzędu, przejrzystości struktury i procedur działania oraz określeniu czynników wpływających na jakość usług.

Ta ostatnia zasada wymaga ustalenia, jaki jest podstawowy standard¹⁹ tego, co urząd wykonuje, wynikający z prawa, organizacji urzędu i jego możliwości. Potem konieczne jest stałe nadzorowanie, czy standard ten jest realizowany i czy organizacja potrafi skutecznie reagować, gdy tak się nie dzieje. Gwarancję, że ten zestaw działań będzie służył doskonaleniu jakości usług, daje wdrożenie systemu zarządzania jakością.

Obywatele oczekują, by urząd administracji był dla nich przyjazny i przejrzysty. Chcą wiedzieć, dlaczego podejmowane są takie a nie inne decyzje dotyczące dotacji, pomocy socjalnej czy zagospodarowania terenu. Paradoksalnie, urzędnicy też niejednokrotnie chcą wiedzieć, jak są podejmowane decyzje i czy istnieje związek pomiędzy ich czynnościami a działaniami innych części urzędu.

Prawie każdy urząd trapi ten sam problem – niedostateczna komunikacja i koordynacja pomiędzy jego biurami. Jedną z przyczyn jest sztywny podział na komórki organizacyjne, sztuczne i „papierowe” mechanizmy koordynacji zapisane w regulaminie organizacyjnym²⁰. Bywa, że każdy wydział ma własne metody uzgodnień i wymiany informacji. Urzędem zarządza się poprzez struktury wydziałowe, a nie poprzez realizowane procesy, szczególnie te wykraczające poza granice poszczególnych wydziałów. Takie zarządzanie zwane jest zarządzaniem procesowym. Inaczej mówiąc, na organizację patrzymy poprzez to, jakie procesy realizuje i jaki jest między nimi związek. Takiego podejścia do organizacji wymaga nowa wersja norm serii ISO 9000. Dlatego też system zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001:2000 pozwala organizacjom publicznym odejść od sztywnego, strukturalnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są w organizacji realizowane. Takie podejście umożliwi dostosowanie działania organizacji do wymagań klientów, a tym samym uzyskanie swoistej „wartości dodanej” do tradycyjnych, administracyjnych czynności. Taką wartością dodaną w urzędzie będzie uzyskanie sa-

¹⁹ B. Turowski i S. Wysocki (red.): *Standardy usług publicznych...*

²⁰ Często dla zmiany sposobu zarządzania organizacją wystarczy zarządzać „białymi plamami”. Zob. G. A. Rummler, A. Brache: *Podnoszenie efektywności organizacji*. Warszawa 2000.

tysfakcji obywateli ze sposobu, w jaki są obsługiwani przy zwykłych czynnościach administracyjnych.

Część urzędów administracji, krocząc własną drogą innowacji organizacyjnych, ma potrzebę sprawdzenia, jaki efekt przynoszą te działania w poszczególnych dziedzinach. Narzędziem do analizy stopnia zmian w jednostce administracji może być tzw. Powszechny Model Oceny – CAF.

Jakie perspektywy?

W ostatnich czterech latach faktycznie uruchomiono proces wykorzystywania przez polską administrację publiczną narzędzi zarządzania jakością. Na początku naturalna była postawa rezerwy²¹ i wątpliwości co do przydatności ISO czy TQM w organizacjach publicznych. Dzięki systematycznej pracy oraz dostosowywaniu modeli i metod szkolenia do aktualnych potrzeb stale rosła liczba menedżerów instytucji publicznych wykorzystujących systemy jakości do efektywnego i sprawnego zarządzania. Proces ten w dużym stopniu przebiegał pod wpływem wzrastających oczekiwań społecznych kierowanych pod adresem instytucji świadczących usługi publiczne. Obywatele oczekują usług dobrej jakości, konieczne jest więc zagwarantowanie im tej jakości oraz zarządzanie systemem doskonalenia organizacji, by była zdolna takie usługi dostarczyć.

Początek procesu wprowadzania systemów jakości do administracji odbywał się przy wsparciu rządu. Sądzę, że obecna dynamika tego procesu winna być utrzymana również poprzez wsparcie ze strony rządu. Powinno ono być elementem ogólnego programu modernizacji polskiej administracji, nastawionego na szkolenie w zakresie stosowania nowoczesnych technik zarządzania publicznego.

²¹ Dobrze oddają to wyniki sondażowego badania, jakie prowadzono na początku 2000 r. wśród pracowników urzędów rozpoczynających proces wdrażania oraz w kilkunastu innych urzędach administracji rządowej i samorządowej, zob. C. Kociński, A. Solecki, B. Turowski, S. Wysocki: *Analiza możliwości wprowadzenia w polskiej administracji publicznej systemu zarządzania jakością*, w: *Efektywne metody zarządzania w administracji*, praca zbiorowa. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, grudzień 2000.
