

Jakość usług i dobre praktyki w administracji publicznej

Wstęp

Jedną z nowoczesnych metod zarządzania, którą w ostatniej dekadzie XX wieku zaczęto posługiwać się w administracji publicznej, stanowią systemy zarządzania przez jakość oparte na filozofii TQM (*Total Quality Management*) - Kompleksowego Zarządzania przez Jakość. W systemach tych odchodzi się od tradycyjnego traktowania urzędu jako organizacji biurokratycznej, administrującej powierzonym majątkiem i wydającej decyzje. Urzędy publiczne uważa się za organizacje zarządzające usługami wykonywanymi na rzecz mieszkańców gminy, inwestorów, rad samorządowych czy też instytucji zewnętrznych, czyli – mówiąc językiem zarządzania przez jakość – klientów zewnętrznych i wewnętrznych. Stąd też mechanizmy, wykształcone początkowo w zarządzaniu usługami w sektorze prywatnym, mogły zostać przeniesione (z pewnymi adaptacjami) do administracji publicznej, najczęściej w postaci wdrożenia wymagań normy ISO 9001 – standardu zarządzania jakością.¹ Przesłanki stworzenia i zastosowania w praktyce modeli i rozwiązań w zakresie zarządzania jakością w administracji publicznej wiążą się z ideami tzw. NPM (*New Public Management*) – nowego zarządzania publicznego – rozpowszechnionymi od lat 1980, szczególnie w krajach anglosaskich. W ramach idei NPM podkreśla się wyraźnie zarówno znaczenie jakości jak i wagę procesu komunikacji społecznej w procesie świadczenia usług publicznych. Rosnące oczekiwania i wymagania obywateli wobec urzędów administracji wynikają m.in. ze wzrostu jakości usług w innych sferach życia oraz wzrastającej świadomości obywateli co do roli, jaką odgrywają w stosunku do władz publicznych, szczególnie samorządowych. Mieszkańcy dziś oczekują, że ich własny urząd (gminy, powiatu, urząd skarbowy, urząd pracy, urząd pomocy społecznej) będzie dla nich przyjazny i przejrzysty. Pomocne w tej materii mogą być przykłady dobrych praktyk związanych z procesami wdrażania zarządzania przez jakość, zwłaszcza te gromadzone przy wdrażaniu modelu CAF, o którym będzie mowa dalej. Dobre praktyki definiujemy jako uniwersalny proces pozwalający na osiągnięcie wyznaczonego celu w sposób skuteczny i efektywny [<http://www.umbrella.org.pl>, dostęp: 5.01.2012]. Dobrymi praktykami są wobec tego wszelkie przedsięwzięcia, które pozwalają na skuteczną realizację zadań i osiągnięcie celów, co oznacza, że w sposób efektywny wykorzystują zasoby i można je zastosować w wielu organizacjach.

* Dr, Katedra Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, gbroniewska@uni.lodz.pl

¹ Dla odróżnienia filozofii TQM od jednego ze sposobu jej realizacji czyli standardów (norm) ISO serii 9000 – pierwszemu z pojęć nadajemy nazwę Kompleksowego Zarządzania przez Jakość, zaś drugie nazywamy – zarządzaniem jakością lub systemem zarządzania jakością (SZJ).

Szukając ich warto przyrzeć się wykorzystaniu w urzędach metod i technik zalecanych w modelu TQM a zmierzających do ciągłego doskonalenia pracy.

1. Filozofia TQM podstawą innowacji i dobrych praktyk w sektorze publicznym

Total Quality Management (kompleksowe zarządzanie przez jakość) stanowi filozofię zarządzania pracą, promującą dobrą jakość wszelkiego działania i zakładającą, że każdy czynnik wewnętrzny i zewnętrzny ma wpływ na jakość. W gospodarce opartej na wiedzy, rozwijanej przez społeczeństwo obywatelskie, rośnie bowiem znaczenie innowacji nie tylko technologicznych, ale również edukacyjnych, organizacyjnych i społecznych, a możliwości ich zastosowania nie są ograniczane jedynie do sfery biznesu, ponieważ występują one i są pożądane również w sektorze publicznym. Pod pojęciem innowacji w sektorze publicznym należy rozumieć akt tworzenia i wdrażania nowego sposobu formułowania i realizacji polityk publicznych oraz programów związanych z nimi usług publicznych, a także dotychczas nierozpoznanych procesów [Kozuch, 2009, s. 84].

Przyczyn zainteresowania się innowacjami w sektorze publicznym, a zwłaszcza filozofią TQM, należy rozpatrywać przede wszystkim w dążeniu do zmiany wizerunku władz reprezentujących daną społeczność lokalną, a postrzeganych często jako mało skuteczne a nawet niekompetentne. Podejście takie zainicjowano w latach 1990 reformą administracji publicznej, w której zaczęto wprowadzać przekazywanie uprawnień w dół, a także położono nacisk na podnoszenie kwalifikacji, komunikację i zachowania etyczne, wprowadzono konkurencję przy obsadzaniu stanowisk oraz zaczęto kontraktować usługi. Istotnym wydaje się również dążenie samych urzędników (miejskich, gminnych) do rozwiązywania problemów społecznych przy udziale mieszkańców, do zrobienia czegoś dobrego dla swojego miasta czy gminy. Wzrost liczby samodzielnych inicjatyw na szczeblu lokalnym wynika również ze świadomości, że w sytuacji ograniczoności środków i nacisku społeczności lokalnych na poprawę usług urzędów, jednym ze sposobów zaspokojenia tych oczekiwań jest wzrost efektywności i sprawności działania administracji. Pomocnym w tym procesie jest również coraz wyższa świadomość mieszkańców w zakresie swoich praw, co oznacza szerszy zakres wiedzy interesantów zarówno o zadaniach urzędów samorządowych jak i o zasadach kształtowania się relacji klient – urzędnik.

Dotychczasowy dorobek zarządzania publicznego potwierdza zasadność i racjonalność nowego modelu prowadzenia spraw publicznych czyli modelu innowacyjnego zarządzania publicznego [Kozuch, 2009, s. 88]. Obserwacja zmian w sektorze publicznym dostarcza też dowodów na to, że zmniejszają się różnice między sektorami administracji i biznesu, ponieważ przekazuje się wykonywanie niektórych usług publicznych konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji a działalność pomocniczą i uzupełniającą

zleca się na zewnątrz – poprzez zamówienia publiczne. Istotnym jest również fakt wprowadzania w zdecentralizowanych jednostkach mechanizmów kontrolnych realizowanych przykładowo poprzez różne rodzaje kontroli społecznej lub kontrakty na zarządzanie ze zdefiniowanymi i mierzonymi wskaźnikami.

2. Certyfikacja urzędu na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001

ISO – słowo wywodzące się z greckiego *isos* – równy, równorzędny stanowi skrót nazwy Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (International Organization for Standardization). W Polsce systemy zarządzania jakością w oparciu o standardy ISO serii 9000 (czyli norm nie na produkt lecz na zarządzanie) zaczęto wdrażać w urzędach administracji publicznej w 1998. Decyzję o przystąpieniu urzędu gminy czy starostwa powiatowego, czy też urzędu wojewódzkiego do funkcjonowania zgodnie z normą ISO podejmują odpowiednio: prezydent, burmistrz, wójt gminy czy starosta lub wojewoda. Na początku XXI wieku stosowanie systemów jakości przez samorządy terytorialne stało się faktem, co więcej samorządy wdrażają nie tylko normy z serii ISO 9000 (a dokładniej wymagania zawarte w normie ISO 9001), ale również normy z zakresu zarządzania środowiskiem (ISO 14001). Podstawowe wymagania tych norm to konieczność spisania swojej polityki i celów dotyczących jakości, a następnie rzetelny i precyzyjny nadzór nad dokumentacją i danymi. Wszystkie procesy wpływające na jakość usługi muszą zostać zidentyfikowane, zaś sposób ich wykonania winien być zaplanowany, a jego wykonanie audytowane. Cały personel musi posiadać odpowiednie kwalifikacje. Należy więc prowadzić stałą identyfikację potrzeb szkoleniowych pracowników, realizować je oraz przechowywać zapisy dotyczące szkoleń. Organizacja winna również opisać i stosować narzędzia badania satysfakcji klienta czyli – w przypadku samorządów – głównie mieszkańców gminy. Do badania tego stosuje się najczęściej zestaw kilku twierdzeń opatrzonych skalami numerycznymi [Bąk, Stach, 2008, s. 97-103].

Proces ciągłego badania satysfakcji klienta stanowi istotny element w całym procesie komunikowania się zarówno z klientem zewnętrznym (interesantem) jak i wewnętrznym (pracownikiem), co akcentowane jest mocno w filozofii TQM. Współcześni menedżerowie publiczni muszą bowiem mieć świadomość roli komunikacji w procesie zarządzania oraz dostrzegać różnice między komunikowaniem się w ogóle a komunikowaniem skutecznym, zmniejszającym poczucie niepewności. Za ważną część składową systemów komunikowania się w administracji publicznej uznać można instrumenty elektroniczne, w przypadku administracji publicznej określane jako e-administracja. Instrumenty te stanowią istotne ułatwienie w procesie szybkiego komunikowania się na linii urząd – interesant. A jest to czynnik istotny, gdyż wskutek rozwoju liczby i jakości świadczonych usług społecznych rośnie również społeczne zapotrzebowanie na rozwój komunikacji społecznej, zarówno ze strony instytucji sekto-

ra publicznego świadczących usługi, jak i odbiorców – grup docelowych [Folga, Tański, 2008, s. 102].

Należy w tym miejscu zadać sobie pytanie czy rzeczywiście normy ISO serii 9000 są jedynym panaceum na poprawę jakości zarządzania w gminie? Z pewnością nie, chociaż ich zmodyfikowana po 2000r. (i lekko skorygowana w 2008r.) wersja jest bardziej przyjazna dla organizacji usługowych, w tym również administracji. Wydaje się jednak, że formalny, uporządkowany charakter normy powoduje właściwe opisanie i realne stosowanie zakresu zadań i odpowiedzialności komórek organizacyjnych. Struktura normy i konstrukcja poszczególnych wymagań zbliżają się bowiem do ogólnie przyjmowanych postulatów sprawnościowych organizacji. Można nawet rzec, że system zarządzania jakością w gruncie rzeczy nie jest niczym nadzwyczajnym, on po prostu daje nam pewien aparat pojęciowy do pracy nad doskonaleniem organizacji. Poza tym, w odróżnieniu od k.p.a. (kodeksu postępowania administracyjnego), system ten niczego nie narzuca. Umiejętności użytkownika systemu (tu: pracowników urzędu) i ewentualnie również pomagającego im konsultanta, zdecydują zatem o jakości systemu. Oznacza to również, że system zgodny z wymaganiami normy ISO 9001 może być albo dobrze, albo źle zbudowany – wszystko zależy od jego twórców [Broniewska, 2007]. Bardzo duży wpływ na skuteczność wdrożenia systemu zarządzania jakością ma również sposób postrzegania tego narzędzia w danej organizacji, a podstawowym zagrożeniem jest za małe zaangażowanie najwyższego kierownictwa oraz brak wykwalifikowanego personelu [Gotzamani, 2010, s. 689]. Pomimo tych i innych trudności, wdrożenie myślenia jakościowego jest możliwe, gdy spełnia się następujące warunki [Bugdol, 2008, s. 135]:

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

Proces doskonalenia jakości pracy urzędu musi być jednak dokładnie przemyślany, omówiony w gronie kierowniczym i dostosowany do potrzeb oraz możliwości urzędu. Wymaga to dużego nakładu pracy i czasu od wszystkich pracowników, gdyż zmiany dotyczą głównie zasad funkcjonowania osób zatrudnionych oraz stylu ich pracy. Najistotniejszą zaletą właściwego wdrożenia wymagań normy ISO w urzędzie wydaje się jednak być fakt, że działanie to może być dobrym wstępem do szerszego zastosowania modeli mocniej zakorzenionych w filozofii TQM – Kompleksowego Zarządzania przez Jakość.

Najszerze doświadczenia w stosowaniu standardów ISO mają urzędy w Wielkiej Brytanii, co zaowocowało dostrzeżeniem lokalnych potrzeb i dostosowaniem działań administracji do rozpoznanego stanu rzeczy. Zaczęto jednak zadawać sobie również pytanie czy nie bardziej racjonalnie byłoby działać wprowadzając zgodnie z ideą TQM zawartą w standardach, ale bez certyfikacji

na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001. Stawiając taką tezę, David Beardsley [Beardsley, 2005, s. 11] – przedstawiciel urzędu w hrabstwie West Sussex w Wielkiej Brytanii – podkreślił jednocześnie, że dzięki wdrożeniu systemów zarządzania jakością, wiele urzędów administracji samorządowej zaczęło dostrzegać lokalne potrzeby, co ułatwiło wykorzystanie tej wiedzy dla doskonalenia ich działalności. Oznacza to uzyskanie rzeczywistych, namacalnych efektów. Jednak D. Beardsley wskazuje również wyraźnie, że zastosowanie filozofii jakości nie oznacza konieczności sformalizowanej certyfikacji. W przypadku niektórych organizacji certyfikacja, bądź recertyfikacja (po 3 latach) nie jest ani niezbędna ani finansowo uzasadniona ponieważ:

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

Należy wobec tego przyjrzeć się uważnie innym niż standard ISO 9001 metodom doskonalenia jakości i stosowanym przy ich wdrażaniu dobrym praktykom.

3. Wdrażanie modelu CAF w organizacjach administracji publicznej

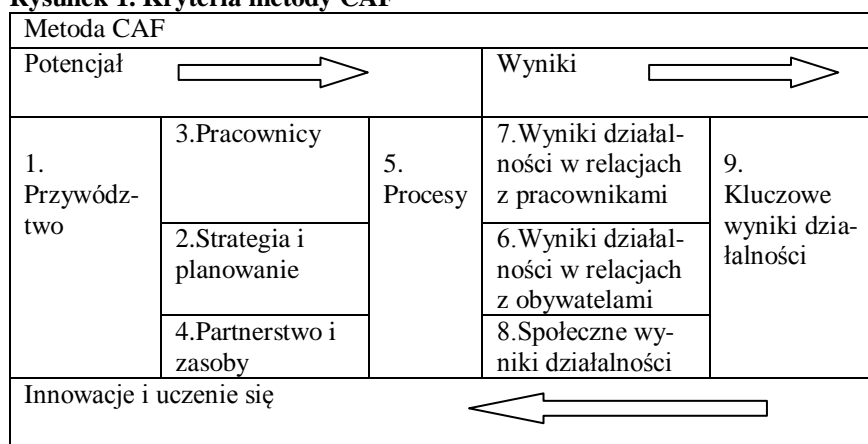
Przyjmuje się, że normy ISO są wstępem, który racjonalizuje zarządzanie, natomiast rozwinięciem są modele oparte na zasadach Kompleksowego Zarządzania przez Jakość (TQM). System zarządzania jakością (SZJ) wg norm ISO został stworzony, by wzbudzić zadowolenie klienta. Z kolei TQM wymaga od pracowników większego zaangażowania i ciągłego doskonalenia w rozpoznawaniu potrzeb klienta. Model oparty na zasadach TQM, zwany Modelem Doskonałości promuje EFQM – Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (*European Foundation for Quality Management*) powstała w 1988r. Model ten stosować można dla samooceny organizacji. Jest również przydatny przy benchmarkingu oraz jako podstawa do ubiegania się (począwszy od 1992r.) o Europejską Nagrodę Jakości (*The European Quality Award*), przyznawaną od 1996r. również w kategorii organizacji sektora publicznego. Oparta na modelu EFQM Polska Nagroda Jakości istnieje od 1995r., a od 2001r. przyznawane są nagrody również w kategorii organizacje publiczne (opieka zdrowotna, administracja publiczna rządowa i samorządowa).

Odmiana Modelu Doskonałości – dostosowana do specyfiki organów administracji publicznej – nosi nazwę Powszechnego (lub Wspólnego) Modelu Oceny – CAF (*Common Assessment Framework*). Model powstał w wyniku współpracy ministerstw krajów Europy Zachodniej odpowiedzialnych za administrację publiczną, a jego pilotażową wersję opublikowano w 2000 roku z zaleceniem stosowania w urzędach administracji publicznej w całej Europie. W Polsce pierwsza samoocena przy użyciu modelu CAF

została przeprowadzona w 2001 roku, a w kolejnych latach został on wdrożony w wielu ministerstwach i urzędach centralnych. Model ma służyć jako proste i łatwe w użyciu narzędzie analityczne, odpowiednie dla dokonywania samooceny (zdiagnozowania stanu organizacji) i na tej podstawie do wypracowania działań doskonalących, które powinny zostać podjęte w najbliższym czasie. W aktualizacjach modelu, dokonanych w latach 2002 i 2006, uwzględniono poprawki, w wyniku których podejście jakościowe zintegrowano ze Strategią Lizbońską. Aktualna wersja CAF koncentruje się na zagadnieniach modernizacji i innowacji [Skrzypek, Suchodolski, 2010, s. 3].

Model CAF jest koncepcyjnie zbliżony do modelu EFQM bowiem posługuje się również 9 kryteriami podzielonymi na 2 grupy czynników (rys.1.) czyli po pierwsze – zasobów umożliwiających działanie (przywództwo, pracownicy, strategia i planowanie, partnerstwo i zasoby oraz procesy) oraz po drugie – rezultatów (wyniki działalności w relacjach z pracownikami, z obywatelami oraz wyniki społeczne tworzące razem kluczowe wyniki działalności) [Wspólna..., 2008, s.10]; [Łuczak, 2010].

Rysunek 1. Kryteria metody CAF



Zródło: [Wspólna..., 2008, s. 10]

Implementację modelu CAF w konkretnym urzędzie rozpoczyna się najczęściej od przeprowadzenia przez konsultantów warsztatów, zazwyczaj w gronie najwyższego kierownictwa. CAF nie jest bowiem rozbudowany w zakresie poszczególnych czynników oceny, więc jego zaletą jest możliwość przeprowadzenia wstępnej oceny w ciągu jednodniowego warsztatu. W oparciu o kwestionariusz dokonywana jest samoocena stanu danej organizacji, identyfikowane są słabe i mocne strony urzędu. Następnie sporządzany jest raport informujący na ile organizacja spełnia poszczególne wymagania. Zastosowanie jednolitej procedury oceny sprawia, że wyniki są porównywalne z innymi jednostkami. Ponieważ samoocenę przeprowadza się cyklicznie, pozwala ona na śledzenie zmian zachodzących w organizacji. Kolejne etapy samooceny wzorowane są na klasycznym cyklu zorganizowanego działania

H. le Châtelier'a, znanego w literaturze jakościowej pod nazwą cyklu PDCA (*plan, do, check, act*). Cykl ten (zwany też kołem Deminga) stanowi podstawę klasycznego japońskiego TQM.

W niektórych krajach (np. w Finlandii) modele CAF i EFQM stosowane są zamiennie [Bugdol, 2008, s. 34]. Model CAF stosowany jest przez większość europejskich państw, choć pomiędzy krajowymi programami doskonalenia jakości występują niewielkie różnice. W efekcie każdego modelu samooceny zostają jednak określone obszary do poprawy oraz mocne strony. Te mocne strony wskazane w CAF zapisywane są w postaci bazy dobrych praktyk. Bazę dobrych praktyk zgromadzonych w wyniku wdrażania modelu CAF prowadzą konsultanci Umbrella Consulting. Dostęp do niej mają organizacje, które przekazały (zweryfikowaną przez konsultanta) swoją dobrą praktykę do bazy. Umożliwia to wymianę doświadczeń na temat praktycznych rozwiązań stosowanych w jednostkach samorządowych, m.in. obszarów wymagających poprawy przy wykorzystaniu modelu CAF. W przypadku niektórych dokumentów (np. dokumenty związane z samooceną według modelu EFQM lub CAF) możliwe jest proste przeprowadzenie analizy porównawczej wyników swojej samooceny z wynikami w innych organizacjach [<http://www.umbrella.org.pl>].

4. Różnice CAF – ISO

Badanie systemu zarządzania w urzędach publicznych przy pomocy modelu CAF można stosować zarówno łącznie jak i rozłącznie z normą ISO. Główna różnica między normą ISO 9001 a modelami doskonałości sprowadza się do faktu, że samoocena w ramach Modelu Doskonałości (EFQM czy CAF) to narzędzie wyraźnie zorientowane na wyniki. Można bowiem uznać organizację za efektywną tylko wtedy, gdy w długim okresie czasu ma ona wyniki porównywalne do liderów. Badacze [Bugdol, 2008, s. 36] podkreślają wobec tego, że model CAF ma mało elementów wspólnych ze znormalizowanymi systemami zarządzania jakością. Typowa struktura normy ISO 9001 zawiera wytyczne dotyczące wymagań ogólnych i dokumentacyjnych, odpowiedzialności najwyższego kierownictwa, zarządzania zasobami, nadzorowania prac projektowych, produkcji i usług oraz analizy danych i przeprowadzenia działań korygujących i zapobiegawczych. Podobieństwa w wymaganiach można dostrzec w grupach:

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

Wspólne płaszczyzny występują przy analizie danych potrzebnych do doskonalenia jakości, badaniu satysfakcji klienta wewnętrznego oraz skuteczności procesów. Wszystkie pozostałe elementy i wymagania ISO różnią się od Modelu Doskonałości w mniejszym lub większym zakresie.

Warto dodać, że również autorzy nowelizacji norm ISO 9000:2000 dostrzegli korzyści wynikające z samooceny, zalecając w normie ISO 9004

(zawierającej wytyczne doskonalenia) stosowanie samooceny w wersji bardzo zbliżonej do CAF. Sposób, w jaki może być ona skutecznie wykorzystywana w organizacji ograniczony jest jedynie wyobraźnią i pomysłowością kierownictwa oraz pracowników zainteresowanych doskonaleniem w organizacji.

5. Inne rozwiązania i bazy dobrych praktyk podnoszące jakość usług

W wielu środowiskach idea ciągłej poprawy wskazane w filozofii TQM wdrażana jest w formie programów dostosowanych do miejscowych warunków. Przykładem może być Programu Rozwoju Instytucjonalnego, wdrażany w Krakowie, pod merytorycznym nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stanowi on metodę rozwoju instytucjonalnego urzędów administracji publicznej, obejmującą etap analizy (samooceny) poziomu rozwoju instytucjonalnego jednostki, projektowania zmian (usprawnień) instytucjonalnych w jednostce oraz ich wdrażania, a także monitorowania i oceny efektów. Celem programu jest [Skierniewski, 2008, s. 24-25]:

- doskonalenie umiejętności planowania i zarządzania strategicznego w samorządach, w tym zarządzania projektami,
- wdrożenie nowoczesnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej,
- podniesienie poziomu świadczenia usług publicznych poprzez wypracowanie odpowiednich standardów, ocenę kosztów i doskonalenie efektywności,
- doskonalenie struktur organizacyjnych oraz procedur działania administracji publicznej z perspektywy realizacji celów strategicznych,
- wykształcenie modelowego systemu komunikacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi i przedsiębiorcami,
- doskonalenie metod wspierania rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym,
- budowanie standardów etycznego funkcjonowania administracji samorządowej oraz mechanizmów zabezpieczających przed występowaniem sytuacji korupcyjnych.

Programy regionalne uwzględniają najnowsze rozwiązania stosowane w kraju i za granicą, ale jednocześnie bierze się w nich pod uwagę istotne uwarunkowania lokalne. Można je określić jako metodę niskonakładową, nie wymagającą bądź ograniczającą i racjonalizującą zaangażowanie konsultantów zewnętrznych, a jednocześnie kompleksową i dobrze oprzyrządowaną [Bober, 2004]. W wyniku takich działań również powstają bazy dobrych praktyk. Przykładem może być wspólne przedsięwzięcie Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Powiatów Polskich. Od 2007r. tworzona jest baza zawierająca opisy dobrych i sprawdzonych rozwiązań z zakresu doskonalenia zarządzania usługami publicznymi i rozwojem jednostek samorządu terytorialnego, w tym rozwojem instytucjonalnym. Zawarte w niej, ciekawe propo-

zycje dobrych praktyk w zakresie usług społecznych, usług technicznych, rozwoju instytucjonalnego, efektywności energetycznej oraz współpracy JST (jednostek samorządu terytorialnego) z organizacjami pozarządowymi znaleźć można na stronie www.dobrepraktyki.pl. Znaną są też inne bazy regionalne czy powstałe w wyniku konkursów ogłaszanych przez poszczególne ministerstwa, np. Konkurs Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Dobre praktyki” dla projektodawców realizujących projekty z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Kapitał Ludzki. Dzięki takim bazom organizacje publiczne (poza administracją państwową również służba zdrowia i edukacja) oraz biznesowe mogą swobodnie dzielić się swoimi doświadczeniami i dobrymi praktykami.

Zakończenie

Twórcy norm ISO, programów regionalnych wdrażania jakości oraz modeli bardziej rozbudowanych i nastawionych na wyniki czyli EFQM i CAF starali się skonstruować je tak, by umożliwić stosowanie ich nie tylko w biznesie, ale również w administracji publicznej. Systemy te stanowią narzędzie zmiany sposobów działania urzędów, polepszenia obsługi interesanta i komunikowania się z nim, a w konsekwencji – wizerunku polskiej administracji. Stanowią jednocześnie zbiór dobrych praktyk, z którego urzędy administracji publicznej mogą wybierać rozwiązania przydatne w realiach ich funkcjonowania. Wydaje się więc, że warto sektorowi administracji publicznej dać większą swobodę zarówno w wyborze narzędzia wspomagającego jakość pracy (ISO, CAF czy jeszcze inne rozwiązanie) jak i w stosowaniu metod zarządzania zasobami ludzkimi. Nie należy wobec tego centralizować decyzji w tej mierze. Kolejnym warunkiem jest uzyskanie przez urzędy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) istotnego wsparcia ze strony władz centralnych. W tej materii potrzebne jest dalsze delegowanie uprawnień w projektowaniu procesów realizacji usług. Szanse te zwiększają na pewno zarówno dobre praktyki zarządzania, na których oparte są normy ISO serii 9000 jak i modele doskonałości CAF i EFQM oraz rozmaite projekty regionalne. W rezultacie chodzi bowiem o to, by dążenie do poprawy jakości usług publicznych było działaniem stałym. Istotnym jest również, by w wyniku planowanej i konsekwentnie realizowanej komunikacji z lokalnymi społecznościami następował wzrost zaufania do podmiotów realizujących usługi publiczne oraz zrozumienie celu realizowanych zadań. Prowadzić to będzie bowiem do świadomej współpracy lokalnych społeczności z realizującymi poszczególne zadania służbami administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Literatura

1. Bąk J., Stach P. (2008), Zadowolenie klienta z jakości obsługi w urzędzie – propozycja i ocena skali pomiarowej, *Organizacja i Kierowanie*, nr 4 (134).

2. Beardsley D. (2005), Working In ISO 9001:2000 and without certification, ISO Management Systems, no 5.
3. Bober J., Mazur S., Turowski B., Zawicki M. (2004), Poradnik dla samorządów terytorialnych, Kraków.
4. Broniewska G. (2007), Marketing partnerski we wdrażaniu systemów zarządzania przez jakość w administracji publicznej, w: Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 235 Marketing technologiczny i marketing terytorialny, Warszawa.
5. Bugdol M. (2008), Możliwość wdrażania modelu CAF w organizacjach administracji publicznej, Współczesne Zarządzanie, nr 4.
6. Bugdol M. (2008 A), Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka, Difin, Warszawa.
7. Folga R., Tański W. (2008), Komunikacja społeczna w procesie świadczenia usług publicznych, Współczesne Zarządzanie, nr 3.
8. Gotzamani K. (2010), Results of empirical investigation on the anticipated improvement areas of the ISO 9001:2001 standards, Total Quality Management & Business Excellence, no 6.
9. <http://www.dobrepraktyki.pl>
10. <http://www.umbrella.org.pl/baza/bdp.htm>
11. Kożuch B. (2009), Innowacyjność w sektorze publicznym, w: Innowacyjność w skali mikro i makro, Krych B., Piech K. (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Kraków.
12. Łuczak J. (2010), Wdrażanie CAF w urzędach administracji publicznej, Problemy Jakości, nr 9 – wrzesień
13. Skierniewski T. (2008), Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej – raport z I etapu badania, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad.
14. Skrzypek E., Suchodolski B. (2010), Common Assessment Framework (CAF), Problemy Jakości, nr 3 – marzec.
15. Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie Organizacji poprzez Samoocenę (2008), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa

Streszczenie

Wdrażanie koncepcji Kompleksowego Zarządzania przez Jakość (*Total Quality Management*) w administracji publicznej ma na celu wsparcie instytucji tego sektora tak, by jakość usług świadczonych na rzecz klientów – obywateli była coraz wyższa. Pomocnym w tej mierze może być skorzystanie z dobrych praktyk czyli rozwiązań stosowanych w innych urzędach, choćby podczas wdrażania standardów ISO serii 9000, mających coraz większe znaczenie jako forma doskonalenia pracy administracji samorządowej i rządowej. I choć nie stanowią one panaceum na poprawę zarządzania urzędem, to ich formalny, uporządkowany charakter zachęca do wdrożeń. Jednak aplikacja normy ISO w urzędzie stanowi tylko wstęp do szerszego zastosowania modeli opartych na filozofii TQM. Ważnym narzędziem poprawy jakości i gromadzenia dobrych praktyk wydaje się być model CAF (*Common Assessment Framework*) zbudowany w oparciu o model doskonałości EFQM (*European Foundation for Quality*

Management), ale dostosowany do specyfiki administracji publicznej. Coraz szerzej wdrażane są też regionalne programy rozwoju administracji publicznej. Jednak zastosowanie każdej z metod będzie możliwe, tylko wtedy jeżeli uzna się urzędy za organizacje zarządzające usługami wykonywanymi na rzecz klientów zewnętrznych i wewnętrznych.

Słowa kluczowe

jakość, administracja publiczna, dobre praktyki

**Quality of services and good practices in public administration
(Summary)**

The aim of implementing Total Quality Management to the public administration is to support the institutions of this sector so that quality of services provided to the customers – the citizens – were constantly improved. In this respect, taking advantage of best practices applied in other offices may be helpful, even those of ISO standards. They became more and more essential as a form of work improvement of local and central government administration. These ISO standards unfortunately are not the medicine for office management improvement, but their formal character can facilitate some solutions. Introducing ISO norms in the office can be a proper start for wider models usage based on Total Quality Management. The CAF model (Common Assessment Framework) based on model of superiority EFQM (European Foundation for Quality Management) and adjusted to specific features of public administration seems to be a good tool in improving the quality and in collecting of good practices. The regional development programs of public administration are being more and more widely implemented too. Applying each of methods leads to the constant improvement of the service quality in public administration. But it can be possible if the administrative offices may be regarded as organizations that provide services to the external and internal clients.

Key words

quality, public administration, good practices