

Barbara Wyrzykowska

Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW

Zarządzanie jakością w instytucjach publicznych

Wprowadzenie

Przez wiele lat zarządzanie jakością i systemy jakości były uznawane za nieprzystające do zakresu i sposobu działania instytucji publicznych. Obecnie zarządzanie jakością w sektorze publicznym nie jest już traktowane jako metoda niepasująca do specyfiki tego sektora, nadal jednak występują bariery ograniczające wprowadzanie tej metody zarządzania w organizacjach publicznych. Ważne jest, aby mieć na uwadze wyjątkowość sektora publicznego, która sprawia, że nie można wszystkich założeń zarządzania jakością w firmach przenieść do instytucji publicznych: nie istnieje w nich konkurencja, więc nie ma mechanizmów wymuszających działania na rzecz efektywności, cele działania poszczególnych instytucji w większości są niemierzalne, dlatego trudno stwierdzić, czy działają one efektywnie, możliwości finansowe poszczególnych instytucji są zależne od stanu finansów publicznych, a nie od jakości świadczonych usług.

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia wybranych systemów i metod zarządzania jakością w instytucjach publicznych oraz ich znaczenia dla obsługi klienta zewnętrznego.

Istota organizacji publicznej

Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że organizacje publiczne mają istotny udział w rozwoju gospodarki, obserwuje się bowiem rosnące znaczenie tych organizacji w rozwiązywaniu wielu złożonych kwestii społeczno-ekonomicznych. Wzrost ilościowy i jakościowy organizacji publicznych w gospodarce polskiej może przyczynić się do pozytywnych zmian w zakresie oferowania zarówno klasycznych dóbr publicznych, jak i dóbr parapublicznych.

Klasyczne dobra publiczne, tj. dobra publiczne *sensu stricto*, z przyczyn naturalnych służą zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu, np. powietrze, rzeki, jeziora, autostrady, krajobraz, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Dobra te są chronione, powstają i są eksploatowane przy wykorzystaniu funduszy publicznych. Dobra publiczne *sensu largo* to dobra społeczne oraz prowadzonej przez władze publiczne polityki państwa – służące zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu, jak np. ochrona zdrowia, edukacja [Pawłowski 1999].

Organizację publiczną można zdefiniować jako organizację, która operuje w sektorze publicznym, czyli jako instytucję publiczną oddziałującą na gospodarkę zarówno w sferze regulacji, jak i w sferze realnej działalności podmiotów gospodarczych [Kožuch 2002]. Współcześnie do takich organizacji odnoszony jest jeden z dwóch nurtów teorii wyboru publicznego, tj. badający relacje rynek – państwo, uwzględniając przy tym tzw. niedoskonałości rynku, oraz badający specyfikę instytucji publicznych i tzw. niedomagania rządu.

Podstawowe różnice w dużym uproszczeniu można przedstawić następująco:

- sektor prywatny ⇒ wybór prywatny ⇒ kryteria rynkowe,
- sektor publiczny ⇒ wybór publiczny ⇒ kryteria społeczne i polityczne.

Zwracając uwagę na specyfikę organizacji publicznych, należy podkreślić trzy ich cechy, w sposób zasadniczy różniący je od organizacji komercyjnych, a mianowicie na [Kožuch 2002]:

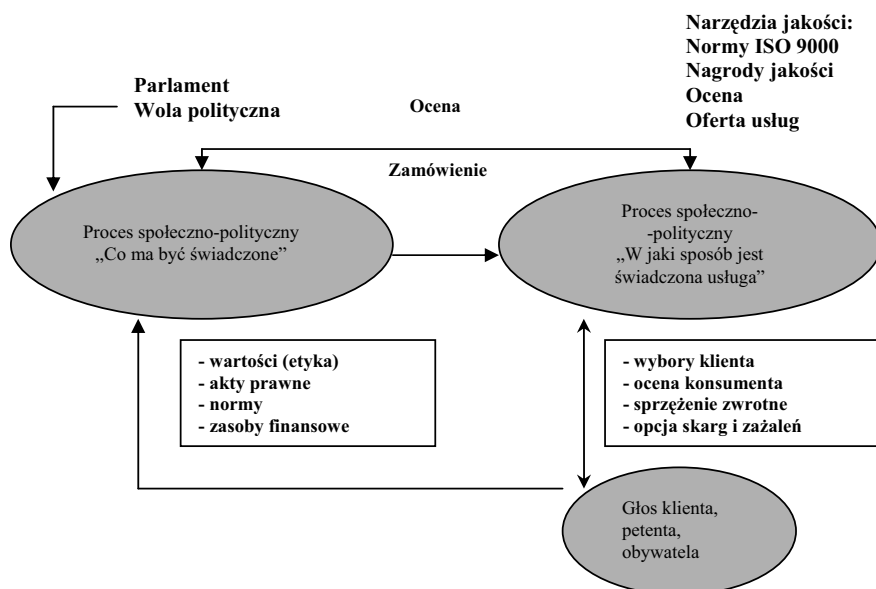
- przejrzystość działania,
- uczestnictwo grup społecznych o zróżnicowanych wielkości i strukturze,
- otwartość i demokrację.

Proces świadczenia usług publicznych

W procesie świadczenia usług publicznych mamy trzy kluczowe elementy: **standard usługi**, **sposób świadczenia usługi** dopasowany do możliwości organizacji i zapotrzebowania społecznego oraz **poprawa tego sposobu**, wynikająca m.in. z analizy osiąganych rezultatów i poziomu satysfakcji obywateli – klientów administracji (rys. 1).

Administracja rządowa powinna odpowiadać za planowanie polityki, strategię średnio- i długoterminowe, natomiast instytucje samorządowe biorą na siebie odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych według standardów określanych prawem. Realizacja obu tych zadań – kształtowania polityki i świadczenia usług – wymaga narzędzi pozwalających zarządzać wieloma wzajemnie powiązаныmi procesami, składającymi się z wielu procedur i czynności. By osiągnąć wynik – realizację określonego celu – trzeba stale nadzorować to, co się robi, porównywać z innymi, prezentować publicznie, jaka jest efektywność wykorzystania powierzonych środków publicznych.

Administracja stara się tę obywatelską potrzebę „bycia poinformowanym” zaspokoić między innymi przez organizowanie biur obsługi obywateli. Spraw-



Rysunek 1

Model przebiegu świadczenia usług publicznych

Źródło: J. Czaputowicz: www.usc.gov.pl

ność takiego biura w dużym stopniu zależy od tego, czy precyzyjnie zidentyfikowano i opisano procesy realizowane w urzędzie. Ten opis to podstawa zarządzania procesowego, głównego elementu budującego system zarządzania jakością wg wymagań normy ISO 9001:2001. Bez określenia przebiegu procesów i ich wzajemnych powiązań nie jest możliwe sprawne oddzielenie funkcji bezpośredniej obsługi obywateli od realizacji merytorycznych zadań służących wydaniu decyzji administracyjnej, zaświadczenia itp. [Turowski, Wysocki 2002].

Pełna ocena działania instytucji publicznej może być dokonana tylko w sytuacji, kiedy można odnieść liczbę i jakość wyników do założonych rezultatów. Innymi słowy, administrację trzeba oceniać przez stałą analizę uzyskiwanych przez nią rezultatów, a nie tylko przez fakt, iż działa zgodnie z tym, co określiły przepisy. Narzędziem pozwalającym zrealizować ten postulat jest wdrożenie w systemie wykonywania zadań publicznych metod zarządzania przez rezultaty. Rezultaty powinny podlegać ocenie w dwóch wymiarach [Czaputowicz 2002]:

1. W jakim stopniu osiągnięto to, co zaplanowano (ocena przez wskaźniki obrazujące stopień zmiany stanu wyjściowego)?
2. Jaka jest jakość świadczonych usług lub dostarczanych produktów (ocena przez wskaźniki jakości, czyli informacje o efektywności i skuteczności prowadzonych działań)?

Nieodzowne staje się zastosowanie do systemu zarządzania w administracji publicznej koncepcji **New Public Management (NPM)**. Tym samym konieczne jest ustalenie standardów usług publicznych, zestawu wskaźników jakości usług publicznych i ustanowienie systemu pomiaru, oceny i zasad „nagradzania” za osiągnięcie zakładanych rezultatów. Wdrożenie NPM wymaga oparcia systemu wykonywania zadań publicznych na następujących zasadach [Opolski, Modzelewski 2004]:

- 1) skuteczności, czyli zarządzania przez cele wraz z pomiarem dokonań,
- 2) efektywności, czyli wprowadzenia ekonomizacji działalności administracji publicznej,
- 3) przejrzystości, czyli jawności działania wobec klientów administracji i innych zainteresowanych stron.

Od modelu doskonałości EFQM do powszechnego modelu oceny CAF

Model doskonałości – EFQM

EFQM – Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management), organizacja typu non profit, została założona w 1988 roku przez 14 dużych przedsiębiorstw europejskich (m.in. Bosch, Nestle, Philips, Olivetti, Renault, Fiat) i ma siedzibę w Brukseli. Najbardziej znanym użytkownikiem i propagatorem modelu EFQM jest Philips, który stosuje go w całym koncernie zatrudniającym pracowników na całym świecie. Misją EFQM jest stymulowanie i wspieranie działań dla osiągnięcia trwałej doskonałości w Europie oraz tworzeniu wizji świata, w którym przodują organizacje europejskie. Początkowo powstał model doskonałości w biznesie (Business Excellence Model), a od 1999 roku funkcjonuje model doskonałości EFQM (The EFQM Excellence Model). Jest on praktycznym narzędziem, które ułatwia personelowi stworzenie odpowiedniego dla jego organizacji systemu zarządzania. Ten proces tworzenia odbywa się przez ocenę, w jakim miejscu znajduje się organizacja na drodze do doskonałości, analizy dostrzeżonych błędów oraz poszukiwanie metod pozwalających je wyeliminować.

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

Brytanii. 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. Liczba tych jednostek znacznie wzrosła od 1996 roku, kiedy to brytyjski rząd rozpoczął projekt benchmarkingowy w sektorze publicznym (The Public Sector Benchmarking Project) oparty na zastosowaniu modelu EFQM.

EFQM zakłada, iż uzyskanie najlepszych wyników przez organizację jest możliwe jeśli są przestrzegane przez nią podstawowe zasady doskonałości. Zasady te, rozbudowane o komentarze dla organizacji administracji publicznej, to [Buchacz 2005]:

1. Koncentracja na kliencie – będącym ostatecznym rozstrzygającym o jakości wyrobu czy usługi.

2. Ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje – będące podstawą rozwoju organizacji w zmieniających się warunkach, nie tylko przez rozwiązywanie istniejących problemów, ale także przez wykorzystywanie wyłaniających się nowych możliwości.

3. 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.

4. Zarządzanie przez procesy i fakty – zarządzanie przez procesy ma na celu uzyskanie pożądaných wyników dodających wartość i zapewniających efektywne wykorzystanie zużytych zasobów (tradycyjnie jest to obszar 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.

5. 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 przypadku organizacji publicznych.

6. Rozwój partnerstwa – relacje z partnerami są wzajemnie korzystne, budowane na zaufaniu, dzieleniu się wiedzą i integracji. W przypadku 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 działania.

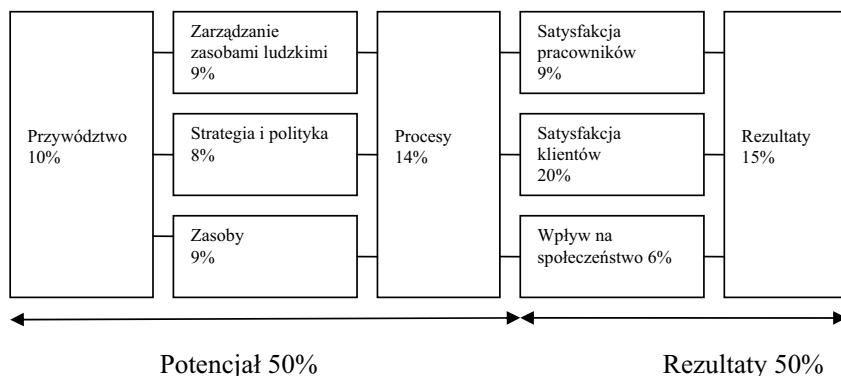
7. Odpowiedzialność publiczna – przyjęcie etycznego podejścia oraz spełnianie oczekiwań społeczeństwa i obowiązujących wymogów prawnych.

8. 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.

Zasady te są bardzo zbliżone do zasad, które głosił Deming przed pięćdziesięciu laty, a to potwierdza, że korzenie modelu EFQM tkwią w koncepcji TQM (Total Quality Management). Europejska Fundacja Zarządzania Jakością przyznaje od 1992 roku Europejską Nagrodę Jakości (ENJ), która jest najbardziej prestiżową nagrodą w zakresie zarządzania w skali europejskiej. EFQM przyznaje tę nagrodę tym organizacjom, które wykazały, że wszelkie wysiłki poniesione przez nie w obszarze TQM przyczyniły się do spełnienia oczekiwań klientów i pracowników. Laureatem nagrody jest organizacja dowolnej wielkości i dowolnego typu, która wyróżnia się na rynku europejskim swą doskonałością w jakości. Jest ona przykładem dla innych organizacji, które mogą zmierzyć własne wyniki jakości i wysiłki w celu uzyskania bieżącej poprawy.

W Polsce Model EFQM znany jest przede wszystkim dzięki Polskiej Nagrodzie Jakości, która jest oparta na kryteriach Europejskiej Nagrody Jakości i przyznawana krajowym organizacjom od 1994 roku. W Polsce Model EFQM jest wdrażany w jednostkach samorządu terytorialnego m.in. przez Stowarzyszenie Konsultantów Umbrella [Turowski, Wysocki 2002].

Przedstawiony na rysunku 2 model doskonałości EFQM składa się z dziewięciu kryteriów. Pięć z nich przedstawia potencjał, jakim dysponuje organizacja, a cztery to kryteria wyników.



Rysunek 2

Model doskonałości EFQM

Źródło: J. Dahlgaard, K. Kristensen, K. Kanji: Podstawy zarządzania jakością. PWN, Warszawa 2001, s. 76.

Nagrody jakości przyznawane są nie tylko w krajach Europy, ale także na całym świecie. Dowodem na to jest przyznawana w Japonii od 1956 roku corocznie Nagroda Deminga (Deming Application Prize), a w USA od 1985 roku Nagroda imienia Malcolma Baldrige'a (Malcolm Baldrige Award).

Inwestowanie w pracowników (IIP)

Inwestowanie w pracowników to norma dotycząca szkolenia i rozwoju pracowników, którzy mają realizować cele wyznaczone przez organizację. Opiera się na czterech kluczowych zasadach (zasady te zostały przedstawione w tabeli 1):

- 1) zaangażowanie ze strony kierownictwa najwyższego szczebla w rozwój wszystkich pracowników,
- 2) regularne przeglądy potrzeb szkoleniowych i rozwojowych pracowników oraz plan określający sposób zaspokojenia tych potrzeb,
- 3) działania ukierunkowane na szkolenie i rozwój pracowników przez cały okres ich zatrudnienia,
- 4) pomiary sukcesów organizacji w zakresie efektywnego wykorzystania poczynionych inwestycji w szkolenia i rozwój pracowników.

Tabela 1

Zasady programu „Inwestor in people”

ZAANGAŻOWANIE Inwestor w ludzi jest w pełni oddany rozwojowi swoich pracowników, by osiągnąć swe cele zarówno operacyjne, jak i strategiczne.	PLANOWANIE Inwestor w ludzi ma jasno określone cele strategiczne i operacyjne i wie, co jego pracownicy powinni zrobić, by je osiągnąć.
DZIAŁANIE Inwestor w ludzi efektywnie rozwija własny personel, by poprawić wyniki.	OCENA Inwestor w ludzi rozumie, jaki wpływ na jego produktywność ma inwestowanie w pracowników.

Źródło: Magazyn Klientów RWTUV 2/2004.

Charter Mark

Charter Mark to system nagród rządowych, którego celem jest wynagrodzenie i zachęcanie do doskonałości w obszarze usług publicznych. Działa w samym

sercu programu *Service First* *, skupia się przede wszystkim na samej realizacji usług, a nie na procesach zarządzania, którymi posługuje się organizacja w celu świadczenia usług. Wnioski o przyznanie nagrody Charter Mark są rozpatrywane i oceniane według dziesięciu zasad programu *Service First*. Charter Mark pomógł organizacjom w całym kraju [Czaputowicz 2004]:

- poprawić wyniki działania doświadczenia dowodzą, że proces przygotowywania wniosku stanowi doskonałą ramę do przeprowadzenia samooceny oraz zestaw narzędzi wykorzystywanych w procesie doskonalenia,
- podnieść morale personelu; siedmiu z dziesięciu posiadaczy nagrody Charter Mark twierdzi, że poprawiło się morale i zwiększyła się motywacja pracowników w czasie procesu oceny,
- podnieść standard świadczonych usług.

Ponad 99% wnioskodawców wierzy, że Charter Mark zachęca do poprawy usług publicznych. W szczególności zwycięzcy są w stanie wykazać, że osiągnęli poprawę i nadal pracują nad poprawieniem wielu aspektów ich działalności, poczynając od poziomu konsultacji, a kończąc na skutecznym i charakteryzującym się odpowiednim wyczuciem załatwianiu skarg i zażaleń [Czaputowicz 2004]. Ważne jest również to, że w procesie Charter Mark nie ma przegranych. Wszyscy wnioskodawcy ubiegający się o nagrodę otrzymują nieodpłatny audyt oraz informacje zwrotne opracowane na podstawie przedstawionych przez nich dowodów, a także zalecenia co do kroków, które powinni poczynić, aby poprawić świadczone przez nich usługi.

***Service First** (usługi przede wszystkim) – nowy program, który skupia się na następujących kluczowych zagadnieniach:

- 1) postawienie użytkowników i odbiorców usług na pierwszym miejscu, konsultowanie się z nimi i angażowanie ich nie tylko w sprawy dotyczące sposobów świadczenia usług, ale także ich wartości,
- 2) zaangażowanie pracowników zajmujących się bezpośrednio realizacją usług w poszukiwanie sposobów podniesienia standardu świadczonych usług,
- 3) doskonalenie jakości oraz zapewnienie, aby standardy koncentrowały się na jakości samych usług, a nie tylko na procesie ich realizacji,
- 4) znalezienie nowych sposobów upowszechniania najlepszej praktyki oraz podniesienia jakości usług pozostających na niskim poziomie, tak aby zrównać je z najlepszymi,
- 5) kładzenie większego nacisku na wprowadzanie innowacji, traktując je jako sposób doskonalenia usług,
- 6) zachęcanie służb publicznych do współpracy w celu świadczenia usług, których ludność chce i potrzebuje.

Powszechny model oceny CAF (Common Assessment Framework)

Opracowany i promowany model oceny działalności gospodarczej, zwany „modelem doskonałości”, był stosowany głównie w przedsiębiorstwach i nie przystawał do specyfiki organów administracji publicznej. Dlatego, wykorzystując doświadczenia Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością, dyrektorzy generalni administracji publicznej Unii opracowali w 1998 roku model CAF (Common Assessment Framework). W obu modelach (EFQM i CAF) można zauważyć wiele podobieństw, ponieważ opierają się one na dziesięciu niemal identycznie brzmiących kryteriach, według których oceniana jest organizacja. Model CAF to zestaw prostych i łatwych w użyciu kryteriów przydatnych do doskonalenia samooceny organizacji. Te instrumenty zarządzania jakością w wysokim stopniu odpowiadają charakterowi jednostek samorządu terytorialnego. Charakterystyka kryteriów działalności administracji publicznej wg modelu CAF przedstawia się następująco [Rogała 2002]:

1. Przywództwo, kierownicy urzędu powinni jasno i zrozumiale określić wizję, misję i cele organizacji. Powinni przekazywać je pracownikom oraz demonstrować osobiste zaangażowanie w ich realizację i ciągle doskonalenie organizacji. Ponadto, zadaniem kierownictwa jest motywowanie i wspieranie pracowników w wykonywaniu ich zadań, ze szczególnym uwzględnieniem utrzymywania jak najlepszych relacji z klientem.

2. Polityka i strategia, zadaniem organizacji jest stworzenie takiej polityki i strategii, która opiera się na wiarygodnych przesłankach, np. badaniach klientów, pracowników itp. Strategia powinna być poddawana przeglądom i aktualizowana, a wyniki jej wdrażania powinny być badane i oceniane na podstawie odpowiednich baz danych porównawczych.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi, ważne jest, by w każdej organizacji zostały wdrożone mechanizmy, które pozwolą na właściwe zarządzanie personelem, np. prowadzenie szkoleń pracowników, wspieranie kształcenia personelu, wprowadzenie dialogu pomiędzy pracownikami i kierownictwem, propagowanie pracy zespołowej oraz wdrożenie rozwiązań gwarantujących czytelne i elastyczne zasady pracy.

4. Partnerstwo i zasoby, organizacja powinna kłaść szczególnie nacisk na utrzymanie jak najlepszych relacji z partnerami zewnętrznymi. Ponadto, powinna zastosować rozwiązania pozwalające na optymalne zarządzanie zasobami (zwłaszcza finansowymi i informacyjnymi oraz technologiami informatycznymi).

5. Procesy i zarządzanie zmianą, celem organizacji jest określenie procesów, sterowanie nimi oraz doskonalenie ich w taki sposób, by realizowana

przez nią polityka i strategia przyczyniły się do pełnego zaspokojenia potrzeb klientów.

6. Wyniki w relacjach z klientem, zadaniem organizacji jest badanie i dążenie do zwiększenia satysfakcji swoich klientów.

7. Wyniki w relacjach z pracownikami, organizacja powinna badać i dążyć do zwiększenia satysfakcji swoich pracowników.

8. Wpływ na społeczeństwo, organizacja powinna zajmować się badaniem i dążeniem do zwiększenia zadowolenia społeczności lokalnej oraz minimalizować swój negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze.

9. Kluczowe wyniki działalności, organizacja powinna mierzyć i stale poprawiać efekty finansowe i poza finansowe swojej działalności.

Jak już wspomniano wcześniej, każda norma kładzie nacisk na konkretny obszar: ISO 9000 na procesy, IIP na inwestowanie w ludzi (pracowników i osiągnięte przez nich wyniki), Charter Mark na wyniki po stronie klienta, podczas gdy model doskonałości zawiera je wszystkie i sięga nawet dalej, co przedstawia tabela 2, która stanowi podsumowanie norm w odniesieniu do modelu doskonałości.

Jakość w urzędzie to ustalenie takich sposobów pracy, które powodują, że urząd działa lepiej i skuteczniej, a klient jest zadowolony ze świadczonych usług. Jest to ciągły proces, który wymaga nowej kultury pracy, opartej na rzetelności, profesjonalizmie, współpracy między wydziałami urzędu i wysokiej etyce pracowników administracji publicznej.

Tabela 2

Normy zawarte w modelu doskonałości

Wyszczególnienie	ISO 9000	Charter Mark	Inwestowanie w pracowników
Przywództwo	.	.	.
Pracownicy
Polityka i strategia
Partnerstwo i zasoby
Procesy
Pracownicy (wyniki)
Klienci (wyniki)
Społeczeństwo (wyniki)
Kluczowe wyniki działalności

Legenda: ... = silne powiązanie; .. = średnie powiązanie; . = słabe powiązanie

Źródło: Turowski B., Wysocki S.: Standardy usług publicznych. UNDP/Projekt Umbrella, Warszawa 2002.

System zarządzania jakością ISO 9000

Dostosowanie polskiej administracji do norm i standardów wykształconych w UE wymusza między innymi wprowadzenie modelu zarządzania według norm serii ISO w tych instytucjach. Na początku naturalna była postawa rezerwy i wątpliwości co do przydatności ISO w organizacjach publicznych – jakość w urzędzie mierzy się inaczej niż w firmie produkcyjnej. Norma ISO 9001 została zmieniona, stała się uniwersalną normą, z której korzystać mogą różne organizacje [Wojciechowski 2000]. Dzięki systematycznej pracy oraz dostosowywaniu metod szkolenia do aktualnych potrzeb stale rośnie liczba menedżerów instytucji publicznych wykorzystujących systemy jakości do efektywnego i sprawnego zarządzania.

W 1999 roku w Dzierżoniowie został wprowadzony, jako pierwszy w polskim urzędzie administracji samorządowej, system jakości według normy ISO. W tym samym roku powstał program Zarządzanie jakością w administracji publicznej realizowany przez **Project Umbrella** (obecnie Stowarzyszenie Konsultantów Umbrella). Program otrzymywał wsparcie finansowe z Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych. Dzięki współpracy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęto próby unowocześnienia administracji publicznej. Dzięki programowi systemy jakości ISO ma już obecnie kilkadziesiąt urzędów administracji publicznej, głównie na szczeblu samorządowym. Zgodnie z założeniami programu Umbrella, norma ISO 9001:2001 formułuje osiem zasad, które trzeba spełnić, aby osiągnąć założone cele [Turowski, Wysocki 2002]:

1. **Koncentracja na kliencie**, czyli zdolność rozumienia aktualnych i przyszłych jego potrzeb, spełnienie jego wymagań oraz przewidywanie i wyprzedzanie oczekiwań.
2. **Przywództwo** – należy uwzględnić cele, kierunek działania oraz kreować wewnętrzne środowisko organizacji, aby mobilizować do pełnego zaangażowania pracowników w osiąganie założonych celów.
3. **Zaangażowanie ludzi** – uzyskanie całkowitego zaangażowania ludzi umożliwia pełne wykorzystanie ich zdolności z maksymalną korzyścią dla organizacji.
4. **Podejście procesowe** – wynika z założenia, że pożądany wynik osiąga się bardziej efektywnie, gdy zasoby i działania są zarządzane jako procesowe.
5. **Podejście systemowe do zarządzania** – zidentyfikowanie systemu wzajemnie zależnych procesów, zrozumienie współzależności i umiejętne zarządzanie.
6. **Ciągłe doskonalenie**.
7. **Opieranie się na faktach w podejmowaniu decyzji**, logiczna analiza posiadanych danych i informacji.

- 8. Wzajemne korzystne powiązania dostawców** – ustanowienie wzajemnych powiązań między organizacją i jej dostawcami podnosi zdolność do generowania zysków firmy.

Nowe podejście norm serii 9001:2001 zakłada, że organizacje, aby działać skutecznie, powinny dokonać identyfikacji i zarządzać licznymi powiązanymi ze sobą procesami. Często wyjście z jednego procesu stanowi bezpośrednio wejście procesu następnego. Zarządzanie procesami w ramach organizacji można określić jako **tzw. podejście procesowe**. Cechą tej normy jest większe zorientowanie na klienta, ciągłe doskonalenie oraz podejście procesowe.

Kompleksowe zarządzanie jakością TQM

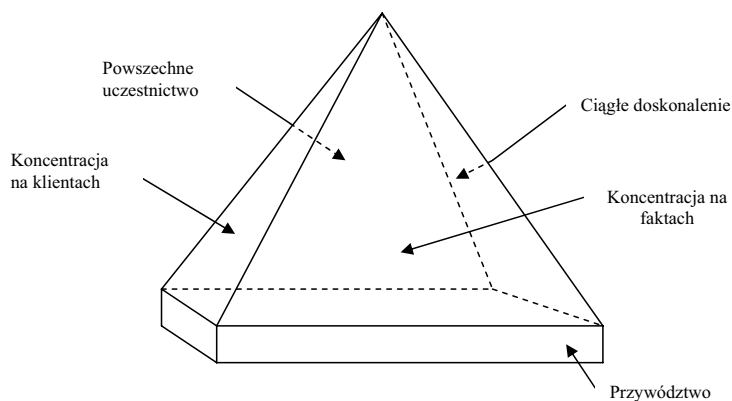
Z perspektywy sektora publicznego Federalny Instytut Jakości w USA (Federal Quality Institute) definiuje całościowe zarządzanie jakością TQM jako obszerny system skoncentrowany na kliencie w celu poprawy jakości usług i produktów. Jest to droga zarządzania instytucją publiczną na wszystkich poziomach, od szczybla zarządzającego do pracowników pierwszej linii, w celu osiągnięcia satysfakcji klienta przez zaangażowanie wszystkich pracowników i przez ciągłe poprawianie procesów pracy wewnątrz instytucji publicznych [Opolski, Modzelewski 2004, s. 92]. TQM jest również motywacyjnym podejściem do doskonalenia jakości, ponieważ wprowadza szkolenia wszystkich pracowników. W ten sposób pracownik uświadamia sobie, jakie są: jego rola, zadania i cele, zgodnie ze strategią i taktyką firmy.

TQM niesie ze sobą pewną rewolucję kulturową, której efektem jest wyeliminowanie starej, zbiurokratyzowanej logiki, rutyny i norm niesprawdzających się w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Model administracji postrzegany jako nadmiernie zbiurokratyzowany został zastąpiony modelem menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzuje się zorientowaniem na obywatela – odbiorcę usług, obywatela, klienta. W miejsce tradycyjnej biurokracji powstaje nowa filozofia działania, zmierzająca do pełnej koncentracji na kliencie i jego potrzebach, na doskonaleniu jakości i niekończącym się procesie usprawnień zarówno procesów, jak i produktów (usług) [Karaszewski, Byszko 2002].

TQM można przedstawić jako kulminację hierarchii definicji jakości [Dahlgard, Kristensen, Kanji 2001]:

1. Jakość – to ciągłe spełnianie oczekiwań klientów.
2. Jakość kompleksowa – to osiągnięcie jakości przy niższych kosztach.
3. Kompleksowe zarządzanie jakością – to osiągnięcie kompleksowej jakości przez uczestnictwo wszystkich pracowników.

W literaturze przedmiotu można spotkać pojęcie „piramida TQM” (por. rys. 3). Piramida TQM przedstawia podstawowe zasady tej filozofii. Najważniejszą z nich jest przywództwo rozumiane jako stabilna podstawa, na której powinny opierać się pozostałe zasady, tj.: powszechne uczestnictwo, koncentracja na klientach, koncentracja na faktach oraz ciągłe doskonalenie.



Rysunek 3

Piramida TQM

Źródło: J. Dahlgaard, K. Kristensen, G. Kanji: Podstawy zarządzania jakością, PWN, Warszawa 2001, s. 30.

TQM to pewien sposób na życie. Jeżeli ktoś raz się na to decyduje, to musi uświadomić sobie, że zrywa na zawsze z 8-godzinnym czasem pracy. Praca staje się wyzwaniem, ale także przyjemnością i radością. Wdrażanie systemu i wpajanie go innym zmienia także osobowość człowieka [Wawak 2002]. W zakresie związanym z ludźmi koncepcja jest realizowana w trzech obszarach [Opolski 2000]:

- Obsługa klienta – aby zaspokoić jego potrzeby tworzy się politykę jakości.
- Pracownicy – realizują politykę jakości, dbają o ciągłe podwyższanie jakości pracy i procesu wytwarzania.
- Kierownictwo – ma zadanie inicjowanie i koordynowanie procesu wprowadzania i realizacji polityki jakości, dodatkowo motywuje pracowników do coraz lepszej pracy i kontroluje koszty jakości.

Uwagi końcowe

1. Wprowadzenie ISO i innych programów w urzędach ma na celu: wzrost zadowolenia i zaufania mieszkańców do realizowanych usług, skrócenie czasu trwania i oczekiwania przez klienta na zrealizowanie usługi, poprawę wewnętrznej atmosfery w urzędzie i sprawności jego funkcjonowania, zwiększenie efek-

tywności wykorzystywania środków finansowych, umożliwienie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników, jasne określenie podziału odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych pracowników i stworzenie podstaw do obiektywnej oceny pracy urzędników.

2. Realizacja tych wymogów nie należy do łatwych zadań, ale w dzisiejszych czasach posiadanie ISO staje się niezbędne, istnieje bowiem konieczność stałego podnoszenia jakości świadczonych usług. Jakość w urzędzie mierzy się inaczej niż w firmie produkcyjnej, ale, tak jak w każdym innym przypadku, miernikiem sprawności urzędu będzie ocena wystawiona przez klienta. Im bardziej zadowolony petent, tym lepsza ocena urzędu. Dzięki temu można sprawdzić skuteczność realizacji norm ISO w danej jednostce. Idealna byłaby sytuacja, w której petent może nawet bardzo złożone i wymagające dotychczas odwiedzin w wielu wydziałach sprawy załatwić w jednym miejscu. Z takim rozwiązaniem wiąże się konieczność odpowiedniego zorganizowania biur obsługi klienta.

3. ISO to zaledwie początek drogi poprawy jakości. Już dzisiaj trzeba pomyśleć o wprowadzeniu zarządzania przez jakość i podstawowych zasad zarządzania wiedzą.

Literatura

- BUCHACZ T. 2005: *Zastosowanie Modelu EFQM do doskonalenia organizacji*. Problemy Jakości 04/2005.
- CZAPUTOWICZ J. *Wspólna metoda oceny administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej*. Służba Cywilna nr 4/2002.
- DAHLGAARD J., KRISTENSEN K., KANJI G. 2001: *Podstawy zarządzania jakością*. PWN, Warszawa 2001.
- KARASZEWSKI R., BYSZKO M. 2002: *TQM a kultura organizacyjna*. Problemy Jakości nr 1/2002.
- KOŻUCH B. 2002: *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*. Współczesne Zarządzanie nr 2/2002.
- Magazyn Klientów RWTUV nr 2/2004.
- OPOLSKI K., MODZELEWSKI P. 2004: *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. CDU, Warszawa.
- OPOLSKI K. 2000: *Jakość w banku w praktyce i teorii zarządzania*. CDU, Warszawa.
- PAWŁOWSKI G. 1999: *Teoretyczne aspekty roli agencji publicznych w gospodarce*. [w:] Szczodrowski G. (red.) *Sektor publiczny a gospodarka polska w dobie transformacji systemowej*. UG, Gdańsk.
- ROGAŁA P. 2002: *Podstawowe narzędzia zarządzania jakością w jednostce samorządu terytorialnego*. Problemy Jakości nr 04/2002.
- TUROWSKI B., WYSOCKI S. 2002: *Standardy usług publicznych*. UNDP/Projekt Umbrella, Warszawa.
- WOJCIECHOWSKI H. 2000: *ISO w praktyce*. UG, Gdańsk.

Management of quality in the public institutions

Abstract

In the paper some systems and methods for quality management in the public sector were presented. There are three key elements in the process of public services providing: service standard, the way of services providing adjusted to the organization and social demand and improvement the way of providing services resultant from the analysis of received results and the level of satisfaction of citizens – clients of administration. Units and institutions of public sector ought to use proper methods and techniques of management to achieve the quality of services desired by clients.