

Ireneusz Kozera

Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej

**Kapitał intelektualny jako determinanta realizacji polityki
jakości w urzędach administracji rządowej**



Warszawa, listopad 2009 r.

ISBN: 978-83-930035-0-1

© Copyright by Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Spis treści

Spis skrótów	5
1. Wstęp	7
1.1. Przedmowa	7
1.2. Charakterystyka Wykonawcy	8
1.3. Opis projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”	9
1.4. Założenia i zakres pracy	12
1.5. Cel pracy i hipotezy badawcze	14
2. Charakterystyka problematyki zarządzania jakością w kontekście zarządzania w administracji publicznej	19
2.1. Stan zarządzania w polskiej administracji rządowej	19
2.2. Przebieg I etapu badania oraz jego wyniki	26
2.2.1. Metodologia I etapu badań	26
2.2.2. Główne wnioski	27
2.3. Wybrane modele zarządzania jakością stosowane w administracji	31
2.3.1. ISO	31
2.3.2. CAF	38
2.3.3. IiP	41
2.3.4. EFQM	44
2.3.5. Zintegrowane systemy zarządzania zgodne z normami ISO	46
2.4. Wybrane trendy w naukach organizacji i zarządzania	47
2.4.1. Zarządzanie wiedzą	48
2.4.2. Zarządzanie zaufaniem	53
2.4.3. ICT jako narzędzie doskonalenia organizacji i zarządzania	56
2.5. Strategiczne determinanty doskonalenia zarządzania w administracji	61
3. Opis badań	65
3.1. Metodologia badań	65
3.1.1. Koncepcja badania	65

3.1.2. Opis metody badawczej	65
3.1.2.1. Analiza dokumentów (ang. Desk Research)	66
3.1.2.2. Badania ilościowe – wywiady kwestionariuszowe	67
3.1.2.3. Badania jakościowe	69
3.2. Statystyka badań – charakterystyka respondentów	70
4. Diagnoza kondycji urzędów w zakresie zarządzania jakością	81
4.1. Analiza wyników badań	81
4.1.1. Diagnoza modelu zarządzania jakością w oparciu o wyniki badania CAWI	81
4.1.2. Diagnoza modelu zarządzania jakością w oparciu o wyniki badania ITI	90
4.2. Wnioski wynikające z analizy wyników badań	94
5. Podsumowanie	97
5.1. Rekomendacje dla dalszych działań	97
5.2. Wymagania dla modelu zarządzania jakością w administracji	106
5.3. Zakończenie	107
6. Załączniki	113
6.1. Załącznik 1. Prezentacja wyników badania ilościowego CAWI	114
6.2. Załącznik 2. Kwestionariusz badania ilościowego CAWI	118
6.3. Załącznik 3. Kwestionariusz badania jakościowego ITI	124
6.4. Załącznik 4. Kwestionariusz badania ilościowego CAWI – I Etap badania	129
6.5. Załącznik 5. Opis zamówienia	139
6.6. Załącznik 6. Bibliografia	140

Spis skrótów

CAF	ang. Common Assessment Framework, Wspólna Metoda Oceny
CAWI	ang. Computer Assisted Web Interviewing, kwestionariuszowe wywiady internetowe.
ISO	ang. International Standard Organization
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
SZJ	System Zarządzania Jakością
KSC	Korpus Służby Cywilnej
UE	Unia Europejska

1. Wstęp

1.1. Przedmowa

Urzędy pełnią misję społeczną, są organizacjami zaufania społecznego i dlatego jakość, ale również inne wartości organizacyjne, odgrywają tutaj rolę szczególną. Urzędy są częścią szerszego systemu społecznego. Można powiedzieć, że pełnią rolę kulturotwórczą, edukacyjną, integrującą¹.

Z tej perspektywy można mówić o szczególnym znaczeniu wysokiej jakości pracy urzędów administracji publicznej. O znaczeniu wykraczającym poza sprawną realizację typowych procesów, charakterystycznych dla danego typu urzędu.

Ogólnym celem jaki został postawiony przed realizacją badań jest zdiagnozowanie stanu zarządzania polityką jakości w administracji rządowej pod koniec realizacji projektu z uwzględnieniem jego wpływu na funkcjonowanie urzędów administracji rządowej, poprzez ocenę kapitału intelektualnego jako determinanty jej realizacji. Praca, która stanowi raport z badań dotyczących zarządzania jakością w administracji, skupia się na determinantach jakości i czynnikach ją kształtujących, nie tylko z perspektywy systemów czy zasad zarządzania jakością, które są spotykane na rynku. Poniższa praca jest analizą czynników jakości z perspektywy nowoczesnych standardów organizacji i zarządzania ocenianych przez pryzmat codzienności urzędów administracji publicznej, a także próbą odpowiedzi na pytania, dotyczące wyznaczenia kierunków działań podnoszących standardy zarządzania w sposób użyteczny i praktyczny z punktu widzenia potrzeb pracowników urzędów, klientów oraz szeroko rozumianego otoczenia, w tym społeczeństwa.

¹ Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji Publicznej*, Warszawa 2008, s. 27.

W ramach przeprowadzonych badań, diagnoza zarządzania jakością zrealizowana została w oparciu o analizę kierowania, wynikającą z poziomu i zaangażowania kierownictwa urzędów, jakości pracy, która związana jest z kompetencjami i aktywną postawą pracowników urzędów, jakości środowiska pracy, stanowiącego o warunkach realizacji procesów oraz obszaru proceduralnego związanego z zarządzaniem jakością. Czynniki te potraktowano jako bezpośrednie przyczyny skuteczności i efektywności (bądź ich braku) systemów zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej.

1.2. Charakterystyka Wykonawcy

W ramach przeprowadzonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów procedury przetargowej, jako Wykonawcę badania „**Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej**” wybrano Konsorcjum, w skład którego wchodziły dwie firmy:

- **IBC GROUP International Business Consulting Group**, z siedzibą w Warszawie, Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa;
- **Instytut „Homo Homini” Sp. z o.o.**, z siedzibą w Warszawie, przy ul. Świętokrzyskiej 36/5, 00-116 Warszawa.

IBC GROUP International Business Consulting Group jest firmą consultingową oferującą usługi doradcze zarówno dla administracji publicznej, jak i sektora prywatnego. Firma specjalizuje się w doradztwie strategicznym, inwestycyjnym oraz ewaluacjach. W dorobku IBC GROUP są również liczne ekspertyzy z zakresu organizacji, zarządzania, a także analizy branżowe.

Do głównych klientów IBC GROUP w sektorze publicznym można zaliczyć centralne urzędy administracji rządowej, w tym przede wszystkim Ministerstwa (MSiT, MPiPS, MNiSW, MS) i Urzędy Wojewódzkie, a także Urzędy Marszałkowskie.

Instytut „Homo Homini” jest polską firmą zajmującą się marketingiem, badaniami opinii publicznej oraz komunikacją społeczną. W ramach swojej działalności Instytut „Homo Homini” zajmuje się: komunikacją zewnętrzną, komunikacją wewnętrzną, badaniami opinii publicznej, osobistymi kampaniami wyborczymi kandydatów, kampaniami wyborczymi partii politycznych na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Instytut posiada niezbędne zaplecze techniczne do prowadzenia badań ilościowych i jakościowych na dużą skalę, a jego sieć ankierska obejmuje całą Polskę.

Drugi etap niniejszego badania realizowany był przez Zespół Badawczy w składzie:

Ireneusz Kozera – kierownik projektu, Piotr Gawełek, dr Klemens Stańkowski, Robert Goch, Iwona Skłodowska oraz Joanna Bołtryk.

Autorem niniejszego raportu jest Ireneusz Kozera, a jego recenzentami profesor Bogusław Rafał Kuc oraz profesor Bogusław Plawgo. W raporcie wykorzystano fragmenty opracowania przygotowanego przez Pana Sławomira Wysockiego na zamówienie KPRM (podrozdział 2.1. oraz część rekomendacji).

1.3. Opis projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”

Badanie *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, realizowane było w ramach Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej” PO KL współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, jako podkomponent projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”.

Nazwa Programu:	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
Numer i nazwa Priorytetu:	V „Dobre rządzenie”
Numer i nazwa Działania:	5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”
Numer i nazwa Poddziałania:	5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”
Tytuł projektu:	Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”
Tytuł zamówienia:	„Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej”

Priorytet V PO KL

Priorytet V „Dobre rządzenie” PO KL obejmuje wsparciem administrację szczebla rządowego, samorządowego oraz instytucje wymiaru sprawiedliwości. Ukierunkowany jest on także na rozwój potencjału organizacji pozarządowych oraz organizacji pracodawców i pracowników jako podmiotów istotnych z punktu widzenia efektywnej realizacji zasady *good governance*².

Sprawna i efektywna administracja wpływa na wzrost gospodarczy i rozwój państwa. Dlatego też w ramach Priorytetu V PO KL przewidziane zostało wsparcie ukierunkowane na podniesienie roli administracji, zwłaszcza w obszarach szczególnie istotnych dla realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Krajowego Programu Reform.

² <http://www.efs.kprm.gov.pl/priorytet-v.html>

Działanie 5.1. Wzmocnienie potencjału administracji rządowej³

Celem Działania 5.1. jest modernizacja procesów zarządzania w administracji rządowej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.1. PO KL oraz beneficjenta systemowego, czyli odpowiada za jego wdrażanie.

W ramach Działania 5.1. realizowane jest wsparcie na rzecz administracji rządowej w trzech kluczowych obszarach. Pierwszy z nich to przygotowanie administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym oraz wdrożenie takiego budżetowania w jednostkach administracji publicznej. Realizacja tego zadania przyczyni się bezpośrednio do odpowiedzi na wyzwania wskazane w Krajowym Programie Reform.

Kolejnym istotnym celem jest usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej, w szczególności poprzez opracowanie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń, udoskonalenie systemu wartościowania stanowisk pracy oraz wsparcie dla działów kadr w jednostkach administracji rządowej.

Działanie przyczyni się również do poprawy standardów zarządzania w jednostkach administracji. Przewiduje się bowiem, że dzięki wsparciu EFS w urzędach administracji rządowej wprowadzone zostaną nowoczesne metody zarządzania, obejmujące zarówno poziom całej jednostki, jak i usprawnienia w poszczególnych przejawach funkcjonowania urzędów (komunikacja wewnętrzna, obieg dokumentów, obsługa klientów itp.).

Poddziałanie 5.1.1. Modernizacja procesów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr

W ramach Poddziałania 5.1.1. realizowane są następujące typy projektów:

- diagnozowanie kondycji administracji rządowej w kluczowych aspektach jej funkcjonowania;
- usprawnianie mechanizmów koordynacji i współpracy pomiędzy jednostkami administracji rządowej;
- wzmacnianie zdolności jednostek administracji rządowej w zakresie opracowywania i wdrażania programów oraz strategii o zasięgu ogólnopolskim/ponadregionalnym (od etapu projektowania po ewaluację);
- projekty ukierunkowane na modernizację procesów zarządzania;

³ Na podstawie: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 171-173.

- projekty ukierunkowane na podnoszenie kompetencji kadr;
- staże i szkolenia praktyczne w instytucjach UE oraz administracjach państw UE dla kadr administracji rządowej⁴.

Projekt: „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”

Głównym celem projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”, jest upowszechnienie stosowania kompleksowego zarządzania jakością w tych urzędach, a w dalszej perspektywie pro jakościowa orientacja stosowanego w nich modelu zarządzania i usprawnienie ich funkcjonowania. Zakłada się, że osiągnięcie owych celów przyczyni się do podniesienia jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców.

Projekt „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”, realizowany przez KPRM, składa się z różnorodnych, powiązanych ze sobą działań, które poprzez wszechstronne oddziaływanie mają doprowadzić do upowszechnienia stosowania zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji rządowej. Powyższe działania obejmują:

- kampanię informacyjno-promocyjną;
- organizację uczestnictwa Polski w europejskich konferencjach z zakresu polityki jakości;
- wdrożenie CAF w 70 urzędach oraz podejścia procesowego w 4 urzędach;
- organizację szkoleń i seminariów z zakresu polityki jakości;
- badania i publikację raportów.

Oczekuje się, iż rezultaty realizacji projektu przyczynią się do upowszechnienia stosowania kompleksowego zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej, dzięki połączeniu różnorodnych form wsparcia, identyfikacji i rekomendacji kluczowych aktorów polityki jakości oraz współpracy z innymi podmiotami współtworzącymi tę politykę, a także dzięki objęciu projektem urzędów administracji rządowej z terenu całego kraju.

⁴ Na podstawie: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>

1.4. Cel pracy i hipotezy badawcze

Cel główny:

Celem ramowym jaki został postawiony przed realizacją badań jest zdiagnozowanie stanu zarządzania polityką jakości w administracji rządowej pod koniec realizacji tego projektu z uwzględnieniem wpływu na funkcjonowanie urzędów administracji rządowej, poprzez ocenę kapitału intelektualnego jako determinanty jej realizacji.

Powyższy cel osiągnięto skupiając się na uszczegółowieniu jakości i czynnikach ją kształtujących, nie tylko z perspektywy systemów czy zasad zarządzania jakością, ale również czynników jakości z perspektywy nowoczesnych standardów organizacji i zarządzania ocenianych przez codzienny wymiar pracy urzędów administracji publicznej.

Cele szczegółowe:

1. Identyfikacja potrzeb administracji w zakresie zarządzania jakością.
2. Identyfikacja zjawisk, wpływających pozytywnie oraz negatywnie na zarządzanie jakością w administracji.
3. Identyfikacja potrzeb administracji rządowej w odniesieniu do modelu zarządzania jakością, jaki może być stosowany w administracji rządowej.
4. Diagnoza stanu i kondycji zarządzania przez jakość w administracji rządowej.
5. Zebranie rekomendacji dla kierownictwa urzędów, w kontekście uprawnień i doskonalenia systemów zarządzania.

Na podstawie zebranych dowodów i przeprowadzonych obserwacji, poniżej zaprezentowano hipotezy badawcze dotyczące potencjału polskiej administracji w zakresie zarządzania jakością. Hipotezy te, skupione zostały głównie w obszarze jakości kapitału intelektualnego urzędów, jako podstawowego czynnika, decydującego o jakości pracy urzędu w ogóle.

Hipotezy badawcze:

- H1. Pracownicy administracji mają precyzyjnie określone obowiązki oraz zakres swych zadań.
- H2. Procedury obowiązujące w urzędach są odpowiednie i czytelne.
- H3. W odniesieniu do każdego urzędu zdefiniowano pojęcie jakości.

- H4.** Obserwowane jest zaangażowanie kierownictwa urzędów w doskonalenie jakości poprzez motywowanie podwładnych.
- H5.** Kierownictwo urzędu posiada konkretną wizję budowanego systemu zarządzania jakością.
- H6.** Kierownictwo urzędu rozumie jakie są cele działań projakościowych.
- H7.** Możliwa jest identyfikacja silnych i słabych stron urzędu w odniesieniu do zarządzania jakością.
- H8.** Projekt wpływa na poprawę standardów zarządzania jakością w administracji.
- H9.** Istnieje potrzeba po stronie kierownictwa urzędów rekomendowania modelu zarządzania jakością, odpowiedniego dla administracji.

Postawione hipotezy badawcze, jako stwierdzenia, co do których istnieje pewne prawdopodobieństwo, że stanowiąc będąc one prawdziwe rozwiązanie postawionego problemu, wynikają z problemu zarządzania jakością w obszarze jakości kapitału intelektualnego organizacji.

Oparcie hipotez o paradygmaty nauk organizacji i zarządzania, pozwala na rozszerzenie zakresu badania i analizy czynników wpływających na zarządzanie jakością w administracji publicznej. Hipotezy od I do III bezpośrednio powiązane są z kapitałem strukturalnym wchodzącym w zakres kapitału intelektualnego. Hipotezy IV do VI związane są bezpośrednio z drugą składową kapitału intelektualnego, jaką jest kapitał ludzki.

Hipotezy VII do IX powiązane są z organizacją, jako samodzielnym podmiotem, który może charakteryzować się nadrzędnymi cechami istotnymi z punktu widzenia zarządzania jakością. Hipotezy te, korespondują bezpośrednio z celami badania, które koncentrują się wokół czynników wpływających na zarządzanie jakością w organizacji. Czynniki te skoncentrowane wokół kapitału ludzkiego i strukturalnego jako opisującego jakość kapitału intelektualnego uzupełnione o warstwę organizacyjną pozwolą na udzielenie odpowiedzi w zakresie zjawisk jakie w obszarze zarządzania jakością można zaobserwować. Odpowiedzi te stanowiąc będąc podstawę do rekomendacji kończących badania oraz materiał do samodzielnej analizy dla przedstawicieli urzędów, zainteresowanych budowaniem i doskonaleniem systemów zarządzania jakością.

W celu weryfikacji hipotez oraz osiągnięcia celów badania wykorzystano różne metody i techniki badawcze. Szczegółowy opis metody badawczej zaprezentowany został w kolejnym podrozdziale (3.1.3. Opis metody badawczej).

1.5. Założenia i zakres pracy

Zgodnie z postawionymi celami badania wyniki raportu końcowego mogą stać się inspiracją dla kierownictwa tych urzędów do dalszych usprawnień w zakresie zarządzania jakością, a także mogą stanowić istotne źródło informacji dla instytucji kształtujących politykę zarządzania jakością w administracji rządowej.

Koncepcja badań w ramach pierwszego oraz drugiego etapu pozwala na identyfikację związku w zakresie realizacji polityki jakości w urzędzie oraz stosowania określonego modelu (narzędzi, zasad) zarządzania jakością. Uzyskane wnioski powinny pozwolić na określenie, że w zakresie zarządzania polityką jakości w administracji determinantem jest świadomość kierownictwa i pracowników. Wybrane modele powinny być preferowane przez bezpośrednich zainteresowanych jako niosące większe prawdopodobieństwo efektywności, w oparciu o ich znajomość oraz świadomą decyzję kierownictwa urzędu.

Podczas analizy modelu zarządzania jakością, przyjęte zostało założenie, że każda organizacja charakteryzuje się systemowością działania. Systemowość pracy wynika ze starannie opracowanych procedur lub jest pochodną przyzwyczajęń i nieformalnych ustaleń jakie przyjęto w urzędzie. Wobec powyższego, o systemowości działania można mówić zawsze, nawet jeśli system ten charakteryzuje się znaczną niedoskonałością. W zakresie polityki jakości przyjęte zostało, że przejawia się ona w wartościach organizacji i jej członków, a nie jest jedynie „dokumentem na ścianie”. Stąd można mówić o polityce jakości w przypadku urzędu, który nie opracował jej w sposób formalny, ale charakteryzują jego pracę postawy i wartości, wpływające na jakość, postrzeganą z perspektywy klienta.

W kontekście tego efektu badania, możliwe będzie postawienie tezy, że na potrzeby zarządzania jakością powinna być rekomendowana metoda CAF, standardy ISO 9001, czy IiP (Investors in People) bądź, że decyzje w zakresie wyboru i preferencji modelu powinno się pozostawiać urzędowi decydującemu się na doskonalenie zarządzania jakością.

Zgodnie z celem badania, istotnym zagadnieniem podstawowym w prezentowanym raporcie, jest określenie determinantów jakości administracji rządowej. W tym celu proponowane podejście ukierunkowane jest na analizę i ocenę jakości Kapitału Intelktualnego urzędów. Koncepcja ta zbieżna jest zarówno z metodą CAF, jak i zasadami zarządzania wynikającymi z wymagań norm serii ISO 9001. Zgodnie z powyższym, zarządzanie jakością stanowi pole wzajemnych relacji zaangażowania i kompetencji kierownictwa oraz świadomości i kompetencji, w tym motywacji personelu. Obszar ten, na potrzeby niniejszego raportu, został określony jako jakość kapitału intelektualnego, który stanowią pracownicy i kierownictwo urzędów. Wyjściowe założenie stwierdza, że ogólnie pojęta jakość stanowi pochodną (jest wynikiem) interakcji następujących czynników:

- Człowiek – (kapitał intelektualny urzędu);
- Maszyna – (wyposażenie infrastrukturalne urzędu);
- Metoda – (przyjęte procedury, zasady działania i postępowania);
- Materiał – (jakość legislacji, jako podstawowy materiał pracy urzędnika)⁵.

Każdy z wymienionych powyżej czynników znajdzie swój wpływ na realizację, bądź brak właściwej realizacji polityki jakości w urzędzie. Niemniej przyjąć należy, że ocena wyposażenia urzędów w sprzęt, urządzenia i infrastrukturę wychodzi poza zakres niniejszych badań. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do jakości legislacji, której ocena, jeśli miała by być robiona, wymaga oddzielnego, kompleksowego badania.

Istotą badania w zakresie realizacji polityki jakości w urzędach administracji rządowej powinny zatem pozostać czynniki nań wpływające, skupione wokół zagadnień takich jak Człowiek oraz Metoda. Metoda w pewnym zakresie poddana została analizie i ocenie w pierwszym etapie przedmiotowego projektu, kiedy to dokonano diagnozy modelu zarządzania jakością.

W kontekście celów drugiego etapu badania czynnikiem zasadniczym wydaje się Człowiek, a precyzując, jakość kapitału intelektualnego skupionego w urzędach administracji rządowej.

Przez indywidualny kapitał ludzki rozumie się ogół specyficznych cech i właściwości ucieleśnionych w człowieku (wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywacja), które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów pracownika. Nie można oddzielić kapitału ludzkiego od człowieka⁶.

Podkreślić należy, iż próba diagnozy stanu zarządzania polityką jakości w administracji rządowej poprzez ocenę jakości kapitału intelektualnego jako czynnika determinującego realizację polityki jakości w organizacji, będzie stanowiła nowatorskie, nie spotykane powszechnie podejście do problemu jakości. Stanowi ona pochodną koncepcji zarządzania, skupionych wokół zarządzania wiedzą oraz wokół zarządzania zaufaniem. W większości przypadków, badacze kapitału intelektualnego skupiają się na jego wartości, co nie wyczerpuje zagadnienia. Dla przykładu, osoba o bardzo wysokich kwalifikacjach, nie związanych z zakresem wykonywanych obowiązków z całą pewnością stanowi o wartości kapitału intelektualnego. Z drugiej strony, niekoniecznie musi przyczyniać się do podnoszenia jakości tegoż kapitału, jeśli jej zakres obowiązków nie jest związany z posiadaną wiedzą i kwalifikacjami, a motywacja oraz zaangażowanie tej osoby będą na niskim poziomie.

⁵ Luczak J., Matuszak-Flejszman A., *Metody i techniki zarządzania jakością*, s. 98.

⁶ Red. Król H., Ludwiczynski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, s. 114.

Wyniki badań zmierzają nie tylko do wniosków skupionych w obszarze tworzenia procedur postępowania. Podkreślić należy, że prawdopodobna jest teza, iż procedury nie stanowią o powszechnej ocenie jakości urzędów. Urząd administracji rządowej stanowi specyficzną organizację, w której zasady postępowania określone są przepisami prawa. Nie będzie zatem prawdziwa teza, znajdująca zastosowanie w przypadku przedsiębiorstw, że czynnikiem negatywnie wpływającym na jakość jest brak procedur operacyjnych. Podjęte przez wiele urzędów kroki związane z wdrożeniem standardów zarządzania oraz przepisy prawa, określają zasady postępowania pracownika na stanowisku urzędniczym.

Potencjalny brak świadomości urzędnika w zakresie obowiązujących go procedur, brak zaangażowania, czy ogólnie niska orientacja na jakość pracy urzędu, mogą być pochodną jakości kapitału intelektualnego w tymże urzędzie. Wyniki badania pozwolą na planowanie rozwoju kapitału intelektualnego urzędu, pod kątem doskonalenia jego jakości oraz na świadome prowadzenie polityki w zakresie szkoleń, narzędzi motywacyjnych, systemu ocen pracowniczych, standardów obsługi klienta, etc.

Jedną z przeszkód, na jakie napotykają instytucje wdrażające TQM, jest brak uwzględnienia przez nie faktu, iż każde przedsiębiorstwo i jego otoczenie są od siebie różne, co z kolei powoduje, iż każdy projekt implementacji Kompleksowego Zarządzania Jakością ma charakter ściśle indywidualny⁷. Istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że przytoczona obserwacja trafna jest w odniesieniu do urzędów administracji państwowej.

Przyjęto na potrzeby badania, iż jakość kapitału intelektualnego to suma logiczna iloczynów czynników jakości owego kapitału oraz wagi, jaką dla danego czynnika należy przyjąć. Wagę staramy się określać przyjmując punkt widzenia klienta.

Na kapitał intelektualny składa się suma kapitału ludzkiego (talent), kapitału strukturalnego (własność intelektualna, metodologie, oprogramowanie, dokumenty itp.) oraz kapitału klienta (powiązania z klientami)⁸.

Czynniki jakości kapitału intelektualnego to np.: wiedza, kwalifikacje, kultura osobista, zaangażowanie i motywacja w codziennej pracy.

$$Q = xA + yB + \dots + zC$$

{x,y,z} – wagi czynników jakości;

{A,B,C} – zidentyfikowane czynniki jakości.

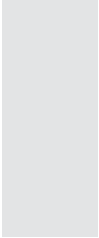
Niniejsze badanie nie zostało ukierunkowane na szczegółową identyfikację

⁷ Bednarek M., *Ciągłe doskonalenie systemów zarządzania*, s. 129.

⁸ Red. Król H., Ludwicyński A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, s. 95.

czynników jakości oraz ich wag, traktując powyższe zagadnienie, jako indywidualne w odniesieniu do każdej konkretnej organizacji. Przedmiotem badania jest natomiast diagnoza, dotycząca świadomości urzędów administracji rządowej w kontekście czynników determinujących jakość oraz ich wag o ogólnej ocenie jakości w odniesieniu do organizacji. W tym kontekście można powiedzieć, że:

- możliwa jest identyfikacja czynników kształtujących jakość kapitału intelektualnego;
- możliwe jest dążenie do określenia wagi tych czynników, przy wykorzystaniu informacji klienta;
- jakość kapitału intelektualnego jest czynnikiem kluczowym decydującym o kompleksowym pojmowaniu i ocenie jakości.



2. Charakterystyka problematyki zarządzania jakością w kontekście zarządzania w administracji publicznej

2.1. Stan zarządzania w polskiej administracji rządowej

Punktem wyjścia do określenia wymaganych usprawnień w zakresie funkcjonowania administracji rządowej jest jej diagnoza, czyli zidentyfikowanie potencjału (mocnych stron), ograniczeń i problemów (słabych stron) oraz szans i zagrożeń. Nadrzędnym celem procesu upowszechniania zarządzania jakością jest uzyskanie efektu w postaci zmiany modelu zarządzania urzędami administracji rządowej. Warto więc przyjrzeć się, jaki model zarządzania obecnie dominuje w otoczeniu polskiej administracji i w niej samej. Obecnie brak jest kompleksowych opracowań i analiz umożliwiających dokonanie diagnozy i kondycji stanu zarządzania polskiej administracji.

Niemniej na podstawie dostępnych wyników badań i ekspertyz, jak i prowadzonych obserwacji można stwierdzić, że:

OGÓLNY OBRAZ ORGANIZACJI

Postrzeganie administracji rządowej przez społeczeństwo:

- w opinii społeczeństwa sposób działania urzędów z roku na rok ulega ciągłej poprawie (m.in. terminowość i szybkość działania, ukierunkowanie na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawna obsługa klientów)⁹,
- obserwuje się pozytywne zmiany w administracji rządowej na przestrzeni

⁹ Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce, Raport z badania sondażowego dla MSWiA, CBOP, grudzień 2007.

ostatnich lat – usprawnienie narzędziowe wykonywanych zadań, komputeryzacja, informatyzacja, zastosowanie podpisu elektronicznego, wydłużone godziny pracy urzędów; poprawie ulega funkcjonowanie urzędów – duży nacisk kładzie się na jakość pracy biur obsługi klienta, szkolenia z zakresu jego obsługi, regulacje antykorupcyjne; budowaniu korzystnego wizerunku i zaufania społecznego służą też liczne inicjatywy, np. organizowane przez wiele urzędów tzw. dni otwarte.

Perspektywa urzędu:

- zmiany w regulacjach prawnych i otoczeniu politycznym służby publicznej nie sprzyjają podnoszeniu efektywności jej funkcjonowania i rozwojowi zawodowemu urzędników – pracę utrudniają skomplikowane i niejednoznaczne przepisy, brak poczucia spójności organizacyjnej, brak klarownej misji urzędów,
- kultura organizacyjna panująca w urzędach administracji rządowej w Polsce ma zazwyczaj charakter autorytarny, rzadko partycypacyjny i zachęcający do podejmowania samodzielnych decyzji i inicjatyw¹⁰,
- istnieje niski potencjał administracji rządowej w sferze zarządzania strategicznego – tworzeniu wizji, wdrażaniu oraz ocenie polityk i programów publicznych¹¹; brak długookresowego i strategicznego myślenia w zakresie idei dobrego rządzenia,
- ograniczone jest wykorzystanie nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżety zadaniowe).

OCENA JAKOŚCI PRACOWNIKÓW

- według sondaży społecznych urzędnicy są kompetentni, życzliwi, dokładni i sumienni¹²,
- częste niedostosowanie planów szkoleniowych do rzeczywistych potrzeb urzędników¹³,

¹⁰ Ledzion B., Olejniczak K., Pander W., *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, CASE-Doradcy Sp. z o.o. oraz EGO s.c. na zlecenie KPRM, Warszawa 2009, s. 45.

¹¹ Tamże, s. 53.

¹² Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce..., s. 14.

Do najlepiej ocenianych aspektów pracy urzędników należą: kompetencja oraz życzliwość. Ponad 60% ankietowanych uważa, że znają się oni na swojej pracy i są kompetentni, a niespełna 20% jest przeciwnego zdania. Według niemal 60% badanych urzędnicy są życzliwi, a 27% prezentuje pogląd przeciwny. Zdaniem 44% respondentów urzędnicy pracują rzetelnie, dokładnie i sumiennie, a przeciwnego zdania jest 38% badanych. Z opinii, że urzędnicy są nastawieni na rozwiązywanie spraw klientów niż na własną wygodę pracy zgadza się 44% badanych, a nie zgadza 42%.

¹³ Zgodnie z przeprowadzoną analizą potrzeb szkoleniowych pracowników KSC najczęściej zgłaszaną potrzebą są szkolenia z zakresu umiejętności obsługi klienta przez pracowników na stanowiskach pracy do tego delegowanych, konieczność poprawy efektywności komunikacji wewnątrz urzędu, organizacji czasu pracy, wzrost asertywności, umiejętność zarządzania stresem, umiejętność współpracy w zespole, kreatywność

- istnieje negatywna ocena systemu motywacyjnego wśród urzędników administracji rządowej: system jest nieprzejrysty, nie motywuje pracowników do efektywnej pracy, w tym niska jest dynamika wzrostu płac w sektorze publicznym¹⁴,
- niska ocena finansowych i pozafinansowych czynników motywacji przez urzędników oraz malejące poczucie pełnienia misji służby publicznej,
- obserwuje się wysoką fluktuację zatrudnienia pracowników KSC¹⁵.

OCENA JAKOŚCI KIEROWANIA

- w odniesieniu do kierownictwa urzędów obserwowane są istotne luki kompetencyjne w zakresie umiejętności menedżersko-przywódczych i koncepcyjnych¹⁶, w zakresie potrzeb szkoleniowych uznanych za priorytetowe przez osoby piastujące stanowiska kierownicze dla realizacji własnych zadań uznano: szkolenia z zakresu umiejętności menedżerskich, następnie wiedzy fachowej, dalej umiejętności koncepcyjnych, komunikacyjnych i na końcu umiejętność pracy w zespole; z punktu widzenia podległych pracowników nacisk powinien być kładziony na budowanie i doskonalenie kompetencji z zakresu przywództwa, zarządzania zasobami ludzkimi, koordynacji działań, motywowania oraz sporządzania ocen pracowniczych¹⁷,
- z punktu widzenia pracowników relacje z bezpośrednimi przełożonymi można określić jako bardzo dobre¹⁸, kierownicy coraz chętniej delegują uprawnienia i odpowiedzialność na pracowników niższego szczebla¹⁹.

i umiejętności analityczne dla stanowisk pracy niezwiązanych z zarządzaniem (więcej: Piekłus I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A., *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.*, Warszawa, listopad 2008 r., s. 30).

¹⁴ *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej*, 2005 r

¹⁵ Na podstawie uzyskanych przez DSC danych, w 2007 r. szacunkowa fluktuacja zatrudnienia w Korpusie Służby Cywilnej wyniosła 12,8%; szczególnie trudna sytuacja wystąpiła w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, w których poziom fluktuacji wyniósł ponad 20%

¹⁶ Piekłus I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A., *Analiza potrzeb ...*, s. 30, 66.

¹⁷ Tamże, s. 30.

¹⁸ Zgodnie z wynikami Badania dotyczącego motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej (PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Warszawa 2005) badani deklarują, że przełożeni znają ich możliwości i potencjał oraz potrafią te umiejętności właściwie wykorzystać. Najwięcej badanych deklaruje, że przełożony zna ich możliwości i potencjał (86%) oraz potrafi te umiejętności właściwie wykorzystać (78%). Duży odsetek badanych twierdzi też, że ich przełożony zawsze dotrzymuje obietnic udzielanych pracownikom (72%), a także docenia dobrze wykonaną pracę (70%). Badani twierdzą również, że ich przełożony interesuje się opiniami odnośnie spraw istotnych dla ich pracy (68%), zna potrzeby szkoleniowe swoich podwładnych (67%), często rozmawia z nimi na temat pracy, za którą są odpowiedzialni (63%) i zachęca do proponowania własnych rozwiązań (62%), badani otrzymują też od niego informację zwrotną dotyczącą oceny ich pracy (61%). Wysoko oceniona została także umiejętność organizacji pracy przez przełożonego: dobra organizacja pracy w czasie (62%), sprawiedliwy (60%) i wydajny (59%) podział pracy. Badani twierdzą również, że ich przełożeni właściwie reagują na niską jakość pracy (61%) i potrafią skutecznie wprowadzać zmiany (60%) oraz pomagają pracować efektywnie (59%).

¹⁹ Trzech na czterech badanych dysponuje uprawnieniami pozwalającymi na podejmowanie szybkich decyzji dotyczących sposobu wykonywania przez nich swoich zadań. Co dziesiąty pracownik deklaruje, że podejmuje takie decyzje samodzielnie bez konsultacji z przełożonym, a 66% – samodzielnie, ale po zaakceptowaniu tej decyzji przez przełożonego. 16% deklaruje, że tego typu decyzje podejmowane są przez przełożonego po uprzedniej rozmowie z pracownikiem (źródło: *Badania dotyczące motywacji...*).

ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ

W Polsce „moda na jakość” rozpoczęła się w 1999 roku (po reformie administracji samorządowej). W pierwszych czterech latach wdrożono ok. 80 systemów jakości. Urząd Miasta w Dzierżoniowie jako pierwsza jednostka administracji publicznej w kraju uzyskał Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO-9002:1994, w 2002 r. potwierdził zgodność działającego systemu z normą PNEN-ISO 9001-2001, jako pierwszy w kraju otrzymał również certyfikat metodyki zarządzania projektami PRINCE 2.

W 2006 roku 211 urzędów administracji samorządowej posiadało wdrożone systemy zarządzania jakością według norm ISO 9001:2000. System zarządzania jakością według norm ISO posiadało 9% wszystkich starostw powiatowych oraz 6% urzędów miast i gmin. Spośród 16 istniejących urzędów marszałkowskich aż 8 miało wdrożony system, w tym urząd z województwa małopolskiego system zintegrowany²⁰.

Urzędy administracji publicznej mają dzisiaj wszelkie możliwości do tego, aby wykonać kolejny krok na drodze do doskonalenia jakości. Już dzisiaj wiele z nich zabiega o miano najlepszych urzędów w Europie i wdraża model doskonałości EFQM (np. Urząd Miasta Gliwice).

Zmiany polskiej administracji na przestrzeni ostatnich 20 lat miały swe źródła wewnątrz (kraju i sektora publicznego) lub wynikały z czynników zewnętrznych. Przekształcenia te miały różny charakter. Część z nich, wprowadzanych było chaotycznie, inne ewolucyjnie, co nie zawsze znaczyło, że w sposób zaplanowany i skoordynowany. Inne się wdrażane były w wyniku „przemocy strukturalnej” jako wynik konieczności dostosowania się do zewnętrznych wymogów. Niekiedy działania te nie były wynikiem nacisków, lecz samodzielną decyzją o podjęciu zmian imitacyjnych adaptujących wzorce z innych państw.

Analizując skutki tych zmian nie sposób nie zauważyć, że występowało tu zjawisko „podwójnej pętli”. Administracja jako podsystem państwa reaguje na zmienne otoczenie. Tym samym mamy do czynienia z ciągłą presją reformatorską wywieraną przez różne instytucje i grupy obywateli. To dostosowywanie się administracji ma charakter działania „wiecznie spóźnionego”. A to w wyniku prostego mechanizmu owej pętli: rozwiązania instytucjonalne projektowane i wdrażane w wyniku presji otoczenia są anachroniczne już w chwili uruchomienia. Bowiem w tym czasie zmianie uległo otoczenie.

Polska ścieżka rozwoju administracji jest odmienna od tej, którą przeszły administracje publiczne krajów wysokorozwiniętych. W ich przypadku rozwiązania wyprowadzane w kolejnych etapach funkcjonowania państwa nawarstwiały się. Tym samym proces kształtowania się administracji przebiegał ewolucyjnie i formowała się konstrukcja, w której poszczególne elementy są ze

²⁰ Bugdol M., *Zarządzanie Jakością ...*, s. 64.

sobą powiązane, tworząc określony porządek organizacyjny i ład systemowy. Odpowiedź na pytanie o model jaki powinien zostać zastosowany jest tym bardziej trudna, bo nie jest możliwe proste skopiowanie modelu obowiązującego np. w państwach Unii.

Po pierwsze, nie ma dziś w Europie jednego modelu administracji, lecz wiele uzupełniających się koncepcji, a debata o wzorcach zarządzania państwem toczy się nieustannie. Po drugie, nie jest też możliwa prosta droga polegająca na ominięciu pewnych stadiów wdrażania i skorzystanie z doświadczeń innych bez konieczności powtarzania ich błędów. Taka droga wymaga niezwyklej mobilizacji programowej, odpowiedzialnego przywództwa i doskonałej sprawności politycznej, które razem umożliwią rozpoznanie jakie stadia ominąć.

Pomimo wielu zmian, reform opartych o różne koncepcje i paradygmaty, nie można wskazać jednego dominującego modelu zarządzania administracją publiczną. Korzystając z dostępnej wiedzy²¹ można wskazać na trzy modele obecne, choć w różnym stopniu, w każdej z nowoczesnych administracji. Są to:

- model klasycznej administracji typu weberowskiego;
- model NPM (ang. New Public Administration) – menedżerskiego zarządzania
- model NPG (ang. New Public Governance) – partycypacyjnego zarządzania publicznego.

Z punktu widzenia kierunków w jakim powinien podążać proces doskonalenia systemów zarządzania jakością ważne jest określenie kluczowych pól²² tych modeli. Zastosowanie systemów i modeli zarządzania jakością powinno wspierać rozwój zdolności polskiej administracji na tych polach. I to niezależnie który model okaże się w niej dominujący. Pola te to:

- pomiar wyników działań administracji i nastawienie na zarządzanie poprzez rezultaty;
- stosowanie rozwiązań tzw. budżetu zadaniowego oraz procesów ewaluacji;
- rozwój sfery zwanej zarządzaniem wiedzą i procesami uczenia się („uczenia się organizacji”²³);

²¹ Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004; Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi w: Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej* [red.] Jacek Czaputowicz, EIIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008; *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, [red.] Bożena Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008; Hauser J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, Wydawnictwo Scholar; Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, Wydawnictwo Adam Marszałek.

²² Wykorzystano zestawienie jakiego dokonano w ww. pracy dot. Ewaluacji trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

²³ Patrz rozważania dot. inteligentnych organizacji:

Kamiński Z. Antoni, *Administracja publiczna we współczesnym państwie* [w:] *Administracja publiczna*.

- rozwój umiejętności kierowniczych, szczególnie tych pozwalających menedżersko podchodzić do realizowanych zadań, jak i kształtujących oraz wzmacniających cechy charakterystyczne dla liderów (umiejętność animacji działań zespołów, prowadzenie otwartego dialogu, motywowanie do zmiany).

System zarządzania jakością oparty o wymagania normy ISO 9001 oraz model CAF staje się w tej perspektywie znaczącym narzędziem wspierającym pożądane kierunki rozwoju administracji. Wymagania normy ISO i kryteria modelu CAF, akcentujące potrzebę stałego pomiaru organizacji, nowoczesnego przywództwa i kształtowania procesów pozyskiwania i zarządzania informacjami o otoczeniu, są tym samym właściwym narzędziem do planowanych zmian.

Obecnie administracja publiczna dysponuje znaczącym potencjałem pozwalającym dokonać jakościowej zmiany sposobu jej działania. Takie procesy jak Ocena Skutków Regulacji, mechanizmy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora publicznego, rozwijające się procesy ewaluacji polityk publicznych, mechanizm tworzenia budżetu zadaniowego, czy też dobrze rozpoznane deficyty jakie występują w obszarze tzw. *good governance* to tylko główne inicjatywy dające impuls do zmiany. Różnego typu badania i analizy wskazują na rozłączny charakter tych inicjatyw.

Diagnostując stan zarządzania jakością w polskiej administracji nasuwa się wniosek, iż istnieje znaczący potencjał jakim są organizacje i zespoły ludzkie, które podjęły różnego typu inicjatywy z zakresu zarządzania jakością. Podobnie jak w odniesieniu do ww. inicjatyw i to zjawisko funkcjonuje jako odrębne, niepowiązane z innymi, działanie na rzecz modernizacji administracji.

Z realizacji I etapu badań wynika, iż zjawisko jakim jest stosowanie systemów i modeli zarządzania jakością nie jest marginalne. Wiadomo, że nie jest to zjawisko na tyle powszechne by móc powiedzieć o tym procesie, że jest wszechobecny w praktyce działania administracji. Chodzi tu zarówno o liczebność organizacji które stosują te rozwiązania, a także o stan świadomości w tym zakresie jaki zaobserwować można wśród kadry urzędniczej. Jednak uzyskane wyniki nadal nie dają pełnego obrazu stanu zarządzania jakością w administracji (brak informacji o wszystkich organizacjach).

Ważnym krokiem powinno być pozyskanie pełnej informacji i stałe jej aktualizowanie. Po pakiecie uzyskanych danych widać, że uprawnione są pewne uogólnienia, ale ich istota nie jest na tyle duża, by mieć poczucie działania

Wyzwania w dobie integracji europejskiej [red.] Jacek Czaputowicz, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.

Boć J., *Ku inteligentnej administracji publicznej* [w]: Profesjonalizm w administracji publicznej, Białystok 2004, SEAP, Libra.

w oparciu o pełne i sprawdzone dane. Choćby w obszarze postaw, czy motywów jakie kierowały liderami i inicjatorami wprowadzania SZJ.

Ta sfera postaw i motywacji jest zupełnie nierozpoznana. Naturalne opory przed stosowaniem systemów zarządzania jakością mają zarówno ci, którzy ten proces realizują jak i ci, którym jest on przedstawiany jako możliwość usprawnienia zarządzania i powinny być zestawione z opiniami tych, którzy bezpośrednio doświadczyli owych procesów.

Na przykład wielce pouczające byłoby poprowadzenie badań i zweryfikowanie danych pozyskanych w 2003 r. przez Zakład Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego²⁴.

Kilka elementów stereotypowego poglądu, że „ISO jest dobre dla przedsiębiorstw, to dodatkowa biurokracja, proces wdrożenia zakłóca normalny rytm pracy”, zostało w tych badaniach zakwestionowanych. I tak okazało się, że na przyrost biurokracji po wdrożeniu SZJ wskazywało 10 % badanych, największą korzyścią okazała się poprawa jakości obsługi klientów.

A czy wdrażanie utrudnia funkcjonowanie urzędów? „Tak” -twierdziło wówczas 5% badanych.

Wyniki badań z opiniowanej diagnozy przynoszą pewne dane, ale są one bardziej informacjami o ogólnym stanie świadomości kadry kierowniczej. Nie są wprost użyteczne jako dane wyjaśniające postawy wobec SZJ.

W szczególności zestawienie wyrażanych oczekiwań, jakie obywatele formułują pod adresem administracji z postawami pracowników administracji, ukazuje okoliczności w jakich odbywa się ewolucja procesów zarządzania sektorem publicznym.

Biorąc pod uwagę tylko jeden pakiet danych²⁵ o oczekiwaniach obywateli pod adresem urzędów i urzędników, warto podkreślić, że najlepiej ocenianym aspektem pracy jest prokliencka postawa administracji, nakierowanie na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Takiego zdania było 48% ankietowanych, o kilka punktów procentowych więcej niż w roku 2006.

Wysoko oceniono takie aspekty pracy urzędników, jak: kompetencja oraz życzliwość, co wskazuje 60% ankietowanych oraz rzetelność, dokładność, sumienność, „nakierowanie na rozwiązywanie spraw klientów” – 44% badanych. Zdaniem 40% ankietowanych urzędnicy pracują z zaangażowaniem i poświęcają

²⁴ Bugdol M., Krawczyk T., *Ocena systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*, Problemy Jakości, 2003, nr 10

²⁵ Badania - „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce”, wśród reprezentatywnej grupy 870 dorosłych mieszkańców Polski przeprowadziło w dniach 28 listopada – 5 grudnia 2007 r. Centrum Badań Opinii Społecznej.

dużo czasu interesantom. Odmiennego zdania jest taka sama liczba uczestników sondażu. Mimo niejednoznacznej oceny pracy urzędników, w stosunku do wyników sondażu z 2006 r. widać znaczną poprawę.

Dane te pozwalają na stwierdzenie, iż realizowany od ponad 9 lat proces upowszechniania w administracji SZJ znalazł swe odbicie w opiniach obywateli. Jednocześnie taki stan rzeczy skłania do stwierdzenia, że główną osią działań administracji powinno być stałe badanie satysfakcji obywateli by móc jak najlepiej zaspokoić ich oczekiwania. Tym samym SZJ, jako narzędzie kładące nacisk na poznanie oczekiwań klienta administracji i zarządzanie nakierowane na zaspokojenie tych oczekiwań, powinno być jak najlepiej wykorzystywane.

2.2. Przebieg I etapu badania oraz jego wyniki

2.2.1. Metodologia pierwszego etapu badań

Metodologia badania

Ze względu na brak kompleksowych raportów i analiz umożliwiających dokonanie diagnozy stanu polskiej administracji, w tym – w zakresie modelu zarządzania polityką jakości, badanie w ramach pierwszego etapu realizacji zamówienia miało charakter spisu. Taka forma badania, docierającego do wszystkich urzędów administracji rządowej, pozwoliła na zdiagnozowanie istniejącej tam sytuacji oraz zidentyfikowanie potrzeby administracji rządowej w zakresie wsparcia polityki zarządzania jakością. Raport z pierwszego etapu badania stanowił opracowanie początkowe, tj. prezentował analizę istniejącego w urzędach administracji rządowej modelu zarządzania jakością w momencie rozpoczęcia wdrażania projektu.

W celu uzyskania wiarygodnych wyników, badania literaturowe (Desk Research) uzupełniono o pozyskanie i analizę danych pierwotnych w drodze badania ilościowego techniką CAWI. Badanie CAWI (z ang. Computer Assisted Website Interview) jest metodą badania kwestionariuszowego prowadzonego za pośrednictwem Internetu (kwestionariusz do samodzielnego wypełnienia przez respondenta). Ostateczny wzór kwestionariusza wykorzystanego w pierwszym etapie badania przedstawiony został w Załączniku 4 do niniejszego raportu.

Przebieg badania i próba badawcza

Kwestionariusz został skierowany do wszystkich (ok. 2300) urzędów administracji rządowej w Polsce. Ogółem uzyskano 720 odpowiedzi na ankietę, co stanowi ok. 31,3% zwrotów w stosunku do liczby kwestionariuszy skierowanych do urzędów. Biorąc pod uwagę specyfikę badania realizowanego metodą CAWI (przy zastosowaniu której liczba zwrotów jest zwykle relatywnie niska), a także względnie

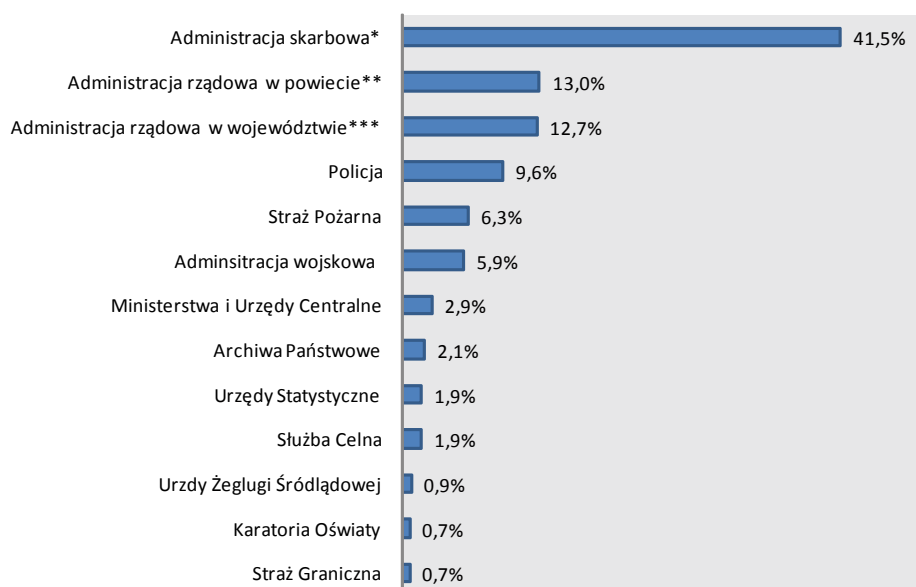
krótki czas realizacji badania oraz fakt, iż badanie było realizowane jeszcze w okresie wakacyjnym uznano, iż otrzymana liczba odpowiedzi jest zadowalająca dla dokonania ich analizy przy zastosowaniu metod statystycznych.

Bezpośrednio po zakończeniu procesu zbierania danych Wykonawca przystąpił do prac mających na celu weryfikację i uporządkowanie uzyskanych odpowiedzi. Ostatecznie proces weryfikacji i analizy statystycznej uzyskanych odpowiedzi został zakończony 5 października 2008 roku. Wówczas przystąpiono do opracowywania raportu z badania.

2.2.2. Główne wnioski

Badanie skierowane było do wszystkich 2300 urzędów administracji rządowej w Polsce. Odpowiedzi uzyskano od 720 urzędów, z czego ponad 40% stanowiły urzędy administracji skarbowej. Z pozostałych grup urzędów odpowiedzi napłynęły z zachowaniem proporcji pomiędzy liczbą odpowiedzi z danej grupy urzędów, a ogólną liczbą urzędów w tej grupie, w większości grup utrzymując się na poziomie średnim dla całego badania, tj. 30% zwrotu.

Wykres 1. Próba badawcza wg typu Urzędu (N=699).



* w tym Urzędy Skarbowe, Izby Skarbowe; ** w tym: Powiatowe Inspektoraty Weterynarii oraz Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego; *** w tym: Urzędy Wojewódzkie oraz Wojewódzkie Inspektoraty.

Źródło: opracowanie własne

Zamysłem przeprowadzonego badania było rozpoznanie aktualnego stanu administracji rządowej w Polsce w zakresie zarządzania jakością. Miało ono dostarczyć podstawowych danych ilościowych opisujących w tym zakresie urzędy administracji rządowej. Pod tym względem niniejsze badanie w pełni te cele zrealizowało.

Jednocześnie badanie dostarczyło materiału kluczowego dla opracowania koncepcji badania realizowanego w II etapie projektu, w tym do określenia jego zakresu, przedmiotu i struktury zagadnień badawczych, a także do poddania analizie całościowej metodologii badania z możliwością zwiększenia repertuaru zastosowanych sposobów badawczych poprzez poszerzenie ich o metody i techniki badań jakościowych.

Wyłaniający się z wyników badania stan polskich urzędów administracji rządowej w zakresie zarządzania jakością jest silnie zróżnicowany i niejednoznaczny. Przede wszystkim jedynie bardzo niewielki odsetek urzędów zdecydował się na opracowanie własnej strategii rozwoju, której elementem byłyby zagadnienia dotyczące polityki jakości. Jeszcze mniej urzędów podjęło jakiegokolwiek działania mające na celu wdrożenie systemów zarządzania jakością. Jednocześnie jednak wiele z nich skutecznie podjęło wysiłek wdrożenia systemów zarządzania jakością, przynajmniej w części swych struktur (np. w laboratoriach). Na szczeblu centralnym niektóre resorty podjęły kroki zmierzające do opracowania i wdrożenia spójnej polityki i strategii zarządzania jakością w ramach danego resortu. W tym celu – przy wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej – opracowywane są w resortach materiały informacyjne i podręczniki pozwalające urzędom podległym podjąć działania zmierzające do opracowania własnej – zgodnej ze strategią resortu w tym zakresie – polityki jakości i wdrożenia systemu jej zarządzania.

Największa liczba urzędów administracji rządowej wdrożyła systemy zarządzania jakością oparte na normie ISO. W chwili obecnej coraz częściej wdrażane są systemy zarządzania jakością, bardziej niż ISO dostosowane do potrzeb urzędów publicznych, a zbudowane w oparciu o metodę CAF.

Liczba wdrożonych przez urzędy administracji rządowej certyfikowanych systemów zarządzania jakością jest niska. Dodatkowo, część urzędów w roku 2006 przerwała prace nad wdrażaniem i odnawianiem systemów zarządzania jakością, co wynikało z dążenia do opracowania jednolitej i spójnej w ramach resortu polityki jakości. Przykładem takiej standaryzacji mogą być działania Ministerstwa Finansów, które dąży do ujednolicenia zasad zarządzania jakością w podległych jednostkach. Należy mieć nadzieję, że prace nad wdrażaniem i certyfikacją systemów zarządzania jakością zostaną wznowione i kolejne urzędy podejmą prace nad opracowaniem i wdrożeniem takiego systemu.

Badanie ankietowe pokazało, że stan wiedzy posiadanej przez urzędy administracji rządowej na temat zarządzania jakością jest raczej niski. Stąd podstawowym priorytetem w ramach działań zmierzających do podniesienia stanu zarządzania

jakością w urzędach powinien być bardzo szeroko zakrojony projekt szkoleniowy odpowiadający na zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe urzędów administracji rządowej w tym zakresie.

Badanie pokazało, że najwyższy procent urzędów, które wdrożyły systemy zarządzania jakością, występuje w grupie urzędów administracji centralnej. Równie wysoki procent urzędów posiadających wdrożone systemy zarządzania jakością, występuje w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego oraz w administracji skarbowej. W jednostkach organizacyjnych Policji poziom ten niemal dokładnie odpowiada średniej dla wszystkich urzędów administracji rządowej w całym kraju. W pozostałych grupach procent urzędów posiadających wdrożony system zarządzania jakością jest poniżej średniej krajowej.

Wiele urzędów zdecydowało się na samodzielne – bez wsparcia zewnętrznego – opracowywanie i wdrażanie systemu zarządzania jakością.

Badanie nie wykazało występowania istotnych statystycznie związków pomiędzy udziałem w strukturach współpracy urzędów w zakresie polityki jakości, a wdrażaniem przez nie systemów zarządzania jakością. Podobnie, nie stwierdzono związku pomiędzy uwzględnianiem przez urząd w działaniach kwestii dotyczących „dobrych praktyk”, a wdrażaniem systemów zarządzania jakością.

Jedynie w niewielkiej części urzędów utworzono odrębną komórkę ds. zarządzania jakością. Co charakterystyczne, znacznie więcej takich komórek organizacyjnych występuje w urzędach, które jeszcze nie posiadają wdrożonego systemu zarządzania jakością, niż w tych urzędach, w których taki system już wdrożono.

32% spośród urzędów objętych badaniem przeprowadziło analizę swoich potrzeb w zakresie zarządzania jakością. Analizy te realizowano różnymi metodami, własnymi siłami urzędu i przy wykorzystaniu firm zewnętrznych. Wyniki analizy wskazują, że zasadniczą potrzebę urzędów administracji rządowej w zakresie dotyczącym zarządzania jakością stanowią szkolenia, w tym w szczególności (w kolejności liczby wskazań przez urzędy) szkolenia:

- z zakresu praktycznego wdrażania norm SZJ;
- dla pełnomocnika ds. zarządzania jakością;
- w zakresie procedur związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania jakością;
- dla audytorów.

Wyniki przeprowadzonego badania potwierdziły, że kluczowe znaczenie dla budowania potencjału do wprowadzania w urzędach administracji rządowej polityki jakości mają obecnie szkolenia, a także zakrojona na szeroką skalę działalność informacyjna i popularyzatorska, która powinna promować wiedzę

z zakresu tej polityki, a także dawać podstawy do zbudowania wśród pracowników administracji rządowej zrozumienia, że doskonalenie jakości usług świadczonych przez urząd społeczeństwu leży w jego interesie.

Jednocześnie badanie pokazało, że poziom wiedzy z zakresu zarządzania jakością, nawet wśród osób, które w imieniu urzędu odpowiadały na ankietę, pozostawia wiele do życzenia. W tym kontekście wydaje się, że bardzo istotnym punktem programu szkoleniowego powinny być kursy adresowane do pełnomocników ds. zarządzania jakością. Szkolenia te powinny podnieść ogólną wiedzę pełnomocników z zakresu zarządzania jakością, a także powinny dostarczyć im wiedzy odnośnie zakresu ich zadań oraz roli.

Ze względu na fakt, iż niektóre resorty podejmują obecnie działania zmierzające do zbudowania spójnej, resortowej strategii polityki jakości, o którą oparta powinna być polityka zarządzania jakością podległych urzędów, wydaje się, że istotne znaczenie może mieć potrzeba wykształcenia resortowych trenerów/doradców z zakresu polityki jakości oraz opracowywania, budowania i wdrażania systemów zarządzania jakością. Wydaje się, że kwestia przygotowania grupy osób, które mogą pełnić rolę takich resortowych trenerów/doradców ds. polityki jakości może być istotną, choć jeszcze nie w pełni uświadomianą potrzebą urzędów administracji rządowej w zakresie zarządzania jakością.

Oprócz szkoleń, wśród istotnych potrzeb z zakresu zarządzania jakością badane urzędy administracji rządowej wskazywały także na inne kwestie:

- przeprowadzenie audytu instytucjonalnego;
- uzyskanie przez urząd dodatkowych etatów;
- wsparcie doradcze w przygotowaniu do opracowania i wdrażania systemu zarządzania jakością;
- opracowanie procedur związanych z systemem zarządzania jakością.

Wszystkie wskazane wyżej potrzeby mają istotne znaczenie dla realizacji polityki jakości w urzędach, a także są kluczowe dla opracowania i wdrożenia systemu jej zarządzania. Jeżeli polityka jakości w administracji rządowej ma być jednym z priorytetów, to wszystkie wcześniej wskazane potrzeby urzędów z zakresu zarządzania jakością powinny zostać zaspokojone. Wydaje się, że racjonalnym rozwiązaniem byłoby objęcie ich dużym projektem wsparcia publicznego finansowanym np. ze środków Unii Europejskiej.

2.3. Wybrane modele zarządzania jakością stosowane w administracji

2.3.1. ISO 9001

Standard zarządzania jakością, oparty o wymagania międzynarodowej normy ISO 9001, której najnowsze wydanie opracowane zostało w roku 2008, stanowi najbardziej rozpoznawalne oraz uniwersalne narzędzie budowania systemu zarządzania jakością w organizacji.

Międzynarodowe standardy zarządzania są ciągle poddawane rewizji i uaktualnieniu, ma to na celu ich zsynchronizowanie z najnowszymi tendencjami związanymi z upowszechnianiem się podejścia procesowego i dążenia do ciągłego doskonalenia w zarządzaniu.²⁶

Normalizacja jest przede wszystkim sztuką upraszczania, będącą rezultatem świadomych działań społeczeństwa zmierzających do zmniejszenia liczby rozwiązań. Prowadzi nie tylko do prostoty rozwiązań, lecz zmierza również do zapobiegania niepotrzebnej złożoności. (...). Samo opublikowanie normy ma małą wartość, jeśli norma nie zostanie wdrożona.²⁷

Popularność i powszechne stosowanie wspomnianej normy stanowią o jej sile, a zarazem są źródłem zagrożeń dla budowanych systemów zarządzania. Powszechność standardu sprawia, że nie jest trudne znalezienie specjalisty, wspierającego organizację w budowaniu systemu zarządzania jakością. Ważnym aspektem systemów jakości opartych o wymagania normy ISO 9001, jest ich certyfikacja przez niezależne podmioty – jednostki certyfikujące, nad którymi nadzór sprawują jednostki akredytujące. Spotykane są na rynku również podmioty, które udzielają certyfikacji bez posiadanej akredytacji, wydające tzw. certyfikaty nieakredytowane. Zapewne niesprawiedliwe byłoby jednoznaczne stwierdzenie niskiej jakości takich certyfikatów. Podkreślić należy wysokie ryzyko certyfikacji nieakredytowanej, jako nienadzorowanej przez nadrzędne podmioty. Ryzyko jakie pojawia się, może wynikać z niskiej wiarygodności audytorów, prowadzących certyfikację (brak nadrzędnych wymagań kompetencyjnych), ograniczanie ilości dni auditowych (ograniczanie kosztów certyfikacji) itp.

Zjawiska te są spotykane na rynku jednostek certyfikujących, na którym to pomimo nadzoru akredytacji, zaobserwować można bardziej, czy mniej rzetelne podmioty. Niemniej, ze względu na nadzór podmiotów akredytujących skala problemu nierzetelnej certyfikacji jest znacznie mniejsza.

Kolejnym zagrożeniem dla jakości, jaki wynika ze stosowania standardu ISO 9001, jest jego popularność. Na pierwszy rzut oka teza ta wydaje się absurdalna,

²⁶ Urbaniak M., *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, s. 17.

²⁷ Lock D. (red.), *Podręcznik zarządzania jakością*, s. 141.

ponieważ zdroworozsądkowo, popularność standardu powinna sprzyjać jego właściwemu rozumieniu i profesjonalnemu stosowaniu. Takie pozytywne aspekty również można zaobserwować. Obok nich jednak funkcjonuje niemało certyfikowanych systemów zarządzania jakością, które wiele wspólnego z nią nie mają. Z obserwacji niemal każdego audytora można pozyskać informacje o systemach zarządzania, które niczym szablon przeniesione zostały z organizacji do organizacji. Przyczyna takich zjawisk tkwić może w braku zaangażowania i świadomości po stronie kierownictwa organizacji wdrażającej system, braku specjalistów odpowiedzialnych za efektywne wdrożenie systemu zarządzania jakością i pozostawienie wdrożenia w rękach konsultanta, który nie ma w procesie wdrożenia z kim współpracować, braku świadomości po stronie pracowników organizacji wdrażającej system, czym on jest i czemu służy, czy wreszcie braku rzetelności po stronie konsultantów.

Zjawiska te przeważnie funkcjonują równolegle, prowadząc do wdrożenia, które może kończyć się pozytywną certyfikacją, ale nie prowadzi do podniesienia poziomu jakości. W organizacjach takich pojawiają się procedury, których nikt nie czyta i nie zna, formularze wypełniane przy okazji audytu, różnego rodzaju zapisy, których sensu nikt nie rozumie. W sytuacji takiej obserwowane jest zjawisko pogarszania poziomu jakości funkcjonującej w organizacji, wynikające z rozwijającej się niechęci pracowników do dokumentów i zapisów, na czym cierpią te, których sens i znaczenie jest istotne dla funkcjonowania.

W kontekście powyższego wprowadzenia można postawić pytanie, czy standard ISO 9001 jest odpowiedni, aby zastosować go w organizacji będącej podmiotem administracji publicznej?

Z całą pewnością tak, pod warunkiem realizacji wdrożenia w sposób świadomy, przy zapewnieniu zaangażowania kierownictwa organizacji, wychodzącego poza chęć szybkiej certyfikacji.

Niniejsza praca nie jest miejscem, w którym można dokonać szczegółowej analizy wymagań normy, niemniej kluczowe, wynikające z jej stosowania tezy przedstawić można następująco:

- wdrożenie systemu zarządzania jakością powinno być strategiczną decyzją organizacji. Na projektowanie i wdrożenie systemu zarządzania jakością mają wpływ i powinny zostać uwzględnione takie czynniki, jak: uwarunkowania organizacyjne, zmieniające się potrzeby, konkretne cele, dostarczane wyroby (rozumiane jako efekt procesów), stosowane procesy, wielkość i struktura organizacji;
- zastosowanie podejścia procesowego dotyczącego funkcjonowania organizacji. W podejściu procesowym uwzględnione powinny zostać aspekty zrozumienia i spełnienia wymagań oraz rozpatrywania procesów z punktu widzenia wartości dodanej, jaką generują, otrzymywania wyników

związanych z funkcjonowaniem procesów, ciągłego ich doskonalenia w oparciu o wiarygodne pomiary oraz uzyskaną informację zwrotną.

Wymagania opisane powyżej zawarte zostały we wprowadzeniu do normy. Na podstawie tego można wnioskować, że podjęcie decyzji o budowie systemu jakości, zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001, nie powinno rozpoczynać się od identyfikacji wymagań normy i tworzenia wymaganych dokumentów (praktyka taka jest powszechna). Proces wdrożenia systemu zarządzania jakością, zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001, rozpoczynać powinna praca kierownictwa organizacji, na różnych jej szczeblach, ze szczególnym uwzględnieniem najwyższego kierownictwa, która pozwoli na identyfikację czynników dla jakości krytycznych. Czynników, które pozwalają na świadome określenie, czym jest jakość dla naszych klientów, jakie produkty (materialne bądź niematerialne) dostarczamy, w jakich warunkach i środowisku, jak to się odnosi do wymagań i oczekiwań klienta, jak efektywnie jest to wykonane.

Brak pracy, związanej ze strategicznym projektowaniem systemu zarządzania jakością w organizacji, prowadzić może do jego wypaczenia, w efekcie wdrożenia systemu, którego certyfikacja będzie możliwa, natomiast pozytywne efekty, jeśli wystąpią, będą miały znacznie mniejszą skalę przez co będą mniej widoczne.

Wymagania normy, jakie zostały opisane powyżej, można traktować jako uniwersalne. Świadomość celu istnienia organizacji, świadomość oczekiwań ze strony klientów, świadomość czynników decydujących o spełnieniu ich wymagań są kluczowe w każdej działalności i wynikają z podstawowych zasad nowoczesnego zarządzania.

Bezpośrednie wymagania normy ISO 9001, zarówno w jej wydaniu z roku 2000, jak również w wydaniu najnowszym – z roku 2008, zawarte zostały w rozdziałach od IV do VIII. Rozdziały te zbudowane zostały z zachowaniem pewnej logiki, która obejmuje całokształt determinantów jakości, decydujących o skutecznym wdrożeniu systemu jej zarządzania. Znamienne jest pierwsze wymaganie, zawarte w rozdziale IV, które brzmi: organizacja powinna ustanowić, udokumentować, wdrożyć i utrzymywać system zarządzania jakością oraz ciągle doskonalić jego skuteczność (...).

Wymaganie to, stanowi w znacznej mierze o sensie budowania systemu zarządzania jakością, sprowadzanego wielokrotnie do samego udokumentowania. Ustanowienie systemu to praca opisana przy okazji omówienia wstępu normy, dotycząca pomysłu na system i jego ram w kontekście specyfiki i potrzeb organizacji. Udokumentowanie, to opisanie poczynionych wniosków, z uwzględnieniem oczekiwań klienta, możliwości technicznych i organizacyjnych, wymagań prawnych i innych czynników wpływających na funkcjonowanie procesów. Wdrożenie i utrzymywanie, to doprowadzenie do sytuacji, kiedy to wszyscy uczestnicy procesu, pracują zgodnie z zasadami jakie zostały przyjęte. Doskonalenie systemu, to czynienie między innymi zmian w przyjętych

zasadach, ale w sposób zorganizowany i świadomy. Doskonalenie systemu nie jest możliwe, jeśli o produktach procesów decydują przypadek i chaos. Dzieje się tak w organizacjach, w których opisane procesy nie są zbieżne z rzeczywistością i wyciąganie wniosków w oparciu o czynione obserwacje jest niemożliwe, ponieważ wnioski odnosić można do reguł i zasad będących martwymi bądź niepełnymi opisami rzeczywistości. Permanentne doskonalenie, podnoszone w normie ISO 9001, jest to przygotowanie organizacji do ciągłego obserwowania codziennych zjawisk, efektywności i skuteczności procesów, popełnianych błędów i przyczyn niezadowolenia klienta, jako źródeł wyciągania wniosków, a przez to nauki w oparciu o doświadczenia. W tym aspekcie prawdziwa staje się teza, że wdrożenie systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 9001 prowadzi do budowania organizacji inteligentnej, przyjaznej filozofii zarządzania wiedzą, organizacji, w której błędy są źródłem wniosków prowadzących do doskonałości, a nie przyczyną konfliktów międzyludzkich i nieprzyjaznej atmosfery w zespołach zadaniowych.

Uwidacznia się tu również związek jakości z problematyką komunikacji, kultury organizacyjnej, zarządzania pracownikami czy szerzej, kapitałem intelektualnym. W świetle tego, traktowanie jakości jako niezależnej podfunkcji w zarządzaniu organizacją jest niewłaściwe i nie powinno znajdować miejsca. Zarówno praktycy, jak i teoretycy zarządzania, podczas analizy wymagań normy ISO 9001, znajdują oczywiste i racjonalne zapisy, prowadzące do właściwego zorganizowania organizacji, która prowadzi do budowy środowiska przyjaznego jakości. Jakość jest zatem efektem stylu zarządzania przyjętego w organizacji, a nie zjawiskiem uzyskiwanym w efekcie nakazu ze strony kierownictwa do uzyskiwania jej wysokiej wartości.

Wymagania normy ISO 9001, opisane w rozdziale IV skoncentrowane są wokół grup, wśród których wyróżnić możemy: wymagania ogólne oraz wymagania dotyczące dokumentacji. Rozdział ten stanowi jednocześnie wprowadzenie w wymagania normy, które możemy określić jako organizacyjne, związane z budowaniem systemu zarządzania jakością, jak i wymagania formalne, określające zakres i zasady budowania dokumentacji systemowej, w sposób przewidziany dla prawidłowo funkcjonującego systemu zarządzania jakością. Podkreślić należy, że norma nie narzuca formatu, formy, czy obszerności dokumentów systemowych. Kwestie te, wynikać powinny ze świadomej decyzji organizacji, opartej o wiedzę w dziedzinie potrzeb pracowników i innych podmiotów mogących wpływać na jakość, jak również z zakresu oraz charakteru dokumentów już stosowanych i wykorzystywanych.

Waga zaangażowania kierownictwa w budowie sprawnego systemu zarządzania jakością podkreślona jest między innymi przez poświęcenie jej osobnego rozdziału, numerowanego jako V. System jakości urzędu, w tym zakres i sposób wdrożenia polityki jakości, są bezpośrednim efektem świadomego i konsekwentnego podejścia ze strony kierownictwa na wszystkich szczeblach zarządzania. Od kierownictwa bowiem zależy odpowiedzialne wyznaczenie kierunków działania,

zdefiniowanie jakości i czynników ją determinujących oraz budowa przyjaznej kultury organizacyjnej.

Rozdział VI normy ISO 9001, zawiera wymagania, dotyczące zasobów, jakie są konieczne w systemie zarządzania. Podejście, prezentowane w normie, nie jest ukierunkowane na nieuzasadnione generowanie kosztów, w myśl zasady prowadzącej do pogoni za nowościami i najnowszymi rozwiązaniami, np. technicznymi. Podejście prezentowane w normie, w obszarze zasobów, jakie powinna zapewnić organizacja jest bardzo praktyczne. Organizacja jest zobowiązana zagwarantować odpowiednie zasoby, które umożliwią osiągnięcie zakładanego, oczekiwanego poziomu jakości. Pojęcie zasobów, podzielone jest na grupy takie jak: zasoby ludzkie, w tym kompetencje, świadomość pracowników, zasoby materialne i narzędzia wykorzystywane w procesach, określane jako infrastruktura oraz otoczenie, w którym procesy są realizowane, czyli środowisko pracy.

Wymagania normy stanowią, że projektując procesy, w których osiągnąć powinien być określony i zdefiniowany poziom jakości, należy sprecyzować, jakie kompetencje oraz jaką świadomość powinni posiadać uczestnicy procesów, jakie kwalifikacje i umiejętności. Kolejnym krokiem jest zapewnienie zasobów technicznych, które niezbędne są dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Niemniej istotne jest zapewnienie środowiska pracy, które będzie sprzyjało osiągnięciu zamierzonych efektów.

Zasadniczą część wymagań normy, która dotyczy przedmiotu działania organizacji, zawarta jest w rozdziale VII. W kompleksowy sposób omówione są tam wymagania, dotyczące planowania usługi oferowanej klientom. Dodatkowo wymagane jest, aby organizacja zapewniła kanały informacji zwrotnej od klienta, w zakresie spełnienia jego oczekiwań oraz sposoby komunikacji z klientem, pozwalające rozwijać usługę, zgodnie ze zmieniającymi się w czasie oczekiwaniami klientów.

Świadomość i wiedza, dotycząca oczekiwań klienta oraz własnych planów, możliwości i strategii działania, wykorzystane być powinny w procesach projektowania usługi. Zależnie od jej złożoności, procesy projektowania mogą być podzielone na następujące po sobie etapy, prowadzące do eliminacji zjawiska przypadku, w ostatecznym wyniku procesów, który będzie oceniany przez klienta.

Ze względu na uniwersalność normy, rozdział VII w obszarze projektowania wyrobu/usługi jest niezwykle rozbudowany, co czyni go użytecznym dla organizacji produkcyjnych oferujących niezwykle złożone wyroby. Z tego też względu, a także ze względu na powszechne w tym rozdziale terminy języka technicznego, zaobserwować można krytyczne podejście do znajdujących się tam zapisów ze strony przedstawicieli organizacji usługowych, również urzędów. W tym też kontekście, powszechne jest wyłączenie z zakresu systemu w takich organizacjach, projektowania. Zjawisko to, stanowi dowód olbrzymiego spłykania

sensu systemu zarządzania jakością, jaki organizacja buduje. Norma ISO 9001, podobnie jak większość standardów zarządzania jakością oparta jest o zasadę ciągłego doskonalenia wywodzącą się z Koła Deminga. W myśl tej zasady, każda czynność powinna zostać zaplanowana, następnie realizowana zgodnie z planem, w trakcie realizacji powinny być czynione obserwacje dotyczące koniecznych zmian i poprawek, których wdrożenie udoskonala system. Eliminacja w systemie projektowania stanowi dowód niewłaściwego rozumienia filozofii zarządzania jakością i jest przyczyną eliminacji najważniejszego kroku w procesie doskonalenia jakim jest planowanie. Brak projektowania, w zakresie oferowanej usługi, powoduje, że warunki i zasady jej realizacji są nie zawsze czytelne, przez co powtarzalność wyników jest utrudniona. Zakłócone jest także wyciąganie wniosków, które powinny wynikać z faktów. Brak udokumentowanej powtarzalności nie sprzyja podejmowaniu decyzji w oparciu o fakty, ze względu na zjawisko, w którym przedstawiciel kierownictwa posiada niepełny i nieobiektywny obraz sytuacji, względem której powinien podejmować decyzje.

Błędne pojmowanie projektowania, jako działalności typowej dla firm produkcyjnych, związanej z pracą biura konstrukcyjnego, niesie ryzyko zaniedbania tego procesu w działalności urzędów. Okazać się może wówczas, że w nowo zaprojektowanym systemie zarządzania jakością funkcjonują czynności, operacje, kroki, których obecność jest nieuzasadniona. Są one efektem przyzwyczajień, pozostałością zmian organizacyjnych i kompetencyjnych, które nie przynoszą wartości dodanej, a których identyfikacja jest utrudniona nie tyle z powodu złej woli pracowników lecz z powodu braku procesów planowania i efektywnego organizowania.

Projektowanie, doskonalenie oraz rozwój świadczonej usługi, są możliwe jedynie przy wdrożeniu odpowiednich mechanizmów organizacyjnych.

Właściwe planowanie i projektowanie usługi prowadzi do kolejnego, istotnego z punktu widzenia jakości problemu, jakim są zakupy. Wdrożenie odpowiednich procedur określających oczekiwania względem kupowanych wyrobów oraz usług, umiejętność ich obiektywnej oceny, są literalnym wymaganiami normy, związanym ze świadomym określeniem oczekiwanego poziomu jakości, jaką organizacja oferuje swojemu klientowi.

Następnym obszarem jest samo świadczenie usługi. Następuje ono dopiero po określeniu oczekiwań względem niej, zaplanowaniu zasobów i świadomym zarządzaniu jakością czynników zewnętrznych jakie są niezbędne (dostawy, podwykonawstwo). W kontekście opisywanego powyżej zwyczaju wyłączania projektowania, podkreślić należy, że stanowi ono przyzwolenie na monitorowanie jakości dla usługi, przy braku określonych czytelnie oczekiwań względem tej jakości. Porównać takie zjawisko można do sytuacji pomiaru temperatury, bez braku świadomości, jaka jest jej wartość oczekiwana. Wówczas możemy dochodzić do wniosku, że wygenerowany pomiar odbiega, od uzyskanego wcześniej, bez możliwości wnioskowania, czy to dobrze, czy też nie.

Norma przewiduje, oprócz opisanego wcześniej świadczenia usługi w warunkach nadzorowanych, również wymagania pojawiające się niejako przy okazji, jednak równie istotne z punktu widzenia jakości. Wymaganiami tymi są np.: własność klienta, jej nadzorowanie i zabezpieczenie przed zniszczeniem lub utratą. Przykładami własności klienta, które znajdują się w zakresie usług urzędu są przede wszystkim dane, wiedza, informacje, których utrata na etapie świadczenia usługi może nieść poważne konsekwencje. Kolejne wymaganie dotyczy zabezpieczenia wyrobu/usługi, czyli zapewnienie takiego przebiegu prac nad świadczoną usługą, aby nie powodować utraty cech jakościowych w samym procesie. Przykładem może być np. zabezpieczenie dokumentacji usługi przed utratą istotnych załączników.

Ostatni rozdział normy ISO 9001, rozdział VIII dotyczy pomiaru, analiz i doskonalenia. Obserwacje czynione zarówno w przedsiębiorstwach, jak i urzędach, które sięgnęły po certyfikację na zgodność z ISO 9001, pozwalają stwierdzić, że w znacznej ilości przypadków, niewykorzystywany jest potencjał, jaki wynikać powinien ze stosowania zawartych w rozdziale wymagań. Pomiaru i analizy, jeśli są wykonywane, bardzo często mają charakter formalny i nie przekładają się na doskonalenie organizacji. Negatywnymi przykładami niech tu będą:

1. Badanie satysfakcji klienta przypadkowym formularzem, nie pasującym do specyfiki organizacji, często samodzielnie wypełnianym przez organizację.
2. Przeprowadzanie audytów systemu przez nieprzygotowanych audytorów.
3. Prowadzenie audytów, bez pomysłu na nie same, bez umiejętności przekładania obserwacji na doskonalenie.

Nieumiejętność mierzenia procesów, przez co brak wpływu na sterowanie nimi, przekładają się w znacznej mierze na powszechnie pokutujący obraz ISO 9001, jaki buduje się w oczach pracowników, niezaangażowanych bezpośrednio w system. Obraz, który dowodzi, że jest to dodatkowa biurokracja, zbieranie jakichś zapisów, i dużo bezużytecznej pracy raz w roku, aby zrobić dobre wrażenie podczas audytu. Kończy się to uzyskaniem certyfikatu, czyli dokumentu świetnie nadającego się do oprawienia w ramki, pokazywania w folderach itp.

Reasumując, norma ISO 9001 stanowi potężne, użyteczne i mądre narzędzie budowania systemu zarządzania jakością w organizacji. Ze względu na swą uniwersalność, znajduje zastosowanie w organizacjach, jakimi są urzędy. Bezwzględnie jednak jest narzędziem wymagającym mądrego i świadomego stosowania.

W książce Mit przedsiębiorczości, autor – Michael Gerber, dokonując analizy funkcjonowania małych firm stara się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego większość takich firm upada i jak temu zaradzić? Jedną z przyczyn, jaka zostaje przez autora przywołana, jest zarządzanie przez abdykację. Z całą pewnością można

to przenieść na grunt ISO 9001. Powszechne jest zjawisko, kiedy to organizacja chcąc wdrożyć system, znajduje konsultanta i jemu powierza odpowiedzialność za sukces, rozumiany jako certyfikacja. Konsultant zostaje z problemem sam, nie znajdując partnerów po stronie organizacji, ponieważ wszyscy są zajęci bieżącą pracą. Przygotowuje zatem organizację do certyfikacji, ale z całą pewnością nie następuje wdrożenie systemu zarządzania jakością.

Podobne zjawisko obserwowane jest, kiedy organizacja przygotowuje się do samodzielnego wdrożenia systemu zarządzania jakością. Wyznaczenie koordynatora wdrożenia, przyszłego pełnomocnika, niejednokrotnie jest związane z przypadkiem i wyznaczeniem osoby nieprzygotowanej do pełnienia powyższych funkcji.

Praktyka taka jest z góry skazana na porażkę. Mimo to jest powszechnie spotykana i stosowana w organizacjach. Jako nadrzędną przyczynę takiego stanu określić można brak świadomości czym jest zarządzanie jakością, brak pomysłu na zarządzanie organizacją, pęd do szybkiej certyfikacji jako okazji do zaszczytów, pochwał medialnych itp., nawet jeśli ta certyfikacja jest koronacją dezorganizacji i wprowadzania większego chaosu.

Norma ISO 9001, jest znakomitym narzędziem wspomagającym budowanie systemu zarządzania jakością, jednak jak każde narzędzie, musi znaleźć się w rękach osób potrafiących je obsłużyć.

2.3.2. CAF

Wspólna metoda oceny CAF, jest narzędziem zarządzania jakością, które zainspirowane było Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM). Metoda opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądanego rezultatu działań organizacji, w tym również rezultatów w zakresie oczekiwanego poziomu jakości, zależy od jakości przywództwa, które wpływa na pracowników, zasoby, procesy, relacje międzyludzkie, jakość komunikacji, czy wreszcie strategię działania i misję oraz wizję, która charakteryzuje aktywność organizacji.

Metoda CAF oparta jest o samoocenę, w której organizacja poddawana jest jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia, w ramach kompleksowego procesu analizy wyników jej działalności.

Metoda oceny CAF zbliżona jest w zakresie ogólnej koncepcji oraz podejścia do problematyki jakości, do filozofii Total Quality Management (TQM), z uwzględnieniem specyfiki podmiotów administracji publicznej.

Przed metodą CAF postawiono cztery zasadnicze cele:

1. wprowadzenie i utrwalenie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej poprzez stosowanie i objaśnianie metody

samooceny – poczynając od obecnych faz „planuj, wykonaj”, aż do realizacji pełnego cyklu: „planuj, wykonaj, sprawdź, działaj”;

2. ułatwienie samooceny organizacji sektora publicznego, podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących;
3. stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością;
4. ułatwienie wzajemnego uczenia się pomiędzy organizacjami sektora publicznego.²⁸

Metoda CAF jest narzędziem uniwersalnym. Zaprojektowana została do wykorzystania w różnych organizacjach sektora publicznego, na różnych poziomach zasięgu organizacyjnego i kompetencyjnego. Ponadto przewiduje się, że może być ona narzędziem reformy całej organizacji, doskonalenia konkretnych działań, czy usprawnień w wybranych obszarach konkretnej organizacji, na poziomie wydziałów lub departamentów.

Metoda opiera się o 9 kryteriów podstawowych oraz 28 kryteriów szczegółowych. Prowadzenie samooceny w oparciu o powyższe kryteria może przybierać pewne znamiona indywidualizacji, przy czym nie powinno wiązać się z zachwianiem jej głównych elementów.

Zasadniczo, kryteria w metodzie CAF dzielone są na 2 podstawowe grupy: kryteria opisujące potencjał organizacji oraz kryteria opisujące wyniki organizacji. Kryteria ogólne oraz szczegółowe w metodzie CAF, przedstawiają się następująco:

POTENCJAŁ
1. Przywództwo, dotyczące działań liderów organizacji, którzy:
1.1. wytyczają kierunki działań organizacji poprzez sformułowanie jej misji, wizji i wartości, 1.2. rozwijają i wdrażają system zarządzania organizacją, jej działaniami i zmianą, 1.3. motywują i wspierają ludzi w organizacji oraz inspirują ich własnym przykładem, 1.4. zarządzają relacjami z politykami i innymi zainteresowanymi stronami w celu osiągnięcia wspólnego poczucia odpowiedzialności.
2. Strategia i planowanie dotyczące działania organizacji, która:
2.1. uzyskuje informacje o obecnych i przyszłych potrzebach zainteresowanych stron, 2.2. opracowuje strategię i plany oraz dokonuje ich przeglądu i aktualizacji, z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych stron i dostępnych zasobów, 2.3. realizuje strategię i plany w całej organizacji, 2.4. planuje, wdraża i analizuje działania modernizacyjne i innowacyjne.
3. Pracownicy, w stosunku do których organizacja:
3.1. w sposób przejrzysty planuje, zarządza i doskonali zasoby ludzkie w zakresie strategii i planowania, 3.2. określa, rozwija i wykorzystuje kompetencje pracowników przez dopasowanie celów indywidualnych i organizacyjnych, 3.3. angażuje pracowników poprzez rozwój dialogu i upodmiotowienia.

²⁸ Wspólna Metoda Oceny, Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę, KPRM, Warszawa, 2008, str. 9.

Charakterystyka problematyki zarządzania jakością w kontekście zarządzania w administracji publicznej

4. Partnerstwo i zasoby, w których zakresie organizacja:
4.1. rozwija i realizuje stosunki z kluczowymi partnerami, 4.2. rozwija relacje i współpracę z obywatelami/klientami, 4.3. zarządza finansami, 4.4. zarządza informacją i wiedzą, 4.5. zarządza technologią, 4.6. zarządza majątkiem.
5. Procesy, które organizacja identyfikuje, zarządza nimi, rozwija i doskonali:
5.1. identyfikuje, projektuje, zarządza i na bieżąco udoskonala procesy, 5.2. opracowuje i dostarcza usługi i produkty zorientowane na klientów/obywateli, 5.3. wprowadza innowacje procesowe z udziałem obywateli/klientów.

WYNIKI
1. Wyniki działalności w relacjach z obywatelami/klientami:
1.1. wyniki pomiarów satysfakcji obywateli/klientów, 1.2. wyniki innych pomiarów relacji z obywatelami/klientami.
2. Wyniki działalności w relacjach z pracownikami:
2.1. wyniki pomiarów satysfakcji i motywacji pracowników, 2.2. wyniki innych pomiarów relacji z pracownikami.
3. Społeczne wyniki działalności:
3.1. wyniki pomiarów postrzegania przez zainteresowane strony rezultatów organizacji w zakresie wpływu na społeczeństwo, 3.2. ustanowione przez organizację wskaźniki oddziaływania na społeczeństwo,
4. Kluczowe wyniki działalności:
4.1. wyniki zewnętrzne: porównanie osiągniętych efektów bezpośrednich i długofalowych do zakładanych celów, 4.2. wyniki wewnętrzne

Charakterystyczne dla metody CAF jest podejście holistyczne, którego korzeni można doszukiwać się w filozofii TQM. Podejście to oznacza z jednej strony wszechstronne, wieloaspektowe podejście w procesie samooceny, z drugiej strony sugeruje, że wszelkie zawarte w kryteriach problemy, są ze sobą powiązane i oddziałują na siebie wzajemnie.

CAF może się okazać znakomitym narzędziem, rozpoczynającym wędrówkę organizacji w kierunku zarządzania przez jakość. Metoda nie stanowi wytycznych, związanych z realizacją poszczególnych kroków budowania systemu zarządzania jakością. Stanowi natomiast narzędzie kompleksowej inwentaryzacji, pozwalającej organizacji na poznanie samej siebie, identyfikacji czynników, które przede wszystkim należy doskonalić, ze względu na ich słabość w odniesieniu do innych.

W przypadku metody CAF, również nietrudno o obserwacje potwierdzające fakt zbyt powierzchownego jej rozumienia i stosowania. Wykonanie pojedynczej samooceny, bez działań jakie powinny pojawić się w wyniku jej przeprowadzenia, trudno nazwać istotnym krokiem w kierunku jakości, który poczyniła organizacja,

a prezentowane jako ważne osiągnięcie, informacje o dokonaniu przez urząd samooceny w oparciu o metodę CAF, czy jej wdrożeniu, niekoniecznie świadczą o tym, iż działania te są efektem świadomości i dojrzałości kierownictwa organizacji w zakresie procesu doskonalenia funkcjonowania urzędu.

Metoda CAF, przy założeniu, że samoocena prowadzona jest przez odpowiednio przygotowanych członków organizacji, znających wymagania i zasady punktacji jakie zostały przyjęte i potrafiących dokonywać oceny w sposób obiektywny i rzetelny, stanowi narzędzie pozyskiwania informacji, co należałoby zrobić, aby organizacja była lepiej zarządzana. Zebranie informacji samo w sobie jednak nic nie znaczy. O faktycznym, poważnym podejściu do samooceny, świadczyć będą planowe działania, jakie zrealizowano po procesie „introspekcji” oraz kolejne następujące po sobie procesy oceniające. Cykliczność samooceny, prowadzić będzie do świadomego określania, w jakich obszarach działania przyniosły zamierzone efekty, a w jakich skuteczność była zbyt mała względem oczekiwań, co pozwoli na identyfikację przyczyn owej niskiej efektywności.

Podkreślić należy, że metoda CAF stanowi narzędzie oceny systemu zarządzania organizacji. Nie jest natomiast zbiorem wytycznych, jak ten system należy zbudować. Decyduje to o znaczącej odpowiedzialności, jaka staje przed kierownictwem organizacji, które to w wyniku samooceny, musi wypracować mechanizmy doskonalenia. Wypracowanie takich mechanizmów, niewątpliwie wymagać będzie rozległej i interdyscyplinarnej wiedzy. Brak wiedzy i świadomości kierownictwa instytucji, niesie za sobą zagrożenie, że w wyniku samooceny nie zostanie zbudowany rzetelny obraz organizacji. W skrajnym przypadku samoocena mogłaby skończyć się nieprawdzą, choć nadzwyczaj pozytywną diagnozą działania organizacji, co byłoby zaprzeczeniem sensu samooceny z wykorzystaniem narzędzia jakim jest CAF.

Podsumowując, można podkreślić, że metoda CAF stanowi znakomite narzędzie poznania organizacji i monitorowania jej doskonalenia w obszarze zarządzania. Wymaga jednak wyjątkowej dojrzałości i świadomości po stronie organizacji, a przede wszystkim jej naczelnego kierownictwa. Przez to możliwe jest, że dla samej samooceny znacznie bardziej istotne jest jej przygotowanie i świadomość czemu powinna służyć, niż proces jej realizacji, który w wyniku właściwego przygotowania może przebiegać z trudnościami, ale będzie rzetelny.

2.3.3. liP

Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami uznano, iż determinantem zarządzania jakością w urzędzie jest tzw. kapitał intelektualny. W tym miejscu pojawia się pytanie o sposób doskonalenia tegoż kapitału. Zasady liP mogą odgrywać istotną rolę w zakresie poprawy jakości usług świadczonych przez administrację rządową, gdyż akcentują właśnie wagę potencjału społecznego. Potencjał ten, zbyt często zaniedbywany, odgrywa kluczową rolę w doskonaleniu i utrzymaniu jakości.

Standard *Investors in People* opiera się na założeniu, że sukces organizacji zależy od ludzi. Inwestowanie we własnych pracowników pomaga w osiągnięciu celów strategicznych. Istotne jest aby uzyskać pewność, że inwestycja jest mądrze zaplanowana i zwraca się, a nie stanowi zbioru przypadkowych kosztownych działań.

Przykładowe korzyści związane z wdrożeniem *Investors in People*:

1. poprawa jakości pracy i obsługi klienta,
2. obniżenie kosztów i bardziej racjonalne gospodarowanie zasobami,
3. poprawa kwalifikacji, kompetencji i zaangażowania pracowników,
4. lepsza komunikacja w całej organizacji,
5. umiejętność szybkiego i skutecznego reagowania na działania konkurencji,
6. wzrost motywacji i stopnia zaangażowania pracowników,
7. otwarcie na zmiany i umiejętność ich praktycznego zastosowania we wszystkich dziedzinach,
8. regularna komunikacja, pomiar wyników działalności i skuteczna kontrola kosztów.²⁹

Investors in People to międzynarodowy program, którego celem jest ustanowienie standardu zarządzania zasobami ludzkimi nakierowanego na rozwój organizacji. Program ten został opracowany w 1990 r. przez National Training Task Force (Grupę Zadaniową ds. Krajowego Systemu Szkolenia) we współpracy z wiodącymi brytyjskimi firmami, organizacjami zawodowymi i pracowniczymi takimi, jak Brytyjska Konfederacja Przemysłu (Confederation of British Industry), Kongres Związków Zawodowych (Trade Union Congress) oraz Instytut Kadr i Rozwoju (Chartered Institute for Personnel and Development).

Nieuzasadnione jest postrzeganie programu *Investors in People* jako inicjatywy związanej wyłącznie z rozwojem zasobów ludzkich. Standard *Investors in People* jest związany z rozwojem firmy poprzez inwestowanie w pracowników, czego korzyści są odczuwalne w postaci poprawy jej wyników.

Standard *Investors in People* może mieć zastosowanie w każdym rodzaju organizacji, niezależnie od wielkości i sektora działania. Opiera się na spełnieniu odpowiednich, ujednoczonych kryteriów, chociaż każda organizacja może to

²⁹ <http://www.iipolska.pl/standard.html>

zrobić na swój indywidualny sposób poprzez opracowanie i wdrożenie własnych metod planowania, komunikacji, szkolenia czy rozwoju.

Standard opiera się na założeniu, że polepszanie wyników, jest następstwem cyklicznej aktywności w obszarach Planowania – Działania – Oceniania. W ramach tych obszarów, analizie i ocenie podawane są odpowiednie wskaźniki:

PLANOWANIE	
Wskaźnik 1:	strategia poprawiania wyników organizacji jest przejrzysto przedstawiona i zrozumiała.
Wskaźnik 2:	zdobywanie wiedzy i rozwój są zaplanowane tak, aby realizować cele organizacji.
Wskaźnik 3:	strategie zarządzania ludźmi są tak zaprojektowane, aby propagować równe szanse rozwoju ludzi w organizacji.
Wskaźnik 4:	umiejętności potrzebne kierownikom, aby skutecznie przewodzić, kierować i rozwijać ludzi, są jasno określone i zrozumiałe.
DZIAŁANIE	
Wskaźnik 5:	kierownicy są skuteczni w przewodzeniu, kierowaniu i rozwijaniu ludzi.
Wskaźnik 6:	wkład ludzi w działanie organizacji jest dostrzegany i doceniany.
Wskaźnik 7:	ludzie są zachęceni do angażowania się i brania odpowiedzialności poprzez włączanie w proces podejmowania decyzji.
Wskaźnik 8:	ludzie skutecznie uczą się i rozwijają.
OCENIANIE	
Wskaźnik 9:	inwestowanie w ludzi poprawia wyniki organizacji.
Wskaźnik 10:	udoskonalenia w sposobie zarządzania i rozwijania ludzi są dokonywane w sposób systematyczny.

Naczelną przesłanką standardu, jest zachęcenie organizacji do identyfikacji jakim potencjałem dysponuje oraz rozwijanie umiejętności świadomego doskonalenia kapitału intelektualnego.

Wdrożenie niniejszego standardu stanowić może potwierdzenie, że organizacja inwestuje w kapitał intelektualny oraz, że robi to świadomie. Działanie takie,

może prowadzić do doskonalenia jakości w organizacji, czy szeroko rzecz ujmując, podnoszenia poziomu zarządzania, jaki w organizacji jest obserwowany.

Słabą stroną standardu, z dzisiejszego punktu widzenia, jest jego niska znajomość i mała popularność. Trudno zatem o dobre praktyki i możliwości porównań w zakresie jego funkcjonowania w podmiotach administracji publicznej. Przykładem urzędu, który z sukcesem wdrożył IiP jest Urząd Marszałkowski w Poznaniu, który to w 2006 roku otrzymał certyfikat IiP rąk Ambasadora Wielkiej Brytanii.

Trudno również o udowodnienie tezy, że wdrożenie standardu będzie skutecznym krokiem w dziedzinie zarządzania jakością. Wynika to przede wszystkim z faktu, że determinantami jakości, poza aspektami związanymi z kapitałem ludzkim, są również inne zjawiska, które nie są przez standard podejmowane. W tym kontekście standard wydaje się ciekawym uzupełnieniem dla zbudowanego w organizacji systemu jakości, prowadzącym do planowego i spójnego rozwijania, kapitału intelektualnego.

Wykorzystanie założeń wynikających ze standardu, jako koncepcji pozwalającej na zbudowanie nowoczesnego HR w organach administracji publicznej, staje się w tym aspekcie interesujące i godne uwagi.

2.3.4. Model Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management – EFQM)

Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (EFQM – *European Foundation for Quality Management*) jest to organizacja założona w 1988 roku przez kilkanaście przedsiębiorstw europejskich. Celem EFQM jest wspieranie działań, służących osiągnięciu trwałej jakości. Model Doskonałości w Biznesie (*Business Excellence Model*), a od 1999 roku jako Model Doskonałości EFQM (*The EFQM Excellence Model*), to wzór opierający się na kilku zasadach, takich jak: zorientowanie na klienta, innowacja i doskonalenie, rozwój i zaangażowanie pracowników, orientacja na cele i wyniki oraz wiele innych³⁰.

Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management, EFQM) jest innowacyjną koncepcją doskonalenia wewnątrzorganizacyjnego, opartą na zasadach TQM (Total Quality Management) – Kompleksowego Zarządzania Jakością. Jest to zaawansowane narzędzie doskonalenia, przenikające najistotniejsze obszary funkcjonalne organizacji. Nie narzuca on jednak gotowych rozwiązań, a jedynie tworzy ramy jej osiągania. Koncepcja ma charakter dynamiczny: uczenie się i innowacje powodują wzrost potencjału, co w dalszej perspektywie ma przełożenie na osiąganie

³⁰ Por. www.efqm.org

pozytywnych wyników przez organizację. W rzeczywistości model EFQM jest narzędziem diagnostycznym, metodą samooceny i oceny, modelem doskonałości (ideałem, do którego powinna dążyć administracja publiczna) oraz narzędziem doskonalenia jakości (wszystkich systemów tworzących organizację).

Model EFQM to struktura ramowa, złożona z dziewięciu kryteriów. Pięć z nich określa się mianem „Potencjał”, a cztery mianem „Wyniki”. Kryteria „Potencjału” obejmują działania podejmowane przez organizację, natomiast kryteria „Wyników” obejmują jej osiągnięcia. „Wyniki” są efektem „Potencjału”, a „Potencjał” jest doskonalony przy wykorzystaniu informacji zwrotnych uzyskanych z pomiaru „Wyników”³¹.

Model EFQM może być stosowany przez urzędy na różnym etapie zaangażowania prac nad wdrożeniem TQM, jednakże aby jego implementacja była skuteczna, konieczne jest stworzenie odpowiedniego klimatu organizacyjnego z zaangażowaniem wszystkich pracowników w doskonalenie jakości. Kluczową rolę w tym procesie, podobnie jak w sektorze prywatnym, odgrywa przywództwo oraz świadomość jakości, które powinny być stale wzmacniane (np. poprzez szkolenia).

Jednocześnie EFQM zachęca przedstawicieli administracji publicznej do:

- wprowadzania koncepcji e-government,
- wdrażania idei Corporate Social Responsibility (CSR)³².

M. Bugdol wyróżnia następujące korzyści dla administracji publicznej ze stosowania modelu EFQM:

- a. stosowanie modelu pozwala na podwyższenie poziomu zaangażowania i satysfakcji z pracy,
- b. wzmocnienie procesu uczenia się – pracownicy poznają przykłady „dobrych praktyk”, wymieniają doświadczenia, uczą się od siebie wzajemnie, uczestnicząc wspólnie w zespołach oceniających urząd; urzędy posługujące się metodami samooceny zyskują możliwość uczenia się od innych,
- c. pomiędzy EFQM a systemem zarządzania jakością nie zachodzi żadna kolizja – SZJ porządkuje głównie sferę prawną i organizacyjną, natomiast model EFQM pozwala spojrzeć na organizację z szerszej perspektywy, uwzględniając elementy społeczne,
- d. model może być wykorzystywany do pomiaru kultury organizacyjnej,

³¹ Por. www.efqm.org

³² M. Bugdol, *Zarządzanie Jakością w urzędach administracji rządowej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008, s. 167.

- e. kwestia motywacji pracowników ma istotny wpływ na skuteczność wdrażania TQM.

Polska Nagroda Jakości

Polska Nagroda Jakości została ustanowiona w 1995 roku przez: Krajową Izbę Gospodarczą, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Fundację Teraz Polska. Model Polskiej Nagrody Jakości został opracowany w oparciu o koncepcję Europejskiej Nagrody Jakości.

Nowa sytuacja gospodarcza, wzrost znaczenia jakości, dynamiczne otoczenie, wymagają opracowania przez organizacje nowej wizji, strategii i polityki oraz podjęcia kompleksowej rekonstrukcji systemów zarządzania. Celem ustanowienia nagrody, było uhonorowanie oraz promowanie aktywnych postaw w zakresie jakości. Promowanie liderów w zakresie zarządzania jakością zmierzać powinno do nagrodzenia ich samych oraz, co ważniejsze, do rozwijania koncepcji zarządzania przez jakość zgodnie z założeniami filozofii TQM³³.

Podkreślić należy, że nagroda nie jest zbiorem dobrych praktyk w zakresie zarządzania lub rodzajem normy opisującym zarządzanie przez jakość. Promowanie i uhonorowanie zarządzania zorientowanego na jakość prowadzi do upowszechniania koncepcji jakości i budowania świadomości w zakresie jakości. Budowa systemu zarządzania jakością, powinna być działaniem znacznie wyprzedzającym myślenie o nagrodzie jakości. Polska Nagroda Jakości, przyznawana jest organizacjom, które rozwinęły i doskonały systemy zarządzania jakością, osiągając w tym zakresie wymierne efekty. Nagroda nie stanowi dodatkowego elementu certyfikacji jakości i nie powinna być do takiego pojęcia prowadzana.

2.3.5. Zintegrowane systemy zarządzania zgodne z normami ISO

Zintegrowany System Zarządzania oparty na ISO jest gwarancją wysokiej jakości produktów i/lub usług, zadowolenia klienta oraz np. zarządzania ochroną środowiska i bezpieczeństwem, a także higieną w miejscu pracy. Jest to udokumentowany i spójny system, który umożliwia skuteczne oraz równoczesne zarządzanie wieloma aspektami działalności urzędu, poprzez ustanawianie i realizację jednolitej polityki.

Zazwyczaj podstawą większości projektów jest System Zarządzania Jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9000, a integracja dotyczy dwóch lub trzech wybranych systemów. W przypadku przedsiębiorstw często mamy do czynienia z integracją systemu zarządzania jakością z systemem zarządzania środowiskowego

³³ Tamże, s. 167-168.

ISO 14001, systemem zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy PN N /OHSAS 18001 itp.

Mówiąc o zintegrowanych systemach zarządzania i ich wykorzystaniu w urzędach administracji rządowej warto przytoczyć przykłady ministerstw. W Ministerstwie Sprawiedliwości i Ministerstwie Gospodarki został wdrożony System Zarządzania Jakością spełniający wymagania normy PN-EN ISO 9001:2001 oraz System Odpowiedzialności Społecznej i Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, oparty na wymaganiach opracowanych przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A., stanowiący nakładkę na wymagania ww. normy ISO. Ministerstwo Sprawiedliwości to pierwsza instytucja w Polsce, która wdrożyła System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Wymagania dodatkowe dla tego systemu, w oparciu o które są certyfikowane systemy antykorupcyjne, zostały opracowane przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (PCBC) we współpracy z Krajową Izbą Gospodarczą. System antykorupcyjny w Ministerstwie Sprawiedliwości został zintegrowany z systemem zarządzania jakością. Nastąpiło to poprzez włączenie do SZJ procedur i rozwiązań będących przedmiotem wymagań dodatkowych Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. System Odpowiedzialności Społecznej i Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym ma na celu zwiększenie zaufania do funkcjonowania Ministerstwa w zakresie rzetelności i bezstronności podejmowanych przez nie decyzji, zarówno w odniesieniu do jego klientów, jak i do decyzji dotyczących sposobu wykorzystywania środków oddanych do jego dyspozycji.

W ramach przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w Ministerstwie Gospodarki został powołany Doradca Etyczny, który przyjmuje informacje o stwierdzeniu lub podejrzeniu wystąpienia korupcji i podejmuje stosowne działania zapobiegające jej wystąpieniu.

2.4. Wybrane trendy w naukach organizacji i zarządzania

Wybrane i zaprezentowane trendy, dotyczące kierunków rozwoju w zakresie organizacji i zarządzania koncentrują się wokół zagadnień szczególnie istotnych z punktu widzenia doskonalenia systemów zarządzania jakością. Zarządzanie wiedzą, jako zarządzanie podstawowym w nowoczesnej gospodarce zasobem stanowi istotę efektywnego i skutecznego podejmowania decyzji oraz kultury organizacyjnej przyjaznej utrzymywaniu i rozwijaniu wiedzy.

Technologie informacyjne, sprzyjać powinny wirtualizacji procesów, podnoszeniu jakości i wiarygodności danych, będących źródłem wiedzy. Powinny ponadto obniżać pracochłonność procesów i prowadzić do ich powtarzalności eliminując jednocześnie ryzyko błędów wynikających z pomyłek.

Zaufanie, rozpatrywane zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i zewnętrznym, stanowi kolejny czynnik doskonalenia zarządzania jakością. Wysoki poziom zaufania wewnątrz organizacji sprzyja współpracy, podnosi jakość procesów i przyczynia się do tworzenia pozytywnego środowiska dla wymiany wiedzy.

Zaufanie, rozpatrywane zewnętrznie, związane jest z postrzeganiem urzędu przez jego klientów i wpływa na subiektywne odczuwanie przez nich wysokiego poziomu jakości.

Zaprezentowane założenia, spowodowały, że wokół nich zakłada się doskonalenie i rozwój systemów zarządzania jakością w administracji.

2.4.1. Zarządzanie wiedzą

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji zarządzania wiedzą (ang. Knowledge management, KM). Zgodnie z definicją Ministerstwa Obrony USA jest to zintegrowane, systematyczne podejście do identyfikowania, dzielenia się całym zasobami informacji organizacji, z uwzględnieniem baz danych, dokumentacji, polityki i procedur, jak również dotychczasowe doświadczenie i ekspertyzy posiadane przez poszczególnych pracowników³⁴.

Peter Drucker stwierdził, że wiedza stała się głównym zasobem ekonomicznym i najważniejszym – a nawet może jedynym – źródłem przewagi konkurencyjnej.

Trzeba jednocześnie zdawać sobie sprawę, że zarządzanie wiedzą, mimo iż stało się już dziś koniecznością, nie jest lekiem na wszystkie niedomagania współczesnych organizacji. Jest ono bowiem jedynie doskonałym narzędziem usprawniającym procesy funkcjonowania organizacji w coraz bardziej konkurencyjnym i zmieniającym się otoczeniu. W nauce o zarządzaniu Knowledge Management występuje jako nowy kierunek niepozostający jednakże w oderwaniu od teorii wcześniejszych.

Cechą większości współczesnych organizacji jest problem „wyciekania wiedzy”. W rezultacie marnowane są olbrzymie nakłady czasu i pracy na zdobywanie wiedzy. Wiąże się to z problemem braku pamięci organizacyjnej³⁵.

Zarządzanie wiedzą, zgodnie z podejściem reprezentowanym na rynku konsultingowym to:

- sztuka przetwarzania informacji i aktywów intelektualnych w trwałą wartość dla klientów i pracowników organizacji – Pricewaterhouse Coopers;

³⁴ Błaszczuk A., Brdulak J. J., Guzik M., Pawluczuk A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 19.

³⁵ Hejduk I. (red.), *Wiedza jako źródło przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw*, s. 6.

- system zaprojektowany, aby pomóc przedsiębiorstwom w zdobywaniu, analizowaniu, wykorzystaniu wiedzy w celu podejmowania szybszych, mądrzejszych i lepszych decyzji, dzięki czemu mogą one osiągnąć przewagę konkurencyjną – Ernst & Young;
- proces identyfikowania, zdobywania i wykorzystywania wiedzy mający na celu poprawę pozycji konkurencyjnej organizacji. Cały proces zarządzania wiedzą jest wspierany przez cztery czynniki: przywództwo, kulturę organizacyjną, technologię i system pomiarowy – Arthur Andersen;
- zapewnianie wszystkim pracownikom odpowiedniej wiedzy w dowolnym czasie i miejscu tak, aby mogli maksymalnie wykorzystać swój wkład w rozwój firmy – firma Holland & Davis;
- zbiór wytycznych, procedur i systemów odnoszących się do tworzenia, gromadzenia, ochrony i wykorzystania kapitału intelektualnego firmy oraz systematyczna i zorganizowana próba wykorzystania wiedzy na efekty rynkowe – KPMG.³⁶

Bez względu na prezentowane podejście zarządzania wiedzą należy uściślić, że zjawisko to może występować w dwóch wymiarach działania organizacji: operacyjnym i strategicznym.

Zarządzanie wiedzą w wymiarze operacyjnym to zespół sformalizowanych sposobów gromadzenia i wykorzystywania wiedzy oficjalnej (możliwej do wyartykułowania, np. dokumentacja) i tzw. wiedzy cichej uczestników organizacji (trudnej lub wręcz niemożliwej do wyartykułowania, np. doświadczenie) oraz następnie jej przetwarzania, a także praktycznego wykorzystania dla osiągnięcia założonych celów organizacji³⁷. Zarządzanie wiedzą, to próba jak najlepszego jej wykorzystania, która jest dostępna w organizacji, tworzenie nowej wiedzy oraz zwiększanie jej zrozumienia.

Z kolei zarządzanie na płaszczyźnie strategicznej to sztuka tworzenia organizacji „opartej i otwartej na wiedzę”, integrującej ludzi, kulturę organizacyjną, strategię i technologię wokół efektywnego wykorzystania wiedzy³⁸.

W tym aspekcie, można rozważyć użyteczność koncepcji zarządzania wiedzą, w zarządzaniu jakością organizacji, jaką jest urząd administracji publicznej.

Już analiza definicji, zarówno encyklopedycznych, jak i kreowanych na rynku doradczym, nie pozwala na odrzucenie tej koncepcji zarządzania w odniesieniu do administracji. Obserwowana dynamika zmian, konieczność podejmowania

³⁶ Błaszczuk A., Brdulak J. J., Guzik M., Pawluczuk A., *Zarządzanie wiedzą...*, s. 18-19.

³⁷ Tamże, s. 19-20.

³⁸ Tamże.

decyzji w oparciu o aktualne wymagania prawne, konieczność świadomego stosowania procedur i zasad postępowania, czynią koncepcję zarządzania wiedzą szczególnie użyteczną w administracji publicznej.

Koncepcja ta, nie jest efektem stosowania w organizacji odpowiednich dokumentów normatywnych, które prowadziłyby do jej wdrożenia. Zarządzanie wiedzą, to swego rodzaju wyznacznik dojrzałości organizacyjnej, której wynikiem jest umiejętność identyfikacji wiedzy istotnej z punktu widzenia ciągłości działania organizacji oraz umiejętność zarządzania nią. Zarządzanie, w technicznym ujęciu może przejawiać się w tworzeniu odpowiednich repozytoriów dokumentów, baz danych, pisemnych procedur i instrukcji w odniesieniu do wiedzy jawnej oraz wprowadzeniu systemu przekazywania wiedzy i doświadczeń, na zasadach uczenia-nauczyciel, w odniesieniu do wiedzy ukrytej.

Identyfikacja wiedzy wpływa bezpośrednio na efektywność realizacji misji organizacji. Nie należy zatem zarządzania wiedzą rozpatrywać tylko z perspektywy uczenia się, czy zarządzania zbiorami informacji. Zarządzanie wiedzą traktować należy również jako narzędzie nowoczesnego zarządzania organizacją na poziomie strategicznym i operacyjnym oraz jako jeden z podstawowych determinantów jakości.

Misją służby cywilnej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania i zarządzania państwem, niezależnie od sytuacji gospodarczej, społecznej, politycznej i międzynarodowej. Sprawność taką mogą zapewnić odpowiednie kadry (...). Tworzenie i rozwój służby cywilnej jest gwarancją skuteczności działania państwa, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz, gwarancją podwyższenia jakości świadczonych usług. Sprawne zarządzanie administracją to likwidowanie wszelkich przejawów biurokracji oraz przyjęcie rozwiązań stosowanych w instytucjach usługowych, polegających na pełnym rozpoznaniu i zaspokojeniu potrzeb klientów.³⁹

Identyfikacja wiedzy jawnej, istotnej z punktu widzenia działania organizacji oraz wiedzy ukrytej, stanowią istotne wyzwania organizacyjne i intelektualne. Profesjonalny przedstawiciel służby cywilnej, stanowiący źródło wiedzy ukrytej oraz jawnej musi mieć chęci, ale również możliwości i warunki, aby wiedzę tę propagować czy rozwijać.

Efektom tak ukształtowanych stosunków międzyludzkich, jest wzmocnienie współpracy oraz przepływ informacji pomiędzy uczestnikami procesów kompleksowej jakości. W ten sposób tworzy się odpowiednia struktura organizacyjna, która warunkuje odpowiedzialność pracowniczą w sposób naturalny, a nie narzucony.⁴⁰

³⁹ Król H, Ludwicyński A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, s. 60.

⁴⁰ Sajkiewicz A. (red.), *Jakość zasobów pracy, kultura, kompetencje, konkurencyjność*, s. 128.

Aby stworzyć system zarządzania wiedzą niezbędne jest wykorzystanie odpowiednich czynników, takich jak:

- technologia (internet, intranet, ekstranet, system pracy grupowej, systemy wspomagania decyzji, bazy danych itp.);
- systemy zarządzania i metody pomiaru efektywności wykorzystania wiedzy oraz tzw. kapitału intelektualnego (świadomość przebiegających w organizacji procesów i zasobów, niezbędnych w przebiegu);
- kultura organizacyjna zorientowana na ludzi, wywołująca w nich zapał i entuzjazm, a przez to sprzyjająca dzieleniu się wiedzą (wiedza pierwotnie znajduje się w człowieku, nawet w odniesieniu do wiedzy jawnej, pozwalającej na gromadzenie jej z wykorzystaniem technologii informacyjnych, nie będzie to możliwe bez udziału człowieka, zdecydowanego na przekazanie posiadanej wiedzy).

Warto podkreślić bezpośredni związek wiedzy oraz jakości w odniesieniu do efektywności pracy urzędu. Brak odpowiedniego gromadzenia wiedzy, a przez to trudność w jej transferze, prowadzić może do spadku satysfakcji klienta, czy obniżenia efektywności procesów.

Konsekwencjami niepodjęcia usystematyzowanej działalności w obszarze zarządzania wiedzą może być postępujące marnotrawstwo czasu, spadek ludzkiej motywacji do pracy, nieefektywne wykorzystanie zasobów organizacji (również zasobów materialnych), koncentracja na czynnościach „obsługujących” pracę, rosnące trudności w funkcjonowaniu na pograniczu dwóch trendów: lawinowego wzrostu ilości wiedzy i informacji oraz dążeniu do wykorzystywania tylko „esencji” wiedzy i informacji, utrudnienie organizacyjnego uczenia się.

Organizacje oparte na zarządzaniu wiedzą, to najczęściej takie przekształcone organizacje tradycyjne, które można nazwać organizacjami inteligentnymi. (...)

Organizacje inteligentne stanowią najbardziej współczesny etap procesu doskonalenia organizacji. Funkcjonują one w ten sposób, że nie tylko korzystają z posiadanych zasobów wiedzy, ale cały czas je odnawiają i aktualizują.⁴¹

Dalszy rozwój odbywa się poprzez świadome nakłady inwestycyjne, wspierane przez lepsze wykorzystywanie posiadanych zasobów, szczególnie zasobów wiedzy. Wobec tego należy uznać, iż rozwój organizacji nie może być postrzegany w oderwaniu od zarządzania wiedzą.

Powiązanie koncepcji zarządzania wiedzą z koncepcją zarządzania jakością, czy nawet traktowanie zarządzania wiedzą jako konsekwencji doskonalenia systemu zarządzania jakością może wynikać z naczelnej zasady jakości, zasady ciągłego doskonalenia.

⁴¹ Kisielnicki J. (red.), *Zarządzanie wiedzą we współczesnych organizacjach*, s. 30.

Trzeba nieustannie ulepszać procesy, by móc nieustannie doskonalić wyniki. Ulepszanie odniesione zarówno do procesu, jak i wyniku, dowodzi potrzeby ich ciągłej zmiany, która oddziałuje na pracownika poprzez wzrost wymagań w stosunku do niego (...).⁴²

Zarządzanie wiedzą stanowić może zatem naturalną konsekwencję doskonalenia systemu zarządzania jakością organizacji, wynikającą z troski o zasoby (szczególnie najbardziej kosztowne i cenne), efektywnego wykorzystania zasobów, odpowiedzialnego zarządzania kapitałem intelektualnym, doskonalenia procesów pracy i eliminacji w procesach czynników nieuzasadnionych i nie przynoszących wartości dodanej oraz – co niemniej istotne – budowania kultury kształcenia przez całe życie, kluczowej z punktu widzenia utrzymywania wysokiej jakości w zmieniającym się otoczeniu i w warunkach rosnących oczekiwań klientów.

Aktualnie coraz częściej mówi się o tym, że administracja publiczna powinna wykorzystywać nowoczesne koncepcje zarządzania w takim samym zakresie jak sektor prywatny. Znaczenie wiedzy w zarządzaniu sektorem publicznym wzrasta z kilku głównych powodów:

- wiedza odgrywa ważną rolę w związku z upowszechnianiem się usług typu *e-governance* i stosowania podejścia procesowego,
- kwestia zarządzania wiedzą widoczna jest w relacjach zachodzących pomiędzy różnymi szczeblami administracji, które z założenia powinny ze sobą współpracować. Wymiana wiedzy poprzez szeroko zakrojoną współpracę pomiędzy różnymi urzędami i szczeblami administracji rządowej zyskuje na znaczeniu,
- coraz częściej obserwuje się przykłady współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym; o skuteczności tej współpracy w dużej mierze decydować będzie m.in. umiejętność zarządzania wiedzą, oparta na zaufaniu i kompetencjach.

Urzędy administracji publicznej, w tym rządowej, muszą stać się organizacjami uczącymi się, kreatywnymi, inteligentnymi, otwartymi na nowe wyzwania i idee. Urzędnicy z kolei, to nie tylko strażnicy prawa i norm jakościowych, ale jednocześnie pracownicy wiedzy, aktywnie wzbogacający i doskonalący swoje organizacje.

Urzędy administracji publicznej powinny wykorzystywać wiedzę:

- zawartą w dalszym i bliższym otoczeniu organizacji,
- pracowników i klientów,

⁴² Baraniak B., *Metody badania pracy*, s. 166

- zawartą w całej organizacji (zasoby wewnętrzne).

Wykorzystywanie przez urzędy idei zarządzania wiedzą może w dużej mierze przyczyniać się do doskonalenia jakości.

2.4.2. Zarządzanie zaufaniem

Kenneth Joseph Arrow, jeden z najwybitniejszych ekonomistów XX wieku, laureat nagrody Nobla z ekonomii (1972 r.) powiedział: *Obecnie zaufanie, ma bardzo wymierną wartość pragmatyczną. Zaufanie to środek zmniejszający tarcie wewnątrz systemu społecznego. Jest to niezwykle wydajny instrument, możliwość polegania na słowie partnera w interesach pozwala oszczędzić wielu problemów. Niestety nie jest to towar, który można łatwo kupić. Zaufanie oraz pokrewne wartości, takie jak lojalność i prawdomówność stanowią przykład czegoś, co ekonomiści nazywają „wartościami ubocznymi” – externalities. Każda z tych wartości jest towarem, każda ma realną, praktyczną, ekonomiczną wartość; każda zwiększa wydajność systemu, pozwala produkować więcej dóbr. Jednak nie są to towary, których wymiana na wolnym rynku jest technicznie możliwa, czy nawet uzasadniona (...). Wyniki badań wskazują, iż w społeczeństwach opóźnionych w zakresie rozwoju gospodarczego brak jest wzajemnego zaufania.*⁴³

Wprowadzenie to, a szczególnie jego ostatnie zdanie dotyczące powiązań wzajemnego zaufania oraz rozwoju gospodarczego, budzi refleksję nad znaczeniem trendu w naukach organizacji i zarządzania, związanego z zarządzaniem zaufaniem dla rozwoju systemów zarządzania jakością urzędów administracji publicznej.

Wydaje się tezą bezdyskusyjną stwierdzenie, że urzędy administracji publicznej, bez względu na formę, rodzaj, zakres kompetencyjny, są organizacjami o szczególnie znaczeniu w postrzeganiu zaufania publicznego.

Obraz społeczeństwa polskiego, z perspektywy ogólnie pojmowanego zaufania, można sobie przybliżyć w wyniku raportu, jaki opublikowało w 2008 roku Centrum Badania Opinii Społecznej, w którym to poruszone są zagadnienia zaufania społeczeństwa w sferach prywatnej i publicznej, w okresie sześciu lat.

W naszym społeczeństwie dominuje opinia, że w relacjach z większością ludzi należy zachować znaczną ostrożność. Prawie co drugi Polak deklaruje też nieufność do nieznanym. Należy jednak pamiętać, że postawy te zmieniają się ostatnio na lepsze. Ponadto od sześciu lat na wysokim poziomie utrzymuje się zaufanie w sferze prywatnej – zdecydowana większość rodaków darzy zaufaniem ludzi, z którymi łączy ich pokrewieństwo, znajomość, wspólna praca, sąsiedztwo lub więzi parafialne.

⁴³ Arrow K. J., *The Limits of Organization*, New York, NY: W.W. Norton and Company, 1974.

Zestawienie wyników sondaży z ostatnich sześciu lat ukazuje, że w postawie Polaków wobec uwzględnionych w badaniu instytucji życia publicznego niezmiennie silniejsze jest zaufanie niż nieufność. Charakterystyczne jest także to, że systematycznie rośnie liczba instytucji, w stosunku do których zaufanie przeważa nad nieufnością: w 2002 roku było ich jedenaście, w 2004 – dwanaście, w 2006 – szesnaście, a w 2008 – dwadzieścia. Niewątpliwie świadczy to o stopniowej poprawie stanu zaufania społecznego w sferze publicznej.

Zwraca uwagę fakt, że w latach 2002-2008 systematycznie, choć w różnym stopniu, rośnie zaufanie Polaków do władz lokalnych, urzędników administracji publicznej oraz związków zawodowych. Z kolei w latach 2004-2008 odnotowujemy wzrost zaufania do Unii Europejskiej, policji, sądów, rządu, Sejmu i Senatu oraz partii politycznych. W latach 2006-2008 poprawił się ponadto stosunek Polaków do wojska, telewizji i prasy, a niewielki spadek zaufania odnotowaliśmy jedynie w odniesieniu do harcerstwa, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz IPN.

Stan zaufania społecznego w sferze publicznej jest obecnie najlepszy w ostatnich sześciu latach. Pozytywne zmiany są szczególnie widoczne w porównaniu z sytuacją w roku 2004, kiedy odnotowaliśmy wyraźne pogłębienie kryzysu legitymizacji instytucji władzy wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej. Trzeba jednak pamiętać, że parlament – pomimo poprawy notowań – nadal zajmuje jedno z najniższych miejsc w rankingu zaufania społecznego obok partii politycznych, którym Polacy najczęściej nie ufają. Sytuacja ta jest zapewne jednym z czynników blokujących rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Natomiast za kluczowy czynnik sprzyjający budowaniu społeczeństwa obywatelskiego można uznać obserwowany w latach 2002-2008 systematyczny wzrost zaufania do władz lokalnych, któremu towarzyszy wzrost poczucia mocy obywatelskiej w wymiarze miejscowym.⁴⁴

Raport ten, przynosi ogólnie pozytywne wnioski. Z całą pewnością nie jest powodem do świętowania sukcesu, jednakże pozwala zaobserwować pozytywne trendy, które związane są z rosnącym zaufaniem do szeroko rozumianej administracji. Pewna przewaga administracji samorządowej nad administracją rządową może wynikać z większego poczucia wpływu na jej funkcjonowanie ze strony obywateli. Dodatkowo, administracja rządowa często kojarzona jest z Sejmem, Senatem, polityką, czyli obszarami, które nie przodują w zakresie zaufania społecznego.

Jednakże obserwowane trendy, przynoszą kadrze kierowniczej urzędów administracji państwowej pozytywne sygnały, które powinny motywować do rozwijania zaufania społecznego jako jednego z czynników pojmowania jakości. Rosnący poziom zaufania społecznego z całą pewnością przyczyni się do poprawy wskaźników jakościowych, wynikających z relacji z otoczeniem oraz wynikających z badań satysfakcji klienta.

⁴⁴ *Zaufanie społeczne w latach 2002-2008*, Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2008.

Brak jest danych dotyczących poczucia zaufania, urzędników administracji publicznej do siebie wzajemnie. Przypuszczać można, że wysoki, bądź niski poziom takiego zaufania może być znaczącym elementem efektywności procesów realizowanych przez urząd. Procesy realizowane przy niskim poziomie zaufania wzajemnego przebiegają dłużej, zatrzymywane są brakiem decyzyjności kierownictwa, sztucznie wydłużany jest czas ich przebiegu ze względu na kompletowanie dodatkowych dokumentów stanowiących narzędzia ochronne dla uczestników procesu. Nie bez znaczenia jest tu również rosnąca pracochłonność i dodatkowe obciążenie urzędów nieefektywną pracą.

Wirtualizacja działalności organizacyjnej, rosnące tempo pracy, oczekiwanie na rzetelną i szybką informację powodują, że czynniki zaufania, obok zarządzania wiedzą, mogą stawać się determinantem doskonalenia systemów zarządzania jakością w administracji publicznej.

Pewnym szczególnym obszarem zarządzania zaufaniem przez podmioty administracji, jest wdrażanie rozwiązań systemowych, prowadzących do eliminacji lub ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Zachowanie korupcyjne pojedynczego pracownika urzędu, może zaprzepaścić długotrwały proces budowy zaufania do danego urzędu i wpływać w sposób niesprawiedliwy na jego postrzeganie. Dodatkowo, zjawiska te mogą wiązać się z kosztami, zarówno bezpośrednimi, jak i ukrytymi.

W większości przypadków, ukryte koszty pośrednie, takie jak ograniczenie ekspansji i rozwoju, uszczerbek reputacji i spadek morale wśród pracowników są dużo wyższe od kosztów bezpośrednich.⁴⁵

Podstawowym celem systemu zarządzania przed zagrożeniami korupcyjnymi jest zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia w organizacji działania korupcyjnego. Cel ten powinien być realizowany poprzez: gruntowną analizę we wszystkich paradygmatach potencjalnych źródeł zagrożeń korupcyjnych, określenie środków zaradczych eliminujących lub zmniejszających ryzyko wystąpienia zagrożenia i wpisanie ich w istniejące procedury realizowane w ramach systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001, opracowanie i wdrożenie polityki antykorupcyjnej, opracowanie i wprowadzenie do praktyki działania organizacji Kodeksu Etyki Zawodowej, realizacja w systemie ciągłych działań zmierzających do zwiększenia świadomości pracowników i doskonalenie systemu zarządzania.

System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym jest oparty o podejście procesowe, współistnieje z innymi standardami ISO (norma jakości, bezpieczeństwa) oraz jest certyfikowany. Wymogiem certyfikacji Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym jest posiadanie (albo równoczesne wdrażanie) Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001. Dla przykładu: certyfikat taki, jako pierwszy w Polsce otrzymało Ministerstwo Sprawiedliwości, a został on

⁴⁵ Lyer N., Samociuk M., *Defraudacja i korupcja, zapobieganie i wykrywanie*, s. 6.

wydany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji – współtwórcę standardu.

Reasumując, w przypadku administracji rządowej, zarządzanie zaufaniem posiada bardzo złożony charakter i wymaga zintegrowanego działania. Jest to troska o zaufanie publiczne, klientów oraz otoczenie, które budowane jest w oparciu między innymi o jakość, terminowość obsługi i czytelność procedur. Zarządzanie zaufaniem, to również budowa przyjaznej kultury organizacyjnej wewnątrz urzędu, pozwalająca na sprawne funkcjonowanie procesów i eliminację pracochłonności, jaka jest efektem braku wzajemnego zaufania urzędników. Zarządzanie zaufaniem w końcu, jest doskonaleniem systemu kierowania o mechanizmy antykorupcyjne, co można robić z wykorzystaniem opracowanych standardów poddawanych certyfikacji. Tam, gdzie nie ma zaufania, nie ma dobrze skonstruowanego systemu jakości. Nie ma sensu przeprowadzanie różnych przeglądów jakości, auditów, jeżeli pracownicy nie będą mieć zaufania do siebie nawzajem i do swoich przełożonych. Wnioski jakie pojawią się w wyniku realizacji audytów wewnętrznych będą wynikiem reaktywnego spełniania wymagań procedur realizowanych jedynie na potrzeby audytu. Działania takie, jak wypełnianie formularzy tylko aby pokazać je audytorowi, realizowane po fakcie, obciążają organizację pracochłonnością, obniżają wartość pojęcia jakości i nie przyczyniają się do doskonalenia organizacji. Brak zaufania, który w skrajnych przypadkach może przerodzić się w zastraszenie uczestników procesu, stanowić może znaczące utrudnienie związane z budowaniem systemu zarządzania jakością. Pojawia się sytuacja, kiedy to organizacja potwierdza wdrożenie modelu bądź narzędzia zarządzania jakością, przy czym wdrożenie to opiera się tylko na zebraniu stosownych dokumentów nie zmieniając kultury zarządzania. Kultura zaufania jest więc kulturą jakości. Niezmiernie ważne jest zaufanie pomiędzy urzędnikami a klientami, które jest nie tylko trudne do zbudowania, ale i podtrzymania. Zaufanie wynika z partnerstwa i poczucia, że dwie strony nie próbują oszukać siebie nawzajem, dostrzegają potrzebę realizacji wspólnych celów i interesów, mają wspólną wizję i misję. Zaufanie jest jedną z najcenniejszych wartości organizacyjnych – budujemy je latami, a jedno niefortunne wydarzenie może spowodować jego utratę. Budowa zaufania jest więc procesem ciągłym, który ma swój początek, ale nie ma końca.

2.4.3. ICT jako narzędzie doskonalenia organizacji i zarządzania

Proces podejmowania decyzji jest swego rodzaju procesem przetwarzania informacji. Stanowi ona punkt wyjścia tego procesu, a jego rezultat – decyzja – jest także informacją o tym, co lub jak należy robić. System generowania, przesyłania i przetwarzania danych w organizacji ma istotny wpływ na przebieg procesów decyzyjnych i trafność podejmowanych postanowień, a także na ich realizację. Efektywność organizacji zależy w dużym stopniu od tego, czy system informacyjny dobrze, czy źle służy procesom zarządzania.⁴⁶

⁴⁶ Bielski M., *Organizacje, istota, struktury, procesy*, s. 260.

Analizując determinanty zarządzania jakością w administracji publicznej, nie sposób nie odnieść się do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ITC – Information and Communication Technologies), których wykorzystywanie na polu zarządzania przybiera coraz bardziej powszechny charakter. Wykorzystywane technologie, w wielu przypadkach przestały już być narzędziami doskonalenia procesów zarządzania, przyspieszających je bądź podnoszących ich jakość. W dzisiejszej gospodarce, wielu czynności związanych z zarządzaniem organizacjami, w tym urzędami, nie udałoby się realizować bez wykorzystania technologii informacyjnych, będących efektem rozwoju telekomunikacji, dostępu do Internetu, powszechnej dostępności i osiągalności narzędzi, takich jak np. komputer.

Ewolucja i zmiany, jakie zachodzą w obrębie nowych, globalnych struktur wymiany informacji elektronicznej i systemów sieciowych otwierają przed organizacjami wiele korzyści oraz nowe możliwości. Sieć publiczna, oferuje obok jednostronnego przepływu informacji możliwość interakcji między organizacjami a otoczeniem zewnętrznym.⁴⁷

Raport ten, z całą pewnością nie jest miejscem analizy wpływu technologii informacyjnych na skuteczność i efektywność procesów przebiegających w urzędzie. Wymagało by to oddzielnego, dedykowanego badania.

W ramach niniejszego opracowania, przyjęte zostało założenie, że technologie informacyjne oraz dostępność do oprogramowania, sprzętu telekomunikacyjnego i komputerowego mają istotne znaczenie dla systemu zarządzania jako bezpośrednio powiązane z kapitałem intelektualnym, w tym z jakością kapitału intelektualnego.

Kapitał intelektualny ma charakter dynamiczny. Składa się on z trzech elementów:

- kapitał ludzki (możliwości indywidualne osób i zespołów pracowniczych do zaspokajania potrzeb klientów, kompetencji, modele myślowe),
- kapitał klienta (siła związków z klientami),
- kapitał organizacyjny (zdolności organizacji zlokalizowane w skodyfikowanej wiedzy (bazy danych, procesy, infrastruktura techniczna, kultura organizacyjna, normy i wartości).⁴⁸

Zgodnie z podejściem prezentowanym przez OECD, występują trzy podstawowe grupy aktywów niematerialnych:

- technologia,

⁴⁷ Kiełtyka L., *Komunikacja w zarządzaniu, techniki, narzędzia i formy przekazu informacji*, s. 263..

⁴⁸ Bukowitz W. R., Williams R. L., *The Knowledge Management Fielbook, Financial Time, Prentice Hall*, s. 223

- marketing (w tym reklama),
- organizacja⁴⁹.

Pomijając kwestie marketingowe, w otaczającej rzeczywistości nie sposób jest podważyć wpływu technologii informacyjnych na organizację oraz technologie w organizacji w ogóle.

Z tej perspektywy, należy podkreślić, że technologie informacyjne będą miały bezpośrednie przełożenie na zarządzanie jakością w urzędzie. Wobec powyższego, uzasadnione jest, aby strategia w zakresie informatyzacji urzędu, plany w zakresie zakupów inwestycyjnych były spójne z ogólną strategią rozwoju urzędu.

Biorąc pod uwagę szybkość z jaką zachodzą obecnie procesy informacyjne, konieczne jest przejście urzędów do zarządzania wspomaganego przez technologie informatyczne, czyli zaawansowane narzędzia, takie jak nowoczesne oprogramowanie oraz wszelkiego rodzaju środki medialne. Pojawiające się nowe możliwości w zakresie wykorzystania technologii informatycznych z pewnością mają wpływ na skuteczność gospodarowania informacjami. Informatyka wspomaga zarządzanie przede wszystkim poprzez nowoczesne metody przetwarzania danych i kompleksowe systemy komunikacji. To z kolei powoduje, iż zadania są szybciej wykonywane, zaoszczędzony zostaje czas oraz powstaje nowa wartość dodana dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu zasobów informacji, wiedzy i doświadczenia.

Decyzja jest to postanowienie o wyborze jednego z możliwych sposobów postępowania lub zachowania się w określonych okolicznościach. Decyzje powinny być wnikliwe i jednoznaczne, a zarazem szybkie. Tu także doniosłą rolę odgrywa konkretność informacji o jakości, a więc ilościowe określanie poziomu jakości z zastosowaniem ujednoczonej metodyki.⁵⁰

Zastosowanie technologii informatycznych w istotny sposób wpływa na podwyższenie poziomu realizacji. Pracownicy różnych komórek organizacyjnych, współpracujący ze sobą w ramach realizacji konkretnego zadania, mogą mieć dostęp do wyników pracy poszczególnych osób i to w czasie rzeczywistym. Dzięki takiemu podejściu rozwiązania przez nich przyjęte nie są ze sobą sprzeczne ale wzajemnie się uzupełniają, tworząc spójny rezultat działań o wyższej jakości. Pracownicy mogą jednocześnie poszerzać swoją wiedzę z uwagi na jej wymianę z innymi osobami. Ogólny czas pracy i dokonywania ewentualnych poprawek ulega znacznemu skróceniu. Technologie informatyczne umożliwiają również wirtualizację działań, co sprawia, że pracownicy mogą przeprowadzać symulacje funkcjonowania procesów, śledzić wyniki swojej pracy oraz konsekwencje podjętych decyzji. Wszystko to ma miejsce bez fizycznego użycia zasobów.

⁴⁹ OECD, *Technology and the economy, The key relationship, The technology Economy Program*, s. 114.

⁵⁰ Kolman R., *Kwalitologia, wiedza o różnych dziedzinach jakości*, s. 295.

Możliwe jest także stworzenie całej organizacji na poziomie wirtualnym, gdzie pracownicy wykonują swoje obowiązki na przykład we własnym domu, a pracę w postaci elektronicznej przesyłają do odpowiednich komórek.

Mówiąc o technologiach informatycznych i komunikacyjnych w administracji publicznej w kontekście zarządzania jakością nie sposób nie wspomnieć o realizacji zasady e-government oraz działaniach w ramach tzw. platformy ePUAP.

E-government (e-administracja)⁵¹

E-government jest to stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej. Związane jest to ze zmianami organizacyjnymi oraz nowymi umiejętnościami służb publicznych, mającymi poprawić jakość świadczonych przez administrację usług. Celem tworzenia e-administracji jest więc zwiększenie efektywności działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług. Ma ona uprościć załatwianie spraw urzędowych oraz umożliwić uzyskiwanie informacji na ich temat. Przyjęta forma pozwala na zebranie w jednym miejscu spraw należących do kompetencji różnych jednostek administracji publicznej i udostępnienia ich procedur w Internecie.

W Polsce postęp w zakresie e-governance jest olbrzymi. W 2000 roku Sejm podjął uchwałę o budowie społeczeństwa informacyjnego, a następnie w 2001 roku uchwalił istotne dla rozwoju e-government ustawy: wprowadzającą Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), ustawę o dostępie do informacji publicznej oraz regulującą kwestię e-podpisu ustawę o podpisie elektronicznym. Kolejnym krokiem w rozwoju e-governmentu było opracowanie dokumentu ePolska, zawierającego plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, który wzorowany był na europejskim planie rozwoju eEurope. Dokument ten zaktualizowano w 2002 roku. Kolejna wersja tej strategii otrzymała nazwę ePolska-2006. 13 stycznia 2004 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska na lata 2004-2006”.

Podstawowym zadaniem budowanego centralnego systemu e-government jest:

- usprawnienie przepływu informacji do obywatela (zapewnienie informacji),
- zapewnienie możliwości załatwiania spraw pomiędzy obywatelem czy podmiotem gospodarczym a urzędem drogą elektroniczną,
- możliwość składania za pośrednictwem Internetu wniosków o wydanie dokumentów,

⁵¹ W literaturze przedmiotu spotykamy dwa określenia: e-government oraz e-governance. Terminy te są stosowane wymiennie.

- ułatwienie dostępu do danych (np. ubezpieczeniowych),
- wymiana informacji pomiędzy urzędami online.

W Polsce wiele urzędów, szczególnie tych, które mają wdrożony system jakości, realizuje idee e-government. Specjalne strony internetowe zawierają informacje o podatkach lokalnych, możliwościach składania skarg, opisy usług realizowanych w urzędzie, wzory formularzy. Drogą elektroniczną można również dowiedzieć się, na jakim etapie zaawansowania znajduje się dana usługa.

M. Bugdol zaznacza, iż biorąc pod uwagę doświadczenia pionierów w wykorzystaniu idei e-government, dostęp do usług świadczonych przez administrację jest pierwszym krokiem na drodze do doskonalenia jakości. Wymagana jest reorganizacja usług, a dokładniej uproszczenie poszczególnych procesów i związanych z nimi kanałów komunikacji⁵². Idea e-government przyczynia się nie tylko do zwiększania jakości usług, ale również do budowania zaufania pomiędzy urzędnikami i obywatelami. Dodatkowo rozbudowane sieci mogą być źródłem wiedzy dla administracji publicznej. Z jednej strony wiąże się to z wymianą wiedzy między urzędami, co może przyczynić się do identyfikacji najlepszych praktyk działania, z drugiej pozwala na poznanie potrzeb, oczekiwań i opinii obywateli, którzy w sposób świadomy i czynny uczestniczą w doskonaleniu jakości usług (np. możliwość oceniania i komentowania usług).

Przykładem zastosowania e-governmentu w Polsce jest Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ePUAP. Platforma ta jest ogólnopolską platformą teleinformatyczną powstającą w ramach projektu ePUAP-WKP (Plan Informatyzacji Państwa), za pomocą której jednostki administracji publicznej oraz instytucje publiczne (zwłaszcza podmioty wykonujące zadania zlecone przez państwo) będą mogły świadczyć swoje usługi obywatelom drogą elektroniczną.

Platforma udostępnia podmiotom publicznym (usługodawcom) infrastrukturę technologiczną (usługi wspólne) do świadczenia usług obywatelom (usługobiorcom). Wśród uczestników ePUAP znajdują się zarówno jednostki administracji centralnej, jak i samorządy, a wśród nich urzędy gminne.

Obszary zastosowania ePUAP:

1. Udostępnianie usług publicznych – ePUAP jako wspólna infrastruktura wykorzystywana przez Instytucje Publiczne do udostępniania własnych usług.
2. Zintegrowany dostęp do usług publicznych – ePUAP jako wspólna infrastruktura dla zintegrowanego („odresortowanego”, „odmiejscowionego”), ujednoliconego, zagregowanego dostępu do wykorzystywanych usług publicznych.

⁵² Bugdol M., *Zarządzanie jakością...*, s.142.

3. Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych – ePUAP jako repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych.
4. Portal interoperacyjności – ePUAP jako narzędzie pracy dla „organizacji interoperacyjności”⁵³.

Doskonalenie systemów zarządzania jakością w administracji państwowej, nierozzerwalnie związane jest z wykorzystywaniem narzędzi i technologii informacyjnych oraz informatycznych. Samo efektywne zarządzanie dokumentacją oraz zapisami, przy zastosowaniu technologii informacyjnych, przybiera zupełnie inny kształt. Maleje wówczas skala problemów związanych z zagubieniem dokumentu bądź brakiem czytelności zapisu, rośnie natomiast znaczenie efektywnego wykorzystywania narzędzi informatycznych, w jakie urząd wyposażył swych pracowników. Zależność ta, będzie się nasilała. W perspektywie kolejnych lat przewidywać można, iż szeroko rozumiana informatyka warunkować będzie nie tylko efektywność i jakość procesów w organizacji, ale przejmować zacznie kontrolę nad ich skutecznością, czyli możliwością osiągnięcia celów. Stanowi to kolejne wyzwania przed kierownictwem urzędów w zakresie inwestowania w infrastrukturę oraz kapitał ludzki.

2.5. Strategiczne determinanty doskonalenia zarządzania administracji

Spójność opisanych powyżej trendów i kierunków doskonalenia organizacji i zarządzania, z zapisami dokumentów strategicznych, nadaje im realny charakter.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Diagnoza zawarta w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, przytacza następujące kwestie:

W codziennej praktyce polskiej administracji nowoczesne metody zarządzania są stosowane rzadko. Głównym mankamentem jest relatywnie wąski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań administracji charakteryzującej się tym, że organizacja i funkcjonowanie urzędu projektowane są „od dołu”, tj. wychodząc od konkretnej potrzeby klienta przechodzi się do analizy i organizacji procesu w kierunku jak najpełniejszego zaspokojenia jego potrzeb, co przekłada się na wysoką jakość świadczonych przez urząd usług. Natomiast obowiązujące obecnie procedury wewnątrz urzędu cechuje wysoki stopień skomplikowania, długie ścieżki postępowania, co pociąga za sobą obniżenie

⁵³ Więcej: www.epuap.gov.pl

skuteczności i efektywności prowadzonych działań. Za kluczową słabość w tym zakresie należy uznać brak przejrzystego podziału kompetencji, a co za tym idzie nakładanie się kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych⁵⁴.

Wykazane w programie kierunki działań oraz, co bardzo istotne, możliwość ich finansowania, prowadzą do wniosków, że konieczne są planowe i systematyczne działania zmierzające do doskonalenia standardów zarządzania w administracji. Jest to pochodna dobrych praktyk, obserwowanych poza granicami Polski, ze szczególnym uwzględnieniem krajów „starej” UE, jak i konsekwencją traktowania urzędów jako organizacji, których również dotyczy obowiązek nadążania za dynamicznym rozwojem społecznym, gospodarczym, czy technologicznym.

W rozwiniętych państwach demokracji zachodnich administracje publiczne budowały swój potencjał stopniowo, akumulując – metodą prób i błędów – kolejne paradygmaty (modele) zarządzania – administrację klasyczną (tzw. biurokrację weberowską), model menedżerski (New Public Management), zaś w ostatnich 5-6 latach zarządzanie partycypacyjne (New Public Governance).⁵⁵

Zaobserwowana tendencja, z całą pewnością nie ma charakteru przypadkowego. Standardy i paradygmaty zarządzania, które zostały poddane walidacji w działalności biznesowej i których prawidłowość została pozytywnie zweryfikowana, przenoszone są do codzienności zarządzania administracją publiczną. Proces ten przebiega powoli i jest efektem między innymi rotacji kadr, zmieniającego się rynku pracy oraz zasilania administracji młodymi pracownikami, wolnymi od negatywnych nawyków, którzy zdobyli wykształcenie już w warunkach gospodarki rynkowej.

Jak podkreślają autorzy raportu ewaluacyjnego dla Działania 5.1 – Trzeba wyraźnie stwierdzić, że w chwili przygotowywania Działania 5.1 nie istniała wizja polskiej administracji rządowej, co więcej – nie było wiadomo, jaki ośrodek decyzyjny (jaka instytucja) miałby koordynować powstawanie takiej wizji. W obecnej sytuacji (stan na III 2009 r.) wciąż nie istnieje spójna, upubliczniona wizja i strategia polskiej administracji rządowej (...).

Zjawisko to z całą pewnością nie sprzyja doskonaleniu jakości w administracji. Jakość, jak zostało podkreślone powyżej, stanowi między innymi wynik spójnej strategii organizacji, jej wizji, misji i stawianych celów. Nie mniej istotne od ich ustanowienia jest zachowanie wzajemnej spójności. Istnieje znaczne ryzyko dla spójności działań zmierzających do doskonalenia modelu zarządzania jakością w obliczu zmieniających się wymagań i założeń w odniesieniu do niego samego.

⁵⁴ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, MRR, Warszawa, 2007.

⁵⁵ Ledzion B., Olejniczak K., Pander W., *Ewaluacja trafności ...*, s. 95.

Z drugiej strony, możliwości jakie pojawiły się z PO KL, między innymi skupione wokół szkolenia osób dorosłych, promowania idei kształcenia się przez całe życie, umożliwiając szereg działań oraz aktywności w zakresie doskonalenia tych modeli. Zachowanie spójności oraz zintegrowanego podejścia we wdrażaniu poszczególnych działań, może zdawać się dziś podstawowym problemem.

Działania na rzecz poprawy jakości usług publicznych w krajach OECD

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD- Organization for Economic Co-operation and Development) powstała w 1961 r. Polska jest członkiem OECD od 1996 r.

W ramach organizacji funkcjonuje The Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV, pl. Kierownictwo Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego), który identyfikuje zmieniające się potrzeby społeczne i rynkowe oraz pomaga Krajom Członkowskim w dostosowaniu systemów rządzenia i polityk terytorialnych. Jego działanie obejmuje swym zakresem podnoszenie efektywności rządów wraz z promowaniem i ochroną szeroko pojętych społecznych wartości rządzenia.

GOV dostarcza liczne platformy dla wymiany idei i doświadczeń pomiędzy krajami, jak i wyzwań, przed którymi się znajdują. W ramach realizacji wyznaczonych celów funkcjonują dwa Komitety: The Public Governance Committee (PGC, pl. Komitet ds. Zarządzania Publicznego) oraz The Territorial Development Policy Committee (TDPC, Komitet ds. Strategii Rozwoju Terytorialnego) oraz obradujące regularnie grupy robocze (tzw. Networks).

Komitet OECD ds. Zarządzania Publicznego – Public Governance Committee (PGC)

Głównym celem Komitetu ds. Zarządzania Publicznego (Public Governance Committee), jest doskonalenie sektora publicznego w państwach członkowskich OECD.

Komitet dokonuje analiz i oceny informacji na temat postępów prac w zakresie administracji publicznej i układu sprawowania rządów w Krajach Członkowskich. W drodze spotkań urzędników i ekspertów z Krajów Członkowskich, dzięki wymianie informacji i wiedzy specjalistycznej oraz dzięki sporządzanym raportom, PGC sprawdza, czym zajmują się rządy, w jaki sposób starają się poprawić skuteczność polityki publicznej, jej wydajność, szybkość reagowania na potrzeby obywateli oraz jaka jest jakość tych usług.

Misją Komitetu jest:

- dostarczanie informacji, analizy i oceny administracji publicznej twórcom polityki

- w Krajach Członkowskich i OECD oraz wypracowanie narzędzi do tego celu;
- umożliwianie kontaktów i wymiany doświadczeń w dziedzinie dobrych zwyczajów między urzędnikami zajmującymi się administracją publiczną w praktyce, szczególnie tymi, którzy pracują w rządowych agencjach administracji centralnej;
- dostarczanie regularnych raportów na temat problemów i postępów w sprawowaniu rządów i administracji publicznej oraz ich znaczenia dla rozwoju ekonomicznego i społecznego⁵⁶.

Prace Komitetu są w szczególności ukierunkowane na pomoc krajom we wzmacnianiu ich potencjału w zakresie sprawowania rządów. PGC koncentruje się na centralnych systemach, które determinują funkcjonowanie sektora publicznego, na zarządzaniu zasobami, na wzajemnym oddziaływaniu sektorów publicznego i prywatnego oraz na krytycznej ocenie poszczególnych instrumentów public policy. Na podstawie Uchwały Rady Ministrów nr 168/2003 z 1 lipca 2003 r. w sprawie zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Szef KPRM pełni rolę organu współpracującego z Komitetem PGC. W ramach Komitetu funkcjonują zespoły tematyczne i grupy ad hoc, m.in. wyżsi urzędnicy z centrów rządowych, wyżsi urzędnicy ds. budżetu, grupa ds. zarządzania i reformy regulacji, grupa ds. zarządzania zasobami ludzkimi, grupa ds. etyki w służbie publicznej oraz wyżsi urzędnicy ds. e-government. Ze strony polskiej biorą w nich udział m.in. przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Gospodarki⁵⁷.

Członkowie Komitetu biorą udział w spotkaniach OECD, a także angażują się w prace zespołów zadaniowych i grup roboczych zajmujących się tematami specjalnymi. Spotkania takie oferują menedżerom sektora publicznego okazję do wymiany poglądów i doświadczeń oraz do dyskusji o strategiach innowacji w celu zmagania się ze wspólnymi wyzwaniami. Komitet stanowi także forum rozmów o szerokich, przekrojowych problemach i postępach w administracji publicznej mających znaczenie strategiczne dla rządów poszczególnych państw. Komitet dostarcza analizy zarządczej, stanowiącej uzupełnienie kwestii politycznych, którymi zajmuje się Organizacja, np. w jaki sposób usprawniona administracja publiczna może przyczynić się do osiągnięcia celów ekonomicznych i społecznych. Koncentruje się on na centralnych systemach, które determinują funkcjonowanie sektora publicznego, na zarządzaniu zasobami, na oddziaływaniu na siebie sektorów publicznego i prywatnego oraz na krytycznej ocenie poszczególnych instrumentów sprawowania polityki⁵⁸.

⁵⁶ Na podstawie: <http://www.oecd.org>

⁵⁷ <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=55>

⁵⁸ <http://www.egov.pl - eGov.pl - Forum Nowoczesnej Administracji Publicznej>.

3. Opis badań

3.1. Metodologia badań

3.1.1. Koncepcja badania

W ramach pierwszego etapu projektu dokonano analizy modeli zarządzania jakością w administracji rządowej, identyfikując przyjmowane przez urzędy standardy, metody i narzędzia zarządzania jakością. Drugi etap badania zawiera w sobie cele skoncentrowane wokół diagnozy stanu zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej, poprzez ocenę kapitału intelektualnego jako determinanty jej realizacji. Taka koncepcja badań w ramach pierwszego oraz drugiego etapu pozwala na identyfikację związku w zakresie realizacji polityki zarządzania jakością. Uzyskane wnioski powinny pozwolić na określenie, że w zakresie zarządzania polityką jakości w administracji rządowej determinantem jest świadomość kierownictwa i pracowników. Świadomość tę w szerokim pojęciu definiujemy jako jakość kapitału intelektualnego organizacji.

W celu weryfikacji hipotez oraz osiągnięcia celów badania wykorzystano różne metody i techniki badawcze. Szczegółowy opis metody badawczej zaprezentowany został w kolejnym podrozdziale (3.1.2. Opis metody badawczej).

3.1.2. Opis metody badawczej

W celu uzyskania wiarygodnych wyników przeprowadzono badania oraz wykorzystano różne metody i techniki badawcze, czyli zastosowano tzw. triangulację metodologiczną w odniesieniu do:

- źródeł danych;
- metod badawczych;
- perspektyw badawczych.

Wykorzystano także różne źródła informacji:

- pierwotne – informacje pozyskiwane w celu realizacji badania, pochodzą z wywiadów telefonicznych, ankiet elektronicznych oraz spotkania konsultacyjnego;
- wtórne – informacje już istniejące, z reguły przetworzone, zebrane dla realizacji innych celów, pochodzące m.in. z analizy dokumentów.

Informacje niezbędne dla realizacji badania i odpowiedzi na postawione pytania badawcze zostały pozyskane przy pomocy następujących instrumentów:

- Desk Research;
- badania ilościowego CAWI;
- pogłębionego badania telefonicznego ITI;
- spotkania konsultacyjnego.

3.1.2.1. Analiza dokumentów (ang. Desk Research)

Analiza dokumentów (ang. Desk research – badania gabinetowe) – to metoda badań społecznych lub marketingowych, która zakłada szczegółową analizę istniejących już i dostępnych danych. Realizacja projektu typu Desk research nie jest zatem związana z pozyskiwaniem nowych informacji, a jedynie scaleniem, przetworzeniem i analizą danych rozproszonych dotychczas wśród rozmaitych źródeł.

Zgodnie z oczekiwaniem Zamawiającego przeprowadzono analizę dokumentów związanych z problematyką zarządzania jakością w administracji publicznej, literaturą przedmiotu, dokumentami programowymi, a także informacjami i dokumentami uznanymi za istotne przez Wykonawcę. Szczegółowa lista dokumentów wykorzystanych w ramach Desk Research znajduje się w załączniku 4 niniejszego raportu (Załącznik 4. Bibliografia).

Analiza dokumentów została przeprowadzona jako jeden z pierwszych etapów realizacji badania i została rozpoczęta już w trakcie przygotowywania raportu metodologicznego. Pozwoliło to zespołowi badawczemu na zapoznanie się z analizowanymi zagadnieniami oraz pozyskanie informacji, które zostały następnie wykorzystane do przygotowania narzędzi badawczych. Na tym etapie sformułowano również pierwsze hipotezy badawcze, które następnie miały być

weryfikowane w drodze badań terenowych.

Ponadto w ramach badania gabinetowego zostały pozyskane informacje opisowe, które zaprezentowane są w niniejszym raporcie.

3.1.2.2. Badania ilościowe – wywiady kwestionariuszowe

Badanie CAWI (z ang. Computer Assisted Website Interview) – metoda badania kwestionariuszowego prowadzonego za pośrednictwem Internetu (kwestionariusz do samodzielnego wypełnienia przez respondenta).

Celem badań ilościowych było poznanie opinii przedstawicieli urzędów na temat m.in. poziomu zaangażowania kierownictwa urzędów w ustanowienie, wdrożenie, utrzymanie i doskonalenie polityki jakości, świadomości pracowników w zakresie jakości, postaw wobec rozwiązań systemowych dotyczących jakości (np. ISO, CAF). Badanie ilościowe umożliwiło ściśle oszacowanie liczbowe badanych zjawisk oraz zebranie bogatego i wyczerpującego materiału informacyjnego pochodzącego z najbardziej miarodajnego źródła – od pracowników i kierownictwa urzędów odpowiedzialnych za kreowanie i stosowanie polityki jakości w organizacji. Spośród wielu technik badawczych wybrany został wywiad przez Internet ze wspomaganie komputerowym (CAWI).

Przebieg badania

Po zaakceptowaniu przez Zamawiającego ostatecznej wersji ankiety, Wykonawca zbudował, przetestował i uruchomił mechanizm sprawnego wypełnienia i odesłania ankiety poprzez utworzenie specjalnej strony internetowej (www.diagnozaadministracji.pl). Do wszystkich urzędów administracji rządowej (2238 urzędów) wysłano wiadomość e-mailową z odnośnikiem do strony internetowej. Po wypełnieniu ankiety przez respondenta dane były automatycznie zapisywane i wysyłane do bazy wyników.

W badaniu założono, iż w ramach jednego urzędu ankietę może wypełnić więcej niż jedna osoba, przy czym jedna ankietka powinna być wypełniona przez jedną osobę. Zakładany minimalny poziom zwrotu dla badania techniką CAWI wynosił 30% (jako procent liczby urzędów).

Kwestionariusz badawczy składał się z pytań obejmujących w sumie cztery bloki tematyczne:

- ogólny obraz organizacji;
- ocena jakości pracowników;
- ocena jakości kierowania;
- zarządzanie jakością.

W przyjętym podziale tematycznym ankiety, przeanalizowane zostało środowisko pracy uczestników badania, w tym dostęp do zasobów materialnych oraz zasobów takich jak wiedza czy informacje. Ocenione zostały ponadto obszary kompetencji i zaangażowania pracowników oraz kierownictwa urzędów, jako szczególnie istotne w budowaniu i doskonaleniu modelu zarządzania jakością. Ostatni oceniony obszar, który związany był z formalnymi wymaganiami modeli jakości, umożliwił analizę postrzegania tych modeli przez uczestników badania. Podział ten nie został odzwierciedlony w ankiecie. Takie podejście zapewniło skupienie uczestników badania na poszczególnych pytaniach i ich treści, bez potrzeby sugerowania, jakie obszary są przez nich oceniane. Załącznik 2. niniejszego raportu obrazuje przynależność pytań do poszczególnych bloków.

Ocena ogólnego obrazu organizacji pozwala na obserwację urzędów oczami ich pracowników. Ocena taka bezpośrednio przekłada się na poziom jakości w organizacji, stanowi bowiem pochodną kultury organizacyjnej jaka w danym urzędzie panuje. Ogólna ocena wzajemnej współpracy, ocena pracy kolegów, relacji międzyludzkich na płaszczyźnie zawodowej stanowią przyjazne środowisko rozwoju szeroko pojmowanej jakości.

Ocena jakości pracowników ukierunkowana została na ocenę kapitału intelektualnego organizacji w obszarze technicznym związanym z bezpośrednimi obowiązkami służbowymi oraz organizacją pracy. Przekłada się to między innymi na odpowiednie wyposażenie pracownika w wiedzę, informacje i zasoby techniczne. Zasoby te stanowią determinanty jakości, których brak może skutkować niewystarczającym jej poziomem, mimo starań i zaangażowania wykonawcy prac.

Ocena jakości kierowania, również jest elementem oceny jakości kapitału intelektualnego. Ocena z tej perspektywy, zmierza do próby poznania umiejętności wyznaczania celów i zarządzania organizacją w sposób spójny i efektywny. Dodatkowo, jakość kierowania może sprzyjać bądź utrudniać doskonalenie kapitału intelektualnego pracowników. Zaangażowanie i fachowość kierownictwa stanowi jeden z podstawowych obszarów opisywanych przez najważniejsze modele zarządzania jakością i bezpośrednio może wpływać na efektywność budowania systemu jakości w urzędzie.

Ocena zarządzania jakością, przeprowadzona w ramach ankiety, zmierzać ma do analizy formalnych wymagań stawianych przez wdrażane modele i standardy. Możliwe jest, że organizacja zapewniła spełnienie formalnych wymagań, jednocześnie nie doskonaląc standardów kierowania, nie zapewniając właściwej organizacji pracy oraz nie przeobrażając kultury organizacyjnej na kulturę jakości. Zjawisko takie jest negatywne i obrazuje brak zrozumienia dla celu zarządzania jakością w organizacji.

3.1.2.3. Badania jakościowe

Indywidualne Wywiady Pogłębione (ITI) – (z ang. Individual in-Depth Interviews)

W uzupełnieniu do wyników badań ilościowych przeprowadzone zostały również badania jakościowe. Ich zadaniem było poznanie szczegółowych i osobistych opinii respondentów na kluczowe kwestie związane z tematem badania. Uzyskany materiał badawczy pozwolił na znalezienie odpowiedzi na pytania, dla których uzyskanie pełnej wiedzy na podstawie samej analizy dokumentacji i innych metod uzupełniających byłoby trudne lub wręcz niemożliwe. Respondentom zadano dziewięć pytań z zakresu rozumienia znaczenia jakości w urzędzie, jej odzwierciedlenia w wykonywaniu codziennych obowiązków oraz związanych z nią szans i zagrożeń. W poniższej tabeli zaprezentowano szczegółowy zestaw pytań badania telefonicznego.

Lp.	Pytanie
1	Celem działań projakościowych w urzędzie, gdzie pracuję jest....
2	Charakteryzując naszą politykę jakości jednym zdaniem powiem, że...
3	Szansą dla szeroko rozumianej jakości w przypadku mojego urzędu jest...
4	Zagrożenie dla jakości wynika z...
5	Moja wizja jakości w administracji przejawia się w 3 podstawowych tezach...
6	Definicja jakości w odniesieniu do mojej pracy...
7	Definicja jakości w odniesieniu do mojej instytucji...
8	Moja odpowiedzialność za jakość wynika z...
9	Potwierdź, w 2-3 zdaniach tezę – czuję, że pracuję w środowisku profesjonalistów!

Indywidualne Wywiady Pogłębione (ITI) – (z ang. Individual in-Depth Interviews) stanowią jedną z bardziej popularnych metod badań jakościowych, polegającą na szczegółowej, wnikliwej rozmowie z informatorem/respondentem, której celem jest dotarcie do precyzyjnych informacji oraz poszerzenie wiedzy związanej z tematem badania. W trakcie wywiadu indywidualnego podejmowane są pytania badawcze o charakterze eksploracyjnym, próby wyjaśniania/zrozumienia zjawisk, motywacji, postaw, zachowań. Pogłębione wywiady indywidualne są źródłem istotnych informacji i opinii, a także pozwalają na poznanie zdania osób kluczowych dla stanowienia i utrzymywania polityki jakości w urzędzie. Jednocześnie stanowią one cenny materiał badawczy do pracy nad rekomendacjami.

Zgodnie z koncepcją badania Wykonawca założył przeprowadzenie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami kierownictwa urzędu i/lub pracownikami odpowiedzialnymi za zarządzanie jakością w urzędzie (jeśli w danym urzędzie

jest taka osoba). Badaniem zostali objęci przedstawiciele urzędów, którzy w pierwszym kroku badania odpowiedzieli na ankietę ilościową. Zakładano przeprowadzenie badań telefonicznych w 5% urzędów, które odpowiedziały na ankietę elektroniczną, w tym:

- Pracownicy urzędów (klasyfikowani jako przedstawiciele najwyższego kierownictwa), świadczących bezpośrednią obsługę klienta (urzędy skarbowe) – 5% tego typu urzędów spośród urzędów które odpowiedziały na ankietę elektroniczną.
- Pracownicy pozostałych typów urzędów (tj. nie świadczących bezpośredniej obsługi klienta) z zachowaniem proporcjonalnej reprezentacji w zakresie typu urzędu, jaki brał udział w badaniu – 5% tego typu urzędów spośród urzędów, które odpowiedziały na ankietę telefoniczną. Adresatem badania byli również pracownicy urzędów, których można zaklasyfikować jako przedstawiciele najwyższego kierownictwa.

Łącznie Wykonawca przyjął, iż w badaniu weźmie udział nie mniej niż 35 urzędów. Informacje do ankiety w ramach danego urzędu przekazywane były przez jedną osobę.

Spotkanie konsultacyjne – weryfikacja wyników badań

W ramach niniejszego badania odbyło się spotkanie konsultacyjne z przedstawicielami urzędów, którego celem była weryfikacja, pogłębienie analizy jakościowej i ocena materiału jaki został zebrany podczas 2 poprzedzających je kroków (badanie ilościowe – ankietę internetowa, pogłębiony wywiad telefoniczny). W trakcie spotkania wstępne wyniki poddane zostały dyskusji, moderowanej przez kierownika badania.

Etap ten nie był elementem badania oraz nie był bezpośrednim narzędziem weryfikacji hipotez badawczych. W oparciu o wnioski zebrane podczas spotkania zweryfikowany i oceniony został materiał zebrany w trakcie wcześniejszych badań.

3.2. Statystyka badań – charakterystyka respondentów

Charakterystyka respondentów – badanie techniką CAWI

Spośród 2238 urzędów administracji rządowej, do których została rozesłana ankietę internetowa, otrzymano odpowiedzi w postaci 1998 prawidłowo wypełnionych ankiet zwrotnych, z ok. 760 urzędów. Poniższa tabela zawiera zagregowane zestawienie typów urzędów, do których skierowano ankietę.

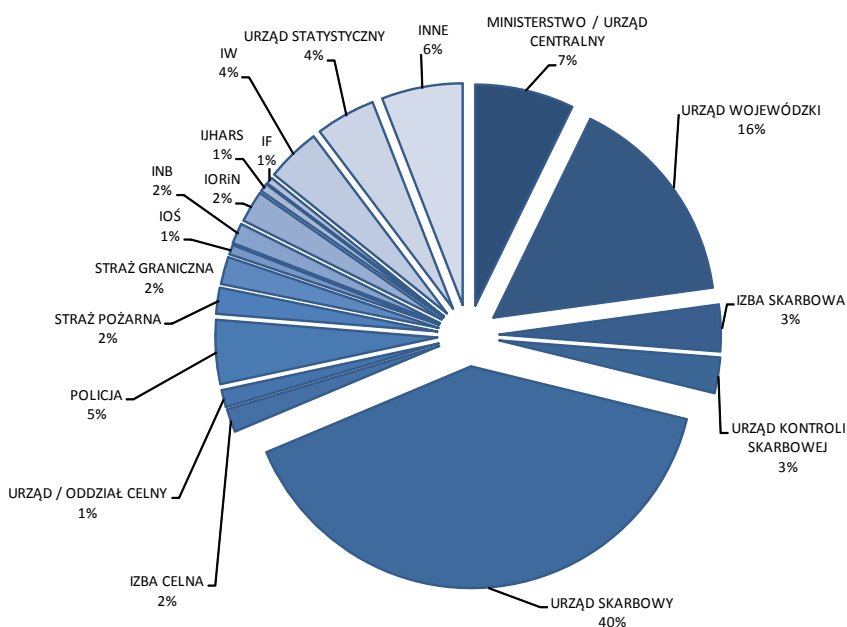
Tabela 1. Wykaz urzędów, do których skierowano ankietę internetową – zestawienie zbiorcze.

Typ urzędu	Liczba urzędów, do których skierowano ankietę
Ministerstwa i Urzędy Centralne	45
Wojskowe Komendy Uzuppełnień	139
Archiwa Państwowe	43
Graniczne Inspektoraty Weterynarii	10
Izby Celne	16
Izby Skarbowe	16
Kuratoria Oświaty	16
Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa	3
Policja	361
Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego	377
Powiatowe Inspektoraty Weterynarii	305
Straż Graniczna	13
Straż Pożarna	273
Urzędy Kontroli Skarbowej	16
Urzędy Skarbowe	403
Urzędy Statystyczne	16
Urzędy Wojewódzkie	16
Urzędy Żeglugi Śródlądowej	8
Urzędy/Oddziały celne	16
Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego	16
Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin i Nasiennictwa	16
Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska	16
Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej	16
Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego	16
Wojewódzkie Sztaby Wojskowe	16
Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków	16
Wojewódzkie Inspektoraty Farmaceutyczne	16
Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii	16
Razem	2238

Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać na poniższym wykresie (Wykres 2.), podobnie jak w pierwszym etapie badania, wśród respondentów grupę dominującą stanowią Urzędy Skarbowe (40% ogółu udzielonych odpowiedzi). Tak wysoka liczba odpowiedzi uzyskanych od Urzędów Skarbowych nie stanowi zaskoczenia, jako że ten rodzaj urzędów jest najliczniejszą grupą wśród wszystkich urzędów administracji rządowej. Istotny odsetek ogółu odpowiedzi stanowią odpowiedzi udzielone przez Urzędy Wojewódzkie (16% ogółu respondentów oraz Urzędy Centralne wraz z Ministerstwami (7% ogółu odpowiedzi).

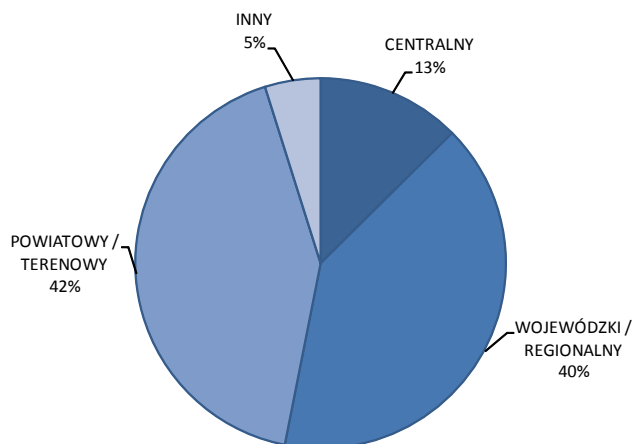
Wykres 2. Próba badawcza według typu Urzędu (N=1998).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

W zakresie szczebla organizacyjnego urzędu porównywalny zwrot odnotowano w przypadku powiatowych/terenowych oraz wojewódzkich/regionalnych urzędów administracji rządowej, odpowiednio 42% i 40% ogółu odpowiedzi (Wykres 3.). Przedstawiciele urzędów centralnych stanowią 13% respondentów, co jest liczbą reprezentatywną biorąc pod uwagę ogólną liczbę urzędów w tej kategorii, do których skierowano ankietę (45 urzędów).

Wykres 3. Próba badawcza wg szczebla organizacyjnego Urzędu (N=1998).

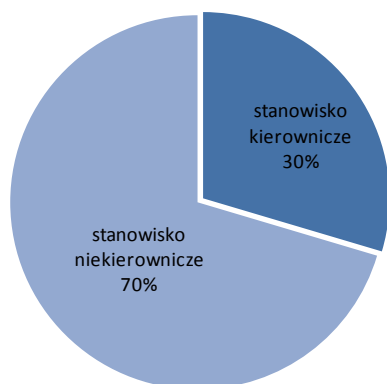


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

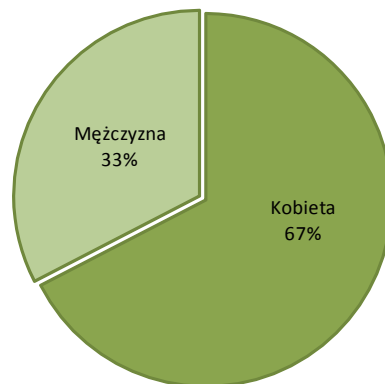
Spśród 1998 otrzymanych ankiet zwrotnych, 1407 zostało wypełnionych przez przedstawicieli urzędów piastujących stanowiska niekierownicze w urzędach (ok. 70%), natomiast 591 ankiet przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze (ok. 30%).

W badaniu CAWI wzięło udział 1347 kobiet (ok. 67%) oraz 651 mężczyzn (ok. 33%).

Wykres 4. Respondenci badania CAWI wg stanowiska (N=1998)



Wykres 5. Respondenci badania CAWI wg płci (N=1998)



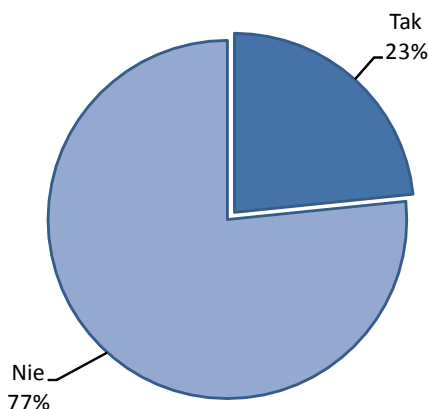
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

77% ogółu respondentów biorących udział w badaniu deklaruje brak codziennego kontaktu z zagadnieniami jakości (odpowiedź przecząca na pytanie „Czy ma Pan/Pani codzienny kontakt z zagadnieniami jakości?”, Wykres 6.). Respondenci, którzy mają codzienny kontakt z zagadnieniami jakości (23%) ,najczęściej deklarują zaangażowanie w charakterze pełnomocnika ds. jakości, koordynacji, nadzorowanie wdrożonego/wdrażanego systemu zarządzania jakością (np. udział z zespołem ds. wdrażania SZJ), podnoszenie jakości pracy i codziennej obsługi interesantów, tworzenie oraz doskonalenie procedur wewnętrznych i rozwiązań organizacyjnych.

Te różnorodne funkcje i zakres odpowiedzialności za jakość dobrze ilustruje wypowiedź jednego z respondentów badania:

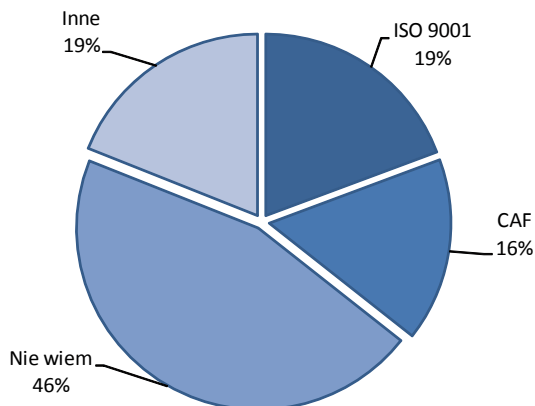
„(...) Ponośzę odpowiedzialność za jakość świadczonych usług w zakresie bezpośredniej obsługi podatnika. Jakość codziennej pracy wykonywanej przez mój zespół ma bezpośredni wpływ na tworzenie właściwego wizerunku mojego urzędu, jak również sprzyja budowaniu zaufania obywateli do organów administracji podatkowej.”

Wykres 6. Czy ma Pan/Pani codzienny kontakt z zagadnieniami jakości? (N=1998).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

Wykres 7. Metoda, narzędzie budowy systemu zarządzania jakością stosowane przez organizację (N=1998).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

Spośród wszystkich respondentów 19% stwierdziło, że w ich urzędzie stosowane jest ISO 9001, natomiast 16% wskazało na CAF. Wśród innych odpowiedzi najczęściej przywoływano: Zarządzanie jakością na podstawie podręcznika opracowanego przez Ministerstwo Finansów oraz jednocześnie stosowanie ISO 9001 oraz CAF.

Należy jednak zwrócić uwagę na znaczący procent odpowiedzi „Nie wiem” (46% ogółu respondentów). Może to oznaczać, że urząd, w którym respondent pracuje, stosuje metodę CAF, ewentualnie wdraża lub wdrożył np. ISO 9001, natomiast pojawiły się istotne niedociągnięcia w zakresie świadomości pracowników.

Podkreślić należy, że decyzja o wdrożeniu systemu zarządzania jakością, bez względu na model jaki został obrany, powinna być efektem strategicznego myślenia o zarządzaniu urzędem. Zjawisko takie powinno owocować między innymi działaniami informacyjnymi na etapach inicjacji i planowania projektu. Dobre praktyki z obszaru zarządzania projektami, wskazują na istotne znaczenie procesów komunikacyjnych i informacyjnych w odniesieniu do skuteczności samego projektu. Wiedzę na temat projektu powinien posiadać każdy pracownik urzędu, a nie jedynie członkowie zespołów wdrożeniowych. Oczywiście szczegółowość i zakres tej wiedzy może być (czy nawet powinna) różnicowana zakresem odpowiedzialności i funkcją w projekcie. Niemniej wiedza o samym projekcie, jeśli jest on związany z zarządzaniem jakością – czyli obszarem dotyczącym każdego pracownika, powinna być charakterystyczna dla wszystkich a nie jedynie wybranych pracowników.

Charakterystyka respondentów – badanie techniką ITI

W ramach drugiego kroku badań, na podstawie celowego doboru próby, zrealizowano w sumie 38 pogłębionych wywiadów telefonicznych ITI (20 urzędów skarbowych oraz 18 pozostałych urzędów). Szczegółowe zestawienie typów urzędów, z którymi przeprowadzono wywiady, znajduje się w Tabeli 2.

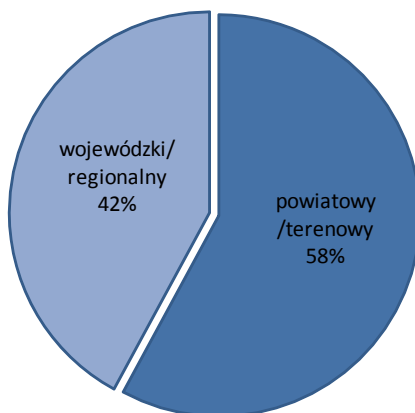
Tabela 2. Próba badawcza według typu Urzędu (N=38).

Typ urzędu	Liczba przeprowadzonych wywiadów ITI
Urząd Skarbowy	20
Urząd Wojewódzki	3
Straż Graniczna	1
Policja	1
Izba Skarbowa	1
Kuratorium Oświaty	2
Inspektorat Weterynarii	1
Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	1
Inspektorat Nadzoru Budowlanego	1
Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	1
Inspektorat Farmaceutyczny	3
Urząd Statystyczny	1
Urząd Centralny (Urząd Transportu Kolejowego)	2
Razem	38

Źródło: Opracowanie własne na podstawie transkrypcji wywiadów ITI.

W zakresie szczebla organizacyjnego urzędu ponad połowa wywiadów telefonicznych (58%, 22 wywiady) została przeprowadzona z przedstawicielami urzędów działających na szczeblu powiatowym/terenowym, natomiast 42% respondentów (16 wywiadów) reprezentowała urzędy działające na szczeblu wojewódzkim/regionalnym – Wykres 8.

Wykres 8. Próba badawcza wg szczebla organizacyjnego Urzędu (N=38).

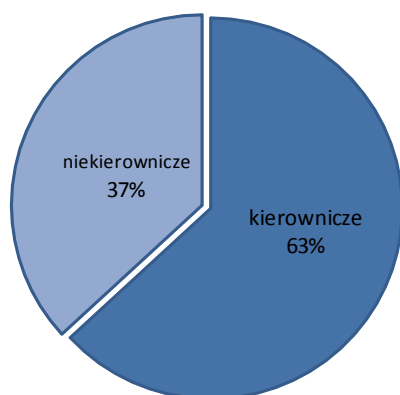


Źródło: Opracowanie własne na podstawie transkrypcji wywiadów ITI.

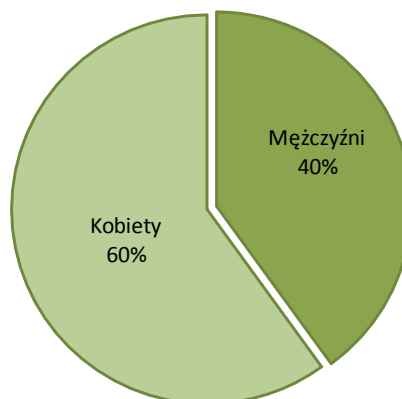
Z 38 wywiadów ITI, 24 zostały przeprowadzone z przedstawicielami urzędów piastującymi stanowiska kierownicze w urzędach (63%), natomiast 14 z osobami zajmującymi stanowiska niekierownicze (37%).

W badaniu telefonicznym wzięły udział 23 kobiety (60%) oraz 15 mężczyzn (40%).

Wykres 9. Respondenci badania ITI wg stanowiska (N=38)



Wykres 10. Respondenci badania ITI wg płci (N=38)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie transkrypcji wywiadów ITI.

W pytaniu o metodę/narzędzie budowy SZJ stosowane przez urząd respondenta najczęściej podawano program wdrażany przez Ministerstwo Finansów (jest to zrozumiałe biorąc pod uwagę fakt, iż 53% wywiadów zrealizowano z przedstawicielami Urzędów Skarbowych) oraz CAF (18,4%, 7 respondentów) – Tabela 3.

Tabela 3. Metoda, narzędzie budowy systemu zarządzania jakością stosowane przez organizację (N=38).

Moja organizacja stosuje	Liczebność
program wdrażany przez MF	9
CAF	7
CAF oraz ISO 9001	3
CAF i program wdrażany przez MF	1
ISO 9001	2
Zintegrowany System Zarządzania	1
Inne	4
Nie wiem lub nic	11
Razem	38

Źródło: Opracowanie własne na podstawie transkrypcji wywiadów ITI.

Zaskakująco niski poziom wskazań na ISO 9001 może sugerować prawidłowość omówioną wcześniej. Prawdopodobne jest, że wdrożenie metody samooceny CAF, tudzież programu wdrażanego przez Ministerstwo Finansów, wiąże się z lepszą informacją wśród pracowników i bezpośrednim ich zaangażowaniem. Brak podobnego zaangażowania wśród pracowników w organizacjach, które stosują ISO 9001 (nie są one rzadko spotykane), może potwierdzać tezę, że wdrożenia te przebiegały w sposób nieprawidłowy, przez co, mimo że zakończone certyfikacją, są nieskuteczne.

Wykres 11. Czy ma Pan/Pani codzienny kontakt z zagadnieniami jakości? (N=38).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie transkrypcji wywiadów ITI.

Zdecydowana większość respondentów zadeklarowała codzienny kontakt z zagadnieniami jakości (31 osób, 82%). Podobnie jak w przypadku wyników badania CAWI, polega on na przynależności do zespołu wdrożeniowego ds. zarządzania jakością oraz pełnieniu funkcji i wykonywania zadań pełnomocnika ds. zarządzania jakością.

Poniżej zaprezentowano kilka wypowiedzi respondentów na temat tego, czym dla nich jest codzienny kontakt z kwestiami jakości:

Jestem pełnomocnikiem, także tutaj odpowiadam za całą organizację systemu zarządzania i kontrolowania procesu wdrażania."

[Urząd Skarbowy]

„(...) Na co dzień wygląda to tak, że pracę nad jakością rozłożyliśmy... Odpowiedzialność spoczywa na kierownikach, także poszczególnych komórek organizacyjnych, ponieważ jakość realizowana jest na każdym szczeblu (...).”

[Urząd Skarbowy]

„Jeżeli chodzi o jakość, to w przypadku naszego archiwum, głównie chodzi o obsługę interesantów, którzy przychodzą i w ich imieniu my w zasobie poszukujemy jakichś informacji, lub też bezpośrednio, czyli w pracowni naukowej, tak jak w bibliotece. U nas udostępnia się akta, czyli przychodzą osoby, które na miejscu mogą własnoręcznie te dokumenty przeglądać. Czyli tu jest jakość: w pełnej obsłudze, w udzieleniu informacji. (...) Staramy się, żeby nasza jakość była jak najlepsza tzn. żebyśmy w jak najkrótszym czasie udostępniali odpowiedzi naszym klientom.”

[Archiwum Państwowe]

„Jako pełnomocnik ds. zarządzania jakością, oraz jako osoba odpowiedzialna za wizerunek urzędu, odpowiadam za to, żeby standardy obsługi podatników, między innymi na sali obsługi, czy w naszym punkcie obsługi podatnika, były spełnione i na odpowiednim poziomie. Dodatkowo dbam także o rozwój tych standardów, za ich stałe doskonalenie i poprawianie.”

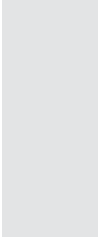
[Urząd Skarbowy]

„(...) spotkania zespołu wdrożeniowego odbywają się na bieżąco; przydzielane są procesy i procedury, które muszą być opracowane (...) praca nad jakością jest ciągła.”

[Urząd Skarbowy]

„Jeśli chodzi o jakość w sensie obsługi klienta, kontaktów z klientem zewnętrznym, z pracownikami, to mamy z nią do czynienia na co dzień.”

[Urząd Skarbowy]



4. Diagnoza kondycji urzędów w zakresie Zarządzania Jakością

4.1. Analiza wyników badań

4.1.1. Diagnoza modelu zarządzania jakością w oparciu o wyniki badania CAWI⁵⁹

Analiza wyników ankiety ilościowej pozwala na nakreślenie obrazu funkcjonowania urzędów administracji publicznej w zakresie zarządzania jakością. Obraz organizacji może być traktowany jako bilans, pozwalający na świadome planowanie kolejnych działań zmierzających do doskonalenia standardów zarządzania, w tym przede wszystkim systemu zarządzania jakością.

Samodzielna analiza, zrealizowana przez kadrę menedżerską urzędu, dotycząca własnej pozycji w odniesieniu do prezentowanych wyników, pozwoli na uściślenie wyników oraz trafniejsze decyzje w zakresie doskonalenia jakości.

Na potrzeby realizacji badania, przyjęto założenie, że jakość reprezentowana przez urzędy, jest pochodną jakości zarządzania i zaangażowania kierownictwa, świadomości i kompetencji personelu oraz materiałów i narzędzi jakimi dysponują urzędy. Zaangażowanie i świadomość kierownictwa oraz świadomość i kompetencje personelu, nazwane zostały jakością kapitału intelektualnego organizacji. Zatem jakość w urzędzie jest pochodną jakości reprezentujących go ludzi oraz materiału, narzędzi i infrastruktury jakimi dysponują. Nie bez znaczenia jest tu również jakość stanowionego prawa, co jednak wychodzi poza zakres niniejszego badania.

⁵⁹ Prezentacja wyników badania ilościowego CAWI została zamieszczona w postaci zbiorczego zestawienia w Załączniku 1 do niniejszego raportu.

Ogólny obraz organizacji:

Wyniki:

1. Inicjatywa, pracowitość i dobre pomysły w przypadku jednej trzeciej respondentów (34%) nigdy nie jest doceniana, a w przypadku połowy respondentów doceniana jest tylko czasem (50% wskazań).
2. Około 30% badanych obserwuje ostrożność i niezdecydowanie w codziennym funkcjonowaniu urzędu.
3. Ponad 70% uczestników badań nie obserwuje większych problemów w zakresie komunikacji.
4. Połowa uczestników badania wskazuje na niski poziom tolerancji i akceptacji dla różnorodności.
5. Znaczna przewaga odpowiedzi stwierdzająca, że zjawisko skupiania się „na podkładkach” zamiast merytoryki nie jest dominujące (76%).

Wnioski:

1. Słabą stroną urzędów, jest brak umiejętności docenienia inicjatywy, pracowitości, dobrych pomysłów pracowników – sygnalizuje to ważny obszar do doskonalenia. Źródła tego zjawiska można dociekać w niewłaściwym stylu kierowania przez kadrę kierowniczą niższego i średniego szczebla wynikającą z braku kompetencji menedżerskich. Zjawisko to, obserwowane również w organizacjach biznesowych, może być pochodną awansowania na stanowiska kierownicze pracowników, wyróżniających się jako specjaliści w swej dziedzinie, bez wspierania ich w umiejętnościach zarządzania personelem.
2. Budująca jest wysoka ocena komunikacji wewnętrznej w urzędach, aczkolwiek nieoczekiwana. Może to się wiązać z jej stałą poprawą i doskonaleniem (m.in. za sprawą technologii teleinformatycznych), a nie osiągnięciem jeszcze stanu idealnego.
3. Analiza ogólnego obrazu organizacji pozwala na stwierdzenie, że panująca wśród pracowników atmosfera jest przyjazna. Rywalizacja, jeśli się pojawia, nie ma negatywnego charakteru, polegającego na dążeniu do celów osobistych kosztem współpracowników.
4. Słabą stroną urzędów jest niski poziom tolerancji i akceptacji dla

różnorodności. Prawdopodobne jest, że zjawisko to stanowi efekt konserwatywnego⁶⁰ charakteru urzędów. Środowisko takie jest nieprzyjazne dla innowacyjności, może być zatem znaczącym hamulcem rozwoju organizacji przede wszystkim w zmienianiu i doskonaleniu standardów pracy.

5. Uwagę wzbudza obserwacja dotycząca rozwoju zarządzania zaufaniem w urzędach. Idea ta, rozwinięta w rozdziale 2.3.1. niniejszego raportu, dotycząca między innymi efektywności realizowanych procesów, traktowana może być jako potencjał doskonalenia. Jednocześnie niewielka skala zjawiska skupiania się „na podkładkach” zamiast merytoryki wskazuje o jego traktowaniu raczej jako potencjału do doskonalenia, a nie występującej powszechnie patologii.

Ocena jakości pracowników:

Wyniki:

1. Około 60% pracowników urzędów wysoko oceniła czytelność, kompletność i jasność informacji, niezbędnych w wykonaniu powierzonych zadań; pozostała grupa, oceniająca zaspokojenie potrzeb informacyjnych w sposób niedostateczny, stanowi mniejszość (mniej niż 40%), jednakże podkreślić należy znaczny jej udział w badanej populacji i konieczność doskonalenia w tym zakresie.
2. Zbyt duża ilość pracy do wykonania w nieodpowiednio krótkim czasie, wskazywana jest przez badanych jako sytuacja częsta bądź czasowa, podkreślić należy jednak minimalny udział odpowiedzi skrajnych (zawsze, nigdy).
3. 80% uczestników badania neguje tezę, że nie ma czasami żadnego zajęcia.
4. Uczestnicy badania podkreślają częste (ponad 40%) wykorzystanie wiedzy członków zespołów zadaniowych, odpowiednią dostępność do potrzebnych zasobów technicznych (ponad 47%), dostępność do potrzebnych materiałów i informacji (ponad 40%).

⁶⁰ Konserwatyzm ten jest efektem wynikającym z teorii pola sił [force-field theory], zaproponowaną już w latach czterdziestych przez psychologa Kurta Lewina. Każde konkretne zachowanie pracownika w zespole lub grupy w organizacji jest wypadkową działania sił dwojakiego rodzaju: napędowych i hamujących. Siła napędowa może prowadzić do wzrostu efektywności, jednakże w niektórych przypadkach może wywołać wzrost sił hamujących. Przykładowo, nacisk na wydajność często powoduje reakcje niechęci, oporu wobec wyśrubowanych norm, spadek autorytetu menedżera. Nacisk na przygotowanie dodatkowych procedur, budzi opór wobec samych systemów jakości, w konsekwencji obniża zaangażowanie pracowników w jakość i samą szeroko definiowaną jakość w urzędzie. Zarządzanie jakością sprowadzone zostaje do zapewnienia zgodności działania tylko w obszarze procedury bez uwzględnienia satysfakcji klienta.

5. Blisko 50% uczestników badania podkreśla, że materiały i informacje wymagane do wykonania powierzonych zadań nie zawsze docierają na czas.
6. Blisko połowa ankietowanych zwraca uwagę na spowalniające procesy biurokracji.
7. Prawie 95% respondentów uznało, iż nie musi ukrywać swoich kompetencji w obawie o utratę pracy i nie poszukuje pracy w biznesie.
8. Ponad połowa badanych uczestniczy w szkoleniach tylko czasem bądź wcale, w powiązaniu z dominującą w innym pytaniu odpowiedzią (40%), że szkolenia często podnoszą wiedzę i kwalifikacje, przy czym dla 30% nie podnoszą ich wcale bądź rzadko.
9. Większość badanych przyznaje, iż praca przynosi im satysfakcję (43% często, 23% zawsze), mają poczucie dumy z wykonywanej pracy (często 37%, zawsze 23%) oraz postrzega sukcesy i porażki własnej organizacji jako własne (często 43%, 23% zawsze).

Analiza systemów zarządzania w administracji publicznej, czyniona w oparciu o obserwację i ogólną samoocenę pracowników urzędów, przynosi kolejne wnioski.

Wnioski:

1. Zaobserwować można daleko posuniętą samodzielność przy wykonywaniu powierzonych obowiązków. Zjawisko to, przy założeniu dobrej organizacji pracy i czytelności procedur, pozwala na stwierdzenie o istnieniu pozytywnego środowiska dla dynamicznego przebiegu procesów realizowanych w urzędach.
2. Obserwuje się stosunkowo dobre zarządzanie czasem w odniesieniu do powierzonych prac. Znajduje się tu potencjał do doskonalenia, niemniej zakładać należy, że nie jest to zjawisko działające destrukcyjnie na system zarządzania urzędów.
3. W aspekcie dostępności materiałów i informacji, jako potencjał doskonalenia kreuje się terminowość.
4. Procesy biurokratyzacji negatywnie wpływają na sprawność działania: po pierwsze – w aspekcie takim, że zniechęca ona do działania, po drugie – w aspekcie braku zrozumienia dla niektórych druków, formularzy, czy zapisów. Zjawisko to, powoduje potrzebę analizy zasadności poszczególnych zapisów w procesach zarządzania oraz budowania świadomości pracowników, dotyczącej wagi poszczególnych zapisów. Brak zrozumienia sensu wykonywanej pracy demotywuje i może powodować jej

niedbałe wykonywanie. Jest to wyraźnie pokazane w wynikach ankiety.

5. Pozytywnym zjawiskiem jest brak poczucia konieczności ukrywania swoich kwalifikacji i umiejętności jako zagrożenia dla zachowania pracy. Pozwala to wierzyć, że kierownicy nie dyskryminują pracowników o wyższych kwalifikacjach niż oni sami i potrafią wykorzystywać ich potencjał.
6. Zastrzeżenia budzi polityka szkoleniowa realizowana w urzędach, a właściwie jej brak. Uzyskane wyniki świadczą o niedociągnięciach w zakresie polityki szkoleniowej w urzędach. Realizowane szkolenia, niekoniecznie wynikają z faktycznych potrzeb uczestników, niekiedy pracownicy uczestniczą w szkoleniach, niezwiązanych z ich oczekiwaniami i potrzebami, w związku z brakiem integracji polityki szkoleniowej ze ścieżką kariery pracowników urzędu.
7. Pozytywny obraz i potencjał jakim dysponują urzędy w osobach swoich pracowników nakreślony jest w odpowiedziach na pytania, w których ankietowani potwierdzili, iż: nie planują zmieniać pracy, postrzegają sukcesy i porażki własnej organizacji przez pryzmat osobisty, są dumni ze swojego miejsca pracy, lubią swoje codzienne obowiązki i czerpią z nich satysfakcję⁶¹. Nie jest to jednak powód do ogłoszenia jednoznacznego sukcesu. Powszechne informacje dotyczące kryzysu, trudny rynek pracy, poczucie stałości i pewności zatrudnienia, mogą w znacznej mierze wpływać na poprawę wskazanych powyżej wyników. Brak troski o posiadane kadry ze strony urzędów, może być przyczyną zmian w postawach wielu osób o bardzo cennych kwalifikacjach.

Ocena jakości kierowania:

Wyniki:

1. Około 73% respondentów uznaje, że cały zespół jest zaangażowany w swoje zadania często (42%) lub zawsze (31%).
2. Wśród badanych ok. 40% wskazało obawy przed krytyką ze strony przełożonego, nawet jeśli skupiona jest ona na problemie, nie na osobie.
3. 60% badanych uznaje, iż w ich urzędzie nie ma miejsca na hamowanie inicjatyw i pomysłów pracowniczych, jednakże 40% wskazuje na prawidłowość, zgodnie z którą nie spotykają się one z dobrym

⁶¹ Uzyskane wyniki i płynące z nich wnioski zaskakują w zestawieniu z wynikami innego badania, zgodnie z którymi największy odsetek ankietowanych zdecydowanie niezadowolonych ze swoich posad stanowią osoby zatrudnione w administracji publicznej (55,9% niezadowolonych z pracy) [w:] Badanie Advisory Group TEST Human Resources oraz GazetaPraca.pl zostało przeprowadzone w dniach 24.11.-02.12.2008 r. w ankiecie zamieszczonej na stronie www.GazetaPraca.pl wzięło udział 4 411 osób ze wszystkich województw Polski.

przyjęciem.

4. W opinii ok. 60% respondentów spotykają się oni z pozytywnym i konstruktywnym podejściem do kwestii rozwiązywania problemów, a w ok 40% sytuacji dzieje się odwrotnie.
5. W zakresie promowania jakości przez postawę kierownictwa i wartości jakie sobą reprezentuje, ponad 60% odpowiedzi wskazuje na pozytywne postawy w tym zakresie (występują często lub zawsze), największe obawy budzi wskazanie przez blisko 10% ankietowanych odpowiedzi „nigdy”.
6. W opinii 65% badanych mogą oni zawsze lub często liczyć, że w ramach ich zespołu otrzymają niezbędne informacje i wiedzę potrzebne do wykonywania pracy.
7. Badani wskazują, iż koledzy, pracownicy innych działów, chętnie dzielą się swoją wiedzą i informacjami, które są związane z realizacją wspólnych procesów organizacyjnych (zawsze 17%, często 41%, rzadko 37%).
8. W zakresie oceny kierownictwa i stylu kierowania w odniesieniu do sposobu i umiejętności budowania zespołu ankietowani wskazują na trudności w rozwoju i doskonaleniu (ponad 55% odpowiedzi).
9. Około połowa respondentów ocenia sposób rozłożenia pracy w zespole jako sprawiedliwy, fachowość i pracowitość kolegów jako odpowiednią; negatywne odpowiedzi w tym zakresie wahają się w przedziale od 30% do 40%.
10. 75% respondentów pozytywnie ocenia nadzór merytoryczny sprawowany przez swych przełożonych (często lub zawsze doświadcza go ok. 75% respondentów).
11. W opinii blisko 80% respondentów kierownictwo urzędów dysponuje czasem dla podwładnych. Odpowiedzi, że przełożony nigdy nie ma czasu dla podwładnych udzieliło mniej niż 3% uczestników badania.
12. Na panującą w urzędzie atmosferę niezdecydowania i ostrożności, wskazuje ok. 10% badanych.
13. Około połowa ankietowanych wskazuje na możliwości realizowania pomysłów tylko na wyższych stanowiskach i lepszego oceniania pracowników na tychże stanowiskach.
14. Zjawisko „podcinania skrzydeł” przez przełożonych jest rzadko spotykane, pracownicy czują oparcie w swoich przełożonych (70%), czują się potrzebni i znają cele stawiane przez przełożonego oraz rozumieją sens istnienia zajmowanego stanowiska (ponad 80%).

Analiza stylu kierowania typowego dla administracji publicznej przynosi następujące wnioski.

Wnioski:

1. Wyniki ankiety potwierdzają zaangażowanie całych zespołów w realizację powierzonych zadań. Sugerować to może równomierne i fachowe rozdzielanie pracy przez przełożonych.
2. Umiejętność krytyki ze strony przełożonego może z kolei budzić pewne zastrzeżenia, w kontekście potencjału doskonalenia. Wyniki w tym zakresie nie są złe i nie dowodzą skrajnie negatywnych postaw kierowniczych (wszakże 60% badanych takiej krytyki się nie obawia), niemniej w zakresie budowania nowoczesnych standardów zarządzania i budowania kompetencji menedżerskich należy brać pod uwagę również umiejętności w zakresie konstruktywnej krytyki.
3. Podobnie odpowiedzi rozkładają się w zakresie rozwiązywania problemów. Domniemywać należy, że 40% badanych doświadcza w praktyce zawodowej szukania winnych pojawiającego się problemu, zamiast skutecznego działania eliminującego jego przyczyny.
4. Promowanie jakości przez postawę kierownictwa i wartości jakie sobą reprezentuje, można określić jako zadowalające, niemniej również wymagające doskonalenia.
5. Ocena kierownictwa i stylu kierowania w odniesieniu do sposobu i umiejętności budowania zespołu potwierdza tezę o braku odpowiedniej polityki szkoleniowej oraz w konsekwencji niesie zagrożenie spadku motywacji i w następstwie dążenie do zmiany pracy.
6. Negatywna ocena przez część respondentów sposobu rozłożenia pracy w zespole oraz kompetencji współpracowników może potęgować spadek motywacji.
7. Analiza powiązania opisanego zjawiska z oceną nadzoru merytorycznego przełożonych pozwala na sformułowanie wniosku, iż powierzanie funkcji kierowniczych w urzędach odbywa się z uwzględnieniem kompetencji merytorycznych, czy specjalistycznych. Zaniedbywane jest jednocześnie kształcenie przyszłych kierowników w zakresie kompetencji społecznych związanych z zarządzaniem zespołami pracowniczymi.
8. Wyniki wskazują na brak, bądź marginalny charakter konfliktów, których źródłem są zasoby takie jak narzędzia, wiedza, informacja. Dowodzić to może znacznej zamożności urzędów (co pomijamy), bądź fachowości kierownictwa na różnych poziomach zarządzania, które jest świadome, czego potrzebują ich zespoły, aby mogły efektywnie wykonać swoją pracę.

Dostępność ta niekoniecznie ma charakter „opływania” we wszelakie dobra, niemniej nie jest obserwowane zjawisko braków technicznych i informacyjnych paraliżujących pracę uczestników badania.

9. Postawa kierownictwa oraz członków zespołów nie wiąże się ze zniechęcaniem do inicjatywy i pomysłów. Jest to zjawisko bardzo pozytywne ze względu na fakt, iż znacznie trudniejsza byłaby walka z negatywnymi postawami kierownictwa wobec nowości, od rozwijania umiejętności inicjowania i inspirowania takich działań. Pracownicy urzędów wskazują na dobrą informację ze strony przełożonych w sprawach ich dotyczących. Ponadto wskazują na przyjazną atmosferę w zakresie wzajemnego pomagania sobie, uczenia się nowych rzeczy, przekazywania koniecznych informacji. Zjawisko to może być pozytywnym efektem niskiego poziomu wzajemnej rywalizacji.
10. Brak zrozumienia dla pożądaných kompetencji menedżerskich, wynika między innymi ze zjawiska polegającego na łączeniu kwestii zarządzania personelem z mechanizmami prawnymi, warunkującymi to zarządzanie. Kompetencje menedżerskie nie są i nie mogą być sterowane mechanizmami prawnymi, dotyczą bowiem stylu kierowania i relacji zawodowych podwładny – przełożony. Łączenie kompetencji menedżerskich, z mechanizmami prawnymi dowodzi skrajnego niezrozumienia czym jest zarządzanie personelem. Mechanizmy prawne, związane chociażby z polityką premiowania w urzędzie są sprawą wtórną. Nie będą efektywne jeśli menedżerowie w urzędach nie będą umieli właściwie oceniać pracy podwładnych i motywować ich za pomocą mechanizmów pozapłacowych.

Zarządzanie jakością:

Ocena zarządzania jakością w ramach niniejszego badania miała charakter uniwersalny, niezwiązany z istnieniem w urzędzie konkretnego modelu czy systemu zarządzania, jaki poddawany byłby certyfikacji. Zarządzanie jakością, bez względu na jakich narzędziach oparto jego wdrażanie, związane jest z pewnymi fundamentalnymi zasadami, które warunkują jego skuteczność. Zasady te wynikają z właściwej organizacji i dobrych praktyk zarządzania, przez co mogły być poddawane ocenie w sposób uniwersalny.

Wyniki:

1. Łącznie 95% respondentów uznaje, iż w większości przypadków lub zawsze rozumie i zna procedury operacyjne jakie ich obowiązują. Jednocześnie 85% badanych stwierdza, iż identyfikuje się z zapisami procedur i instrukcji, jakie opracowano w odniesieniu do ich obowiązków.
2. Ponad połowa ankietowanych (ok. 60%) nie widzi powiązania między

jakością własnej pracy, wdrożeniem ISO 9001, czy przeprowadzeniem samooceny wg metody CAF. Twierdzą, że samoocena czy system jakości nie wpłyną wcale, bądź wpłyną w nieznacznym stopniu na jakość wykonywanej przez nich pracy.

3. Aż 90% respondentów uważa, że potrafi obiektywnie ocenić jakość własnej pracy oraz posiada stosowną wiedzę dotyczącą doskonalenia jakości w administracji (ok. 60%). Swoją pracę jako efektywną ocenia prawie 90% uczestników badania, siebie jako osobę pracowitą ocenia prawie 100% uczestników badania.
4. Jednocześnie prawie 65% badanych zgłasza rzadko, bądź nie zgłasza wcale uwag do opracowanych procedur. Uwagi do opracowanych już procedur dotyczące podniesienia ich jakości zgłasza mniej niż 10% badanych.
5. Spośród wszystkich respondentów 19% stwierdziło, że w ich urzędzie stosowane jest ISO 9001, natomiast 16% wskazało na CAF.

Wnioski:

1. Obserwuje się wysoką znajomość: procedur i identyfikację z procedurami oraz pojęcia jakości w odniesieniu do własnych obowiązków, wizji oraz misji organizacji, czy polityki jakości.
2. Wyniki, z wyjątkiem braku aktywności w doskonaleniu procedur, budują idealny niemal obraz jakości w administracji. Niepokojąca jest pewność uczestników badania, dotycząca definiowania i obiektywnej oceny jakości własnej pracy. Może zbyt daleko idącym twierdzeniem jest to, że nikt nie potrafi ocenić obiektywnie jakości własnej pracy, jednakże z całą pewnością nie jest to zadanie łatwe. Szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie jakości w odniesieniu do tych samych obowiązków może ulegać zmianie wraz ze zmianą oczekiwań klienta.
3. Powyższe wyniki sugerować mogą znaczny brak podstawowej wiedzy z zakresu jakości wśród pracowników urzędów, które prowadzą pewne działania związane z podnoszeniem jakością pracy. Wdrożenie systemów zarządzania zgodnych z ISO 9001, samooceną CAF, programem Ministerstwa Finansów –muszą nieść za sobą rosnącą świadomość jakościową pracowników.
4. Wyniki te potwierdzać mogą opisane wcześniej zjawisko złego przygotowania procesów wdrożenia i doskonalenia systemów zarządzania, małego angażowania pracowników urzędu, czy wreszcie wspólnego zdefiniowania czym jest jakość w danym urzędzie. Brak spójnego definiowania jakości oraz brak kultury organizacyjnej przyjaznej jakości i skoncentrowanej na ciągłym doskonaleniu jest znacznym zagrożeniem dla doskonalenia zarządzania w organizacji. Brak spójnego i systemowego

myślenia o jakości budzi mechanizmy obronne przed nią. Zidentyfikowanie u pracownika potencjału i możliwości do doskonalenia jakości jego pracy może budzić w nim opór spowodowany odebraniem uwag o doskonaleniu jako zarzutów złego wykonywania dotychczasowej pracy – zbyt niskiej jakości jego pracy.

5. Decyzja dotycząca budowy systemu zarządzania jakością powinna być decyzją strategiczną całej organizacji, w której najwyższe kierownictwo powinno brać czynny udział. Jest to warunek konieczny, a nie dostateczny dla powodzenia procesów doskonalących. Praktyka pokazuje, że wielokrotnie najwyższe kierownictwo nie wykazuje odpowiedniego zrozumienia i zaangażowania, oczekując przede wszystkim szybkich efektów. Analizując powyższe odpowiedzi można przypuszczać, że urzędy administracji publicznej nie stanowią w tym względzie wyjątku.
6. Szczególnie zastanawiający może być fakt, iż w badaniu wystąpiła niewielka różnica pomiędzy wskazaniem na system ISO 9001, a metodą CAF. Z badania przeprowadzonego w pierwszym etapie wiemy, że spośród urzędów, które wdrożyły system zarządzania jakością, ISO 9001 wykorzystało 61%, natomiast z metody samooceny korzystało 28%. Wynik ten, sugeruje dwukrotnie większy udział ISO 9001 w budowie systemów jakości nad metodą CAF. Brak istotnej rozbieżności, pokazany na Wykresie 7, dowodzić może znacznego niedoinformowania pracowników urzędu w zakresie budowania systemu jakości w urzędach wdrażających ISO 9001. Ze względu na swój charakter, metoda CAF wymusza zaangażowanie szerszego grona uczestników, a nawet jeśli jej wdrożenie nie jest skuteczne i kończy się pojedynczą oceną, pozostawia ślad w organizacji. Wdrożenie ISO 9001, może odbywać się z pominięciem niektórych pracowników organizacji, co sugeruje złe przygotowanie urzędu do budowy systemu jakości już na samym początku, kiedy zapada taka decyzja.

4.1.2. Diagnoza modelu zarządzania jakością w oparciu o wyniki badania ITI

Zgodnie z koncepcją badania, po zakończeniu badania ilościowego, którego analiza zawarta jest powyżej, zrealizowane zostało badanie jakościowe. Skierowane było ono do przedstawicieli kierownictwa urzędów i założeniem było, iż jego wyniki pozwolą na weryfikację bądź falsyfikację wniosków wynikających z badania ilościowego.

Uczestnicy badania w trakcie rozmowy wypowiadali się na przedstawione poniżej kwestie.

Pytanie I. Proszę o wypowiedź, kończąc zdanie: Celem działań projakościowych w urzędzie, gdzie pracuje jest:

Charakterystyka odpowiedzi: Dominującym stwierdzeniem w tym pytaniu było: podniesienie jakości. W niewielu przypadkach rozmówcy rozwijali myśl, kojarząc działania pro jakościowe z konkretnymi efektami, które przede wszystkim mogłyby być mierzalne.

Wniosek: Odpowiedzi określające cel działań jakościowych jako większą jakość, ogólnie potwierdzać mogą tezę, iż niektóre urzędy traktują realizację działania pro jakościowego jako trend w zarządzaniu, bądź nakaz ze strony urzędów nadrzędnych, niekoniecznie analizując, co mogą te działania im przynieść.

Pytanie II. Charakteryzując naszą politykę jakości jednym zdaniem powiem, że:

Charakterystyka odpowiedzi: Odpowiedzi w tym obszarze sugerują, że w wielu przypadkach (jeśli nie w większości) mamy do czynienia z brakiem rozumienia samego pojęcia polityki jakości. Padają szczytne deklaracje typu: działać jak najlepiej, poprawiać jakość, etc.

Wniosek: Wypowiedzi w tym zakresie wskazują pewną sprzeczność z prezentowaną w badaniu ilościowym powszechną znajomością polityki jakości.

Pytanie III. Szansą dla szeroko rozumianej jakości w przypadku mojego urzędu jest:

Charakterystyka odpowiedzi: Jako szanse dla jakości podnoszone były kwestie: młodszego personelu – jako posiadającego lepsze nastawienie do zmian, ujednolicenia procedur (jak wykazano powyżej, przy małej aktywności w zakresie ich poprawiania i doskonalenia), wzajemnego zrozumienia obowiązków i oczekiwań, profesjonalnej postawy pracowników.

Ciekawa wypowiedź dotyczy konieczności lepszego skoordynowania zespołu pracowników w wykonywaniu obowiązków, celem eliminacji dublujących się czynności i pomyłek wynikających ze złej organizacji. Wypowiedź ta jest niczym innym jak potwierdzeniem konieczności doskonalenia zarządzania procesowego w urzędzie.

Zauważony został ponadto np. brak strony internetowej urzędu jako elementu, który może służyć poprawie jakości pracy instytucji lepszej poprzez usprawnienie komunikacji z klientami. Uwagę tę trudno negować i podkreślić należy racjonalność całej wypowiedzi.

Na uwagę zasługują także wypowiedzi upatrujące szansę dla jakości w umiejętności identyfikacji potrzeb klienta. Negatywnym zjawiskiem w niektórych wypowiedziach było stwierdzenie, że szansą dla jakości byłoby powołanie komórki, bądź stanowiska odpowiedzialnego za jakość w urzędzie.

Wniosek: Wypowiedzi świadczą o tym, że świadomość jakościowa w wybranych

urzędach jest na wysokim poziomie. W niektórych przypadkach (jak np. przy wskazaniu powołania specjalnej komórki ds. jakości) wypowiedzi świadczą o braku zrozumienia dla idei jakości.

Pytanie IV. Zagrożenie dla jakości wynika z:

Charakterystyka odpowiedzi: Jako zagrożenia wskazywano m.in. brak zrozumienia i zaangażowania „dla tego co robimy”.

Jako zagrożenie dla jakości postrzegana jest również trudność w przekonaniu najwyższego kierownictwa o jego roli w doskonaleniu systemu zarządzania jakością.

Przywoływane były ponadto takie zagrożenia, jak: niechęć ludzi, obawa przed zmianami, przyzwyczajenia, biurokratyzacja, brak znajomości procedur, nadmierna ilość „papierków”, niskie wynagrodzenia – powodujące trudności w pozyskaniu pracowników, jakich urząd mógłby oczekiwać.

Wniosek: Odpowiedzi, które pojawiły się w następstwie tego pytania, mają bardzo konkretny charakter. Zaobserwować można wysoki poziom wiedzy i świadomości uczestników badania, co może wpływać pozytywnie na jakość. Dowodzi to faktu, iż urzędy posiadają olbrzymi potencjał, którego uruchomienie jest bezwzględnie konieczne w doskonaleniu standardów zarządzania. Dodatkowo wypowiedzi podkreślają konieczność zrozumienia znaczenia wspólnej pracy nad wspólnie pojmowaną jakością w odpowiedzialny sposób.

Pytanie V. Moja wizja jakości w administracji przejawia się w 3 podstawowych tezach:

Charakterystyka odpowiedzi: Wiele odpowiedzi w tym pytaniu można określić jednym zdaniem: Wizją jakości w administracji jest to, aby „było dobrze”. Oczywiście, są również pozytywne przykłady, gdzie wypowiedzi te mają charakter rozwinięty i jednocześnie konkretny.

Wniosek: Z jednej strony brak konkretów dowodzi braku indywidualnych pomysłów na jakość i jej doskonalenie w niektórych urzędach, z drugiej pozwala to domniemywać, że możliwe jest wykreowanie grupy liderów w obszarze zarządzania jakością w administracji, która będzie wypracowywała dobre praktyki i dostarczała pozytywnych wzorców.

Pytanie VI. Definicja jakości w odniesieniu do mojej pracy:

Charakterystyka odpowiedzi: Podobne obserwacje, jak w przypadku pytania V, można poczynić analizując wypowiedzi dotyczące definiowania jakości własnej pracy. Z jednej strony ogólne wypowiedzi, z drugiej konkretne i szeroko ukazujące rozumienie jakości.

Wniosek: Wyraźna dwubiegunowość postaw, charakteryzująca się z jednej strony odnoszeniem jakości, do terminowości, umiejętności współpracy w zespołach itp. Z drugiej strony pojawiające się informacje rozmyte i nader ogólne, określające że jakość własnej pracy związana jest z tym że pracuje się dobrze. Brak konkretnych pomysłów na samoocenę jakości i czynników na podstawie których może być ona oceniana prowadzi wielokrotnie do poczucia krzywdy w trakcie audytów, przeciwstawiania się zmianą i ogólnie nie sprzyja ciągłemu doskonaleniu, stanowiącemu podstawę filozofii zarządzania jakością.

Pytanie VII. Definicja jakości w odniesieniu do mojej instytucji:

Charakterystyka odpowiedzi: Obserwacja podobna do powyższej. Znaczna ilość wypowiedzi polegających na pospiesznym złożeniu szczytnych sformułowań podkreślających znaczenie jakości. Z drugiej strony, przemyślane wypowiedzi, pozwalające wierzyć, że uczestnik badania rozumie za co jego urząd jest oceniany pod kątem jakości.

Wniosek: Niewyobrażalne jest doskonalenie jakości, której samodzielnie nie potrafi się zdefiniować. Jakość sprowadzona wtedy zostaje do formalnego spełnienia wymagań wybranego standardu i w tym utożsamiana. Zjawisko to pozwala przypuszczać, że urzędy, które podejmują próby wdrażania standardów, czy modeli zarządzania jakością, koncentrują się przede wszystkim na technicznych aspektach wymagań, pozostawiając aspekt kultury zarządzania.

Pytanie VIII. Moja odpowiedzialność za jakość wynika z:

Charakterystyka odpowiedzi: Wypowiedzi charakterystyczne dla tego pytania wskazują na pewne pozytywne zjawiska. Uczestnicy badania podkreślają swą odpowiedzialność za jakość, jako pochodną zakresu obowiązków, wymagań prawnych, ale również własnego sumienia.

Nie można zidentyfikować postaw negatywnych dla jakości, rozumianej technicznie jako element codziennych obowiązków.

Wniosek: Uczestnicy badania rozumieją swą odpowiedzialność za jakość. Podkreślić jednak należy, że czym innym jest poczucie odpowiedzialności za jakość, która niewątpliwie występuje powszechnie, czym innym zaś jest świadomość potrzeby jej doskonalenia, co już tak powszechne nie jest.

Pytanie IX. Potwierdź, w 2-3 zdaniach tezę – czuję, że pracuję w środowisku profesjonalistów:

Charakterystyka odpowiedzi: Powszechne jest stwierdzenie pozytywne dla powyższej tezy. Pracownicy określają swoje środowisko pracy jako środowisko fachowców, specjalistów, posiadających szeroką wiedzę i doświadczenie. Niemniej w pojedynczych przypadkach pojawiają się wypowiedzi o charakterze

negatywnym.

Wniosek: Pojawiające się wypowiedzi negujące postawioną tezę niewątpliwie są ważne i sugerują, że istnieją obszary, gdzie w zakresie kwalifikacji i profesjonalnych postaw pracowników można dokonywać zmian. Niemniej, zarówno badanie ilościowe, jak i jakościowe, potwierdza tezę, że w szeregach urzędów znajduje się przeważająca ilość pracowników posiadających wysokie kwalifikacje, umiejętności i charakteryzujących się pozytywnymi, profesjonalnymi postawami.

Pytanie X. Wiedza na temat projektu „Poprawa zdolności zarządczych w administracji rządowej”:

Charakterystyka odpowiedzi: W badaniu telefonicznym zadawano ponadto pytanie dotyczące znajomości projektu „Poprawa zdolności zarządczych w administracji rządowej”. Wiedza poszczególnych respondentów w tym zakresie okazała się być zróżnicowana, od znajomości samego tytułu projektu, po jego bardziej szczegółowe założenia.

Wniosek: Ze względu na charakter badania, trudno na jego podstawie stwierdzić, że znajomość o projekcie posiada większość urzędów bądź nie. Faktem jest jednak, że wśród urzędów funkcjonuje pewna wiedza na temat projektu, w niektórych przypadkach wrywkowa, w niektórych precyzyjna i głęboka. Sama realizacja niniejszego badania z pewnością przyczyniła się do jej rozbudowania.

4.2. Wnioski wynikające z analizy wyników badań

Na podstawie przytoczonej powyżej analizy wyników badań wyciągnięte zostały wnioski weryfikujące postawione hipotezy badawcze.

H1. Pracownicy administracji mają precyzyjnie określone obowiązki oraz zakres swych zadań.

Hipoteza potwierdzona. Badania wykazały, że zjawiskiem charakterystycznym dla urzędów administracji publicznej jest świadomość pracowników w zakresie zadań, obowiązków, czy szerzej, celu stanowiska pracy jakie zajmują.

H2. Procedury obowiązujące w urzędach są odpowiednie i czytelne.

Hipoteza potwierdzona. Badanie nie wykazało mankamentów stosowanych w urzędach dokumentów normatywnych, w tym procedur dotyczących obowiązków.

H3. W odniesieniu do każdego urzędu zdefiniowano pojęcie jakości.

Hipoteza oddalona. Obserwowane definiowanie jakości posiada bardzo ogólny charakter, przez co nie pozwala na potwierdzenie, że dokonano właściwej analizy determinantów jakości.

H4. Obserwowane jest zaangażowanie kierownictwa urzędów w doskonalenie jakości poprzez motywowanie podwładnych.

Hipoteza oddalona. Badanie wykazało konieczność rozwijania postaw kierowniczych w zakresie doskonalenia jakości oraz w zakresie zarządzania personelem, w tym motywowania. Nie są powszechnie obserwowane negatywne postawy kierownictwa, niemniej niewystarczająca wiedza i świadomość w tym zakresie jest faktycznym i istotnym problemem w doskonaleniu systemów zarządzania w urzędach.

H5. Kierownictwo urzędu posiada konkretną wizję budowanego systemu zarządzania jakością.

Hipoteza oddalona. Wykazano braki we wspólnym pojmowaniu jakości, wyznaczaniu obszarów jej doskonalenia oraz planowania w zakresie jakości.

H6. Kierownictwo urzędu rozumie jakie są cele działań projakościowych.

Hipoteza oddalona. Obserwowane, pozytywne postawy kierownictwa urzędów, jakie wykazane zostały w badaniu, nie pozwalają na potwierdzenie tezy. Konieczna jest budowa świadomości kierownictwa w zakresie odpowiedzialności za budowanie systemu zarządzania jakością.

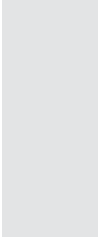
H7. Możliwa jest identyfikacja silnych i słabych stron urzędu w odniesieniu do zarządzania polityką jakości.

Hipoteza potwierdzona. Urzędy dysponują potencjałem w postaci własnych pracowników, którzy w następstwie przygotowania będą potrafili zidentyfikować silne i słabe strony własnego urzędu w odniesieniu do zarządzania polityką jakości.

H8. Projekt wpływa na zarządzanie jakością w administracji.

Hipoteza potwierdzona. Projekt buduje świadomość uczestniczących w nim urzędów, promuje postawy projakościowe i identyfikuje konieczne działania związane z doskonaleniem systemów zarządzania jakością w administracji publicznej.

H9. Istnieje potrzeba po stronie kierownictwa urzędów rekomendowania modelu zarządzania jakością, odpowiedniego dla administracji.



Hipoteza potwierdzona. Kierownictwo urzędów powinno uzyskać wsparcie i wskazówki w zakresie budowy systemu zarządzania jakością. Model ten nie może sugerować zmniejszenia roli, czy zdejmowania odpowiedzialności kierownictwa za skuteczne i efektywne zarządzanie jakością.

5. Podsumowanie

5.1. Rekomendacje dla dalszych działań

Na podstawie zrealizowanych badań oraz wniosków, jakie powstały w ich następstwie, należy rozważyć rekomendacje działań, prowadzących do doskonalenia systemów zarządzania jakością w administracji publicznej.

Zgodnie z prezentowanymi w opisie metodologii badań koncepcjami, źródło sukcesów a jednocześnie zagrożenie porażek w zakresie wdrażania i doskonalenia systemów zarządzania jakością związane jest ze stanem kapitału intelektualnego. Uzupełniające się wzajemnie wiedza, doświadczenie, zaangażowanie, motywacja, czy umiejętności kierownicze stanowią podstawowe warunki skutecznych wdrożeń.

Świadome oczekiwania względem systemu, umiejętne definiowanie potrzeb, rozwijanie świadomości kierownictwa oraz pracowników urzędu stanowią warunek niezbędny, prowadzący do budowy systemu zarządzania.

Z punktu widzenia jakości nie jest istotna droga, jaka zostanie obrana przez urząd. Stosowanie ISO 9001, metody CAF, standardów resortowych, czy innych pomysłów na jakość, niesie prawdopodobieństwo sukcesu, pod warunkiem spełnienia podstawowych dla jakości założeń. Wdrożenie systemu jest decyzją strategiczną organizacji. Wspólne rozumienie problemów jakości, wspólne jej definiowanie i stworzenie środowiska jej przyjaznego – poprzez projakościową kulturę organizacyjną, pozwolą na budowanie projakościowej orientacji pracy

urzędu.

Braki w tym zakresie, jakie wykazało niniejsze badanie, są następstwem niewystarczającej świadomości, prawdopodobnie wynikającej ze zbyt ubogich szkoleń, czy też ogólnie niespójnej polityki szkoleniowej. Tematyka szkoleń powinna być związana naturalnie z zagadnieniami jakości i odpowiedzialnością za nią na różnych poziomach zarządzania. Ponadto powinna być ukierunkowana również na rozwijanie kompetencji społecznych pracowników urzędów, rozwijanie ich potencjału, wzajemną integrację oraz rozwijanie kompetencji kierowniczych u wszystkich pracowników obejmujących stanowiska związane z koniecznością zarządzania personelem.

W tym zakresie celowe staje się rozwijanie polityki kadrowej, wychodzącej poza wymagania formalne, uwzględniającej miękkie aspekty zarządzania organizacją.

Rekomendacje dotyczące działań prowadzących do doskonalenia systemów zarządzania jakością

Rekomendacje ujęto w trzech grupach:

1. rekomendacje systemowe odnoszące się do całego systemu administracji publicznej oraz warunków i możliwości wykorzystania rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w procesie modernizacji administracji;
2. rekomendacje odnoszące się do funkcji jakie poszczególne systemy, modele i narzędzia zarządzania jakością powinny spełniać, aby być użyteczne w tym procesie modernizacji;
3. rekomendacje, które mają swą wartość dla poszczególnych organizacji sektora publicznego. W tym zakresie chodzi głównie o zaakcentowanie praktyk jakie powinny być przez te organizacje stosowane, aby proces korzystania z rozwiązań z zakresu zarządzania jakością był efektywny i skuteczny.

Rekomendacje systemowe

Rekomendacja 1: Integracja działań strategicznych i operacyjnych wokół uzgodnionej wizji modelu administracji publicznej

Szereg poczynań modernizacyjnych jakie zostały zrealizowane, są obecnie prowadzone lub planowane, przyniesie ograniczone efekty. Nie jest to spowodowane tym, iż w praktyce rzadko osiąga się 100% rezultatów zakładanych na etapie planowania. Problem tkwi w niemożliwości sformułowania od końca lat 90-tych spójnej strategii modernizacji struktur i zasad działania administracji. Podejmowany jest wysiłek planowania i wdrażania różnego typu działań bez „planu głównego”. Planu dotyczącego stricte poprawy jakości funkcjonowania administracji czy jakości rządzenia.

Konieczne jest zintegrowanie działań, które w swej istocie służą usprawnieniu i modernizacji administracji, a są prowadzone odrębnie. Chodzi głównie o prezentację decydom i pracownikom administracji spójnej wizji tego jak podejmowane działania cząstkowe (np. audyt wewnętrzny, proces budżetu zadaniowego, stosowanie systemów zarządzania jakością) poprzez efekt synergii przybliżają polską administrację publiczną do modelu oczekiwanego przez obywateli i samych urzędników.

Rekomendacja 2: Zapewnienie spójności podejmowanych działań

Standardy prowadzenia audytu wewnętrznego i generalne zasady zarządzania jakością odnoszą się do tego samego poziomu ogólnych zasad dobrego zarządzania. Metodyka budżetowania zadaniowego opiera się, w uproszczeniu mówiąc, o procedurę wyznaczania celów dla poszczególnych funkcji i zadań administracji, określania mierników pozwalających monitorować postępy w realizacji i alokowania środków zgodnie z wynikami pomiarów efektywności tej realizacji. Budowanie systemów zarządzania opartych o wymagania normy ISO, czy proces usprawniania organizacji przy wykorzystaniu Modelu CAF co do zasady koncentruje się na wyznaczaniu celów dla zidentyfikowanych procesów, zapewnieniu zasad nadzoru nad procedurami realizacji tych procesów, pomiarach stopnia osiągnięcia założonych celów i doskonaleniu organizacji w zidentyfikowanych obszarach do poprawy. Inaczej mówiąc, tylko porównanie tych trzech działań pokazuje nam jak wiele zależy od tego czy są one prowadzone przy wykorzystaniu efektu synergii. Integracja tych działań wydaje się być koniecznością, gdyż w każde z nich zainwestowano znaczne środki publiczne i wielkie pokłady energii ludzkiej. Nie można tego zmarnować.

Właściwą drogą do integracji jest zapewnienie, że:

- planowanie strategiczne dotyczące tych inicjatyw będzie skupione w jednym ośrodku rządowym;
- działania podejmowane w celu zapewnienia zasobów finansowych na realizację tych inicjatyw będą wymuszać współdziałanie. To postulat głównie pod adresem podmiotów nadzorujących dziś dysponowanie głównym źródłem z jakiego finansowane są procesy modernizacyjne w administracji czyli działania 5.1 PO KL;
- inicjatywy te będą „zakotwiczone” w regulacjach prawnych.

Rekomendacja 3: Formalne zrównanie statusu prawnego systemów i modeli zarządzania jakością z innymi działaniami zarządczymi w administracji

Systemy, modele i narzędzia zarządzania jakością winny być formalnie, poprzez odpowiednie regulacje prawne, wskazane jako metody właściwej dla administracji kontroli jakości pracy.

Proces stosowania SZJ w administracji publicznej ma charakter „spontaniczny”. Poza wąskimi specjalistycznymi dziedzinami (np. laboratoria różnych inspekcji) nie było działań wymuszających powszechne zastosowania norm ISO czy innych narzędzi SZJ. Od ponad roku realizowany jest proces powszechnego (wszystkie urzędy) implementowania jednolitego systemu zarządzania jakością w administracji podatkowej. System został opracowany zgodnie z międzynarodowymi standardami zarządzania, takimi jak: rodzina norm ISO 9000, Wspólna Metoda Oceny CAF i Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością EFQM. Działania są prowadzone na polecenie Ministerstwa Finansów i mają swoją podstawę w ustawie o izbach i urzędach skarbowych.

Oznacza to, że na poziomie administracji rządowej „zadekretowano” jednolity system zarządzania oparty o podstawy zarządzania jakością. Dostrzegane są inicjatywy łączenia procesów kontroli, audytu wewnętrznego i działań niezbędnych dla utrzymywania systemu zarządzania jakością.

Rekomendowane jest zapisanie w materii prawnej systemów i narzędzi zarządzania jakością na równi z innymi mechanizmami ustanowionymi w celu poprawy efektywności administracji (m.in. zespolenie postępowań, jakie wynikają ze standardów audytu wewnętrznego i działań realizowanych gdy organizacja stosuje systemy zarządzania jakością). To zrównanie statusu ma umożliwić korzystanie z narzędzi SZJ nie jako dodatkowego, „zewnętrznego” impulsu do zmiany, ale jako elementu równoprawnego wobec innych.

Rekomendacje odnoszące się do doskonalenia systemów zarządzania jakością na poziomie całej administracji

Rekomendacja 4. Wzmacnianie idei „organizacyjnego uczenia się”

Zrozumienie potrzeby i znaczenia uczenia się w administracji publicznej sukcesywnie się poprawia. Coraz częściej uczestnicy organizacji, jaką jest urząd, zwracają uwagę na to, jak działania w jednym obszarze wpłyną na decyzje w innych obszarach. Konieczne jest zrozumienie działania urzędu jako całościowego systemu, z siecią zależności i powiązań. Obszar ten wymaga jednak dalszego, ciągłego doskonalenia.

Rekomendacja 5. Wymiana doświadczeń i „dobrych praktyk”

Ze względu na brak platformy wymiany doświadczeń, pomysłów i „dobrych praktyk” pomiędzy urzędami oraz w związku z brakiem „banku wiedzy” na temat zarządzania jakością w administracji publicznej należy uruchomić inicjatywę w tym zakresie np. spotkania cykliczne Pełnomocników ds. Zarządzania Jakością (np. funkcja koordynacyjna KPRM); stworzenie for dyskusyjnych przy wykorzystaniu technologii informacyjnych (np. grupy dyskusyjne obejmujące pełnomocników ds. zarządzania jakością, audytorów systemów zarządzania jakością, kierowników komórek organizacyjnych w urzędach realizujących działania projakościowe); biuletyn tematyczny poruszający kwestie zarządzania w urzędzie, w tym kwestie jakości; przygotowanie multimedialnej prezentacji

w formie materiału wideo zawierającego wystąpienia osób bezpośrednio przedstawiających własne doświadczenia we wdrażaniu SZJ; zaangażowanie środowisk naukowych do współpracy (transfer know-how) oraz wypracowanie mechanizmów współdziałania między instytucjami.

- 5.1. Budowa platform współdziałania specjalistów z urzędów. Nie tylko pełnomocników ale także audytorów systemów zarządzania jakością, kierowników komórek organizacyjnych w urzędach realizujących działania projakościowe.
- 5.2. Budowa bazy wiedzy o doświadczeniach w realizacji działań projakościowych.
- 5.3. Włączenie w te procesy ośrodków naukowych.

Rekomendacja 6: Wykorzystanie obecnych zasobów wiedzy – budowanie wiedzy na przyszłość. GPS Jakości

Kierownicy jednostek administracji podejmując decyzję o działaniach mających na celu poprawę jakości funkcjonowania muszą zadać sobie wiele pytań: Jak poprawić jakość w praktyce? Jak ją utrzymać? Jaki jest stan zarządzania organizacją w danym momencie? Jak powiązać to co dotychczas udało się zrealizować w zakresie zarządzania jakością z systemem/modeliem/narzędziem jakościowym, które planuje się wdrożyć? Należy wesprzeć podejmujących takie wyzwania menedżerów. Naturalnym narzędziem powinny być procesy szkoleniowe, jednak to zbyt proste i coraz częściej rozczarowujące menedżerów szefów jednostek administracji rządowej.

Po pierwsze, należy skapitalizować posiadaną wiedzę. Trzeba działać dwutorowo:

- jeden kierunek to – poprzez proste zestawienia tego co jest, tego co wiemy oraz system stałego panelu eksperckiego uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania według stanu wiedzy na dziś;
- drugi kierunek to – uruchomienie programu/programów badawczych

mających charakter prognostyczny, próbujących „patrzeć w przyszłość”.

Innymi słowy należy stworzyć Akademię Jakości Administracji Publicznej.

GPS Jakości – Grupa Planowania Strategicznego Jakości

Działania te powinny dać w efekcie model tworzenia organizacji publicznej opartej o jakość. Model winien ukazywać pełen obraz zależności przy tworzeniu instytucji opartej o jakość i pozwalać zrozumieć powiązania w procesie wdrażania jakości.

Rekomendacja 7: Zróżnicowanie charakteru wsparcia i podejścia we wspieraniu procesu stosowania systemów oraz modeli zarządzania jakością

Obecnie istnieje spora grupa urzędów i osób z minimum kilkuletnim doświadczeniem w stosowaniu systemów zarządzania jakością. Wsparcie na jakie mogą liczyć (obecnie wyłącznie EFS – PO KL) nie daje im wystarczającej satysfakcji. Przedsięwzięcia szkoleniowe, projekty doradcze nie różnicują oferowanych usług w zależności od poziomu wiedzy. Przykładowym rozwiązaniem jest powołanie Akademii Liderów Jakości, stworzenie Platformy Wiedzy o Jakości, stałych programów doradczych dla „zaawansowanych” i „początkujących”, „sponsorowanych”, ukierunkowanych i nadzorowanych przez administrację studiów podyplomowych.

Rekomendacja 8. Polityka szkoleniowa – umiejętności miękkie oraz zaangażowanie i świadomość najwyższego kierownictwa

W urzędach głównym kryterium awansu na stanowisko kierownicze jest wiedza fachowa. Pojawia się tu problem kompetencji menedżersko-przywódczych oraz rozłożenia punktu ciężkości pomiędzy znaczeniem kompetencji i wiedzy merytorycznej a kompetencjami i predyspozycjami menedżerskimi na takich stanowiskach. W tym zakresie rozwijane powinny być zdolności kierownicze i menedżerskie, umiejętność kierowania, zarządzania i motywowania zespołów, umiejętności kontaktu z ludźmi i zespołowego wypracowywania rozwiązań. Obserwowane w urzędach dążenie do uzyskiwania certyfikatów jakości, jako celu samego w sobie, staje się bardziej pożądane niż sama budowa spójnego i efektywnego systemu zarządzania. Eliminacja tego zjawiska pozwoli na skupienie się urzędów na modelu jakości w zakresie faktycznego doskonalenia pracy.

Rekomendacja 9. Wzmocnienie świadomej partycypacji urzędów administracji publicznej w procesie zarządzania jakością

Obserwowane w urzędach dążenie do uzyskiwania certyfikatów jakości, jako potwierdzenia jakości pracy urzędu się staje się celem samym w sobie, bardziej pożądanym niż sama budowa spójnego i efektywnego systemu zarządzania jakością. Eliminacja tego zjawiska pozwoli na skupienie się urzędach instytucji publicznych w większym stopniu na procesie faktycznego doskonalenia pracy w ramach przyjętego systemu/modelu/narzędzia jakościowego.

Rekomendacja 10. Budowa świadomości Pełnomocników ds. jakości

W urzędach, które rozpoczynają wdrożenie systemu zarządzania jakością, obserwowane jest zjawisko powoływania Pełnomocników dyrekcji ds. jakości. Podkreślają oni, że powoływanie na tę funkcję nie idzie w parze z umożliwieniem zdobywania kwalifikacji w zakresie nowych odpowiedzialności i wielokrotnie związane jest z przypadkiem.

Świadomość i wiedza Pełnomocnika ds. jakości jest kluczowa dla budowanego modelu zarządzania oraz jego praktycznego aspektu. Położyć należy nacisk na budowę kompetencji Pełnomocników, a także umożliwienie im wymiany doświadczeń.

Rekomendacja 11. Wdrożenie audytów krzyżowych w urzędach

Audyt systemu zarządzania stanowi narzędzie jego oceny i doskonalenia. Skuteczność działań związanych z prowadzeniem audytu wynika z fachowości działań audytora oraz poczucia jego niezależności. Realizacja audytów na zasadach wzajemnej wymiany audytorów pomiędzy urzędami, podniosłaby poczucie ich niezależności, właściwy dobór w konkretnych typach urzędów, ograniczyłaby zjawisko braku wiedzy operacyjnej ze strony audytora w obszarze którego dokonuje audytu.

Przykładowo, można uruchomić pilotaż takiego rozwiązania w obrębie urzędów skarbowych, które realizują proces wdrożeniowy systemu MF. Wydaje się możliwe stosowanie takiej metody audytowania dla urzędów zbudowanych na zasadzie sieci terytorialnej podporządkowanej urzędowi centralnemu (np. różne inspektoraty). Rozwiązanie to wymagać będzie analizy z odwołaniem się do stanu prawnego jako umożliwiający w pewnych typach urzędów prowadzenie takich działań, a także analizy rozwiązań organizacyjnych.

Rekomendacja 12: Swoboda wyboru dróg do poprawy stanu zarządzania organizacjami

Proces budżetu zadaniowego ma w perspektywie kilku najbliższych lat uruchomić mechanizmy porównywania efektywności realizacji zadań przez poszczególne podmioty. Już dziś wielu urzędom (cała administracja skarbową, celna) wskazywane są mierzalne cele do realizacji. Jednak kierujący urzędami mają ograniczone możliwości sięgania poza instrumenty w jakie wyposażono ich prawnie w celu poprawy osiąganych wyników. Inicjatywy z zakresu zarządzania jakością mają charakter „pozasystemowy”, tzn. ich podjęcie nie jest obowiązkiem i nie jest też w żadnym stopniu „premiowane”. Rekomendowane jest, aby kierownicy urzędów uzyskali prawo swobodnego wyboru narzędzia jakim będą usprawniać organizację. Nie można zalecić im tylko posługiwanie się kontrolą wewnętrzną i audytem. Np. w procedurach audytu jest mowa o tzw. zadaniach zapewniających czyli ocenie systemów zarządzania i kontroli funkcjonujących w danym urzędzie dającej kierownikowi tego urzędu pewność, że systemy te działają prawidłowo. Skoro tak, to tylko krok aby uznać, że obok istniejących i wymaganych prawem regulacji np. z zakresu kontroli finansowej, audytu wewnętrznego systemu zarządzania jakością czy diagnozy modelu CAF jest system zarządzania jaki jest zastosowany przez kierownika do zarządzania jednostką. Warunek jest jeden: działania te powinny być częścią zadania jakie wyróżnia każdy urząd w ramach budżetu zadaniowego – zarządzanie jednostką. Wówczas będzie możliwość ich finansowania. Dodatkowo wsparcie finansowe może być zapewnione ze źródeł UE (EFS – PO KL).

Rekomendacje odnoszące się do doskonalenia systemów zarządzania jakością na poziomie pojedynczej organizacji

Rekomendacja 13. Zwiększenie poczucia samodzielności w budowie systemu zarządzania jakością

Urzędy wskazują na zjawisko narzucania gotowych modeli i konieczność terminowego ich wdrożenia w wyniku polecenia ze strony jednostki nadrzędnej.

Nakazowe wdrażanie rozwiązań prowadzących do podniesienia jakości pracy oraz do jej standaryzacji, w przypadku braku zrozumienia i akceptacji ze strony wdrażających dane rozwiązanie urzędów, niesie ryzyko formalnego wdrożenia procedur, które w rzeczywistości urzędu nie będą funkcjonowały. Podejście takie może budzić pokusę przekazywania sobie pomiędzy urzędami opracowanej księgi z procedurami, w której zmiana danych adresowych decydować będzie o wdrożeniu standardu. Opracowanie modelu, którego wdrożenie przewiduje się w jednostkach podrzędnych, wiązać się powinno z budową świadomości oraz

wiedzy z zakresu danego modelu. Na niedociągnięcia w takim podejściu wskazują szczególnie mocno Urzędy Skarbowe.

Rekomendacja 12: Swoboda wyboru dróg do poprawy stanu zarządzania organizacjami

Należy różnicować na poziomie makro wsparcie jakie może być zaoferowane organizacjom pracującym nad procesami poprawy stanu zarządzania. Dla poszczególnych organizacji oznacza to potrzebę wspierania pojedynczych inicjatyw zgodnie z ich realnymi potrzebami.

Zrobiono tu już bardzo dobry „ruch” – konkurs grantowy, jaki uruchomiła KPRM z dofinansowaniem zgłoszonych inicjatyw w dziedzinie usprawniania zarządzania.

Powinno być też realizowane wsparcie w ramach poszczególnych sektorów/resortów tak, aby zapewniać pomoc dopasowaną do typu organizacji. Przykładowo, dziś realizowane przedsięwzięcie zainicjowane przez Ministerstwo Finansów (wdrażanie systemu zarządzania jakością we wszystkich urzędach skarbowych) nie ma swego systemowego wsparcia. Urzędy przy zróżnicowanym wsparciu Izb Skarbowych próbują budować sieć wymiany doświadczeń, korzystają z projektów KPRM w ramach PO KL.

Dziś całe struktury (centrala i oddziały terenowe) wyspecjalizowanych instytucji i inspekcji (np. KRUS, inspekcja handlowa) stosują rozwiązania z zakresu zarządzania jakością. Inne tego typu instytucje szukają wsparcia (np. inspektoraty ochrony środowiska). Należy umożliwić instytucjom sprawującym nadzór nad tymi podmiotami rezerwowanie w swych budżetach środków na ich wspieranie (uruchomienie środków w ramach programów i projektów UE).

Prowadzenie takich działań umożliwi stworzenie realnej pomocy dla każdej organizacji i jednocześnie powstanie system wsparcia. Tym samym, choć w części zrealizowane zostanie to, co jest naczelnym przesłaniem dla całego procesu doskonalenia systemów zarządzania jakością w administracji publicznej.

DZIAŁAJMY SYSTEMOWO I INTEGRUJMY DZIAŁANIA

5.2. Wymagania dla modelu zarządzania jakością w administracji

Model zarządzania jakością, odpowiedni dla urzędu, powinien wynikać z jego faktycznych potrzeb, funkcji i oczekiwań ze strony klientów oraz interesariuszy. Celowe wydaje się położenie nacisku na budowanie systemów autorskich ukierunkowanych na faktyczne doskonalenie.

Ze względu na dostępność dobrych praktyk, właściwymi narzędziami wspomagającymi budowanie systemu zarządzania jakością, wydają się norma ISO 9001 oraz metoda CAF.

Norma stanowi zbiór wytycznych dla systemu, które należy wcielać w życie, metoda CAF ułatwia obiektywną i skuteczną ocenę systemu, a przez to identyfikację potencjału dla doskonalenia.

Podkreślić należy sens wdrażanych rozwiązań z praktycznego punktu widzenia urzędu. Samoocenę zgodnie z metodą CAF należy uznać za sukces, jeśli w jej następstwie podejmowane są działania decydujące o doskonaleniu systemu. Brak zjawiska doskonalenia oraz potraktowanie samooceny jako „sprawy ad acta” jest marnotrawieniem wysiłku i pieniędzy publicznych.

Obserwacje, jakie poczynić można w wyniku badania, pozwalają na wyciągnięcie wniosków, że znaczna część działań zmierzających do doskonalenia jakości w administracji, zawieszona jest w próżni i nie wiąże się ze spójną wizją jakości. Działania prowadzone w sposób niezintegrowany stają się względem siebie konkurencyjne, a ich efektywność maleje w wyniku obciążenia pracą zaangażowanych osób. Uczestnicy badania podkreślali, że wiele inicjatyw odgórnych powoduje dublowanie rozwiązań i stanowi zagrożenie dla systemowego podejścia doskonalenia jakości, zwiększając ryzyko chaosu. Opis tego samego zagadnienia w różnych procedurach podnosi zagrożenie braku spójności i konsekwencji w działaniu.

Kolejnym wskazaniem uczestników badania jest podejmowanie i zarzucanie inicjatyw związanych ze standardami zarządzania wraz z kadencyjnością władz. Pomysł promowany np. przez obecnego ministra, może zostać zarzucony przez jego następcę, pomimo pracy jaka zostanie w jego realizację włożona oraz ogólnej słuszności pomysłu. Zjawisko to utrudnia utrzymanie zaangażowania osób odpowiedzialnych za działania na poziomie operacyjnym i ograniczanie aktywności urzędów do formalnego spełniania oczekiwań względem organów nadrzędnych, nie zaś faktycznego podnoszenia standardów zarządzania.

Reasumując, w zakresie budowania i doskonalenia modeli jakości związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej, nie występuje potrzeba odgórnego nakazu wdrożenia standardu ISO, metody CAF, czy innego narzędzia. Pożądane ze strony urzędów są wytyczne, które związane są ze strategicznym wyznaczeniem kierunków działania związanych z jakością oraz budowania świadomości urzędów

w tym zakresie. Operacyjne decyzje i działania dotyczące jakości, powinny mieć charakter autonomiczny i wynikać z poczucia potrzeby doskonalenia standardów zarządzania.

W tym zakresie konieczne jest:

- określenie misji i wizji administracji rządowej,
- wypracowanie strategii w przekroju kompetencyjnym dla poszczególnych typów urzędów,
- rozwój wykorzystania technik informacyjnych i budowa kompetencji kadr w tym zakresie,
- doskonalenie kompetencji kadr urzędów z wykorzystaniem mechanizmów wymiany wiedzy pomiędzy urzędami.

Nauczenie urzędników odpowiedzialności za standardy zarządzania, w tym za ich doskonalenie oraz wdrożenie menedżerskiego podejścia w organizacji urzędu wydaje się skuteczniejszym narzędziem budowy i doskonalenia systemu zarządzania jakością niż jakakolwiek metoda bądź norma. Wykorzystanie tych wytycznych powinno mieć charakter narzędziowy, wspierający doskonalenie zarządzania. Wypracowanie takich praktyk jest kluczowe, aby mówić o zarządzaniu jakością w praktyce.

5.3. Zakończenie

Rola jaką pełni administracja rządowa w rozwoju cywilizacyjnym kraju jest niebagatelna. Od jakości pracy urzędników w dużym stopniu zależy nie tylko zadowolenie społeczeństwa (jesteśmy zadowoleni ponieważ widzimy, że nasze podatki są wydawane w optymalny sposób) ale również bezpieczeństwo, zdrowie i jakość życia obywateli (poprzez sprawną służbę zdrowia itd.). Często jednak bywa tak, że jakość życia poprawa się, a poprawie nie ulega ocena jakości usług świadczonych przez urzędy. Wraz z coraz wyższym poziomem jakości życia nie zawsze pojawia się zaufanie do władzy. Olbrzymim problemem jest więc poprawa poziomu zaufania, którą można osiągnąć m.in. poprzez zaangażowanie klientów w doskonalenie jakości.

W interesie nas wszystkich leży to, aby administracja w Polsce była przyjazna, sprawna, nowoczesna i gotowa na wyzwania gospodarki globalnej XXI wieku. Im lepiej wykształceni i zorganizowani są urzędnicy, im lepsze i prostsze są procedury

administracyjne, im większa jest świadomość kluczowej roli administracji w życiu społeczno-gospodarczym nowoczesnego kraju, tym sprawniejsze i lepsze będzie nasze otoczenie.

W chwili publikacji niniejszego raportu dobiega końca realizacja dwuletniego projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, mającego na celu upowszechnienie stosowania kompleksowego zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej⁶².

W ramach projektu zrealizowano szereg działań, które mają zainicjować i utrwalić pro jakościowe podejście do zarządzania w instytucjach administracji rządowej. Przeprowadzone działania w pierwszej kolejności posłużyły do pozyskania informacji o metodach i narzędziach zarządzania najczęściej i najchętniej stosowanych w polskiej administracji, a następnie pozwoliły podnieść poziom wiedzy urzędników na temat nowoczesnych narzędzi zarządzania i aktualnych trendów w tej dziedzinie. Przeprowadzone spotkania, szkolenia i warsztaty umożliwiły wzmocnienie sieci wymiany wiedzy i doświadczeń w tym zakresie pomiędzy kierownikami urzędów i osobami odpowiedzialnymi za jakość ich funkcjonowania. Ponad 180 projektów doskonalących realizowanych w pięćdziesięciu urzędach wywarło realny wpływ na poprawę jakości funkcjonowania poszczególnych instytucji.

Jednym z już widocznych rezultatów projektu jest tworzenie społeczności kilkudziesięciu urzędów z terenu całego kraju, które podjęły się zastosowania metody CAF i wdrożenia wynikających z tego zastosowania projektów doskonalenia funkcjonowania poszczególnych urzędów. Do końca października 2009, w pięćdziesięciu urzędach podjęto realizację ponad 180 takich projektów. Koncentrują się one m.in. wokół zagadnień związanych z obsługą klienta, w tym aktywnego badania jego potrzeb i oczekiwań, działaniami na rzecz zwiększenia satysfakcji pracowników urzędów oraz modernizacji poszczególnych elementów systemów zarządzania kadrami w urzędach, poprawie wydajności komunikacji, w tym transferu wiedzy, reorientacji sposobu zarządzania organizacją w stronę podejścia procesowego oraz planowania i zarządzania strategicznego. Dobre praktyki wynikające z opisywanego zastosowania CAF zostaną zebrane i opublikowane, a następnie udostępnione, również na stronie internetowej KPRM, wszystkim zainteresowanym urzędom.

Analiza wyników badań pozwala na stworzenie wizji administracji publicznej z perspektywy zarządzania jakością. Podkreślić należy, że zarządzanie jakością, stanowi jeden z istotnych czynników doskonalenia organizacji i zarządzania w urzędach. Prace jakie podejmowane są w zakresie wdrożenia standardów zarządzania ISO 9001, czy w ramach samooceny CAF ale również inne inicjatywy,

⁶² Szczegółowe informacje nt. projektu można znaleźć na stornie www.dsc.kprm.gov.pl.

takie jak budżet zadaniowy, czy standard Ministerstwa Finansów, przyczyniają się do doskonalenia kultury zarządzania. Sprowadzenie problematyki jakości do zarządzania właśnie, stanowi jedno z podstawowych wyzwań, które decydują o skuteczności a czasem nawet sensie podejmowanych działań.

Nie można kształtować jakości ograniczając się do stosowania samych systemów zarządzania jakością i podejścia procesowego. Zgodnie z postawionym celem badania i uzyskanymi wynikami należy potwierdzić, że doskonalenie jakości usług związane jest głównie z doskonaleniem czynnika ludzkiego. Zaniechania, w obszarze rozwijania kapitału intelektualnego, czy też doskonalenie go w oderwaniu od inicjatyw dotyczących jakości powodują zjawisko zniekształcenia systemu zarządzania jakością. Sprowadzony on zostaje do procedur administracyjnych, audytowania i kompletowania dokumentów, wielokrotnie bez wnikania w ich sens. Brak świadomości ludzkiej w obszarze jakości, powoduje oczekiwania wobec kierownictwa, że za jakość powinien odpowiadać dział jakości, natomiast reszta pracowników powinna skupiać się na swoich zadaniach. Podejście to, wynikające z niewiedzy czy braku zaangażowania w jakość może w konsekwencji być bardziej szkodliwe dla jakości, niż nie wdrażanie systemu zarządzania jakością w ogóle.

Jak pisze M. Bugdol systemy zarządzania jakością będą potrzebne tak długo, jak długo będą pełnić funkcję edukacyjną, wzmacniającą kulturę jakości i podnoszącą poziom świadomości jakości. W rzeczywistości poziom usług świadczonych przez urzędy certyfikowane i te, które nie wdrożyły systemu może być taki sam. Dbałość o kulturę, etykę, zaangażowanie pracowników i obywateli oraz stosowanie podejścia systemowego może przynieść takie same albo większe korzyści dla jakości, niż samo wdrażanie systemów jakości.

Niepodważalne znaczenie dla budowy i utrzymania jakości w administracji rządowej ma rola kierownictwa. To kierownictwo wyznacza cele, dowodzi zaangażowania poprzez własne postawy, daje dobre przykłady. Brak zrozumienia dla jakości ze strony kierownictwa, ukierunkowanie działań tylko na certyfikaty owocuje powieleniem tej postawy u całej kadry urzędu i nie doskonalą jakości w ogóle. W tym kontekście można przypuszczać, że wdrażanie systemów jakości bez świadomej i pozytywnej postawy ze strony kierownictwa stanowi zwykłe marnotrawstwo czasu oraz pieniędzy. Jakość nie jest i nie może być sprowadzana do jednej chwili, kiedy to kierownictwo urzędu przeżywa wielką chwilę odbierając certyfikat. Chwila ta jest ważna, jako koronująca trud. Nie może być jednak traktowana jako zakończenie procesu a wręcz odwrotnie, proces ten wówczas powinien się rozpoczynać. Celem systemu zarządzania jakością nie jest uzyskanie poświadczenia wdrożenia (np. w formie certyfikatu). Celem tym jest ciągłe doskonalenie, które oceniać można po czynach i działaniach. W tym kontekście przeprowadzenie samooceny zgodnie z CAF, bez przekucia jej efektów w czyny, stanowić będzie trudną i wyczerpującą pracę, która jednocześnie niczemu ani nikomu nie służy. Działania zależą przede wszystkim od kierownictwa. Można zatem postawić wniosek, że kierownictwo nie monitorujące i nie wykazujące

zaangażowania w zakresie wdrażania działań korygujących i zapobiegawczych (powstających np. w wyniku audytów wewnętrznych ISO 9001 lub samooceny CAF) przykładem jest marnotrawstwo publicznych pieniędzy, poprzez marnotrawienie czasu, energii i zapału pracowników, którzy działania te prowadzili.

Analizując wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu, zaobserwować można, że wiele urzędów oczekuje gotowych rozwiązań, związanych z jakością. Podejmowane są w tym zakresie inicjatywy wdrożenia, często kończące się bez efektów. Urzędy podejmowały wdrożenie ISO 9001 potem tracąc bądź nie przedłużając certyfikacji. Urzędy prowadziły samoocenę CAF – jako działanie samo w sobie, bez efektywnego doskonalenia organizacji. Urzędy podejmują wdrożenie systemów zarządzania w oparciu o wymagany model (urzędy skarbowe) dążąc jedynie do formalnego spełnienia zobowiązania wobec jednostki nadrzędnej, bez wystarczającego zaangażowania w zrozumienie i faktyczne wdrożenie systemu. Podkreślić można znaczne prawdopodobieństwo, że wielu przypadkach, gdy mówi się o wdrożeniu, faktycznie jego nie było. Między przygotowaniem procedur i innych dokumentów a wdrożeniem systemu jest wielka przepaść i wymagana jest duża praca, głównie wykonywana przez kadrę kierowniczą. Analiza wyników badań, które zrealizowano pozwala podejrzewać, że nie zawsze jest ona wykonana. W urzędach regularnie podejmowane są inicjatywy, skądinąd słuszne, ale nie zawsze kończące się efektywnie. Kolejne inicjatywy odrywają uwagę pracowników od poprzednich przez co powstaje wrażenie, że niektóre zarzucane zostają za wcześnie, ewentualnie nie mają możliwości rozwinąć się.

Jednocześnie wykorzystanie dorobku naukowego z dziedziny organizacji i zarządzania w tym szczególnie technologii informacyjnych, zarządzania wiedzą oraz zarządzania zaufaniem, stanowić może podstawę doskonalenia systemów zarządzania jakością w administracji.

Spełnienie wymagań formalnych, jakie pojawią się z systemem, motywować powinno do stawiania celów jakości związanych właśnie z eliminacją dokumentacji papierowej, gdzie jest to możliwe, wymiany wiedzy i doświadczeń, w tym wykorzystanie owej wiedzy w ramach określonych planów szkoleniowych, w końcu budowania zaufania ze strony społeczeństwa, interesariuszy urzędu oraz samych kadr urzędu, w zakresie wzajemnego zaufania.

Doskonalenie to, przebiegające w oparciu o cele jakości, zmierzać będzie do ograniczenia ryzyka działań chaotycznych, czy wykluczających się wzajemnie. Ustanawiane świadomie cele jakości, dla których inspiracją wynikać będzie z dobrych praktyk zarządzania, będą prowadziły do ciągłego, ewolucyjnego doskonalenia organizacji.

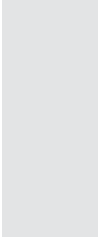
W wielu krajach europejskich zarządzanie w sektorze publicznym zmieniło się radykalnie na przełomie ostatnich kilkunastu lat. Jak zaznaczono na wstępie, związane jest to głównie ze zmieniającą się rolą państwa w życiu społeczno-gospodarczym kraju – od jakości działania urzędów w dużej mierze zależą efekty gospodarcze państwa jako całości. Administracja publiczna powinna świadczyć

usługi nie tylko w oparciu o standardy prawne, ale również powinna być nakierowana na spełnianie oczekiwań i potrzeb społecznych (sposoby świadczenia usług, rozwiązywanie problemów).

Mówiąc o wdrażaniu nowoczesnych metod zarządzania i organizacji w administracji publicznej, zawsze rodzi się pytanie o możliwość, a zwłaszcza skuteczność implementacji takich rozwiązań. Koncepcja NPM (New Public Management) opiera się o założenie, że można poprawić zarządzanie administracją publiczną stosując metody i techniki kierowania wykorzystywane w sektorze prywatnym. NPM miała być przeciwwagą dla tradycyjnej koncepcji zarządzania – zbiurokratyzowanej. Uznano, że organizacje publiczne mają liczne problemy z podejmowaniem działań innowacyjnych ze względu na zbyt dużą koncentrację władzy i sztywne struktury organizacyjne. Jednak to odejście od „skostniałych” struktur nie oznacza, że reguły zarządzania mogą być identyczne w sektorze prywatnym i publicznym. Wiąże się to głównie z charakterem części świadczonych usług (dobra publiczne) i brakiem konkurencji w sektorze publicznym.

Wyzwania dla administracji publicznej są ogromne. Urzędy w coraz większym zakresie stają się organizacjami wirtualnymi. W niektórych krajach europejskich zasady e-governementu są bardzo zaawansowane. Już dziś 80% deklaracji podatkowych w Estonii jest przekazywana drogą elektroniczną, z kolei w Danii czy Finlandii urzędnicy sami wypełniają deklaracje podatkowe i przesyłają je klientowi przez Internet. W kontekście upowszechniania idei e-governementu uwzględnić należy poziom zaufania pomiędzy urzędnikami a obywatelami, gdyż zdeterminuje on osiągnięcie oczekiwanych rezultatów. Większy wpływ na jakość wywierają nie efekty wizualne, ale sama możliwość realizowania usług drogą internetową, możliwość komentowania i oceniania usług, sposób komunikacji pomiędzy klientem zewnętrznym a wewnętrznym. W wirtualnej przestrzeni funkcjonować będą podmioty publiczne, sektor prywatny i zintegrowani obywatele – nadejdzie czas reengineeringu usług publicznych.

Biorąc pod uwagę obraz administracji, jaki powstaje po analizie wyników badań, pojawia się następujący wniosek. Problem z jakością w administracji nie wynika ze złych modeli jakości, jakie miałyby do niej nie przystawać. Wynika z braku zrozumienia dla modelu i braku efektywnego wdrożenia ukierunkowanego na zmianę postaw i świadomości na poszczególnych szczeblach zarządzania, od najwyższego poczynając.



6. Załączniki

Załącznik 1. Prezentacja wyników badania ilościowego CAWI

Według klucza, zgodnie z którym:

- 1=nigdy;
- 2=czasem;
- 3=często;
- 4=zawsze;

uczestnicy badania przypisali odpowiednie wartości, które najbardziej pasują do przedstawionych w ankiecie stwierdzeń.

Tabela. Zbiorcze zestawienie wyników odpowiedzi udzielonych przez respondentów (N=1998 osób).

	Nigdy 1	Czasem 2	Często 3	Zawsze 4	Średnia
1 W tej organizacji panuje atmosfera zrozumienia, pomocy koleżeńskiej oraz pozytywnej rywalizacji.	76 (3,81 %)	702 (35,14 %)	899 (45,0 %)	321 (16,07 %)	2,74
2 Samodzielnie decyduję o tym, jak wykonać powierzone zadanie.	43 (2,16 %)	409 (20,48 %)	1195 (59,81 %)	351 (17,57 %)	2,93
3 Zawsze mam precyzyjną informację, co należy wykonać.	49 (2,46 %)	668 (33,44 %)	908 (45,45 %)	373 (18,67 %)	2,81
4 Mam za dużo pracy do wykonania w zbyt krótkim czasie.	75 (3,76 %)	817 (40,9 %)	831 (41,6 %)	275 (13,77 %)	2,66
5 Bywa, że nie mam co robić.	1596 (79,88 %)	374 (18,72 %)	18 (0,91 %)	10 (0,51 %)	1,23
6 W tej organizacji za pomysłowość otrzymuje się m.in. wyróżnienia, słowa uznania i aprobaty, listy pochwalne, awanse.	691 (34,59 %)	1018 (50,96 %)	230 (11,52 %)	59 (2,96 %)	1,83
7 Cały zespół jest zaangażowany w swoje zadania.	76 (3,81 %)	476 (23,83 %)	843 (42,2 %)	603 (30,19 %)	2,99
8 Pokonywanie biurokracji zniechęca mnie do podejmowania inicjatywy w mojej pracy.	311 (15,57 %)	1035 (51,81 %)	556 (27,83 %)	96 (4,81 %)	2,22
9 Rozumiem i znam procedury operacyjne jakie mnie obowiązują.	13 (0,66 %)	89 (4,46 %)	675 (33,79 %)	1221 (61,12 %)	3,56
10 Identyfikuję się z zapisami procedur i instrukcji, jakie opracowano w odniesieniu do moich obowiązków.	34 (1,71 %)	269 (13,47 %)	838 (41,95 %)	857 (42,9 %)	3,27
11 Zawsze aktywnie uczestniczę, w opracowaniu procedur i instrukcji jakie mnie dotyczą.	202 (10,12 %)	512 (25,63 %)	607 (30,39 %)	677 (33,89 %)	2,89
12 Wiedza pracowników zaangażowanych w zadania, jest wykorzystywana przy określaniu zasad i celów, które tych zadań dotyczą	86 (4,31 %)	552 (27,63 %)	874 (43,75 %)	486 (24,33 %)	2,89

13 Nie boję się krytyki przełożonego, ponieważ jeśli się ona pojawia, skupiona jest na problemie nie na osobie.	203 (10,17 %)	567 (28,38 %)	620 (31,04 %)	608 (30,44 %)	2,82
14 Nowe pomysły są mile widziane.	139 (6,96 %)	612 (30,64 %)	659 (32,99 %)	588 (29,43 %)	2,85
15 Rozwiązywanie problemów, jeśli pojawiają się, ma charakter pozytywny i konstruktywny.	62 (3,11 %)	591 (29,58 %)	881 (44,1 %)	464 (23,23 %)	2,88
16 Dokładnie wiem, czym jest jakość w odniesieniu do moich obowiązków.	45 (2,26 %)	178 (8,91 %)	630 (31,54 %)	1145 (57,31 %)	3,44
17 Znam misję i wizję, jaka została określona dla mojej organizacji.	75 (3,76 %)	270 (13,52 %)	566 (28,33 %)	1087 (54,41 %)	3,34
18 Znam politykę jakości, która została ustanowiona dla mojej organizacji.	137 (6,86 %)	320 (16,02 %)	678 (33,94 %)	863 (43,2 %)	3,14
19 Jednym ze sposobów komunikowania polityki jakości i wartości jakie stoją u podstaw jakości naszej pracy, jest przykład i postawa najwyższego kierownictwa.	197 (9,86 %)	539 (26,98 %)	707 (35,39 %)	555 (27,78 %)	2,82
20 Zaobserwować można, że zespół uchyla się od odpowiedzialności i wykazywania inicjatywy.	647 (32,39 %)	952 (47,65 %)	339 (16,97 %)	60 (3,01 %)	1,91
21 Dysponuję odpowiednimi zasobami technicznymi do realizacji swoich obowiązków.	45 (2,26 %)	454 (22,73 %)	943 (47,2 %)	556 (27,83 %)	3,01
22 Mam możliwość rozwijania się i podnoszenia kwalifikacji, aby sprostać pojawiającym się nowym zadaniom.	216 (10,82 %)	912 (45,65 %)	612 (30,64 %)	258 (12,92 %)	2,46
23 Każdy w zespole jest dobrym fachowcem.	29 (1,46 %)	559 (27,98 %)	999 (50,0 %)	411 (20,58 %)	2,9
24 Każdy w zespole jest pracowity.	49 (2,46 %)	540 (27,03 %)	918 (45,95 %)	491 (24,58 %)	2,93
25 Praca, jaka jest związana z obowiązkami mojego zespołu, jest rozłożona równomiernie.	213 (10,67 %)	607 (30,39 %)	847 (42,4 %)	331 (16,57 %)	2,65
26 Nie mam poczucia krzywdy, wykonując zlecone mi zadania.	348 (17,42 %)	583 (29,18 %)	624 (31,24 %)	443 (22,18 %)	2,59
27 Każdy w organizacji, skupia się na zbieraniu podkładek a nie na załatwieniu sprawy, związanej z naszymi zadaniami.	637 (31,89 %)	880 (44,05 %)	7387 (19,37 %)	94 (4,71 %)	1,97
28 Przełożony, sprawuje ścisły nadzór merytoryczny.	81 (4,06 %)	418 (20,93 %)	694 (34,74 %)	805 (40,3 %)	3,12
29 Przełożony skupia się na kontroli.	105 (5,26 %)	727 (36,39 %)	767 (38,39 %)	399 (19,97 %)	2,74
30 Między pracownikami w zespole występują konflikty.	528 (26,43 %)	1227 (61,42 %)	203 (10,17 %)	40 (2,01 %)	1,88
31 Obserwuję konflikty pomiędzy zespołami.	444 (22,23 %)	1174 (58,76 %)	328 (16,42 %)	52 (2,61 %)	2,0

32 Obserwuję konflikty pomiędzy zespołami, których źródłem jest dostępność zasobów materialnych (urządzenia, sprzęt)	929 (46,5%)	827 (41,4%)	198 (9,91%)	44 (2,21%)	1,68
33 Obserwuję konflikty pomiędzy zespołami, których źródłem jest dostępność zasobów intelektualnych (konsultacje ze specjalistami, szkolenia, literatura)	925 (46,3%)	827 (41,4%)	203 (10,17%)	43 (2,16%)	1,69
34 Mój przełożony ma czas dla swojego zespołu.	55 (2,76%)	391 (19,57%)	740 (37,04%)	812 (40,65%)	3,16
35 Mam poczucie motywacji do mojej pracy.	207 (10,37%)	691 (34,59%)	739 (36,99%)	361 (18,07%)	2,63
36 Pierwszą odpowiedzią na propozycje zmian, z jakimi wychodzę, jest „NIE”	1064 (53,26%)	719 (35,99%)	159 (7,96%)	56 (2,81%)	1,61
37 Do zgłaszania i realizacji pomysłów zniechęca mnie negatywna postawa kolegów z zespołu.	928 (46,45%)	815 (40,8%)	214 (10,72%)	41 (2,06%)	1,69
38 Do zgłaszania i realizacji pomysłów zniechęca mnie negatywna postawa mojego przełożonego.	1036 (51,86%)	655 (32,79%)	206 (10,32%)	101 (5,06%)	1,69
39 Moi przełożeni są ostrożni w podejmowaniu inicjatywy.	325 (16,27%)	972 (48,65%)	494 (24,73%)	207 (10,37%)	2,3
40 W tej organizacji panuje atmosfera ostrożności i niezdecydowania.	491 (24,58%)	945 (47,3%)	392 (19,62%)	170 (8,51%)	2,13
41 Mam wrażenie, że u nas w pracy trzy formularze można zastąpić jednym.	264 (13,22%)	963 (48,2%)	620 (31,04%)	151 (7,56%)	2,33
42 W tej organizacji więcej własnych pomysłów realizują pracownicy na wyższych stanowiskach.	199 (9,96%)	806 (40,35%)	853 (42,7%)	140 (7,01%)	2,47
43 Pomysły, z którymi wychodzę dotyczą tylko mojego stanowiska pracy.	243 (12,17%)	879 (44,0%)	696 (34,84%)	180 (9,01%)	2,41
44 Pracownicy wyższych szczebli są u nas lepiej oceniani za swoje pomysły.	351 (17,57%)	725 (36,29%)	604 (30,24%)	318 (15,92%)	2,45
45 Mam dostęp do materiałów i informacji potrzebnych mi do wykonania pracy.	34 (1,71%)	334 (16,72%)	833 (41,7%)	797 (39,89%)	3,2
46 Jestem przekonany, że ktoś dobrze przemyślał funkcje i potrzeby mojego stanowiska w organizacji oraz jego miejsce w strukturze organizacyjnej.	152 (7,61%)	606 (30,34%)	756 (37,84%)	484 (24,23%)	2,79
47 W tej organizacji są problemy z komunikowaniem się.	436 (21,83%)	993 (49,7%)	453 (22,68%)	116 (5,81%)	2,13
48 Przełożeni nie informują mojego zespołu o swoich działaniach, które jego dotyczą.	699 (34,99%)	882 (44,15%)	340 (17,02%)	77 (3,86%)	1,9
49 Ważne informacje nie docierają do mnie i mojego zespołu na czas.	574 (28,73%)	996 (49,85%)	346 (17,32%)	82 (4,11%)	1,97
50 Niechęć ze strony współpracowników powoduje, że nie realizuję swoich pomysłów.	993 (49,7%)	786 (39,34%)	187 (9,36%)	32 (1,61%)	1,63
51 Mam wiele pomysłów, ale w pracy czuję się niedoceniona/y.	675 (33,79%)	901 (45,1%)	305 (15,27%)	117 (5,86%)	1,94

52 Rozsylałem CV aby przejść do pracy w biznesie.	1461 (73,13 %)	356 (17,82 %)	122 (6,11 %)	59 (2,96 %)	1,39
53 Dzielę się wiedzą i wynikami pracy z innymi.	28 (1,41 %)	264 (13,22 %)	882 (44,15 %)	824 (41,25 %)	3,26
54 W tej organizacji ludzie są tolerancyjni, akceptują różnorodność przedstawianych opinii i pomysłów.	140 (7,01 %)	812 (40,65 %)	775 (38,79 %)	271 (13,57 %)	2,59
55 Zawsze mogę liczyć, że w ramach mojego zespołu otrzymam niezbędne informacje i wiedzę, jakie będą potrzebne w mojej pracy.	51 (2,56 %)	470 (23,53 %)	808 (40,45 %)	669 (33,49 %)	3,05
56 Koledzy, pracownicy innych działów, chętnie dzielą się swoją wiedzą i informacjami, które są związane z realizacją wspólnych procesów organizacyjnych.	89 (4,46 %)	742 (37,14 %)	824 (41,25 %)	343 (17,17 %)	2,72
57 Wśród pracowników tej organizacji panuje atmosfera niezrozumienia, zazdrości i nieżyczliwości.	626 (31,34 %)	935 (46,8 %)	342 (17,12 %)	95 (4,76 %)	1,96
58 W tej organizacji niewielki poziom rywalizacji pobudza nas do własnej inicjatywy.	345 (17,27 %)	1166 (58,36 %)	397 (19,87 %)	90 (4,51 %)	2,12
59 Ciągła rywalizacja między współpracownikami utrudnia mi pracę.	1032 (51,66 %)	699 (34,99 %)	205 (10,27 %)	62 (3,11 %)	1,65
60 Mój szef podcina mi skrzydła	1216 (60,87 %)	523 (26,18 %)	169 (8,46 %)	90 (4,51 %)	1,57
61 Ukrywam swoje kompetencje w obawie o utrzymanie pracy.	1572 (78,68 %)	343 (17,17 %)	71 (3,56 %)	12 (0,61 %)	1,27
62 Uważam, że ISO pomaga (pomogłoby) podnieść jakość pracy w mojej organizacji.	310 (15,52 %)	861 (43,1 %)	556 (27,83 %)	271 (13,57 %)	2,4
63 CAF, przyczynia się (przyczyniłby się) do skutecznego i wymiernego doskonalenia naszego codziennego działania.	250 (12,52 %)	996 (49,85 %)	560 (28,03 %)	192 (9,61 %)	2,35
64 Zgłaszam uwagi do obowiązujących procedur, aby podnieść ich jakość.	250 (12,52 %)	1041 (52,11 %)	521 (26,08 %)	186 (9,31 %)	2,33
65 Potrafię obiektywnie ocenić jakość swojej pracy.	8 (0,41 %)	150 (7,51 %)	1136 (56,86 %)	704 (35,24 %)	3,27
66 Wiem za co oceniają mnie przełożeni.	94 (4,71 %)	377 (18,87 %)	866 (43,35 %)	661 (33,09 %)	3,05
67 Mam wiedzę, na temat działań związanych z doskonaleniem jakości w administracji rządowej.	133 (6,66 %)	609 (30,49 %)	865 (43,3 %)	391 (19,57 %)	2,76
68 Uczestniczę w szkoleniach.	129 (6,46 %)	921 (46,1 %)	613 (30,69 %)	335 (16,77 %)	2,58
69 Szkolenia podnoszą moje kompetencje oraz rozwijają wiedzę i umiejętności.	111 (5,56 %)	478 (23,93 %)	796 (39,84 %)	613 (30,69 %)	2,96
70 Znam i identyfikuję się z celami, jakie są przede mną stawiane.	18 (0,91 %)	285 (14,27 %)	943 (47,2 %)	752 (37,64 %)	3,22
71 Jestem osobą kreatywną, twórczą, pomyslową.	7 (0,36 %)	216 (10,82 %)	1097 (54,91 %)	678 (33,94 %)	3,23

72 Praca w tej organizacji, przynosi mi satysfakcję.	92 (4,61%)	600 (30,04%)	852 (42,65%)	454 (22,73%)	2,84
73 Mam poczucie dumy z wykonywanej pracy.	134 (6,71%)	659 (32,99%)	741 (37,09%)	464 (23,23%)	2,77
74 Moja praca jest efektywna.	21 (1,06%)	233 (11,67%)	1101 (55,11%)	643 (32,19%)	3,19
75 Generalnie lubię to co robię każdego dnia.	58 (2,91%)	388 (19,42%)	952 (47,65%)	600 (30,04%)	3,05
76 Jestem osobą pracowitą.	3 (0,16%)	66 (3,31%)	795 (39,79%)	1134 (56,76%)	3,54
77 Postrzegam sukcesy i porażki mojej organizacji jako własne.	137 (6,86%)	561 (28,08%)	855 (42,8%)	445 (22,28%)	2,81
78 Myślę o zmianie miejsca pracy	811 (40,6%)	789 (39,49%)	275 (13,77%)	123 (6,16%)	1,86
79 Wiem po co tu jestem.	33 (1,66%)	260 (13,02%)	691 (34,59%)	1014 (50,76%)	3,35
80 Mam oparcie w moim przełożonym.	146 (7,31%)	452 (22,63%)	707 (35,39%)	693 (34,69%)	2,98

Załącznik 2. Kwestionariusz badania ilościowego CAWI

1. CEL

Celem tego kwestionariusza jest analiza i diagnoza stanu zarządzania polityką jakości w urzędzie.

2. INFORMACJE WSTĘPNE

Niniejszy kwestionariusz jest ankietą, nie testem. Nie zawiera zatem odpowiedzi dobrych ani złych. Efektem analizy informacji, jakie zostaną uzyskane w związku z wypełnieniem formularza, będzie diagnoza i rekomendacja w zakresie działań, związanych z jakością w szeroko pojętej administracji państwowej. Formularz nie będzie narzędziem oceniania poszczególnych urzędów czy konkretnych pracowników.

Badanie dotyczy Twoich wrażeń z obecnego środowiska pracy definiowanego jako codzienne społeczne i fizyczne środowisko, w którym obecnie wykonujesz większość swoich obowiązków.

3. PODSTAWOWE POJĘCIA

Skrót / Oznaczenie	Znaczenie
ZESPÓŁ	Ludzie, z którymi obecnie regularnie współpracujesz; grupa osób, z którymi realizujesz swoje podstawowe zadania .
PRZEŁOŻONY	Osoba, która kieruje Twoim działem. Osoba, której zdajesz większość swojej pracy.
TWOJE ZADANIA / OBOWIĄZKI	Główna praca, którą wykonujesz.
ORGANIZACJA	Organizacja, urząd w którym obecnie pracujesz.
TWÓJ DZIAŁ	Dział lub komórka, w której wykonujesz większość swojej pracy.

3. BADANIE

3.1 CZĘŚĆ PIERWSZA

Przypisana wartość	Komentarz
1. NIGDY	Nigdy lub prawie nigdy nie jest prawdą o Twoim otoczeniu pracy
2. CZASAMI	Czasami jest prawdą o Twoim otoczeniu pracy
3. CZĘSTO	Często jest prawdą o Twoim otoczeniu pracy
4. ZAWSZE	Jest to zjawisko powszechne i ciągle obserwowane

Według powyższego klucza, przypisz odpowiednie wartości ⁶³

Numer pytania w ankiecie	Pytanie
1	W tej organizacji panuje atmosfera zrozumienia, pomocy koleżeńskiej oraz pozytywnej rywalizacji.
6	W tej organizacji za pomysłowość otrzymuje się m.in. wyróżnienia, słowa uznania i aprobaty, listy pochwalne, awanse.
27	Każdy w organizacji, skupia się na zbieraniu podkładek a nie na załatwieniu sprawy, związanej z naszymi zadaniami.
40	W tej organizacji panuje atmosfera ostrożności i niezdecydowania.
47	W tej organizacji są problemy z komunikowaniem się.
54	W tej organizacji ludzie są tolerancyjni, akceptują różnorodność przedstawianych opinii i pomysłów.
57	Wśród pracowników tej organizacji panuje atmosfera niezrozumienia, zazdrości i nieżyczliwości.
58	W tej organizacji niewielki poziom rywalizacji pobudza nas do własnej inicjatywy.

⁶³ Zaprezentowany kwestionariusz uwzględnił podział pytań części zasadniczej na bloki tematyczne, co nie było ukazane respondentom w czasie realizacji badania.

Ocena jakości pracowników:

Numer pytania w ankiecie	Pytanie
2	Samodzielnie decyduję o tym, jak wykonać powierzone zadanie.
3	Zawsze mam precyzyjną informację, co należy wykonać.
4	Mam za dużo pracy do wykonania w zbyt krótkim czasie.
5	Bywa, że nie mam co robić.
8	Pokonywanie biurokracji zniechęca mnie do podejmowania inicjatywy w mojej pracy.
12	Wiedza pracowników zaangażowanych w zadania, jest wykorzystywana przy określaniu zasad i celów, które tych zadań dotyczą.
21	Dysponuję odpowiednimi zasobami technicznymi do realizacji swoich obowiązków.
26	Nie mam poczucia krzywdy, wykonując zlecone mi zadania.
41	Mam wrażenie, że u nas w pracy trzy formularze można zastąpić jednym.
45	Mam dostęp do materiałów i informacji potrzebnych mi do wykonania pracy.
49	Ważne informacje nie docierają do mnie i mojego zespołu na czas.
52	Rozsyłam CV aby przejść do pracy w biznesie.
61	Ukrywam swoje kompetencje w obawie o utrzymanie pracy.
68	Uczestniczę w szkoleniach.
69	Szkolenia podnoszą moje kompetencje oraz rozwijają wiedzę i umiejętności.
71	Jestem osobą kreatywną, twórczą, pomysłową.
72	Praca w tej organizacji, przynosi mi satysfakcję.
73	Mam poczucie dumy z wykonywanej pracy.
75	Generalnie, lubię to co robię każdego dnia.
77	Postrzegam sukcesy i porażki mojej organizacji jako własne.
78	Myszę o zmianie miejsca pracy.

Ocena jakości kierowania:

Numer pytania w ankiecie	Pytanie
7	Cały zespół jest zaangażowany w swoje zadania.
13	Nie boję się krytyki przełożonego, ponieważ jeśli się ona pojawia, skupiona jest na problemie nie na osobie.
14	Nowe pomysły są mile widziane.
15	Rozwiązywanie problemów, jeśli pojawiają się, ma charakter pozytywny i konstruktywny.
19	Jednym ze sposobów komunikowania polityki jakości i wartości jakie stoją u podstaw jakości naszej pracy, jest przykład i postawa najwyższego kierownictwa.

20	Zaobserwować można, że zespół uchyla się od odpowiedzialności i wykazywania inicjatywy.
22	Mam możliwość rozwijania się i podnoszenia kwalifikacji, aby sprostać pojawiającym się nowym zadaniom.
23	Każdy w zespole jest dobrym fachowcem.
24	Każdy w zespole jest pracowity.
25	Praca, jaka jest związana z obowiązkami mojego zespołu, jest rozłożona równomiernie.
28	Przełożony, sprawuje ścisły nadzór merytoryczny.
29	Przełożony skupia się na kontroli.
30	Między pracownikami w zespole występują konflikty.
31	Obserwuję konflikty pomiędzy zespołami.
32	Obserwuję konflikty pomiędzy zespołami, których źródłem jest dostępność zasobów materialnych (urządzenia, sprzęt)
33	Obserwuję konflikty pomiędzy zespołami, których źródłem jest dostępność zasobów intelektualnych (konsultacje ze specjalistami, szkolenia, literatura)
34	Mój przełożony ma czas dla swojego zespołu.
35	Mam poczucie motywacji do mojej pracy.
36	Pierwszą odpowiedzią na propozycje zmian, z jakimi wychodzę, jest „NIE”
37	Do zgłaszania i realizacji pomysłów zniechęca mnie negatywna postawa kolegów z zespołu.
38	Do zgłaszania i realizacji pomysłów zniechęca mnie negatywna postawa mojego przełożonego.
39	Moi przełożeni są ostrożni w podejmowaniu inicjatywy.
42	W tej organizacji więcej własnych pomysłów realizują pracownicy na wyższych stanowiskach.
43	Pomysły, z którymi wychodzę dotyczą tylko mojego stanowiska pracy.
44	Pracownicy wyższych szczebli są u nas lepiej oceniani za swoje pomysły.
46	Jestem przekonany, że ktoś dobrze przemyślał funkcje i potrzeby mojego stanowiska w organizacji oraz jego miejsce w strukturze organizacyjnej.
48	Przełożeni nie informują mojego zespołu o swoich działaniach, które zespołu dotyczą.
50	Niechęć ze strony współpracowników powoduje, że nie realizuję swoich pomysłów.
51	Mam wiele pomysłów, ale w pracy czuję się niedoceniona/y.
53	Dzielę się wiedzą i wynikami pracy z innymi.
55	Zawsze mogę liczyć, że w ramach mojego zespołu otrzymam niezbędne informacje i wiedzę, jakie będą potrzebne w mojej pracy.
56	Koledzy, pracownicy innych działów, chętnie dzielą się swoją wiedzą i informacjami, jakie są związane z realizacją wspólnych procesów organizacyjnych.
59	Ciągła rywalizacja między współpracownikami utrudnia mi pracę.
60	Mój szef podcina mi skrzydła.
66	Wiem, za co oceniają mnie przełożeni.
70	Znam i identyfikuję się z celami, jakie są przede mną stawiane.

Załączniki

79	Wiem po co tu jestem.
80	Mam oparcie w moim przełożonym.

Zarządzanie jakością:

Numer pytania w ankiecie	Pytanie
9	Rozumiem i znam procedury operacyjne jakie mnie obowiązują.
10	Identyfikuję się z zapisami procedur i instrukcji, jakie opracowano w odniesieniu do moich obowiązków.
11	Zawsze aktywnie uczestniczę, w opracowaniu procedur i instrukcji jakie mnie dotyczą.
16	Dokładnie wiem, czym jest jakość w odniesieniu do moich obowiązków.
17	Znam misję i wizję, jaka została określona dla mojej organizacji.
18	Znam politykę jakości, która została ustanowiona dla mojej organizacji.
62	Uważam, że ISO pomaga (pomogło by) podnieść jakość pracy w mojej organizacji.
63	CAF przyczynia się (przyczyniłby się) do skutecznego i wymiernego doskonalenia naszego codziennego działania.
64	Zgłaszam uwagi do obowiązujących procedur aby podnieść ich jakość.
65	Potrafię obiektywnie ocenić jakość swojej pracy.
67	Mam wiedzę na temat działań związanych z doskonaleniem jakości w administracji rządowej.
74	Moja praca jest efektywna.
76	Jestem osobą pracowitą.

3.2 CZĘŚĆ DRUGA

PŁEĆ

- K
- M

WIEK: _____

LATA PRACY ogółem: _____

LATA PRACY w tej organizacji: _____

LATA PRACY na obecnym stanowisku: _____

DZIAŁ PRACY (nazwa w strukturze organizacyjnej urzędu): _____

STANOWISKO PRACY

- Stanowisko kierownicze
- Stanowisko niekierownicze

LICZBA OSÓB ZATRUDNIONYCH W CAŁEJ ORGANIZACJI

Zaznacz odpowiednią kategorię

- do 5 osób
- od 6 do 20 osób
- od 21 do 50 osób
- od 51 do 200 osób
- od 201 do 500 osób
- powyżej 501 osób

LICZBA OSÓB PODLEGAJĄCA TWOJEMU BEZPOŚREDNIEMU PRZEŁOŻONEMU

Określ liczbę osób _____

ORGANIZACJA STOSUJE:

- ISO 9001
- CAF
- INNE, określ: _____
- NIE WIEM

TYP ORGANIZACJI:

- MINISTERSTWO / URZĄD CENTRALNY
- URZĄD WOJEWÓDZKI
- IZBA SKARBOWA
- URZĄD KONTROLI SKARBOWEJ
- URZĄD SKARBOWY
- IZBA CELNA
- URZĄD / ODDZIAŁ CELNY
- POLICJA

Załączniki

- STRAŻ POŻARNA
- STRAŻ GRANICZNA
- INSPEKTORAT OCHRONY ŚRODOWISKA
- INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO
- INSPEKTORAT OCHRONY ROŚLIN I NASIENICTWA
- INSPEKTORAT JAKOŚCI HANDLOWEJ ARTYKUŁÓW ROLNO – SPOŻYWCZYCH
- INSPEKTORAT FARMACEUTYCZNY
- INSPEKTORAT WETERYNARII
- URZĄD STATYSTYCZNY
- INNE, określ: _____

SZCZEBEL ORGANIZACYJNY:

- CENTRALNY
- WOJEWÓDZKI / REGIONALNY
- POWIATOWY / TERENOWY
- INNY, określ: _____

MAM CODZIENNY KONTAKT Z ZAGANIENIENIAMI JAKOŚCI:

- TAK
- NIE

JĘŚLI ZAZNACZONO TAK – PROSZĘ NAPISAĆ W JAKI, ZAKRESIE / CHARAKTERZE:

Załącznik 3. Kwestionariusz badania jakościowego ITI**1. CEL**

Celem tego kwestionariusza jest analiza i diagnoza stanu zarządzania polityką jakości w urzędzie.

2. INFORMACJE WSTĘPNE

Niniejszy kwestionariusz nie jest testem oceniającym rozmówcę. Celem rozmowy, jest identyfikacja czynników, które stanowią potencjał dla doskonalenia modeli zarządzania jakością. Proszę o szczerą i zgodną z własnymi przekonaniami wypowiedzi. Wypowiedzi nie będą klasyfikowane w kategoriach dobre / złe.

Efektem analizy informacji, jakie zostaną uzyskane w związku z rozmową, będzie diagnoza i rekomendacja w zakresie działań, związanych z jakością w szeroko pojętej administracji państwowej. Formularz nie będzie narzędziem oceniania poszczególnych urzędów czy konkretnych pracowników.

3. BADANIE

- 1.1. Proszę o wypowiedź, kończąc zdanie: Celem działań projakościowych w urzędzie, gdzie pracuję jest:
- 1.2. Charakteryzując naszą politykę jakości jednym zdaniem powiem, że:
- 1.3. Szansą dla szeroko rozumianej jakości w przypadku mojego urzędu jest:
- 1.4. Zagrożenie dla jakości wynika z:
- 1.5. Moja wizja jakości w administracji przejawia się w 3 podstawowych tezach
 - 1.5.1. ..
 - 1.5.2. ..
 - 1.5.3. ..
- 1.6. Definicja jakości w odniesieniu do mojej pracy:
- 1.7. Definicja jakości w odniesieniu do mojej instytucji:
- 1.8. Moja odpowiedzialność za jakość wynika z:
- 1.9. Potwierdź, w 2–3 zdaniach tezę – czuję, że pracuję w środowisku profesjonalistów!
- 1.10. Czy posiada Pan / Pani wiedzę na temat projektu: „Poprawa zdolności zarządczych w administracji rządowej.”:
 - 1.10.1. TAK
 - 1.10.2. NIE
- 1.11. Jeśli NIE to pytanie nie dotyczy. Jeśli TAK, proszę określić na podstawie własnych obserwacji i ocen, 3 pozytywy oraz 3 negatywy projektu, w odniesieniu do własnego urzędu.

4. CZĘŚĆ DRUGA

PŁEĆ

- K
- M

WIEK: _____

LATA PRACY ogółem: _____

LATA PRACY w tej organizacji: _____

LATA PRACY na obecnym stanowisku: _____

DZIAŁ PRACY (nazwa w strukturze organizacyjnej urzędu): _____

STANOWISKO PRACY

- Stanowisko kierownicze
- Stanowisko niekierownicze

LICZBA OSÓB ZATRUDNIONYCH W CAŁEJ ORGANIZACJI

Zaznacz odpowiednią kategorię

- do 5 osób
- od 6 do 20 osób
- od 21 do 50 osób
- od 51 do 200 osób
- od 201 do 500 osób
- powyżej 501 osób

LICZBA OSÓB PODLEGAJĄCA TWOJEMU BEZPOŚREDNIEMU PRZEŁOŻONEMU

Określ liczbę osób _____

ORGANIZACJA STOSUJE:

- ISO 9001
- CAF
- INNE, określ: _____
- NIE WIEM

TYP ORGANIZACJI:

- MINISTERSTWO / URZĄD CENTRALNY
- URZĄD WOJEWÓDZKI
- IZBA SKARBOWA
- URZĄD KONTROLI SKARBOWEJ
- URZĄD SKARBOWY
- IZBA CELNA
- URZĄD / ODDZIAŁ CELNY
- POLICJA
- STRAŻ POŻARNA
- STRAŻ GRANICZNA
- INSPEKTORAT OCHRONY ŚRODOWISKA
- INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO
- INSPEKTORAT OCHRONY ROŚLIN I NASIENICTWA
- INSPEKTORAT JAKOŚCI HANDLOWEJ ARTYKUŁÓW ROLNO – SPOŻYWCZYCH
- INSPEKTORAT FARMACEUTYCZNY
- INSPEKTORAT WETERYNARII
- URZĄD STATYSTYCZNY
- INNE, określ: _____

SZCZEBEL ORGANIZACYJNY:

- CENTRALNY
- WOJEWÓDZKI / REGIONALNY
- POWIATOWY / TERENOWY
- INNY, określ: _____

Załączniki

MAM CODZIENNY KONTAKT Z ZAGANIENIENIAMI JAKOŚCI:

- TAK
- NIE

JEŚLI ZAZNACZONO TAK – PROSZĘ NAPISAĆ W JAKI, ZAKRESIE / CHARAKTERZE:

Załącznik 4. Ankieta

Szanowni Państwo,

Niniejsza ankieta stanowi element badania Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej realizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Badanie to, przeprowadzane w ramach Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, jest elementem projektu Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej i ma na celu opracowanie założeń i przeprowadzenie diagnozy stanu zarządzania jakością w administracji rządowej w perspektywie wdrożenia całościowego projektu. Uzyskane w ramach niniejszego badania ankietowego informacje i dane stanowiąc będą zasadnicze źródło wiedzy na temat funkcjonującego modelu zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej.

Badaniem są objęte wszystkie spośród ok. 2300 urzędów administracji rządowej.

W prowadzonym badaniu ściśle przestrzegana jest zasada zachowania anonimowości źródeł informacji (w szczególności: respondentów badania ankietowego). Pozyskane w niniejszym badaniu dane i informacje poddane zostaną analizie statystycznej i jedynie w formie zanonimizowanych danych zagregowanych będą stanowiły podstawę dalszych opracowań.

W przypadku wątpliwości związanych z zawartością lub sposobem wypełnienia niniejszej ankiety, prosimy o bezpośrednie kontaktowanie się z Zespołem realizującym badanie kontakt@ibc-group.pl.

Dziękujemy za poświęcenie czasu i uwagi niniejszemu badaniu,

Z wyrazami szacunku,

Kierownik Zespołu Badawczego

1. Informacje o respondencie:

Nazwa Urzędu	
Województwo	
Liczba osób zatrudnionych w Urzędzie (w etatach)	
Liczba członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Urzędzie (w etatach)	
Liczba komórek organizacyjnych wchodzących w skład urzędu (proszę podać liczbę departamentów/ wydziałów lub innych podstawowych komórek organizacyjnych realizujących w ramach urzędu odrębne działania)	

2. Czy urząd posiada opracowaną i zatwierdzoną strategię rozwoju?

Tak	Nie

3. Jeżeli Urząd posiada strategię rozwoju, to czy zagadnienia dotyczące zarządzania jakością stanowią element tej strategii?

Tak	Nie

4. Czy Urząd wdrożył system zarządzania jakością?

Tak	Nie

(jeżeli zaznaczono odpowiedź NIE, proszę przejść do pytania nr 10)

5. Jaki jest to system?

ISO	
CAF	
EFQM	
Inny (jaki)	

6. Czy Urząd samodzielnie wdrożył powyższy system?

Tak	Nie

7. Jeżeli niesamodzielnie, prosimy o wskazanie, kto wspierał urząd we wdrożeniu?

.....

8. Proszę podać rok wdrożenia systemu zarządzania jakością:

9. W przypadku certyfikacji wdrożonego systemu, proszę podać rok ważności certyfikatu:

10. Jeżeli w urzędzie nie wdrożono systemu zarządzania jakością, to czy jest to planowane?

Tak	Nie

(Jeżeli udzielono odpowiedzi NIE, proszę przejść do pytania nr 12)

Załączniki

11. Na kiedy planowane jest wdrożenie systemu zarządzania jakością?
Proszę podać rok
12. Czy w urzędzie stosowane są zasady zarządzania jakością (określające stosunek urzędu i jego pracowników do ogólnie rozumianych problemów jakości; określają one strategię urzędu; nie dają wytycznych operacyjnych)?

Zasada Deminga (PDCA: ang.: Plan-Do-Check-Act, pl.: Zaplanuj -Wykonaj-Sprawdź- Zastosuj)	
Zasada ciągłego doskonalenia procedur	
Zasada „zero defektów”	
Zasada pracy zespołowej	
Inne (jakie?)	

13. Czy w Urzędzie stosowane są metody zarządzania jakością (charakteryzują się one planowym, powtarzalnym i opartym na naukowych podstawach sposobem postępowania przy realizacji zadań związanych z zarządzaniem jakością; mają one oddziaływanie „średnioterminowe”)?

QFD (ang. Quality Function Deployment, pl. Rozwinięcie Funkcji Jakości, zw. też Domy Jakości)	
FMEA (ang. Failure Mode and Effect Analysis, pl. Analiza przyczyn i skutków wad)	
SKO (Statystyczna Kontrola Odbiorcza)	
SPC (Statystyczne Sterowanie Procesem)	

BSC (ang. Balanced Scorecard), Strategiczna Karta Wyników, Kompleksowa Karta Wyników, Zrównoważona Karta Wyników)	
Inne (Jakie?)	

14. Czy w Urzędzie stosowane są narzędzia zarządzania jakością (służą one do zbierania i przetwarzania danych związanych z różnymi aspektami zarządzania jakością; mają charakter krótkotrwały - operacyjny)?

Schemat blokowy	
Diagram Ishikawy	
Diagram Pareto	
Histogram	
Arkusze kontrolne	
Wykresy korelacji	
Karty kontrolne	
Inne (Jakie?)	

15. Czy w ramach dokumentacji systemu zarządzania jakością w Urzędzie istnieje Księga Jakości?

Tak	Nie

16. Czy w Urzędzie określono potrzeby w zakresie zarządzania jakością?

Tak	Nie

17. Jeżeli tak, to w jaki sposób zostały one zidentyfikowane?

Przeprowadzono wewnętrzną analizę/samoocenę/ankietę	
Przeprowadzono audyt wewnętrzny	
Analizę/audyt zlecono firmie zewnętrznej	
Inaczej (jak?)	

18. Jeżeli tak, to jakie zostały zidentyfikowane zasadnicze potrzeby:

Szkolenie kadry kierowniczej w zakresie zarządzania jakością	
Szkolenie pracowników w zakresie procedur związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania jakością	
Szkolenie dla Pełnomocnika ds. zarządzania jakością	
Szkolenie dla audytorów	
Inne szkolenia (z jakiego zakresu?)	
Wsparcie doradcze w przygotowaniu do opracowania i wdrażania systemu zarządzania jakością	
Przeprowadzenie audytu instytucjonalnego	
Opracowanie procedur związanych z systemem zarządzania jakością	
Dodatkowe etaty	
Dodatkowe środki finansowe	

19. Czy w Urzędzie istnieje wyodrębnione stanowisko (komórka organizacyjna) zajmujące się zagadnieniami dotyczącymi zarządzania jakością?

Tak	Nie

20. Czy w zakresie zarządzania jakością Urząd współpracuje z innymi urzędami?

Tak	Nie

(Jeżeli udzielono odpowiedzi NIE, proszę przejść do pytania nr 23)

21. Jakiego rodzaju jest to współpraca?

	Tak/Nie	Jeżeli tak, to proszę w kilku zdaniach opisać charakter współpracy	Czy Urząd odegrał rolę inicjującą współpracę
Współpraca z urzędem nadrzędnym/nadzorującym			
Współpraca z urzędami podległymi/nadzorowanymi			
Współpraca pozioma, w ramach jednego typu urzędów (np. współpraca Urzędów Skarbowych, współpraca Izb Celnich, itp.)			
Współpraca pozioma obejmująca urzędy działające na określonym obszarze (np. w ramach województwa), w określonym sektorze (np. administracja skarbową)			

22. Czy współpraca urzędów w zakresie zarządzania jakością jest realizowana w ramach struktury formalnej?

Tak	Nie

23. Czy działania realizowane w Urzędzie w zakresie zarządzania jakością obejmują kwestie „dobrych praktyk”?

Tak	Nie

24. Czy w Urzędzie prowadzony jest rejestr „dobrych praktyk” w zakresie zarządzania jakością?

Tak	Nie

25. Czy zidentyfikowane „dobre praktyki” są upowszechniane?

Tak		Nie
Wewnątrz Urzędu	W innych urzędach	

26. Jeżeli „dobre praktyki” są upowszechniane, to w jaki sposób?

Publikacja w Internecie i innych mediach	
Udział w konferencji, seminarium	
Dystrybucja (np. w postaci broszury, CD, DVD itp.)	
Inaczej (jak?)	

27. Jeżeli „dobre praktyki” zidentyfikowane w Urzędzie są upowszechniane w innych instytucjach, to czy jest to realizowane:

W urzędach podległych/nadzorowanych	
W urzędzie nadrzędnym/nadzorującym	
W urzędach tego samego szczebla w ramach jednej struktury administracyjnej	
W partnerstwie poziomym na określonym obszarze (np. w województwie)	
Poza administracją	
Za granicą (na forach międzynarodowych, w administracji innych krajów itp.)	
Inaczej (jak?)	

28. Czy w obszarze zarządzania jakością Urząd korzysta z „dobrych praktyk” i doświadczeń innych urzędów?

Tak	Nie

29. Czy wykorzystywane w Urzędzie „dobre praktyki” i doświadczenia innych urzędów w zakresie zarządzania jakością pochodzą od:

Urzędów podległych/nadzorowanych	
Urzędu nadrzędnego/nadzorującego	
Urzędów tego samego szczebla w ramach jednej struktury administracyjnej	
Urzędów tego samego szczebla (np. w województwie) nie należących do jednej struktury administracyjnej	
Spoza administracji	

Załączniki

Partnerów zagranicznych	
Innych urzędów (jakich?)	

30. Jakie są w Urzędzie źródła finansowania działań związanych z zarządzaniem jakością?

Budżet urzędu	
Fundusze pochodzące z Unii Europejskiej	
Rezerwy celowe budżetu państwa	
Inne (jakie?)	

31. Proszę podać inne uzupełniające informacje dotyczące polityki jakości w Urzędzie.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Załącznik 5. Opis zamówienia

„Diagnoza modelu zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej” miała na celu opracowanie założeń i przeprowadzenie oceny modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Badanie przeprowadzone zostało w dwóch etapach. Pierwszy etap zrealizowany został na początku projektu, a drugi pod koniec jego wdrażania. W ramach pierwszego etapu projektu dokonano analizy modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, identyfikując przyjmowane przez urzędy standardy, metody i narzędzia zarządzania jakością. Drugi etap badania zawiera w sobie cele skoncentrowane wokół diagnozy stanu zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej, poprzez ocenę kapitału intelektualnego jako determinanty jej realizacji. Każdy z tych etapów (problematyka, zakres badania oraz wyniki) został utrwalony w postaci raportu.

Wyniki badania realizowanego w ramach pierwszego oraz drugiego etapu umożliwią identyfikację (jeśli wystąpi) związku w zakresie realizacji polityki jakości w urzędzie oraz stosowania określonego modelu (narzędzi, zasad) zarządzania jakością. Z kolei wnioski z badań pozwolą na stwierdzenie czy w zakresie zarządzania polityką jakości w administracji rządowej wybrane systemy/modele/narzędzia jakościowe powinny być rekomendowane ze względu na większe prawdopodobieństwo ich efektywności. W kontekście tego rezultatu badania, możliwe będzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie o potrzebę rekomendacji danego systemu lub modelu zarządzania jakością w ramach urzędów administracji rządowej czy też, decyzję w tym przedmiocie powinno się pozostawić urzędom.

W celu dokładnego zdiagnozowania modelu zarządzania jakością w polskiej administracji zlecone zostało przeprowadzenie dwóch tur badania oraz opracowanie i publikacja raportów z tychże badań. Pierwsza tura badania i raport początkowy (zrealizowane w 2008 roku) pozwoliły na wstępne zdiagnozowanie modelu zarządzania jakością stosowanego w urzędach, zaś druga tura oraz raport końcowy pozwalają na dokładniejszą analizę obszarów problemowych opisanych w raporcie z pierwszego etapu badań. Badanie oraz kończące je opracowanie i publikacja raportu końcowego pozwolą ocenić oddziaływanie projektu oraz monitorować zmiany zachodzące w administracji na tle rozwiązań funkcjonujących w krajach członkowskich UE. Oba raporty zostały opublikowane również w języku angielskim, co ułatwi wymianę doświadczeń z krajami UE.

Załącznik 6. Bibliografia**A. Dokumenty i opracowania udostępnione przez Zamawiającego:**

1. *Podręcznik jakości, Podnoszenie poziomu jakości funkcjonowania jednostek administracji podatkowej Transition Facility 2005 – projekt 2005/017-488.01.03d.*
2. *Raport Prezydencji Słoweńskiej.*
3. *Synteza dotycząca wdrażania kompleksowego systemu zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej, Assistance to the Polish Tax Administration Transition Facility Programme PL2005/IB/FI/01 (prezentacja *ppt).*
4. *Wyniki analizy kwestionariusza dotyczącego działań projakościowych 22 – 26 września 2008, Misja 1.0., Projekt Transition Facility 2005 – Poland – PL-05-IB/FI-01.*
5. Prof. zw. dr hab. Bolesław Rafał Kuc, Recenzja pierwszego etapu badania.
6. Marek Bugdol Instytut Ekonomii i Zarządzania Zakład Zarządzania Jakością UJ, Recenzja pierwszego etapu badania

B. Literatura:

1. Baraniak B., *Metody badania pracy*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne 2009.
2. Bednarek M., *Ciągłe doskonalenie systemów zarządzania*, Wyższa Szkoła Humanistyczno – Ekonomiczna w Łodzi 2002.
3. Bielski M., *Organizacje, istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1997.
4. Błaszczuk A., Brdulak J. J., Guzik M., Pawluczuk A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
5. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin 2008.
6. Hejduk I. (red.), *Wiedza jako źródło przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Rynkowej 2005.

7. Kiełtyka L., *Komunikacja w zarządzaniu, techniki, narzędzia i formy przekazu informacji*, Agencja Wydawnicza Placet 2002.
8. Kisielnicki J. (red.), *Zarządzanie wiedzą we współczesnych organizacjach*, WSHiP im Ryszarda Łazarskiego 2003.
9. Kolman R., *Kwalitologia, wiedza o różnych dziedzinach jakości*, Placet 2009.
10. Król H., Ludwicyński A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
11. Ledzion B., Olejniczak K., Pander W. *„Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, CASE-Doradcy Sp. z o.o. oraz EGO s.c. na zlecenie KPRM, Warszawa 2009.*
12. Lock D.(red.), *Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2002.
13. Lyer N., Samociuk M., *Defraudacja i korupcja, zapobieganie i wykrywanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
14. Piekłus I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A., *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.*, Warszawa, listopad 2008 r.
15. Sajkiewicz A. (red.), *Jakość zasobów pracy, kultura, kompetencje, konkurencyjność*, Poltext 2002.
16. Urbaniak M., *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Difin 2006.

C. Inne materiały:

1. *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*, Raport z badania sondażowego dla MSWiA, CBOP, grudzień 2007.
2. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
3. *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, Polski Instytut Dyrektorów, KPRM 2009,
4. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Raport z badania Omnibus dla Urzędu Służby Cywilnej, PBS 2005.

D. Strony internetowe:

1. <http://www.dsc.kprm.gov.pl>
2. <http://www.efs.kprm.gov.pl>
3. <http://www.egov.pl>
4. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>
5. <http://www.oecd.org>