



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo  
Administracji  
i Cyfryzacji

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Jak doskonalał się samorządy?

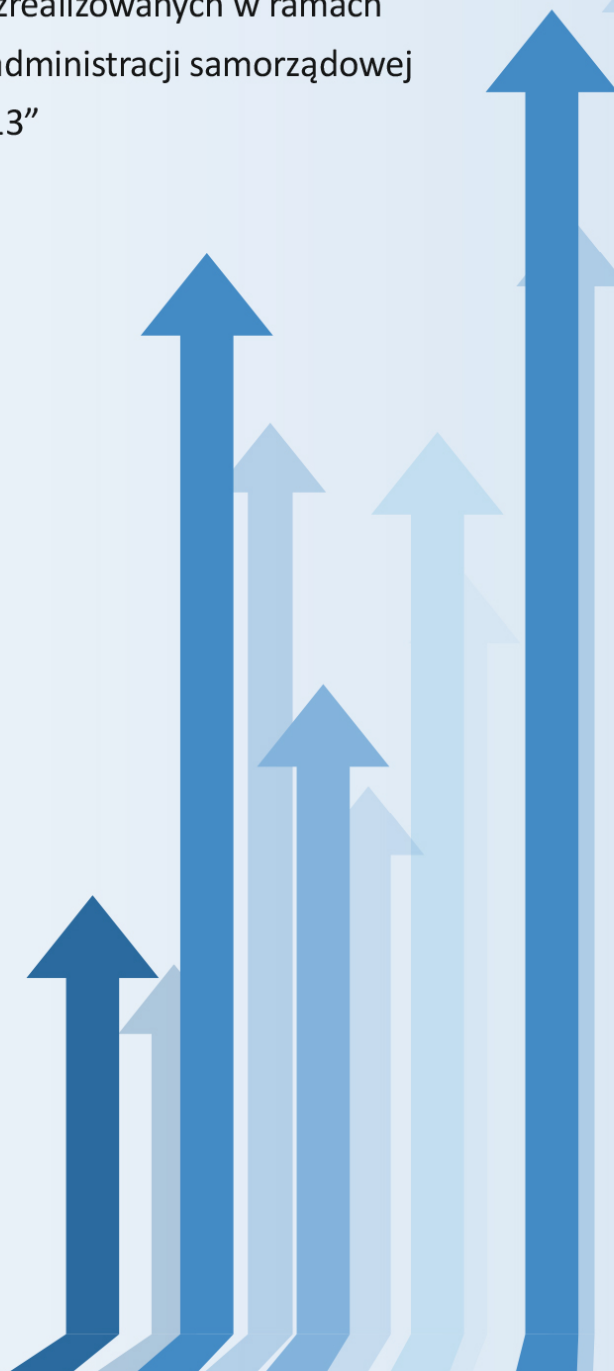
Ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”

Raport końcowy

dla

**Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji**

Warszawa, grudzień 2012



**Raport przygotowany przez:**



**Autorzy:**

Anna Kowalewska – kierownik projektu

Jacek Szut

Ewa Glińska

Jerzy Głuszyński

**Koordinacja ze strony MAC:**

Marek Śliwiński

[www.ip.mac.gov.pl](http://www.ip.mac.gov.pl)

Warszawa 2012

## Spis treści

1.	Wprowadzenie i cele ewaluacji.....	4
1.1.	Cele ewaluacji .....	4
1.2.	Przedmiot ewaluacji .....	5
1.3.	Zakres tematyczny ewaluacji .....	6
2.	Najważniejsze wnioski .....	7
3.	Skrócony opis metodologii badania.....	11
4.	Obserwacje i wnioski .....	15
4.1.	Okoliczności udziału w projektach finansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 .....	15
4.1.1.	Wyniki badania .....	15
4.1.2.	Wnioski.....	20
4.2.	Usprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi .....	23
4.2.1.	Wyniki badania .....	23
4.2.2.	Wnioski.....	31
4.3.	Usprawnienia w zakresie obsługi klienta .....	33
4.3.1.	Udoskonalenia Biuletynu Informacji Publicznej.....	33
4.3.2.	Utworzenie Biura Obsługi Klienta .....	38
4.3.3.	Procedura aktualizacji kart usług .....	40
4.3.4.	Wnioski.....	43
4.4.	E-administracja – wykorzystanie technologii informacyjnych w urzędzie .....	45
4.4.1.	Wyniki badania .....	45
4.4.2.	Wnioski.....	55
4.5.	ISO i CAF – wykorzystanie systemów zarządzania jakością.....	58
4.5.1.	System Zarządzania Jakością ISO 9001 – wyniki badania .....	58
4.5.2.	System Zarządzania Jakością ISO 9001 - wnioski .....	67
4.5.3.	Wspólna Metoda Oceny (CAF) – wyniki badania .....	70
4.5.4.	Wspólna Metoda Oceny (CAF) - wnioski .....	81
4.6.	Systemy monitorowania satysfakcji klientów .....	83
4.6.1.	Wyniki badania .....	83
4.6.2.	Wnioski.....	91
4.7.	Plany JST dotyczące dalszej modernizacji .....	94
4.7.1.	Wyniki badania .....	94
4.7.2.	Wnioski.....	96
5.	Rekomendacje.....	99
6.	Aneks – analiza porównawcza wpływu realizowanych usprawnień na funkcjonowanie urzędu .....	104
7.	Summary and recommendations .....	112
8.	Spis wykresów.....	121
9.	Bibliografia.....	124

# 1. Wprowadzenie i cele ewaluacji

## 1.1. Cele ewaluacji

Badanie dotyczy **ewaluacji projektów konkursowych Poddziałania 5.2.1, wchodzącego w skład V osi priorytetowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Dobre rządzenie. Celem Działania 5.2 jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym.** Realizowane w ramach Poddziałania projekty dotyczą **modernizacji procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej**, co docelowo ma się przekładać na wzrost efektywności funkcjonowania administracji szczebla lokalnego i regionalnego.

Badaniem objęto **106 projektów dofinansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1**, w jednym z konkursów: 3/POKL/5.2.1/2008 lub 2/POKL/5.2.1/2009.

Badanie miało charakter **ewaluacji on-going ukierunkowanej na pogłębienie wiedzy w zakresie jakościowej zmiany w obszarze zarządzania** w instytucjach korzystających ze wsparcia Poddziałania 5.2.1 PO KL i **uzyskanie informacji na temat trwałości wprowadzonych zmian oraz czynników, które tę trwałość warunkują.**

Celem głównym ewaluacji była kompleksowa ocena działań podejmowanych w ramach 106 projektów konkursowych z Poddziałania 5.2.1 PO KL oraz ocena trwałości wdrożonych usprawnień zarządczych, które miały się przyczynić do poprawy funkcjonowania wspartych JST. W ocenie zastosowano następujące kryteria ewaluacyjne:

- 1) trafność (czy dobór zastosowanych usprawnień zarządczych, narzędzi odpowiadał na rzeczywiste potrzeby JST);
- 2) skuteczność (czy cele projektów zostały zrealizowane, czy usprawnienia/mechanizmy przyczyniły się do planowanych zmian w funkcjonowaniu urzędów);
- 3) użyteczność (czy z punktu widzenia interesariuszy rzeczywiste zmiany, jakie zaistniały w wyniku wprowadzenia usprawnień, są korzystne i wpływają na podniesienie jakości funkcjonowania urzędów);
- 4) trwałość – czy usprawnienia funkcjonują mimo zakończenia projektu i finansowania zewnętrznego.

Zakres ewaluacji nie obejmuje całości działań realizowanych w ramach Działania 5.2 *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej POKL*, w szczególności projektów systemowych oraz ponad 290 innych projektów konkursowych, będących w trakcie realizacji lub mających inny zakres merytoryczny niż zakres niniejszego badania. Łączna liczba JST objętych wsparciem w ramach Działania 5.2 PO KL wynosi 1400 jednostek (stan na grudzień 2012 r.), co stanowi ponad 50% ogółu JST w kraju. Łączna wartość projektów, dla których zawarto umowę o dofinansowanie w ramach Działania 5.2 PO KL, wynosi ponad 700 mln zł (stan na grudzień 2012 r.), z czego łączna wartość 106 projektów objętych badaniem to 140 mln zł.

## 1.2. Przedmiot ewaluacji

Przedmiotem ewaluacji było **106 projektów** dofinansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 w konkursach 3/POKL/5.2.1/2008 i 2/POKL/5.2.1/2009 i **zakończonych do dnia 31 marca 2012 roku**.

**Beneficjentami wsparcia** w konkursach objętych ewaluacją były jednostki samorządu terytorialnego (szczególnie gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego), związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego lub inne podmioty (instytucje szkoleniowe lub doradcze, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, jednostki naukowe). W konkursie 2/POKL/5.2.1/2009 wprowadzono wymóg posiadania partnera w postaci jednostki samorządu terytorialnego przez wnioskodawców innych niż JST. **Ostatecznymi odbiorcami wsparcia** były w obydwu konkursach **jednostki samorządu terytorialnego (JST, tj. urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie) oraz pracownicy JST**.

**Przedmiotem projektów były szkolenia ogólne i specjalistyczne dla kadr urzędów administracji samorządowej oraz różnego rodzaju usprawnienia zarządcze, organizacyjne**, obejmujące m.in.: usprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w JST, obsługi klienta urzędu, e-administracji – wykorzystania technologii informacyjnych w urzędzie, usprawnienia zarządcze w administracji publicznej (Systemy Zarządzania Jakością wg norm ISO, Wspólna Metoda Oceny<sup>1</sup>), systemy monitorowania poziomu satysfakcji klientów JST.

Zgodnie z założeniami Działania 5.2 PO KL projekty realizowane w ramach Poddziałania 5.2.1 miały na celu:

- 1) podnoszenie jakości, zwiększanie dostępności usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej;
- 2) wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji samorządowej na poziomie całej organizacji (w tym w zakresie zarządzania jakością lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów) i w wybranych aspektach jej funkcjonowania;
- 3) wzmacnianie działów kadrowo-szkoleniowych jako centrów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządu terytorialnego;
- 4) promowanie i wdrażanie zasad, mechanizmów oraz procedur wzmacniających przejrzystość administracji oraz podnoszących poziom kultury etycznej kadr administracji samorządowej;
- 5) szkolenia ogólne i specjalistyczne (stacjonarne i na odległość) dla kadr urzędów administracji samorządowej;
- 6) promowanie zasad, mechanizmów, procedur wzmacniających przejrzystość w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności w formie sieci wymiany doświadczeń, kampanii informacyjno-promocyjnych, seminariów, konferencji i konkursów;
- 7) wzmacnianie zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych;
- 8) wzmacnianie zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie opracowywania, wdrażania i ewaluacji polityk i strategii o zasięgu regionalnym i lokalnym;

---

<sup>1</sup> Ang. Common Assessment Framework, w skrócie CAF. W dalszej części raportu nazywana też metodą CAF.

- 9) wzmocnienie komórek w urzędach odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację polityki strategii o zasięgu regionalnym lub lokalnym.

**Wybrani projektodawcy (N=106) udzielili wsparcia łącznie 659 JST, objętym badaniem ewaluacyjnym.** Niektórzy z odbiorców wsparcia uczestniczyli w kilku projektach, w tym 56 urzędów skorzystało ze wsparcia dwa razy (w ramach dwóch różnych projektów), a 5 urzędów – trzy razy (w ramach trzech różnych projektów).

### 1.3. Zakres tematyczny ewaluacji

Ewaluacja dotyczyła pięciu obszarów badawczych, powiązanych bezpośrednio z typami wdrożeń realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Były to:

- 1) usprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w JST<sup>2</sup>;
- 2) usprawnienia w zakresie obsługi klienta urzędu;
- 3) e-administracja – wykorzystanie technologii informacyjnych w urzędzie;
- 4) usprawnienia zarządcze w administracji publicznej (Systemy Zarządzania Jakością wg norm ISO, Wspólna Metoda Oceny);
- 5) systemy monitorowania poziomu satysfakcji klientów JST.

Główne pytania badawcze dotyczyły każdego z pięciu wyżej zdefiniowanych obszarów badawczych i ogniskowały się wokół dwóch kryteriów ewaluacyjnych: skuteczności i trwałości realizowanych wdrożeń:

- 1) Czy wdrożone usprawnienia zarządcze przyniosły zakładane efekty? Jaki wpływ miało wdrożenie poszczególnych rozwiązań w ramach Poddziałania 5.2.1 PO KL na funkcjonowanie urzędu, a w szczególności na:
  - a. poprawę terminowości działań urzędu?
  - b. koszty działania urzędu?
  - c. jakość usług świadczonych przez urząd?
  - d. szersze włączenie interesariuszy urzędu w proces podejmowania decyzji?
- 2) Czy wdrożone w ramach Poddziałania 5.2.1 rozwiązania mają trwały charakter, tzn. są wykorzystywane w codziennej pracy urzędu? Jakie bariery ograniczają ich funkcjonowanie w JST?
  - a. Czy wdrożone rozwiązania stanowiły impuls dla dalszej, systematycznej modernizacji JST?
  - b. Jakie zmiany należało wprowadzić w urzędach, aby osiągnąć wyższą użyteczność realizowanych wdrożeń?
- 3) Jakie można wskazać uwarunkowania skuteczności lub trwałości realizowanych wdrożeń?
  - a. Czy w trakcie realizacji szkoleń/wdrożeń miały miejsce zdarzenia, które wspierały bądź osłabiały osiągnięcie celów realizowanego projektu?

---

<sup>2</sup> W ramach Poddziałania 5.2.1 można wskazać dwa podstawowe mechanizmy wsparcia: 1) inwestycje w systemy – tworzenie, wprowadzanie procedur i narzędzi, w tym rozwiązań informatycznych, wspierających funkcjonowanie urzędów; 2) inwestycje w ludzi – działania szkoleniowo-treningowe mające na celu rozwój kompetencji i umiejętności urzędników. Przeprowadzone badanie dotyczyło pierwszej kategorii działań, tj. wdrażaniu usprawnień organizacyjnych i informatycznych w działalności urzędów. Działania szkoleniowo-treningowe pozostawały w polu ewaluacji, o ile stanowiły element wspomagający dla realizowanych wdrożeń w JST.

## 2. Najważniejsze wnioski

**Poddziałanie 5.2.1 ma swoje dwa oblicza - oficjalne, dostosowane do oczekiwań społecznych, szczególnie silnie eksponowane w badaniu CAWI, gdzie zgodnie z wynikami przeprowadzonych analiz założone efekty zostały osiągnięte, wdrożenia cieszą się dużą akceptacją pracowników i są na co dzień wykorzystywane w pracy JST. Skuteczność i trwałość analizowanych usprawnień nie wygląda jednak tak optymistycznie po wnikliwej analizie wyników badań jakościowych i dokumentacji projektów. W tym przypadku ukazuje się drugie, mniej korzystne oblicze realizowanych projektów, ujawniające pewne ograniczenia zarówno trafności wsparcia, jak i sposobu jego wdrażania.**

**Podstawowym problemem wydaje się być fakt, że odbiorcy wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1 – pełniąc w projektach w przeważającej liczbie przypadków rolę partnera lub uczestnika - często nie mieli wpływu na zawartość merytoryczną prowadzonych działań.** Decyzja o przystąpieniu do projektu była poprzedzana zapoznaniem się z działaniami proponowanymi im przez projektodawcę. Była ona podejmowana czasami intuicyjnie, a czasami poprzedzona analizą potrzeb ostatecznych odbiorców wsparcia (aczkolwiek były to rzadkie przypadki). Respondenci zwracając uwagę na ten problem nie odrzucali całego wsparcia jako nieprzydatnego. Jeżeli o tym mówili, to zwykle w kontekście pojedynczych składowych realizowanego projektu, zaś generalnie cały projekt był uznawany za przydatny.

**Badanie ujawniło duże znaczenie bodźca finansowego<sup>3</sup> (jeśli są oferowane środki finansowe, to należy z nich skorzystać), ale też postrzeganie usprawnień organizacyjno-zarządczych, możliwych do realizacji w ramach Poddziałania 5.2.1, jako drugorzędnych, a przynajmniej stojących w hierarchii potrzeb urzędu niżej niż potrzeby szkoleniowe.** Rozmawiając o genezie projektu mogliśmy usłyszeć "że w końcu były pieniądze na szkolenia", że szkolenia „to działania, na które zawsze brakuje środków". Niewiele było urzędów, których przedstawiciele na pytanie o sytuację kontrfaktyczną, a więc o ewentualną realizację projektów w oparciu o własne zasoby finansowe, odpowiadali, że usprawnienia zostałyby przeprowadzone we wcześniejszym lub takim samym terminie (odsetek takich odpowiedzi wahał się w zależności od typu wdrożenia od 2% do 18%). Jeżeli zachowania urzędu w takiej hipotetycznej sytuacji miałyby stanowić miernik potrzeb (ale też możliwości finansowych JST), to najważniejszymi działaniami (lub działaniami, na które byłoby stać urzędy) okazywały się: usprawnienia BIP, które bez wsparcia zewnętrznego w takim samym lub wcześniejszym terminie wprowadziłoby 18% podmiotów, a tylko 7% mówiło, że wcale nie zostałyby one wprowadzone; procedura aktualizacji opisów usług (13% wprowadziłoby ją w takim samym terminie bez udziału w Poddziałaniu 5.2.1, a 9% w ogóle by nie wprowadziło). Z kolei na przeciwnym biegunie, w grupie działań, z których realizacją byłyby problemy bez wsparcia zewnętrznego, znalazły się: system rozwoju kompetencji kadr, metoda CAF (2% JST wprowadziłoby je bez wsparcia we wcześniejszym lub takim samym terminie, ale około 40% w ogóle nie podjęłoby działań usprawniających) oraz System Zarządzania Jakością ISO 9001. W tym ostatnim przypadku w żadnym z badanych urzędów System Zarządzania Jakością nie zostałby wprowadzony w takim samym lub wcześniejszym terminie, a 43% badanych mówiło, że w ogóle nie podjęłoby się wdrożenia. Przykład ostatniego z wymienionych typów wdrożeń odkrywał jeszcze jeden motywator

---

<sup>3</sup> Badanie wykazało, że w Poddziałaniu 5.2.1 nie mieliśmy do czynienia z efektem "zbierania śmietanki" (creaming effect).

działania urzędów, którym był prestiż. Część badanych podejmując decyzję o przystąpieniu do Poddziałania 5.2.1 myślała o ISO w kategoriach poprawy wizerunku urzędu i działała z chęcią wejścia do grupy najlepszych urzędów w Polsce.

**Większość odbiorców wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1 twierdziła, że zrealizowane projekty usprawniły pracę urzędu. Od tej reguły „odstawały” jedynie urzędy, które wdrażały elektroniczne usługi.** W ich przypadku przeważała opinia o braku większego wpływu wdrożenia na funkcjonowanie JST.

**Nie stwierdzono, aby wystąpiły wyraźne usprawnienia w terminowości załatwiania spraw.** Niezależnie od typu wdrożenia większość badanych mówiła o braku wpływu na ten aspekt. Nie dotyczyło to jedynie urzędów prowadzących działania związane ze stworzeniem oraz aktualizacją kart usług publicznych. W tej grupie przeważały opinie o korzystnej zmianie w omawianym zakresie. Z informacji pozyskanych w badaniach jakościowych wynika, że dla efektów ważny jest czynnik czasu, szczególnie we wdrożeniach dotyczących usprawnień komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej (z innymi podmiotami publicznymi) za pomocą technologii informatycznych. Usprawnienia te z jednej strony na samym początku zwiększały obciążenie pracowników (de facto funkcjonowały dwa obiegi dokumentów), z drugiej strony zaś zdarzało się (choć nie zostało to całkowicie potwierdzone w badaniu ilościowym), że część pracowników JST nie akceptowała wprowadzonych usprawnień. Są one jednak na tyle specyficzne (zmieniają wiele elementów codziennej praktyki, wymuszają nowe sposoby organizacji pracy), że trudno mówić, iż ten brak akceptacji jest zjawiskiem niespodziewanym.

**Badani w większości uważali, że wdrożone usprawnienia wpłynęły na wzrost satysfakcji klientów<sup>4</sup>.** Było to jednak mniej oczywiste, kiedy proszono ich o wskazanie konkretnych obszarów zmian. O skróceniu czasu obsługi klienta mówiła jedynie większość urzędów, które utworzyły Biuro Obsługi Klienta (BOK) oraz aktualizujących karty świadczonych usług (w przypadku pozostałych wdrożeń przeważały opinie o braku większego wpływu)<sup>5</sup>. **W większości urzędów nie stwierdzono, aby w wyniku wdrożenia nastąpił spadek liczby skarg na pracę JST<sup>6</sup>.**

Gorzej wygląda kwestia wpływu wdrożeń na koszty funkcjonowania urzędu. **Co prawda większość badanych (niezależnie od typu wdrożenia) mówiła o bezkosztowym charakterze zmian, ale tam, gdzie one wystąpiły, częściej mówiono o wzroście niż obniżce kosztów. Problem ten jest zagrożeniem dla trwałości efektów.** W wywiadach jakościowych, zwłaszcza związanych z wdrażaniem systemu ISO, można było usłyszeć, że kwestia odnowienia certyfikatu w przyszłości nie jest przesądzona. Deklarowano wolę odnowienia certyfikatu, ale jednocześnie dodawano, że w świetle kosztów, jakie się wiąże z ISO (zarówno koszty zewnętrznej firmy certyfikującej, jak i koszty wewnętrzne, związane z utrzymaniem – postrzeganego jako „pracochłonny” – systemu), nie można wykluczyć scenariusza, w którym certyfikat nie zostanie odnowiony.

<sup>4</sup> W badaniu CAWI pytano o tę kwestię urzędy aktualizujące karty świadczonych usług, wdrażające usprawnienia w zakresie BOK, realizujące monitoring satysfakcji klientów oraz wdrażające ISO.

<sup>5</sup> W badaniu CAWI o ocenę wpływu wdrożenia na czas obsługi klienta pytano respondentów wdrażających usprawnienia informatyczne w zakresie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, e-usługi, ISO, BOK oraz prowadzących w ramach projektu aktualizację kart świadczonych usług.

<sup>6</sup> Pytano o to tę samą grupę badanych jak w przypadku czasu obsługi klienta. Zmniejszenie liczby skarg najczęściej deklarowali badani aktualizujący karty świadczonych usług (34%) i wprowadzający BOK (32%).



Warto również wspomnieć o **niezamierzonych efektach projektu**. Miały one zazwyczaj **pozytywny charakter**. Część rozmówców zwracała uwagę na **pozytywną mobilizację pracowników, na wprowadzenie do urzędu efektu "świeżości" i zmianę świadomości urzędników, większą ich orientację na klienta** (kontekstem wypowiedzi były zazwyczaj inwestycje "miękkie" towarzyszące wdrożeniom), na **weryfikację mocnych i słabych stron urzędu**. Choć kwestia ta nie była obecna w badaniu ilościowym (trudno więc określić zasięg zjawiska), niektórzy rozmówcy mówili, że dzięki projektowi widzieli, w jakiego typu działaniach urząd (jego pracownicy) funkcjonuje dobrze, a jakie elementy wymagają poprawy. Trzeba też zdawać sobie sprawę, że dla części koordynatorów, a już z pewnością dla wielu pracowników zaangażowanych w projekt, jego realizacja wymagała umiejętności na co dzień nie wykorzystywanych w pracy. Zwracano uwagę, że o ile zwyczajna praca to działanie w wąskiej specjalizacji, to projekt wymagał innego podejścia.

**Negatywne niezamierzone efekty były pochodną niewystarczającej wiedzy dotyczącej przedmiotu wdrożenia**, np. zdarzało się, że nie zdawano sobie sprawy z kosztów utrzymania ISO (bariera trwałości), nie zawsze też wiadano od kosztach związanych z utrzymaniem systemów elektronicznych usprawniających komunikację wewnętrzną lub zewnętrzną. Z wdrożeniem elektronicznych obiegu dokumentów wiązał się również problem wynikający ze zmienności prawa. Część systemów musiała zostać zmodyfikowana po wejściu w życie nowej Instrukcji Kancelaryjnej, przy czym o relatywnie niewielkim utrudnieniu możemy mówić w sytuacjach, gdy wiązało się to wyłącznie z dodatkowymi kosztami. Zdarzały się jednak przypadki, gdy zakupiony system był systemem zamkniętym, a konsekwencją tego był brak możliwości wprowadzenia koniecznych zmian.

**Czynniki skuteczności mieściły się przede wszystkim w obszarze „zasoby ludzkie”.** Wola decydentów, zaangażowanie pracowników, umiejętność zarządzania - to przede wszystkim decydowało o sukcesie przedsięwzięcia. Można to również sprowadzić do procesu internalizacji celów przypisanych wdrożeniom i ich rozumieniu ("gdzie byliśmy, gdzie jesteśmy i gdzie chcemy być"). W rozmowach z przedstawicielami odbiorców wsparcia znajdowaliśmy treści świadczące o dużym zaangażowaniu, obawach, ale również poczuciu sukcesu nie tylko z faktu, że projekt został pomyślnie zakończony, ale dlatego, że przynosi on korzyści. W takich przypadkach również pojawiała się kwestia dalszych usprawnień i takich usprawnień dokonywano (np. w jednym z badanych urzędów zaraz po zakończeniu projektu odczuwane zalety wdrożenia były tak duże, że postanowiono poszerzyć zarówno funkcjonalność wprowadzonego systemu, jak i grupę pracowników, która z niego będzie korzystała; w innym urzędzie mówiono o potrzebie wykorzystania ukrytego potencjału ludzkiego, jaki ujawnił się trakcie realizacji projektu). Zdarzały się również treści świadczące o tym, że projekt nie był postrzegany w kategoriach wyzwania, a jedynie jako "kolejne zadanie do wykonania".

**Trwałość wprowadzonych rozwiązań była zróżnicowana, ale częściej – na podstawie wyników badania ilościowego - można mówić o wykorzystywaniu ich w codziennej pracy JST niż o wygaśnięciu trwałości wraz upływem jej terminu wyznaczanego we wnioskach projektowych.**

- w ponad połowie JST (55%) opisy stanowisk /profile kompetencyjne zostały wprowadzone w życie zarządzeniem kierownika jednostki, a 27% urzędów kontynuowało pracę nad opisami i zamierzało je wprowadzić w życie w 2012 lub 2013 roku;

- 85% JST wprowadziło w życie zarządzeniem kierownika jednostki system oceny okresowej;
- w 58% JST po zakończeniu projektu prowadzono prace związane z udoskonaleniami BIP;
- stabilna jest liczba pracowników, którzy zajmują się BOK;
- w 58% JST wszyscy lub co najmniej trzy czwarte kadry kierowniczej wykorzystywało w pracy rozwiązania z zakresu usprawnień komunikacji wewnętrznej lub zewnętrznej;
- w 63% JST wszyscy lub co najmniej trzy czwarte pracowników korzystało z wymienionych powyżej usprawnień. Jednocześnie w 55% JST wprowadzono obowiązek szkoleń nowych pracowników z zakresu obsługi tych usprawnień;
- dwie trzecie JST (67%) planuje odnowić certyfikat ISO;
- około dwie trzecie JST (64%) podjęło się realizacji projektów doskonalących zidentyfikowanych w wyniku przeprowadzenia Wspólnej Metody Oceny (CAF), stosunkowo rzadko jednak urzędy po zakończeniu realizacji projektu prowadziły ponowną samoocenę CAF (25%);
- po zakończeniu projektu 69% JST wdrażających usprawnienia w zakresie monitoringu satysfakcji klientów przeprowadziło badania klientów;
- 69% urzędów po zakończeniu realizacji projektu posiadało opracowane karty usług publicznych dla wszystkich lub prawie wszystkich usług świadczonych przez urząd.

Omawiając trwałość projektów należy podkreślić, że jej **najważniejszym czynnikiem jest nastawienie decydentów**, zaś na kolejnych miejscach aprobaty pracowników oraz możliwości finansowe (szczególnie istotne w przypadku ISO). **Jeżeli decydenci widzieli potrzebę utrzymania wdrożenia, to konsekwentnie prowadzili działania je upowszechniające i sami brali w nich aktywny udział. Akceptacja ze strony pracowników była z kolei pochodną z jednej strony postaw decydentów** (jeżeli oni są niechętni wdrożeniu, to również będą mu niechętni pracownicy), **z drugiej zaś strony dużą rolę odgrywało poczucie, że dane rozwiązania są użyteczne**. Warto wspomnieć, że w niektórych wywiadach z osobami zaangażowanymi we wdrażanie projektów pojawiały się opinie, że niechęć do wdrożeń częściej wyrażali pracownicy z długim stażem zawodowym. Jak zatem można przypuszczać, była ona pochodną konieczności zmiany utrwalonych standardów postępowania. Problem ten był widoczny w przypadku Systemu Zarządzania Jakością ISO oraz usprawnień informatycznych komunikacji wewnętrznej lub zewnętrznej.

### 3. Skrócony opis metodologii badania

W realizacji badania zastosowano następujące **techniki badawcze**:

- 1) analiza danych zastanych i przegląd literatury przedmiotu;
- 2) 12 eksploracyjnych wywiadów pogłębionych z wybranymi przedstawicielami urzędów JST – odbiorców wsparcia oraz ekspertami w zakresie analizowanych usprawnień zarządczych;
- 3) badanie ilościowe na pełnej populacji urzędów (659 JST) objętych wsparciem w ramach podlegających badaniu 106 projektów konkursowych Poddziałania 5.2.1;
- 4) 15 studiów przypadku wśród odbiorców wsparcia. Studia przypadku obejmowały analizę danych zastanych, przegląd procedur i materiałów, które powstały w związku z wdrożeniem, wywiady pogłębione z 3 przedstawicielami urzędu (decydentem, osobą wdrażającą oraz użytkownikiem wdrożonych rozwiązań), badanie ankietowe wśród pracowników urzędu (ankieta do samodzielnego wypełnienia).

#### Analiza danych zastanych

Analiza danych zastanych służyła zapoznaniu się przez wykonawcę ze źródłami dotyczącymi przedmiotu badania: dokumentacją programową, raportami z badań dotyczących analizowanego obszaru badawczego, literaturą naukową na temat dobrego rządzenia (good governance), modernizacji administracji publicznej, innowacji organizacyjnych i zmian instytucjonalnych w organizacjach. Pozwoliła ona na lepsze zrozumienie problematyki badania, a także na zapoznanie się z danymi ilościowymi opisującymi sytuację jednostek samorządu terytorialnego w objętych ewaluacją obszarach. Dostarczyła też wiedzy na temat konceptualizacji i operacjonalizacji problematyki badawczej w dotychczasowych badaniach i narzędziach badawczych.

#### Wywiady eksploracyjne

Podobną funkcję – zrozumienie specyfiki wsparcia udzielanego w ramach Poddziałania 5.2.1. w celu przygotowania trafnego narzędzia badawczego do badania CAWI - pełniły także jakościowe badania eksploracyjne. W ramach badania eksploracyjnego przeprowadzono 12 indywidualnych wywiadów pogłębionych, w tym 5 wywiadów z ekspertami posiadającymi doświadczenie w zakresie wdrażania wybranych usprawnień zarządczych w JST oraz 7 wywiadów z odbiorcami wsparcia udzielonego w ramach Poddziałania 5.2.1. Wywiady te były zróżnicowane ze względu na typ jednostki samorządu terytorialnego oraz rodzaj wdrażanych usprawnień.

#### Badanie ilościowe

Badanie zostało przeprowadzone techniką ankiety internetowej (CAWI). **Populację generalną stanowiły jednostki samorządu terytorialnego (N=659)**, realizujące wytypowane do ewaluacji projekty (N=106) w ramach Poddziałania 5.2.1 PO KL (konkursy 3/POKL/5.2.1/2008 i 2/POKL/5.2.1/2009). Jednostka, która realizowała kilka projektów, w populacji liczona była kilkakrotnie i wypełniała odrębne ankiety na temat wszystkich tych projektów. Zdefiniowana w taki sposób populacja liczyła 725 jednostek.

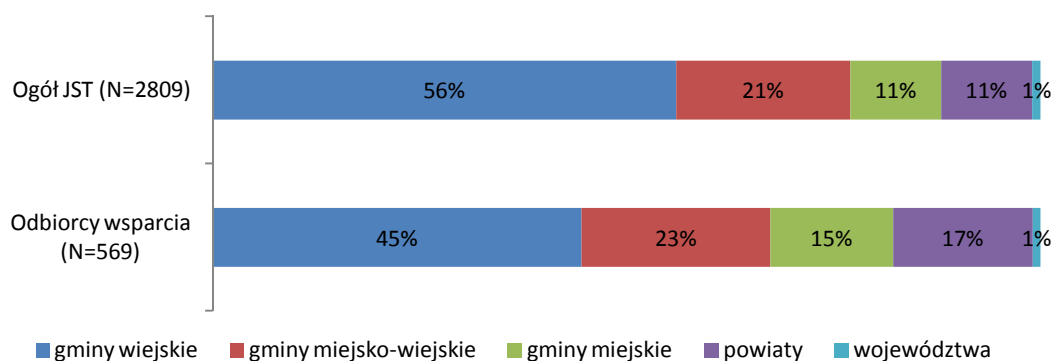
Narzędziem badawczym był standaryzowany kwestionariusz ankiety, zorganizowany według bloków tematycznych dotyczących analizowanych usprawnień<sup>7</sup>.

Ankiety wypełniali przedstawiciele urzędów JST: sekretarz urzędu, kierownik projektu lub inna osoba wskazana przez sekretarza.

**Uzyskano 614 wypełnionych ankiet, pochodzących z 569 urzędów. Poziom realizacji próby wyniósł 85%** (w stosunku do liczby urzędów 87%). W 16 przypadkach nie potwierdzono udziału w projekcie.

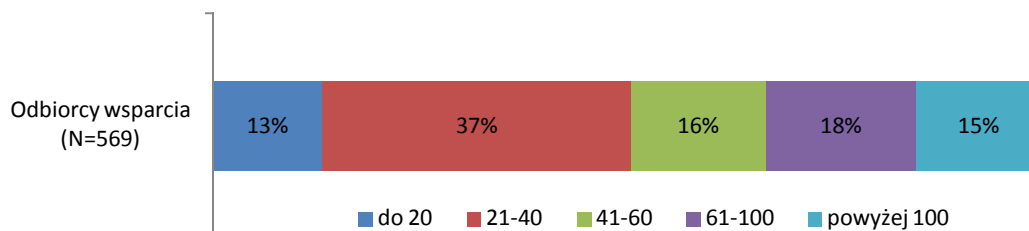
W strukturze próby odbiorców wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1 dominowały urzędy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Jest to jednak naturalne odzwierciedlenie struktury populacji. W porównaniu ze strukturą populacji w próbie obserwujemy niewielką nadreprezentację powiatów (w próbie 17%, w populacji 11%) i gmin miejskich (odpowiednio 15% i 11%); niedoreprezentowane są natomiast gminy wiejskie (odpowiednio 45% i 56%).

Wykres 1. Struktura odbiorców wsparcia uczestniczących w badaniu ilościowym ze względu na typ jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: Badanie ilościowe.

Wykres 2. Struktura odbiorców wsparcia uczestniczących w badaniu ilościowym ze względu na liczbę pracowników w urzędzie

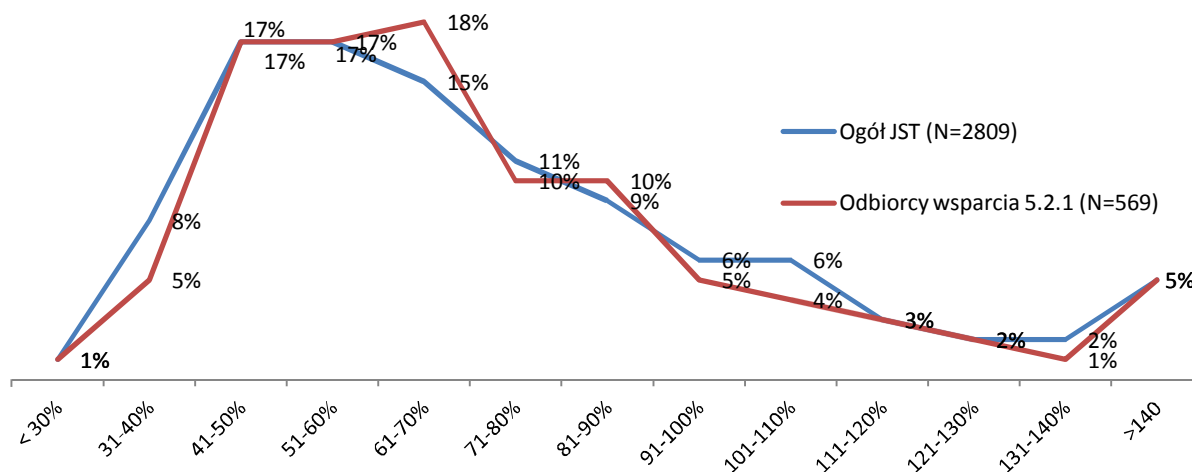


Źródło: Badanie ilościowe.

<sup>7</sup> Zawierał następujące bloki tematyczne: system rozwoju kompetencji kadr lub inne systemowe usprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, udoskonalenia strony Biuletynu Informacji Publicznej, Biuro/Punkt/Stanowisko Obsługi Klienta/Interesanta, usługi świadczone dla klientów drogą elektroniczną, usprawnienia komunikacji (wewnętrznej lub z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne) przy pomocy technologii informatycznych, np. elektronicznego obiegu dokumentów, System Zarządzania Jakością ISO – 9001, Wspólna Metoda Oceny CAF, monitoring satysfakcji klientów, procedura aktualizowania kart świadczonych usług.

Odbiorcy wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1. nie różnią się od ogółu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pod względem poziomu zamożności. Rozkład wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca<sup>8</sup>, wyrażonego jako udział procentowy w wartości wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich JST w Polsce<sup>9</sup>, w próbie odbiorców wsparcia i wśród ogółu JST jest niemal identyczny. Mediana wartości udziału procentowego wskaźnika dla danej JST w wartości wskaźnika dla ogółu JST w Polsce, w obydwu grupach wyniosła 66%; średnia wartość wskaźnika była zaś nieco niższa wśród odbiorców wsparcia – 75% niż wśród ogółu JST – 78%. W selekcji odbiorców wsparcia nie wystąpił zatem efekt „zbierania śmietanki” (creaming effect), polegający na adresowaniu interwencji do jednostek, których sytuacja wyjściowa (opisywana w kategoriach finansowych) była lepsza.

Wykres 3. Wskaźnik dochodów podatkowych na 2013 rok w relacji do wskaźnika ogólnopolskiego wśród odbiorców wsparcia i wśród ogółu JST



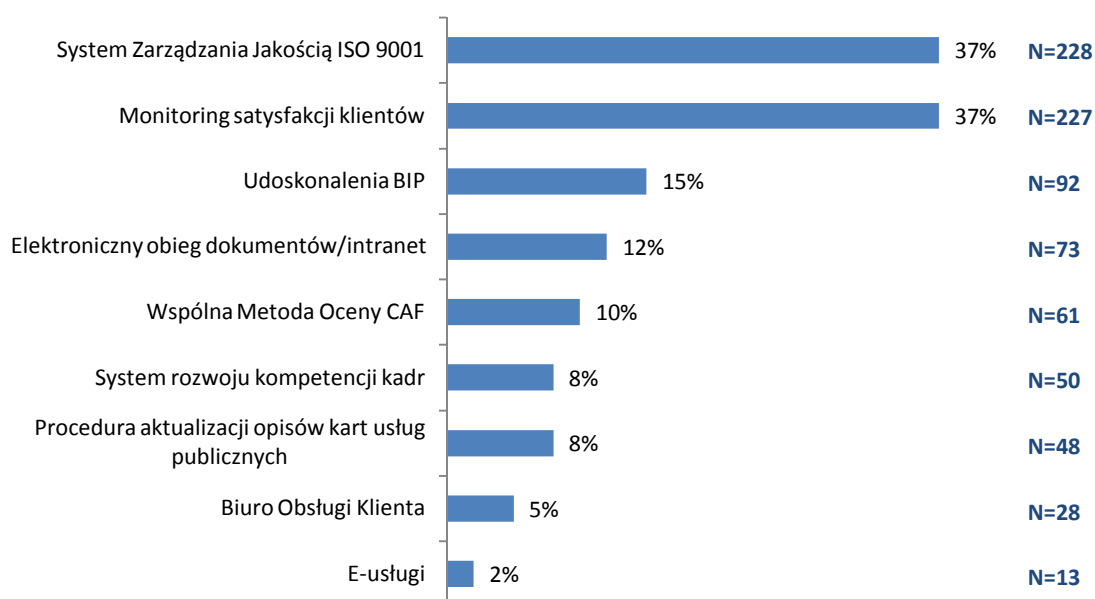
Źródło: Badanie ilościowe.

Realizowane w projektach usprawnienia zarządcze najczęściej polegały na wdrożeniu Systemu Zarządzania Jakością ISO i systemu monitoringu satysfakcji klientów (po 37%). Pozostałe cieszyły się znacznie mniejszą popularnością. Najrzadziej zaś sięgano po usprawnienia z zakresu usług elektronicznych (2%).

<sup>8</sup> Nazywanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskaźnikiem G (dla gmin), P (dla powiatów), W (dla województw).

<sup>9</sup> Udziały procentowe były liczone odrębnie dla gmin, powiatów i województw. Podstawą procentowania były odpowiednio wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca obliczone dla: wszystkich gmin w Polsce (wskaźnik Gg), wszystkich powiatów (wskaźnik Pp) i wszystkich województw (wskaźnik Ww).

Wykres 4. Usprawnienia wdrażane w ramach 106 projektów w próbie odbiorców wsparcia (N=614)



Źródło: Badanie ilościowe. Jeden urząd mógł wdrożyć więcej niż jedno usprawnienie, dlatego procenty nie sumują się do 100.

### Studia przypadku

Przeprowadzono 15 studiów przypadku w urzędach administracji samorządowej, które realizowały projekty w ramach Poddziałania 5.2.1. Celem studiów przypadku było lepsze zrozumienie mechanizmu wpływu wdrożonych usprawnień na funkcjonowanie urzędów, identyfikacja uwarunkowań trwałości i skuteczności wdrożonych rozwiązań i wskazanie rozwiązań, które sprawdzają się najlepiej. Studia przypadku miały zatem charakter wyjaśniający. W szczególności miały one dostarczyć odpowiedzi na pytania, dlaczego w pewnych przypadkach projekty realizowane w ramach Poddziałania 5.2.1 przekładały się na poprawę funkcjonowania urzędu i dlaczego w niektórych przypadkach do takiej poprawy nie dochodziło.

Studia przypadku były zróżnicowane ze względu na rodzaj wdrażanych usprawnień, typ jednostki samorządu terytorialnego, a także ocenę wdrożenia (pozytywna lub negatywna, źródłem tej oceny były informacje z badania ilościowego).

W ramach każdego ze studiów przeprowadzono 3 wywiady pogłębione z pracownikami urzędu: decydem (przedstawicielem kierownictwa urzędu), osobą zaangażowaną we wdrażanie usprawnień organizacyjnych oraz pracownikiem należącym do grona użytkowników wdrożonego rozwiązania. Pozostali użytkownicy rozwiązania proszeni byli o wypełnienie krótkiej ankiety PAPI, dotyczącej jego oceny. Liczba zebranych ankiet wahała się od 4 do 22 w zależności od urzędu i rodzaju wdrażanego usprawnienia.

Badania zostały zrealizowane w okresie wrzesień – listopad 2012.

## 4. Obserwacje i wnioski

### 4.1. Okoliczności udziału w projektach finansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1

#### 4.1.1. Wyniki badania

Rozważania na temat skuteczności i trwałości usprawnień wdrażanych w ramach projektów finansowanych z Poddziałania 5.2.1 należy poprzedzić informacjami o uwarunkowaniach procesu decyzyjnego związanego z udziałem w tych projektach. **Różny poziom zaangażowania urzędów w decyzję o udziale w projekcie i związany z tym różny poziom ich wpływu na kształt projektu decydowały o sposobie wykorzystania wsparcia oraz o zdolności i woli do trwałego wpisania jego efektów w życie organizacji.**

Wyniki badania ilościowego pokazują, że **inicjatywa udziału w projekcie rzadko wychodziła z urzędów będących odbiorcami wsparcia. Urzędy będące liderami projektów lub samodzielnymi wnioskodawcami<sup>10</sup> stanowiły w badanej próbie jedynie 13%**. Najczęściej źródłem inicjatywy był inny podmiot (87%), przy czym jedynie w 44% projektów urzędy były oficjalnie powiązane z wnioskodawcą umową partnerstwa. Stosunkowo często (43%) były one luźno powiązane z wnioskodawcą – badania jakościowe pokazują, że stosowano tu różne formuły (podpisywane były deklaracje uczestnictwa lub umowy o współpracy).

Wykres 5. Jaką rolę pełnił Pana(i) urząd w tym projekcie? (N=614)



Źródło: Badanie ilościowe.

Mieliśmy także do czynienia z różnymi stopniami aktywności podmiotów, które uzyskały dofinansowanie w poszukiwaniu JST - uczestników projektów. Niektóre urzędy były pozyskiwane w drodze intensywnej akcji rekrutacyjnej prowadzonej przez takie podmioty, inne same trafiały na informację o możliwości uczestnictwa w projekcie i zgłaszały do niego akces. Akcja rekrutacyjna prowadzona przez beneficjentów nie będących JST przypadała zwykle na okres po uzyskaniu dofinansowania, choć zdarzały się też przypadki rozpoznawania zainteresowania urzędów udziałem w projekcie jeszcze przed złożeniem wniosku (wnioskodawcy wysyłali do urzędów zapytania z prośbą o wypełnienie wstępnych deklaracji udziału w projekcie).

<sup>10</sup> Lider projektu - urząd, który złożył wniosek o wsparcie i zarządzał projektem adresowanym do więcej niż jednej JST (np. starostwo powiatowe, które zarządzało projektem wdrażanym w kilku gminach powiatu). Samodzielny wnioskodawca - JST, która złożyła wniosek o wsparcie i realizowała projekt wyłącznie we własnej jednostce.

*Była taka Gazeta Samorządu i Administracji, tam była promocja tego projektu i zachęcano samorządy do udziału, potem decyzja starosty, zaproponowałam mu to, powiedział: tak oczywiście, nie ma problemu. I nawet nie analizował tego dłużej, wiedząc, że jest to [projektodawca]. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie/decydent, powiat, uczestnik projektu/*

*Do pani wicewójt przyszła firma, no znaczy przyszły osoby, że mają pomysł i chciałyby zachęcić, żeby gmina uczestniczyła w projekcie. Czyli ten projekt powstał, szukamy jakby partnerów chętnych do działania z zewnątrz, przychodzono do nas, przedstawiono, wtedy pani wice wójt, program pomysłu i ona wtedy powiedziała, że przystępujemy. (...) Po prostu firma, która z zewnątrz bierze na siebie wysiłek napisania projektu, no to się patrzy na dokumentację konkursową i narzuca jakby, że coś tam musi być w tym projekcie zrealizowane, tak, bo to daje punkty, to daje możliwość przejścia tego projektu i niestety prawda jest taka, że nie jest to tak, że oddolnie mówimy, że potrzebujemy tyle i tyle czego, takich i takich szkoleń, tylko w tym wypadku akurat tak było, że po prostu jest możliwość takich i takich szkoleń, uzyskania dofinansowania na takie i takie szkolenia i jakby czy chcemy, czy nie, czy się na to piszemy, czy nie. /pracownik, gmina wiejska/*

Przedstawiona wyżej **struktura ról pełnionych w projektach przez odbiorców wsparcia miała określone konsekwencje**. Po pierwsze, **decydowała o stopniu zaangażowania urzędu w decyzję o udziale w projekcie i o stopniu jego wpływu na kształt merytoryczny projektu**. W przypadku urzędów będących partnerami lub uczestnikami projektów (stanowiącymi, jak wspomniano, blisko 90% ogółu odbiorców wsparcia) zaangażowanie to było małe. Polegało ono na zapoznaniu się z ofertą działań proponowanych przez projektodawcę i mniej lub bardziej refleksyjnej decyzji o przystąpieniu do projektu, a tam, gdzie istniała możliwość wyboru preferowanych działań – dokonaniu takiego wyboru spośród proponowanego zestawu. Wśród objętych studiami przypadku 12 projektów zakładających formułę partnerstwa lub współpracy tylko w jednym urząd będący partnerem projektu miał znaczący wpływ na jego kształt merytoryczny.

**O decyzji przystąpienia do projektu rzadko zatem decydowały głębsze pozytywne motywacje, wskazujące na istnienie potrzeby przeprowadzenia określonych usprawnień w urzędzie. Dla większości urzędów istotna była przede wszystkim możliwość uzyskania nieodpłatnego wsparcia i wyrażane na różne sposoby przekonanie, że „dobry gospodarz urzędu nie gardzi unijnym/żadnym groszem”**. Jedynymi argumentami „pozytywnego wyboru” był prestiż niektórych wnioskodawców, zaufanie do składanych przez nich propozycji i chęć z nimi współpracy (czasem potwierdzona wcześniejszymi doświadczeniami). Paradoksalnie jednak te pozytywne czynniki mogły ograniczać refleksję nad trafnością oferowanego wsparcia z punktu widzenia rzeczywistych potrzeb urzędu.

*I zawsze też jeżeli można to zrobić i dostać dofinansowanie, to w takich małych gminach jak nasza, tę złotówkę ogląda się kilka razy. Także jak można z wydanej złotówki środków własnych wydać troszkę mniej lub nie wydać wcale, to zawsze korzystamy z takich rzeczy./decydent, gmina wiejska, partner w projekcie/*

*Moderator: A nie wie pan czy ten wniosek był konsultowany?Jakieś sugestie, sprzeciwy, niechętnie podejście?*

*Respondent: Nie mam zielonego pojęcia. Podejrzewam, że to było wezwanie, zapytanie zainteresowanych, założymy kierowników referatów, w zależności czego dotyczyło szkolenie, co sadzą na ten temat, ludzie się powpisywali, powiedzieli, że fajne i tak to poszło, ale to mogę się mylić, mówię nie było mnie tutaj w urzędzie także ... Podejrzewam, że to na tej zasadzie jest, było. /decydent, gmina wiejska, partner w projekcie/*

*Projekt był jednoznacznie określony przez [lidera projektu] i nie mieliśmy tutaj jakiegoś wyboru (...) myśmy byli tylko realizatorami tego, co zostało w projekcie unijnym określone. Czyli oni (lider) musieli się wywiązać, zrobić wskaźniki, wywiązać się punkt po punkcie (...) to był wniosek napisany przez nich, my nawet nie widzieliśmy tego wniosku./osoba odpowiedzialna za wdrożenie/decydent, powiat, uczestnik projektu/*



Drugą konsekwencją wysokiego udziału partnerów i uczestników projektów wśród odbiorców wsparcia był fakt, że pracownicy samorządowi uczestniczący w realizacji projektów z reguły nie byli dodatkowo wynagradzani za wykonywaną pracę na rzecz projektu. Dotyczyło to zwłaszcza urzędów będących uczestnikami projektów<sup>11</sup>, którzy brali udział w projektowych działaniach merytorycznych, ale nie uczestniczyli w zarządzaniu budżetem projektu. Oznacza to, że dodatkowe obowiązki wynikające z realizacji przewidzianych w projektach usprawnień wykonywali oni zasadniczo nieodpłatnie<sup>12</sup>, co nie sprzyjało budowaniu zaangażowania i akceptacji pracowników dla tych inicjatyw. Taką postawę wzmacniała często stwierdzana (wprost lub pośrednio), zarówno przez decydentów jak i pracowników, niechęć pracowników wobec dodatkowych obowiązków oraz przekonanie pracowników, że wykonują swoje obowiązki poprawnie, stąd poczucie, iż usprawnienia nie są niezbędne. „Czynnik ludzki” ujawniał się w badaniu jakościowym bardzo silnie, znacznie częściej jako bariera wdrażanych usprawnień (niezależnie od ich rodzaju) niż jako czynnik stymulujący do zmian. Generalnie jednak dało się zauważyć, że w otwartych kulturach organizacyjnych, opartych na zasadzie współdziałania, z silną inspirującą rolą kierownictwa (w tym do przeprowadzania zamierzonych w ramach projektu zmian), czynnik ten miał dużo mniejsze znaczenie.

*Na pewno ktoś będzie się musiał tym zająć. Na pewno nie będzie z tego powodu zbyt zadowolony. Bo to jednak będzie zwiększenie obowiązków. Będzie musiał się tą ankietą, tym monitorowaniem zajmować, robić jakieś analizy. /pracownik, gmina wiejska/*

*To znaczy, ja mówię, ja bym chciała, żeby ludzie jednak byli mimo wszystko bardziej otwarci byli na te projekty. Bo nie są. Już nie mówiąc o tym, że wiadomo, że dziś pieniądz ma ogromną wartość i gdyby zaproponować im za to jakieś tam pieniądze, ja nie mówię o sobie, ale ogólnie o tym, co się mówi wśród ludzi. Bo wiadomo, że i tak, część pracy bierze się do domu. /pracownik, gmina miejska/*

*Ja myślę, że byliśmy trochę przerażeni tym projektem. No były momenty nerwowe, były momenty pracy do późnych godzin nocnych, było ciężko, no było bardzo ciężko momentami. /decydent, urząd marszałkowski, uczestnik projektu/*

*Moderator: Jak sobie pracownicy radzili w połączeniu tych obowiązków?  
Respondent: To było trudne. A jeszcze się nam nałożyły te wszystkie pozostałe rzeczy, no więc było ciężko. Te zespoły zadaniowe, które się pojawiły. No to byli ci najlepsi ludzie, ale też nie dawali czasami rady. /decydent, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

*Może to by było przydatne, tylko to jest dodatkowa praca jeszcze. Ja mam swoje dokumenty, teczki pozakładane, wszystko widzę, co gdzie jest, a tak jeszcze dodatkowa robota. /pracownik, gmina wiejska/*

**Na trwałość i skuteczność wdrażanych usprawnień zarządczych istotny wpływ wydaje się mieć jeszcze jeden czynnik – dominujący szkoleniowy charakter projektów finansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1.** Analiza wniosków o dofinansowanie, a także wywiady pogłębione z odbiorcami wsparcia, pokazują, że szkolenia stanowiły centralny komponent projektów. Podkreślano, że Poddziałanie 5.2.1 dawało możliwość przeszkolenia urzędników na niespotykaną wcześniej skalę (z powodu ograniczeń finansowych). Jednocześnie przypisywano tym szkoleniom bardzo dużą wartość: zarówno „miękkim”, jak i „twardym”, z zakresu prawa (przyczyną zapotrzebowania na szkolenia w większości są częste zmiany legislacyjne). Analiza wniosków o dofinansowanie

<sup>11</sup> Partnerzy mogli mieć udział finansowy w projektach tj. współzarządzać budżetem projektu.

<sup>12</sup> W badaniach jakościowych zdarzały się jednak przypadki symbolicznego wynagradzania pracowników za te zadania z budżetu urzędu.

pokazuje, że szkoleniami obejmowano znaczną część ogółu pracowników – szkoliły się niejednokrotnie niemal całe urzędy.

*Pierwszy raz wykonaliśmy szkolenia, na które nas nigdy nie było stać (...) pierwszy raz pracownicy mogli odbyć szkolenia, które dotyczyły, takiego miękkiego oddziaływania./osoba odpowiedzialna za wdrożenie/decydent, powiat, uczestnik projektu/*

*Myśmy się przygotowywali do tego projektu od 2008 roku. Wiedzieliśmy, co potrzebujemy, wiemy z czego musimy ludzi przeszkolić. No a możliwość napisania tego projektu dała nam taką szansę, że mogliśmy to zrobić szybciej./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska, partner projektu/*

*Wiedzieliśmy że jest taki konkurs. Dobrze było wspomóc część szkoleniową urzędu o takie rzeczy, na które nas nie stać. Ponieważ budżet szkoleniowy jest jaki jest i jak się szuka oszczędności, to się z tego tnie, to na przykład rzeczy miękkie były poza zasięgiem budżetu./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, urząd marszałkowski, wnioskodawca/*

*Dwa lata temu to ten budżet szkoleniowy wynosił piętnaście tysięcy na cały urząd. Tu jest prawie stu pracowników ./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska, uczestnik projektu/*

W niektórych urzędach ujawnił się dysfunkcyjny wpływ tak szeroko zakrojonych, intensywnych działań szkoleniowych na bieżącą pracę urzędu w związku z nieobecnością w tym samym czasie znacznej części pracowników. Takie zjawisko należy lokować po stronie kosztów generowanych przez program, choć trudno jednoznacznie ocenić ich wielkość (na poziomie urzędu i ogólnie interesu publicznego), nie znając rozłożenia „osobogodzin” szkoleniowych w całym okresie trwania projektu.

*Nie przewidzieliśmy, z jakimi zmianami to się będzie wiązało i projekt dotyczył 300 osób, więc ich przeszkolenie w takim cyklu jak mieliśmy, że ludzie wyjeżdżali na tydzień do .... nastęczało trudności. Tu zaczęły się problemy. W momencie przystąpienia nie myślano o trudnościach. Wydawało się, że nie będzie skutków ubocznych. Na tym etapie to nie było problematyczne./decydent, urząd marszałkowski/*

Należy zatem przyjąć, że **głównym źródłem atrakcyjności projektów dla większości urzędów była możliwość uczestnictwa na dużą skalę w szerokiej palecie szkoleń. Możliwość wdrożenia usprawnień o charakterze zarządczym**, objętych niniejszą ewaluacją, musiała mieć - przynajmniej dla części urzędów - **drugorzędne znaczenie**. Zainteresowanie niektórymi z nich było skutecznie stymulowane kryteriami strategicznymi, niekoniecznie odzwierciedlając rzeczywistość, uświadamianą potrzebę urzędów<sup>13</sup>. Nie można też wykluczyć, że motywowane chęcią udziału w szkoleniach urzędy przyjmowały projekty i przewidziane w nich usprawnienia (niektóre nie były angażujące i nie wymagały długoterminowych zobowiązań) wraz „z dobrodziejstwem inwentarza”.

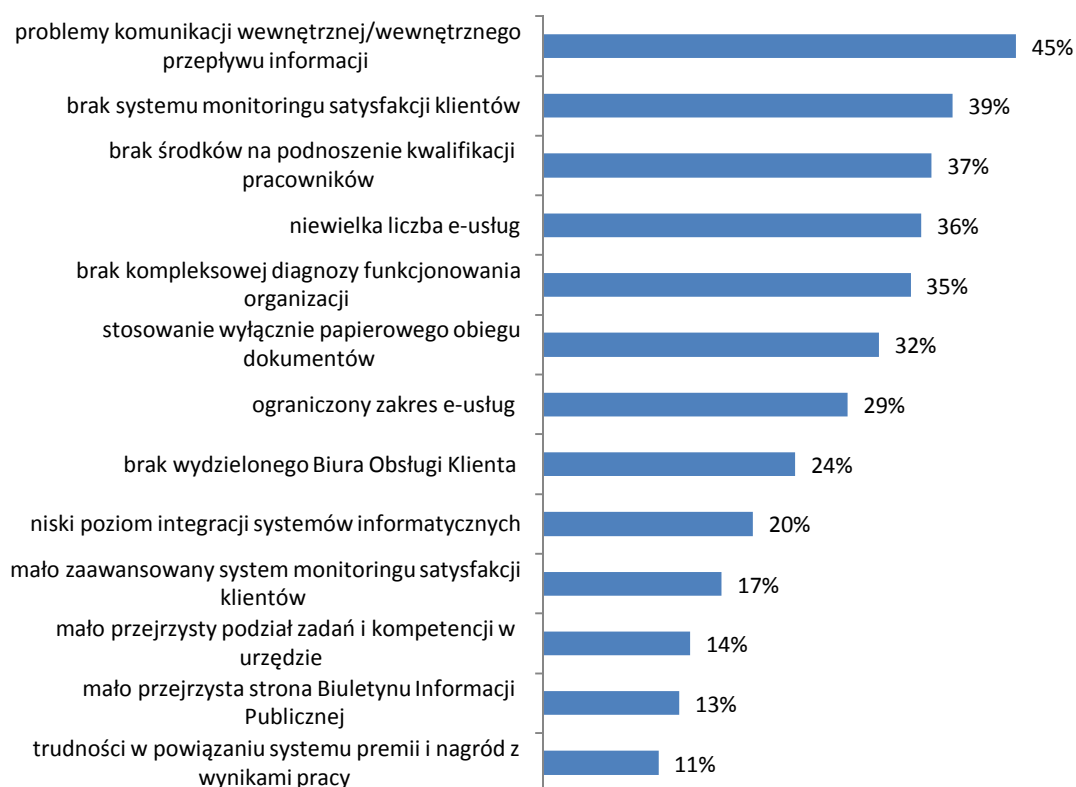
Hierarchia deklarowanych w badaniu ilościowym problemów urzędów, odczuwanych w okresie przed realizacją projektu, nakazywałaby taką hipotezę odrzucić. Pokazuje ona bowiem, że zakres

---

<sup>13</sup> W jednym z konkursów za pomocą kryteriów strategicznych premiowano projekty, w których osiągnano co najmniej sześć z listy przedstawionych rezultatów. Lista ta zawierała wiele z ewaluowanych usprawnień zarządczych: wdrożenie i rozwój systemu zarządzania jakością, stworzenie biura/wydziału obsługi klientów, wdrożenie systemu monitorowania poziomu satysfakcji klientów, wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu na podstawie aktualnych opisów stanowisk, wdrożenia zasad przejrzystości urzędu poprzez publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz opracowanie i wdrożenie/usprawnienie procedury aktualizowania opisu usług świadczonych w JST.

wsparcia – według deklaracji badanych - był dobrze dostosowany do potrzeb i problemów urzędów. Wśród nich najczęściej wskazywane dotyczyły komunikacji wewnętrznej/wewnętrznego przepływu informacji, braku systemu monitoringu satysfakcji lub niskiego zaawansowania tego systemu, braku środków na podnoszenie kwalifikacji, papierowego obiegu dokumentów i niewielkiej liczby e-usług, braku kompleksowej diagnozy organizacji.

Wykres 6. Proszę sięgnąć pamięcią wstecz do okresu przed realizacją projektu i wskazać maksymalnie pięć problemów z poniższej listy, które w tamtym okresie uznawano za najważniejsze problemu urzędu. (N=614)



Źródło: Badanie ilościowe.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że deklaracje te składane były po realizacji projektu, a zatem przeprowadzone projekty i usprawnienia mogły w pewnej mierze uświadamiać urzędom wcześniejsze istnienie pewnych problemów (na pewno mieliśmy też do czynienia z silną tendencją do udzielania odpowiedzi społecznie oczekiwanych, potwierdzających zasadność przyznania udzielonego wsparcia). Wydaje się, że taką diagnozą potrzeb – sformułowaną post factum - urzędy przed realizacją projektu jednak nie dysponowały, na co wskazują opisane wyżej wyniki badań jakościowych, jak również relacjonowane w badaniu ilościowym przesłanki decyzji o udziale w projekcie.

**Decyzja o przystąpieniu do projektu najczęściej bowiem poprzedzana była analizą potrzeb szkoleniowych organizacji (62%), co wynikało z dominacji komponentu szkoleniowego w projektach (w niektórych projektach zbierano z urzędów opis „zapotrzebowania” na szkolenia) oraz konsultacjami z kadrą kierowniczą (ok. 60%). Najrzadziej stosowano bardziej sformalizowane**

**metody oceny organizacji (audyt – 11%, metody typu CAF, PRI – 7%). Wszystkie stosowane metody były najrzadziej udziałem uczestników projektów** (najczęstsze były w tej grupie konsultacje z kierownictwem – 53%). W przypadku urzędów zainspirowanych do udziału w projektach przez inne podmioty decyzja ta mogła być zatem niewystarczająco umotywowana.

#### 4.1.2. Wnioski

Analiza procesów decyzyjnych związanych z udziałem w projektach finansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 wskazuje na istnienie kilku czynników potencjalnie ograniczających trafność oferowanego wsparcia – usprawnień dotyczących modernizacji zarządzania w JST oraz ich trwałość.

Po pierwsze, **zawarty w oficjalnej teorii programu cel: „modernizacja zarządzania” poprzez różnego rodzaju „usprawnienia zarządcze”, z zakładanym pozytywnym efektem w postaci wzrostu „jakości świadczonych usług”** (m.in. ich terminowości i efektywności kosztowej) i pobudzenia dalszych wysiłków modernizacyjnych, **nie jest szeroko podzielany przez urzędy będące odbiorcami wsparcia. Perspektywa urzędów JST zdominowana jest przez motywacje pragmatyczne (swoiście rozumianej gospodarności) i finansowe (dotacja jest sposobem obniżenia kosztów lub uzupełnienia budżetu). Jeśli zaś oczekuje się od dotacji konkretnych rezultatów, to dotyczą one w pierwszej kolejności obszaru podnoszenia kwalifikacji pracowników poprzez szkolenia, a nie - analizowanych w niniejszej ewaluacji - „usprawnień zarządczych”.** Okoliczności te mają wpływ na rzeczywistą trwałość i skuteczność usprawnień zarządczych wdrażanych w ramach projektów, w wielu przypadkach niejako „przy okazji” (wiele JST uczestniczyło w projektach 5.2.1 z innych powodów aniżeli oczekiwana modernizacja zarządzania). Niepełne respektowanie przez urzędy celów interwencji wpływało na obniżenie trafności, użyteczności i trwałości realizowanych wdrożeń modernizacyjnych. **Rekomendowane jest w związku z tym zbudowanie w JST świadomości potrzeby modernizacji zarządzania i umiejętności diagnozowania potrzeb modernizacyjnych poprzez odpowiednie działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne skierowane do kierowników i pracowników JST.** Działania te powinny dotyczyć takich obszarów, jak: znaczenie jakości zarządzania dla prawidłowego funkcjonowania urzędu, sposoby oceny jakości zarządzania, narzędzia służące poprawie jakości zarządzania i oferowane instrumenty wsparcia w zakresie modernizacji zarządzania (w ramach Poddziałania 5.2.1). Działania te powinny poprzedzać ogłaszanie kolejnych konkursów w ramach Poddziałania 5.2.1. W ten sposób najpierw przyszłym beneficjentom zostanie zakomunikowany zasadniczy cel interwencji, a następnie zostaną zaoferowane środki służące jego realizacji. Skłonienie JST do uwzględniania w swoich motywach uczestnictwa w projektach powodów bezpośrednio związanych z modernizacją zarządzania będzie miało kapitalne znaczenie dla poprawy efektywności wydatkowanych na ten cel środków.

Po drugie, w objętych ewaluacją konkursach **typ beneficjenta zdefiniowano szeroko.** Mogły nimi być jednostki samorządu terytorialnego, związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego lub inne podmioty<sup>14</sup>. Wskutek takich rozstrzygnięć **większość odbiorców wsparcia (ok. 90%) pełniła w projektach rolę partnera** (w projektach realizowanych w partnerstwie) **lub uczestnika projektu realizowanego przez inny podmiot. Wyniki badania pokazują, że takiej formule uczestnictwa**

<sup>14</sup> W konkursie 2/POKL/5.2.1/2009 zapisy te sformułowano bardziej rygorystycznie, wprowadzając wymóg posiadania partnera w postaci jednostki samorządu terytorialnego przez wnioskodawców innych niż JST.

w projektach towarzyszył brak odpowiedniej refleksji JST nad zasadnością oferowanego im – zwykle przez zewnętrzną instytucję – wsparcia. Rola JST w projekcie jest główną determinantą nie tylko jakości przygotowania do udziału w projekcie, ale także najważniejszym predyktorem zaangażowania JST i jego kierownictwa w realizację rozwiązań projektowych oraz jakości wdrożenia (jak wynika z dalszych rozważań w niniejszym raporcie, zakładane efekty projektów były znacznie częściej udziałem JST będących liderami projektów lub samodzielny wnioskodawcami).

Wyniki badania pokazują, że **dla wzrostu trafności, użyteczności i trwałości wdrażanych usprawnień zarządczych konieczne jest zwiększenie zaangażowania kierownictwa JST w proces decyzyjny związany z udziałem w projekcie oraz wzrost odpowiedzialności kierownictwa za proces wdrożeniowy i jego rezultat.** Marginalizowanie roli JST w pełnionych projektach w naturalny sposób ograniczało to zaangażowanie i odpowiedzialność. **W kolejnych konkursach w ramach Poddziałania 5.2.1 beneficjentami powinny zatem być jednostki samorządu terytorialnego – samodzielnie lub w partnerstwie z innymi podmiotami (bez ograniczeń).**

Zakładane efekty modernizacji zarządzania w JST mogą wystąpić jedynie w wyniku odpowiedniego zaangażowania samych JST. Inne podmioty (spoza JST) mogą istotnie wspomóc proces modernizacji (sprofilować zainteresowania, dostarczyć wiedzy, narzędzi, zapewnić obsługę realizacyjną, itp.), ale nie mogą JST zastąpić. W praktyce bowiem tego rodzaju (zewnętrzni wobec JST) „beneficjenci pomocy” mają, w pewnym przynajmniej zakresie, inne własne cele aniżeli cele JST – ostateczni odbiorcy wsparcia. Dlatego też **kluczowe jest zapewnienie maksymalnej podmiotowości uczestniczących w projektach JST. Tym samym w każdym projekcie nastawionym na doskonalenie zarządzania w JST ma szansę wystąpić niezbędny dla sukcesu projektów element samodoskonalenia.**

Po trzecie, realizowane w ramach Poddziałania 5.2.1 **projekty, w ramach których wdrażano objęte ewaluacją „usprawnienia zarządcze”, stanowiły kompleks różnorodnych działań, posiadających różnorodne cele.** Kształt projektów wynikał z zapisów dokumentacji konkursowej, która bardzo szeroko definiowała zakres wsparcia. Do różnorodności podejmowanych działań skłaniało także przyjęte w jednym z konkursów kryterium strategiczne premiujące projekty, w których osiągnano co najmniej sześć z listy przedstawionych rezultatów. Lista ta zawierała wiele z ewaluowanych usprawnień zarządczych<sup>15</sup>. W efekcie **zakres tematyczny wielu projektów był bardzo szeroki. Centralnym ich komponentem były jednak zawsze szkolenia** i w taki sposób były one postrzegane przez JST. **Analizowane usprawnienia zarządcze stanowiły uzupełnienie komponentu szkoleniowego i miały dla JST drugorzędne znaczenie. Rekomendowane jest zatem ukierunkowanie kolejnych konkursów w ramach Poddziałania 5.2.1 na modernizację zarządzania w administracji samorządowej poprzez ograniczenie typów dofinansowanych operacji do określonych „usprawnień zarządczych”, czyniąc z nich główny bądź jeden z głównych celów dofinansowanych projektów<sup>16</sup>.**

<sup>15</sup> Wdrożenie i rozwój systemu zarządzania jakością, stworzenia biura/wydziału obsługi klientów, wdrożenie systemu monitorowania poziomu satysfakcji klientów, wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu na podstawie aktualnych opisów stanowisk, wdrożenie zasad przejrzystości urzędu poprzez publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz opracowanie i wdrożenie/usprawnienie procedury aktualizowania opisu usług świadczonych w JST.

<sup>16</sup> Chociaż zrealizowanego badania ewaluacyjnego nie można uznać za diagnozę potrzeb modernizacyjnych samorządów, to jego wyniki sugerują, że spośród analizowanych obszarów usprawnień deklarowane przez JST i nie zaspokojone

Ukierunkowanie kolejnych konkursów na usprawnienia zarządcze spowoduje trafniejszą selekcję odbiorców wsparcia i podniesie jakość realizowanych projektów<sup>17</sup>, przekładając się na większą użyteczność i trwałość wdrażanych rozwiązań.

---

(interwencją w ramach Poddziałania 5.2.1) potrzeby dotyczą w pierwszej kolejności informatyzacji usług publicznych i wdrażania elektronicznego obiegu dokumentów.

<sup>17</sup> W analizowanych konkursach ocena merytoryczna wniosku o dofinansowanie dotyczyła całego projektu jako kompleksu różnorodnych działań. Przegląd wniosków o dofinansowanie pokazuje, że poddane ewaluacji usprawnienia zarządcze były często we wnioskach jedynie wzmiankowane, bez opisu sposobu ich wdrażania i zakładanych ich rezultatów.

## 4.2. Usprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

### 4.2.1. Wyniki badania

Usprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi realizowane były tylko w ramach projektów konkursu 2/POKL/5.2.1/2009. W konkursie tym jednym z premiowanych rezultatów projektów (za pomocą kryteriów strategicznych) było „wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr, opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu, na podstawie aktualnych opisów stanowisk”. Premiowanie tego rodzaju wdrożenia za pomocą kryteriów strategicznych skutecznie pobudzało zainteresowanie nim wnioskodawców.

Jak pisze K. Lisiecka i T. Papaj, podstawowym celem budowania modeli kompetencyjnych jest porównanie i ocena rzeczywistych zestawów kompetencji posiadanych przez pracowników ze strukturami kompetencji opisującymi wymagania pracy, a na tej podstawie planowanie działań na przyszłość. Kompetencje, grupowane w zestawy odpowiednie dla konkretnych stanowisk organizacyjnych, noszą nazwę profili kompetencyjnych. Porównywanie profilu kompetencyjnego stanowiska z profilem kompetencyjnym pracownika pozwala na zidentyfikowanie luk kompetencyjnych<sup>18</sup>.

Niwelowanie luk może odbywać się przy pomocy działań rozwojowych, będących wynikiem analizy poziomów<sup>19</sup>:

- organizacyjnego, w zakresie definiowania kompetencji ogólnych, wymaganych od wszystkich pracowników;
- indywidualnego, w zakresie definiowania potrzeb dla rozwoju kompetencji wymaganych od poszczególnych pracowników lub grup pracowników;
- zawodowego, w zakresie definiowania potrzeb dla rozwoju kompetencji wymaganych do wykonywania określonej pracy.

Analiza luk kompetencyjnych może zostać wykorzystana w urzędach administracji publicznej w zakresie<sup>20</sup>:

- rekrutacji (wymogi stanowiskowe na stanowiska urzędnicze);
- oceny pracowników (okresowe oceny pracowników samorządowych);
- rozwoju (ścieżka kariery – osiąganie określonych poziomów kompetencji w określonym czasie np. od jednej oceny pracownika do następnej; audyt kompetencji pozwala, po zatwierdzeniu przez kadrę kierowniczą wymaganych poziomów realizacji kompetencji na poszczególnych stanowiskach pracy, określić tzw. lukę kompetencyjną);
- wynagrodzeń (kształtowanie wynagrodzeń; oprócz tzw. siatki płac pracowników samorządowych, dodatkowo stosuje się jeszcze np. kompetencje różnicujące – są to czynniki wyróżniające wyjątkowych i przeciętnych pracowników).

<sup>18</sup> K. Lisiecka, T. Papaj, *Modele kompetencyjne instrumentem zarządzania personelem w urzędach administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 2, s. 46-47.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 48

We wszystkich projektach w ramach Poddziałania 5.2.1 zakładających realizację usprawnień z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi przewidziano - dokładnie tak, jak to sformułowano w dokumentacji konkursowej - „wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych na podstawie aktualnych opisów stanowisk pracy”. Znamienne jest, że **potrzeba realizacji tego rodzaju usprawnienia ujawniła się tylko w konkursie, w którym było ono premiowane za pomocą kryteriów strategicznych. Wskazuje to na relatywnie niską rangę tego wdrożenia w hierarchii potrzeb modernizacyjnych urzędów i jednocześnie na mechanicystyczny sposób kształtowania się zakresu wsparcia pod wpływem odgórnie formułowanych preferencji, a nie zdiagnozowanych i uświadomionych potrzeb urzędów.** Relatywnie niską rangę potrzeb w zakresie rozwoju systemu zarządzania kadrami potwierdza fakt, że wśród deklarowanych problemów urzędu (przed realizacją projektu) nad problemami wskazującymi na potrzebę systemowych rozwiązań w zakresie HR dominuje zdecydowanie brak środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji pracowników<sup>21</sup>.

**W badanej grupie odbiorców wsparcia system rozwoju kompetencji kadr wdrożyło 50 urzędów, co stanowiło 8% ogółu badanych projektów. Na realizację takiego usprawnienia częściej decydowały się urzędy będące samodzielnymi wnioskodawcami lub – w przypadku projektów partnerskich – liderami projektów (24%)<sup>22</sup>.** Jeśli zatem składaniu wniosku towarzyszył głębszy namysł ze strony urzędu i analiza potrzeb (należy założyć, że były one częściej udziałem samodzielnych wnioskodawców i liderów projektów), potrzeba zmian systemowych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi była bardziej odczuwana.

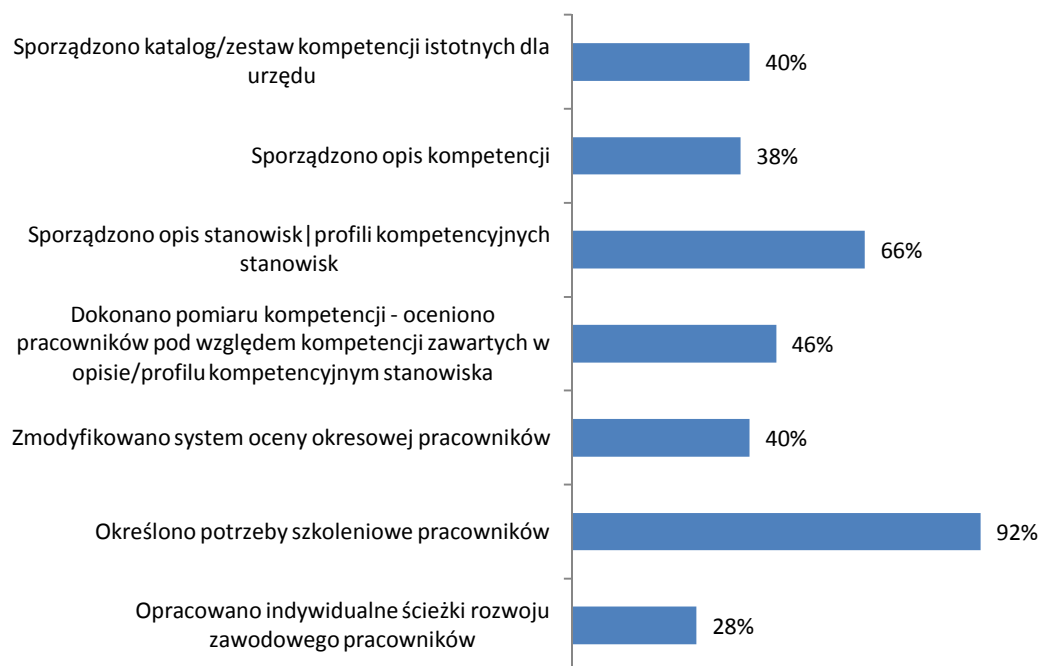
---

<sup>21</sup> Na trudności w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi wskazało od 11% do 24% urzędów (najczęściej mówiono o mało zaawansowanej ocenie i trudnościach w powiązaniu systemu premii i nagród z wynikami pracy).

<sup>22</sup> W konsekwencji wśród wdrażających system rozwoju kompetencji kadr 38% stanowią liderzy projektów lub samodzielni wnioskodawcy, co ponad trzykrotnie przekracza analogiczny odsetek dla całej próby urzędów.



Wykres 7. Czy w ramach działań związanych z opracowaniem systemu rozwoju kompetencji kadr w urzędzie:...? (N=50)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Najbardziej popularne i korespondujące ze specyfiką projektów 5.2.1 było działanie względnie proste – określenie potrzeb szkoleniowych pracowników (92%).** Wyniki pokazują, że identyfikacja potrzeb szkoleniowych pracowników mogła być dokonywana na potrzeby selekcji szkoleń planowanych w ramach projektu, a niekoniecznie na potrzeby określenia długofalowej polityki szkoleniowej:

- ❑ W 80% projektów potrzeby szkoleniowe określono w wyniku badania pracowników (rzadziej stosowano bardziej zaawansowane podejścia typu: analiza luk kompetencyjnych – 39% czy analiza potrzeb organizacji – 33%).
- ❑ W 87% projektów, w których określono potrzeby szkoleniowe, podjęto działania z zakresu doskonalenia zawodowego, najczęściej były to szkolenia zewnętrzne (90%, co uzasadnia wyżej sformułowaną hipotezę, że oddziaływały tu bieżące potrzeby związane z projektem), rzadziej – szkolenia wewnętrzne i studia podyplomowe (ok. 50%).
- ❑ Rzadziej sięgano do działań opartych na samodoskonaleniu (30%), mentoringu i coachingu (15%) i innych (13%).
- ❑ Zakres tych działań był bardzo szeroki – w 81% projektów uczestniczyła w nich co najmniej połowa pracowników na stanowiskach urzędniczych, w tym w ok. 50% projektów – wszyscy (co także potwierdza wyżej sformułowaną hipotezę).

Niezależnie od tego, czy analiza potrzeb szkoleniowych miała charakter działania doraźnego, wykonywanego w związku z koniecznością opracowania listy szkoleń na potrzeby działań projektowych, czy też służyła ona wyznaczeniu priorytetów szkoleniowych w dłuższej perspektywie, miała ona dużą wartość dla urzędów. Badania jakościowe pokazały bowiem, że polityka urzędów

w tym zakresie kształtuje się w sposób nieuporządkowany i pozbawiony koniecznego „osadzenia” w potrzebach organizacji. Głównymi decydentami są zgłaszający swoje potrzeby szkoleniowe pracownicy i przyzwalający na nie lub nie (podstawą tego przyzwolenia są często względy finansowe) formalni kierownicy jednostek lub kadra zarządzająca. „Żywiołowemu” sposobowi kreowania polityki szkoleniowej sprzyja bogata oferta szkoleń zewnętrznych, często nieodpłatnych (urzędy mówią wręcz o problemie z wyborem szkoleń, często bowiem w różnych miejscach toczą się różne szkolenia, równie interesujące). **Dokonywana w ramach projektu sformalizowana** (bo to przede wszystkim wydaje się ją odróżniać od wcześniejszych rozwiązań) **ocena potrzeb szkoleniowych – nawet jeśli nadal bazowała na woli pracowników wyrażonej w specjalnym badaniu – przynosiła zdaniem przedstawicieli urzędów bardzo pozytywne rezultaty.**

*Pracownicy szkolenia wyszukiwali sobie sami, czyli nie było takiego przeglądu, co jest pracownikom potrzebne, tak? Jakie szkolenia są potrzebne, no nie było takiego podziału, nie było takiego planu szkoleń, nie było budżetu./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

*Moderator: A jakieś szkolenia są wam potrzebne?*

*Respondent: Jak mam potrzebę, to jadę na jakieś szkolenie.*

*Moderator: Sam pan ich szuka?*

*Respondent: Non stop jakieś szkolenia przychodzą faksem czy tam mailowo, dzwonią, pytają się te firmy szkoleniowe, jak coś podpasuje, to się będzie, też zależy jakie koszty są, jak wysokie, to się nie jeździ. /pracownik, gmina wiejska/*

**Stosunkowo często (66%) w ramach projektów dofinansowanych z Poddziałania 5.2.1 opracowywano opisy stanowisk/profilu kompetencyjnych stanowisk** (częściej działania takie podejmowali samodzielni wnioskodawcy bądź liderzy projektów partnerskich – 95%). W około połowie przypadków tworzono nowy standard opisu (45%).

Jednak **właściwa analiza luk kompetencyjnych** – sugerowana w dokumentacji konkursowej Poddziałania 5.2.1 – **polegająca na pomiarze u pracowników poziomu kompetencji wchodzących w skład opisu/profilu stanowiska i porównaniu go z poziomem kompetencji oczekiwanych, miała miejsce rzadziej (46%)**. Jeśli była realizowana, to również oceniano ją bardzo korzystnie, zwłaszcza w obszarze wpływu na zarządzanie potrzebami szkoleniowymi.

*(Udział w projekcie) ... zmusił nas do przejrzenia luk kompetencyjnych, do weryfikacji kart opisu stanowisk, do badań, jakie luki kompetencyjne mamy wśród urzędników i do zaprojektowania szkoleń. Nie szkoleń na życzenie, tylko wedle potrzeb./decydent, urząd marszałkowski/*

Na modyfikację systemu oceny okresowej zdecydowało się 40% JST. Działanie to było częściej realizowane w większych JST - wśród urzędów zatrudniających więcej niż 100 osób system oceny okresowej zmodyfikowało 78% badanych. W 71% projektów działanie to było zintegrowane z opracowywanymi opisami stanowisk/profilu kompetencyjnych. Nowym elementem systemu oceny wydają się być przede wszystkim zmodyfikowane arkusze oceny pracowników, uwzględniające nowe zestawy kompetencji – stanowiły one podstawę oceny w 94% JST. Pozostałe składowe systemu oceny nie zawierają elementów nowości: oceny pracownika dokonuje jego bezpośredni przełożony (82%), ale też dosyć często kierownik jednostki – 47%. Oceniane są niemal zawsze wiedza, umiejętności i cechy pracownika (ok. 100%), ale też wyniki pracy/wskaźniki efektywności (65%). Ważną metodą oceny jest także swobodna rozmowa z przełożonym (71%). Pewnym novum dla niektórych badanych urzędów mogło być wprowadzenie elementu samooceny (35%).

Najmniej popularne były projekty o stosunkowo wysokim poziomie trudności - na opracowanie indywidualnych ścieżek rozwoju pracowników zdecydowało się 28% JST. Były to najczęściej urzędy gmin miejskich (50%) oraz reprezentujące powiaty (43%). Powszechna w ramach projektów analiza potrzeb szkoleniowych stosunkowo rzadko znajdowała zatem bardziej zaawansowane zastosowania. Niektóre urzędy objęte badaniami jakościowymi deklarowały zamiar dalszego rozwijania wprowadzonych rozwiązań i wypracowania – po dokonaniu w ramach projektu opisu stanowisk i oceny pracowników – indywidualnych ścieżek rozwoju.

*Diagnoza kompetencji, była ostatnio ocena w całym urzędzie, kompetencje zostały zdiagnozowane i dostaliśmy takie pajączki, gdzie mamy te kompetencje porządne i jak wyszły. Teraz należałoby coś z tym zrobić, zaproponować ścieżki rozwoju, być może tak będzie./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, urząd marszałkowski/*

Należy założyć, że **urzędy wdrażające usprawnienia związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi były stosunkowo słabo przygotowane do ich realizacji**. Z jednej strony, rzadko miały wcześniejsze doświadczenia ze stosowaniem innych narzędzi zarządzania kadrami niż rozwiązania ustawowe (co piąty). Z drugiej strony, tylko co w dziesiątym urzędzie decyzja o projekcie była poprzedzona analizą potrzeb urzędu (w pozostałych prowadzono często jednak konsultacje w gronie kierownictwa). Kształt wdrażanych rozwiązań musiał się zatem dookreślać w trakcie realizacji projektu. W co trzecim projekcie miało to miejsce we współpracy z podmiotami/ekspertami zewnętrznymi, którzy byli zaangażowani do realizacji zadań związanych z wdrażaniem rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.

Zróżnicowana jest sytuacja urzędów w zakresie użytkowania wdrożonych rozwiązań. **W codzienne funkcjonowanie urzędów najlepiej wpisał się system oceny okresowej, wprowadzony zarządzeniem kierownika jednostki w 85% instytucji. Nieco mniej trwałym rozwiązaniem okazały się opisy stanowisk pracy/profilu kompetencyjnych**. Jedynie w 55% urzędów wprowadzono je w życie zarządzeniem kierownika jednostki, 27% JST kontynuuje prace nad opisami i zamierza wprowadzić je w życie w 2012 lub 2013 roku (dotyczy to zwłaszcza dużych urzędów, zatrudniających powyżej 100 osób). Jednak prawie co piąty urząd nie wprowadził w życie opisywanego rozwiązania i nie potrafi wskazać przewidywanego horyzontu czasowego tego wdrożenia.

Rozwiązania związane z badaniem potrzeb szkoleniowych wprowadzono w życie zarządzeniem kierownika jednostki w 55% JST, w 33% nie wymagały one takiego zarządzenia. Wydaje się jednak, że w przypadku tych rozwiązań trudno mówić o ich zamierzonej trwałości – w wielu urzędach działania te prowadzone były bezpośrednio na użytek projektu (wyboru szkoleń), w związku z czym nie musiały mieć charakteru powtarzalnej procedury.

Stosowanie wypracowanych rozwiązań nie jest więc powszechne. Jeśli zaś są one wykorzystywane, to najczęstszym ich przeznaczeniem jest ocena pracowników (85%), co nie zaskakuje biorąc pod uwagę fakt, że wdrażane usprawnienia często dotyczyły właśnie tego obszaru. Ponadto to właśnie systemowi oceny miały najczęściej służyć opracowywane opisy stanowisk pracy/profilu kompetencyjnych (85%). Drugim najważniejszym obszarem zastosowań wdrożonych rozwiązań jest rekrutacja pracowników (76%). Potwierdza się więc obserwacja, że rzadko działania projektowe związane z systemem rozwoju kompetencji kadr dotyczyły doskonalenia zawodowego – mimo tego, że często były one ukierunkowane na system oceny, który zasadniczo powinien być z nim

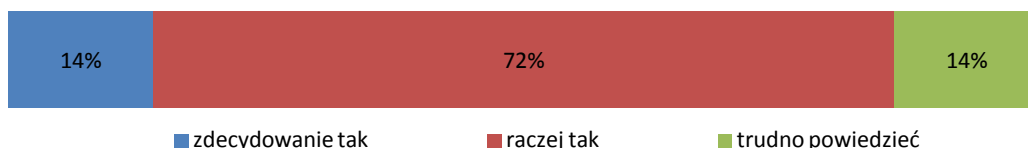
zintegrowany. Rzadko opracowywano zatem system indywidualnych ścieżek zawodowych (28%), relatywnie rzadko też opracowane opisy stanowisk pracy miały służyć stworzeniu planów rozwoju zawodowego pracowników (55%). Pokazuje to, że **realizowane działania nie stanowiły zintegrowanego systemu zarządzania kompetencjami, zgodnie z oczekiwaniem sformułowanym w dokumentacji konkursowej oraz zasadami prowadzenia bilansu kompetencyjnego.**

Wprowadzone rozwiązania stosunkowo rzadko były modyfikowane po zakończeniu projektu (20%). Nieliczna grupa urzędów zamierza je też modyfikować w najbliższym czasie (16%). Specyfika prowadzonych działań może powodować, że raz wypracowane zachowują one względną stabilność przez dłuższy okres czasu (np. opis stanowisk, system oceny okresowej).

Zmianom wprowadzającym w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi towarzyszyła skierowana do pracowników akcja informacyjna. W większości urzędów (84%) o zmianach poinformowano wszystkich pracowników. W około połowie (46%) miały miejsce szkolenia dotyczące wdrażanych zmian.

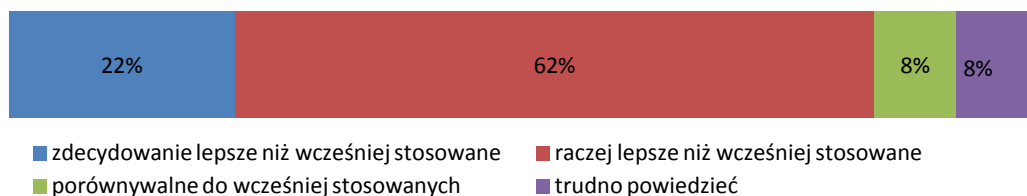
Wyniki badania ilościowego pokazują, że wdrożone rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi spotykają się z dużym stopniem akceptacji, zarówno ze strony pracowników, jak i kierownictwa, chociaż rzadko jest to zdecydowana akceptacja czy dostrzeganie wyraźnej przewagi nowych rozwiązań nad wcześniej stosowanymi. Studia przypadku, w szerszym zakresie uwzględniające bezpośrednią opinię pracowników będących użytkownikami wypracowanych rozwiązań, pokazują jednak, że większość użytkowników postrzega je za lepsze niż wcześniej stosowane i dostrzega ich pozytywny wpływ na wykonywanie codziennych obowiązków.

Wykres 8. Czy wdrożone w ramach projektu rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi spotykają się obecnie z akceptacją pracowników? (N=50)



Źródło: Badanie ilościowe.

Wykres 9. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia wdrożone rozwiązania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi na tle wcześniej stosowanych rozwiązań? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej wdrożone rozwiązania są:...? (N=50)

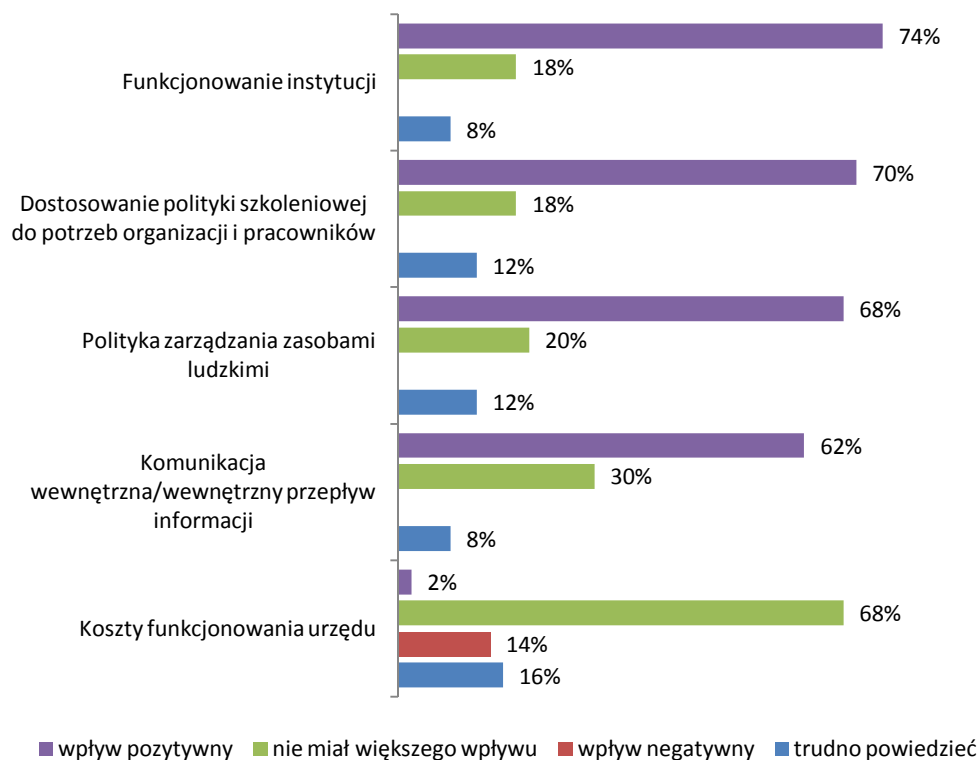


Źródło: Badanie ilościowe.

Zasadniczo pozytywna jest również ocena wpływu wdrożonych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi na działanie organizacji. **Większość uczestników badania ilościowego (62% - 74%) odnotowało pozytywne zmiany w obszarze ogólnego funkcjonowania instytucji, dostosowania polityki szkoleniowej do potrzeb organizacji<sup>23</sup>** (istnieje jednak ryzyko, że działanie to mogło mieć charakter incydentalny, ściśle związany z realizowanym projektem), **polityki zarządzania zasobami ludzkimi i komunikacji wewnętrznej**. Od 18% do 30% nie odnotowało jednak żadnych zmian. Pozytywnym faktem jest, że nie zarejestrowano negatywnych efektów ubocznych realizowanych usprawnień. Należy jednak pamiętać, że niektóre urzędy pozostają w początkowej fazie użytkowania wdrożonych rozwiązań (70% zakończyło projekty w 2012 roku).

<sup>23</sup> Istnieje jednak ryzyko, że działanie to mogło mieć charakter incydentalny, ściśle związany z realizowanym projektem.

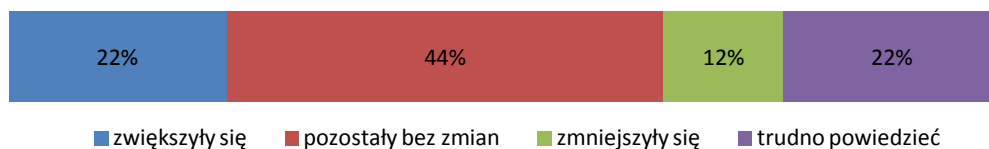
Wykres 10. Jak Pan(i) ocenia wpływ opracowanego w ramach projektu systemu rozwoju kompetencji kadr na następujące obszary? (N=50)



Źródło: Badanie ilościowe.

Zróznicowany jest wpływ dofinansowania na wysokość środków przeznaczanych z budżetu instytucji na podnoszenie kwalifikacji pracowników po zakończeniu projektu. Zazwyczaj nie notowano zmian – wydatki pozostawały na tym samym (w większości niskim) poziomie. Jedynie w co piątym urzędzie projekty stymulowały do wzrostu nakładów na szkolenia, a w 12% pozwoliły ograniczyć wydatki na szkolenia.

Wykres 11. A czy po zakończeniu realizacji projektu środki wydatkowane z budżetu Pana(i) instytucji na podnoszenie kwalifikacji pracowników w porównaniu z okresem sprzed rozpoczęcia projektu...? (N=50)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Badania jakościowe potwierdzają istnienie tych dwóch strategii wykorzystywania dotacji na szkolenia: w niektórych urzędach świadomie były one traktowane jako sposób na poczynienie oszczędności w budżecie urzędu, w innych (choć działa się to w efekcie wdrażania zaleceń wynikających z zastosowania metody CAF) stymulowały one do zwiększania nakładów na szkolenia.**

#### 4.2.2. Wnioski

System rozwoju kompetencji kadr wdrożyło 8% ogółu badanych JST (N=50). Najczęściej prowadzone działania polegały na określeniu potrzeb szkoleniowych pracowników (92%). Stosunkowo często (66%) w ramach projektów dofinansowanych z Poddziałania 5.2.1 opracowywano opisy stanowisk/profilu kompetencyjnych stanowisk. Pełna analiza luk kompetencyjnych została przeprowadzona w około połowie urzędów (46%). Na modyfikację systemu oceny okresowej zdecydowało się 40% JST. Najmniejszym zainteresowaniem cieszyło się opracowanie indywidualnych ścieżek rozwoju (28% JST).

W codzienne funkcjonowanie urzędów najlepiej wpisał się system oceny okresowej, wprowadzony w życie zarządzeniem kierownika jednostki w 85% urzędów. Mniej trwałym rozwiązaniem okazały się opisy stanowisk pracy/profilu kompetencyjnych - jedynie w 55% urzędów wprowadzono je w życie zarządzeniem kierownika jednostki; 27% JST deklaruje jednak kontynuację prac nad opisami i zamierza wprowadzić je w życie w 2012 lub 2013 roku. Pozostałe urzędy nie potrafiły wskazać horyzontu czasowego wdrożenia.

Rozwiązania związane z badaniem potrzeb szkoleniowych wprowadzono w życie zarządzeniem kierownika jednostki w 55% JST, w 33% rozwiązania te nie wymagały takiego zarządzenia. W wielu urzędach działania te prowadzone były bezpośrednio na użytek projektu (wyboru szkoleń), w związku z czym nie musiały mieć charakteru powtarzalnej procedury.

Najczęstszym przeznaczeniem wypracowanych rozwiązań jest ocena pracowników (85%). Drugim obszarem zastosowań jest rekrutacja pracowników (76%). Relatywnie rzadziej miały one służyć stworzeniu planów rozwoju zawodowego pracowników (55%) i indywidualnych ścieżek rozwoju zawodowego (24%). Chociaż zatem w ramach projektów bardzo często określano potrzeby szkoleniowe pracowników (ściśle na potrzeby projektu), to realizowane działania raczej rzadko były powiązane z długofalową strategią rozwoju zasobów ludzkich w organizacji.

Większość uczestników badania ilościowego (62% - 74%) odnotowało pozytywne zmiany w obszarze ogólnego funkcjonowania instytucji, dostosowania polityki szkoleniowej do potrzeb organizacji, polityki zarządzania zasobami ludzkimi i komunikacji wewnętrznej.

Działania związane z usprawnieniami w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi należy uznać za wdrożenia ważne i potencjalnie mogące przynosić spore korzyści zarówno pracownikom JST, jak i ich klientom. Maksymalną korzyść działania takie dają w sytuacji, gdy są wdrażane kompleksowo, tworząc ciąg powiązanych ze sobą procedur. **Niestety w realizowanych projektach brakowało zazwyczaj takiej kompleksowości – w szczególności rzadko (46%) mieliśmy w nich**

do czynienia z pełną analizą luk kompetencyjnych (oceną pracowników pod względem zestawu zidentyfikowanych kompetencji ważnych dla organizacji). Rzadko też wypracowane rozwiązania przekładały się na wszystkie etapy procesu kadrowego – typowym ich zastosowaniem były obszary rekrutacji i oceny pracowników, rzadko natomiast projektowano działania rozwojowe, mające na celu niwelowanie zidentyfikowanych luk kompetencji. Nie oznacza to oczywiście, że JST nie notowały korzyści z wdrożonych rozwiązań, ale tylko to, iż korzyści te mogłyby być większe.

**Wskazane jest zatem podniesienie wiedzy JST na temat modelu/standardu zarządzania kompetencjami w organizacji** (i innych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, zwłaszcza jeśli miałyby zostać objęte wsparciem w ramach Poddziałania 5.2.1). Rekomendacja ma charakter uniwersalny – dotyczy wszystkich analizowanych rodzajów usprawnień zarządczych (JST nie zawsze zdawały sobie sprawę z modelowego kształtu wdrażanych usprawnień oraz przebiegu wdrożeń, o czym mowa także w kolejnych rozdziałach). **Rekomendowane jest zatem opracowanie dobrych praktyk lub – jeśli to możliwe - standardów wdrażania poszczególnych usprawnień zarządczych** (w opisywanym obszarze badawczym powinny to być standardy zarządzania zasobami ludzkimi). Baza dobrych praktyk i standardów - oprócz funkcji wymiany doświadczeń – służyłaby jako rodzaj „instruktażu” dla JST, prezentującego modelowy sposób wdrożenia poszczególnych usprawnień (można by zawrzeć w niej również informacje o korzyściach danego rozwiązania i zagrożeniach z nim związanych). Ułatwiałaby ona beneficjentom wybór projektów najbardziej odpowiadających ich potrzebom, a także – dzięki dostarczeniu wiedzy na temat przybliżonego kształtu wdrożeń – wzmocniałaby pozycję JST w relacji z partnerami biznesowymi wdrażającymi te rozwiązania. Opracowane dobre praktyki należy opublikować w ogólnodostępnym materiale, np. broszurze informacyjnej i na stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Opracowany materiał miałby wartość uniwersalną, stanowiąc – niezależnie od Poddziałania 5.2.1 – rodzaj poradnika dla JST na temat doskonalenia procesów zarządzania.



### 4.3. Usprawnienia w zakresie obsługi klienta

Obsługa klienta znacząco wpływa na wizerunek oraz postrzeganie każdej instytucji, zarówno prywatnej, jak i publicznej<sup>24</sup>. Standard obsługi klienta to sposób dostarczania usługi przez urząd, dostosowany do potrzeb i oczekiwań klientów. Wprowadzanie standardów obsługi klienta jest powszechną praktyką w polskich urzędach zorientowanych na podnoszenie jakości usług. Standardy obsługi określają zachowania i postawy pracowników wobec klienta<sup>25</sup>. Zasadnicze cele, jakie powinny przyświecać JST we wdrażaniu standardów obsługi klienta, to: zagwarantowanie wysokiej jakości obsługi, ujednoczenie sposobu obsługi klienta, wzrost satysfakcji klienta i poprawa wizerunku jednostki samorządowej.

Jednym z rozwiązań umożliwiających JST zapewnienie standardu obsługi klienta mogą być *karty obywatela/klienta* opracowywane przez urzędy, dla realizowanych przez siebie usług. Są to jednostronne deklaracje ze strony instytucji sektora publicznego, które w odniesieniu do swoich prawnie zastrzeżonych zadań zobowiązują się do zachowania szeregu standardów swoich usług, a następnie publikują te standardy. Istotę karty stanowi obietnica zapewnienia oczekiwanej jakości usług. Składają się na nią 3 elementy: standard usługi zorientowany na klienta, komunikacja, czyli upublicznienie standardu usług, oraz zobowiązanie instytucji publicznej do spełnienia standardu.<sup>26</sup>

Wśród usprawnień wdrażanych w ramach Poddziałania 5.2.1 w zakresie obsługi klienta – oprócz kart usług publicznych - znalazły się także udoskonalenia w zakresie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) oraz uruchomienie biura/punktu obsługi klienta w urzędzie.

#### 4.3.1. Udoskonalenia Biuletynu Informacji Publicznej

**Udoskonalenia Biuletynu Informacji Publicznej należą do tych, które cieszyły się największą popularnością wśród usprawnień z zakresu obsługi klienta i jednocześnie dużym zainteresowaniem wśród ogółu wdrożeń (15%, N=91).** Częściej decydowały się na nie gminy miejskie (24%) oraz urzędy małe, liczące do 20 pracowników (26%). Ku rozwiązaniu temu częściej skłaniały się także urzędy będące liderami projektów lub samodzielnymi wnioskodawcami (29%)<sup>27</sup>.

**Przykład zmian w zakresie BIP, obok systemu rozwoju kompetencji kadr, również pokazuje, że potrzeby samorządów kreowane były w Poddziałaniu 5.2.1 przez zapisy dokumentacji konkursowej.** Pozycja BIP wśród rodzajów dofinansowanych działań w dwóch objętych ewaluacją konkursach: 3/POKL/5.2.1/2008 i 2/POKL/5.2.1/2009, różniła się w sposób istotny. W konkursie z 2008 roku rozwiązania te nie były wzmiankowane, choć możliwe do dofinansowania. W konkursie

<sup>24</sup> *Zbiór dobrych praktyk - wdrożenie standardów zarządzania satysfakcją klienta w 100 urzędach administracji rządowej*, Warszawa, styczeń 2012, s. 5. Publikacja dostępna na stronie [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie\\_zbior.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie_zbior.pdf) z dn. 10-12-2012

<sup>25</sup> *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, Warszawa, luty 2012, s. 9-10. Publikacja dostępna na stronie [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie\\_wytyczne.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie_wytyczne.pdf) z dn. 10-12-2012, s. 108.

<sup>26</sup> *Zarządzanie satysfakcją klienta. Europejski poradnik praktyka*, publikacja w wersji polskiej współfinansowana przez UE w ramach EFS, Warszawa 2008, s. 73-77.

<sup>27</sup> W konsekwencji udział urzędów będących liderami projektów lub samodzielnymi wnioskodawcami wyniósł wśród urzędów doskonalących BIP 25% i był dwukrotnie wyższy niż analogiczny odsetek w całej próbie.

2/2009, opisując jego przedmiot, wprost wspomniano o projektach mających na celu „podnoszenie jakości, zwiększanie dostępności usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej”. Po drugie, kryteria strategiczne premiowały osiągnięcie przez wnioskodawcę określonych rezultatów m.in. w filarze „partycypacja i przejrzystość” w obszarze dobrego rządzenia. Jednym z nich było wdrażanie zasad przejrzystości urzędu poprzez publikowanie danych<sup>28</sup> w Biuletynie Informacji Publicznej. W konsekwencji urzędy wdrażające BIP rekrutują się wyłącznie z naboru z 2009 roku. Przegląd wniosków o dofinansowanie pokazuje, że opis sposobu realizacji usprawnień BIP często wzorowano na zapisach dokumentacji konkursowej (przedstawiając listę sugerowanych do zamieszczenia w BIP danych). **Można sądzić – skoro usprawnienia BIP pojawiały się tylko w tym konkursie, w którym były one premiowane – że postrzegana przez JST ranga tego rodzaju działań jest niska, choć pozytywnym faktem jest, że potrzebę tę częściej dostrzegały urzędy składające wnioski o dofinansowanie.**

Kwestię udoskonalenia Biuletynu Informacji Publicznej rozpoczęto w badaniu od sprawdzenia, czy działania zmierzające do poprawy funkcjonowania strony BIP były poprzedzone jakąkolwiek jej oceną przez zewnętrznych asesorów. W większości przypadków (54%) taka ocena/audyt strony nie miała miejsca. Przeprowadzono ją jedynie w co trzeciej JST (35%), najczęściej korzystały z niej JST z gmin wiejskich (46%). Dla porównania w gminach wiejsko – miejskich z oceny/audytu skorzystało 20%, a w gminach miejskich 36% JST<sup>29</sup>. Trudno zatem powiedzieć, co było w ponad połowie urzędów podstawą ustalenia kierunków zmiany BIP. Być może dysfunkcjonalnie zadziałały tu zapisy dokumentacji konkursowej, które w pewnym sensie taki kierunek zmian wskazywały, określając precyzyjnie rodzaje informacji, które powinny znaleźć się na stronie BIP.

W zdecydowanej większości JST (82%) udoskonalenia polegały na modyfikacji istniejącego portalu BIP. Jedynie w 12% JST opracowano całkowicie nowy portal BIP.

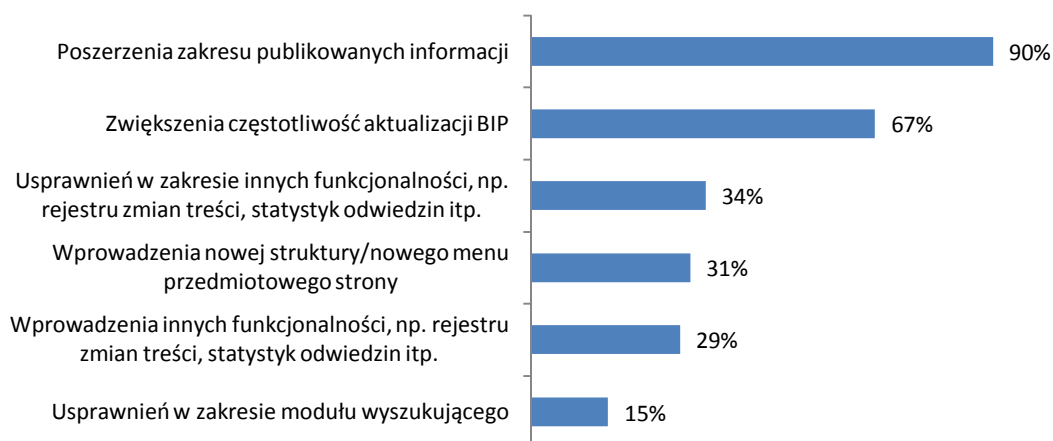
**Jeśli chodzi o rodzaj wprowadzanego udoskonalenia, najczęściej (90%) zmiany polegały na poszerzeniu zakresu publikowanych informacji, a następnie na zwiększeniu częstotliwości aktualizacji BIP (67%). Średnio w co trzeciej JST zmiany dotyczyły usprawnień w zakresie innych funkcjonalności, np. rejestru zmian treści, statystyk odwiedzin itp. (34%) oraz wprowadzenia nowego menu przedmiotowego strony (31%).**

---

<sup>28</sup> Miały to być w szczególności dane zawierające następujące informacje za poprzedni kwartał: wykaz ogłoszonych przetargów z podaniem rozstrzygnięcia: wykonawcy albo dostawcy, zamówienia i ceny wybranej oferty, wykaz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych, którym umorzono podatek z podaniem wielkości umorzenia i rodzaju podatku, wykaz osób, którym przyznano lokale mieszkalne albo socjalne, w przypadku gminy, wykaz wydatków na ogłoszenia płatne w prasie i telewizji, wykaz fundacji i stowarzyszeń, które otrzymały pomoc finansową z JST wraz ze składem ich zarządu, składy rad nadzorczych spółek gminnych, powiatowych albo wojewódzkich, stan zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych, w tym wykaz nowozatrudnionych osób z podaniem stanowiska, daty zatrudnienia i sposobu rekrutacji.

<sup>29</sup> Pominęto rozkład odpowiedzi dla najmniej licznych kategorii: powiatów (N=12) i województwa (N=1).

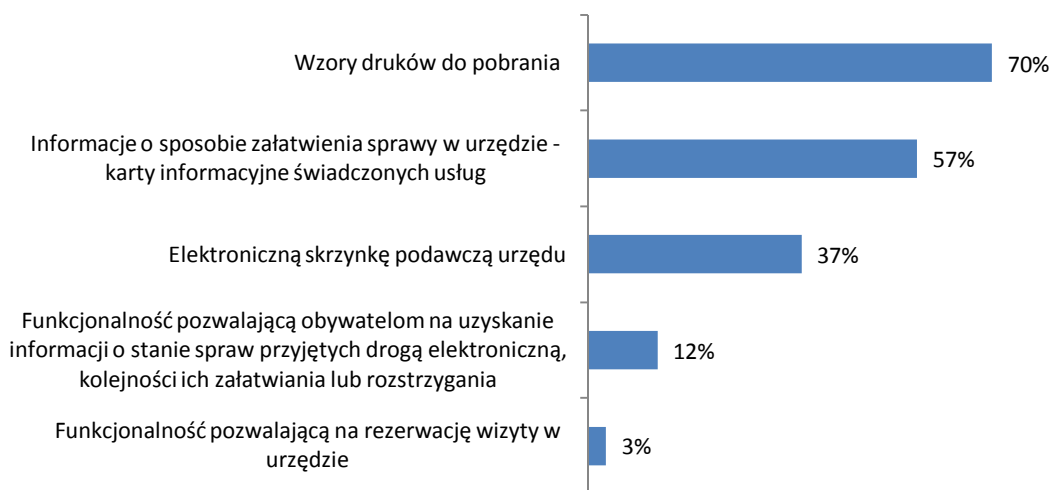
Wykres 12. Czy udoskonalenia BIP dotyczyły:...? (N=91)



Źródło: Badanie ilościowe.

**W 70% JST na stronie BIP umieszczono wzory dokumentów do pobrania, w 57% - informacje o sposobie załatwiania spraw w urzędzie (karty usług publicznych), a w nieco ponad jednej trzeciej urzędów (37%) - elektroniczną skrzynkę podawczą. Znikoma liczba JST (3%) w ramach wprowadzonych udoskonaleń zamieściła funkcjonalność polegającą na rezerwacji wizyty w urzędzie.**

Wykres 13. Czy w ramach wprowadzonych udoskonaleń na stronie BIP urzędu zamieszczono:...? (N=91)



Źródło: Badanie ilościowe.

Korzyścią płynącą z projektu było **organizacyjne uporządkowanie opieki nad BIP – w ramach wprowadzonych zmian często wskazywano osoby odpowiedzialne za aktualizowanie BIP (68%) i określano zakres ich odpowiedzialności (57%). Stosunkowo rzadko jednak wypracowanym rozwiązaniom nadawano kształt formalny, sprzyjający akumulacji wiedzy w organizacji i trwałości wdrożonych rozwiązań – tylko w niemal połowie przypadków ustalono standardy treści publikowanych w BIP (45%) oraz opracowano procedury wprowadzania/aktualizowania informacji**

w BIP (44%). Procedury kontroli jakości opracowano jedynie w 24% JST. Ustalone procedury zostały w większości przypadków spisane – w przypadku JST, które wprowadziły procedury aktualizowania informacji w BIP, procedury spisano w 83% przypadków; w przypadku JST, które wprowadziły procedury kontroli jakości informacji publikowanych w BIP – w 82% przypadków. Najmniej, bo w 54% JST spisano procedury dotyczące standardów treści publikowanych w BIP.

W ponad połowie JST (54%) wprowadzone zmiany skutkowały zwiększeniem zakresu obowiązków niektórych pracowników o opiekę nad BIP. W 15% JST wprowadzone zmiany wymagały zmian w systemie teleinformatycznym obsługującym BIP.

Aktualizacja BIP w 99% JST jest dokonywana na bieżąco. W skład redakcji BIP wchodzi najczęściej cztery osoby lub więcej (36% przypadków). W co piątym JST do redagowania BIP oddelegowane są dwie lub jedna osoba. Opieka nad Biuletynem jest najczęściej wpisana na stałe w zakres obowiązków tych osób – w 48% JST w przypadku niektórych z tych osób, a w 40% w przypadku wszystkich osób odpowiedzialnych za redagowanie BIP. W 65% JST ilość czasu dedykowanego BIP, wpisanego w zakres obowiązków redaktorów, w stosunku do faktycznych zadań związanych z aktualizacją BIP uznano za odpowiednią. W co piątym JST tego czasu jest raczej za mało. Choć urzędy różnej wielkości i różnego typu zgłaszały takie uwagi podobnie często, to wydaje się, że problem może być bardziej dolegliwy w małych urzędach, gdzie opieka nad BIP jest dodatkowym obowiązkiem pracownika.

*Moderator: Jak rozumiem to ten sam człowiek, który zajmował się do tej pory BIP-em, on dalej się zajmuje i on został jakoś wzmocniony innymi osobami?*

*Respondent: On bardzo by chciał, bo on zajmuje się całym urzędem, jakby wszystkimi.*

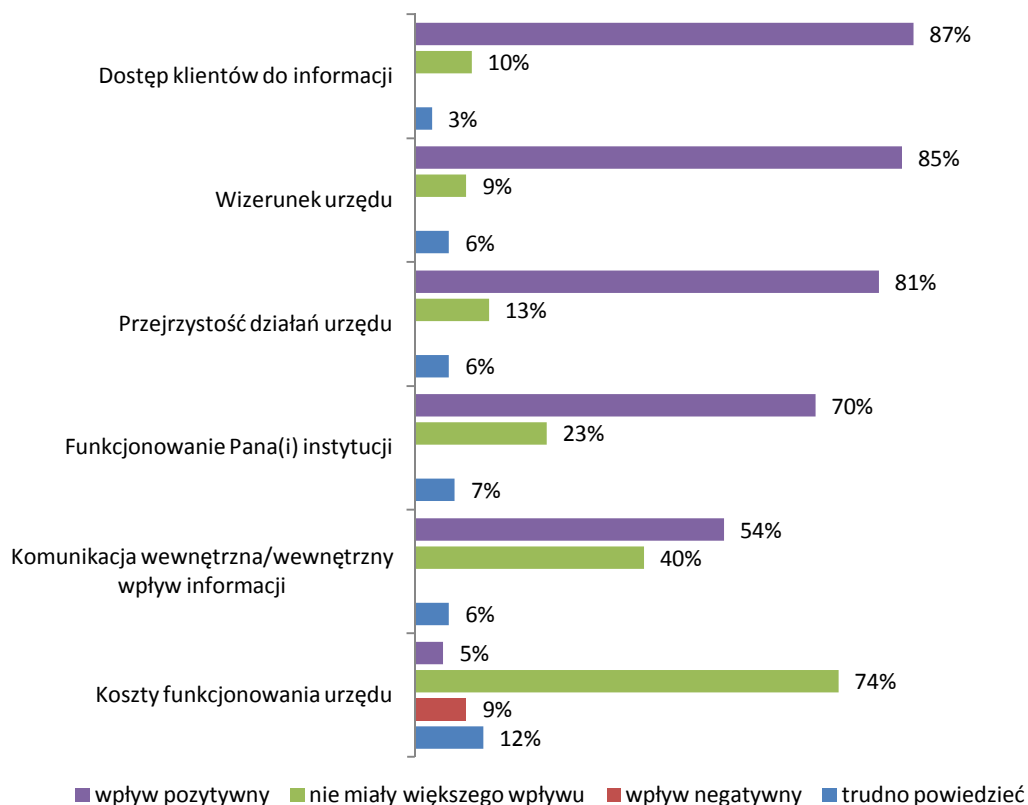
*Moderator: Informatyką?*

*R: Tak, tak, a tu drukarka nie drukuje, bo się tam coś kliknęło gdzieś tam, także to jest dużo pracy, ale na razie tylko jest sam. [osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina wiejska]*

W znacznej części JST (58%) po zakończeniu projektu prowadzono prace związane z udoskonaleniem BIP. Działania te wykraczały poza należące – jak można oczekiwać – do urzędniczej rutyny poszerzanie zakresu publikowanych treści (47%) – wprowadzano zmiany w strukturze menu (23%), ogólnie udoskonalano Biuletyn (15%), poprawiano czytelność i przejrzystość strony (13%).

Analiza oceny wpływu wprowadzanych udoskonaleń BIP na poszczególne obszary funkcjonowania JST pokazuje, że **w opinii większości respondentów udoskonalenia poprawiły przede wszystkim: dostęp klientów do informacji (87%), wizerunek urzędu (85%), przejrzystość jego działań (81%) oraz ogólne funkcjonowanie instytucji (70%)**. W 9% przypadków stwierdzono, że wprowadzone udoskonalenia podwyższyły koszty funkcjonowania urzędu.

Wykres 14. Jak Pan(i) ocenia wpływ udoskonaleń Biuletynu Informacji Publicznej, wprowadzonych w ramach projektu, na następujące obszary? (N=91)



Źródło: Badanie ilościowe.

Opinie uczestników wywiadów jakościowych potwierdzają brak uporządkowania i niekompletność stron BIP (określany jako „chaos”, „bałagan”) w momencie przystępowania urzędów do realizacji projektów i konstruktywny wpływ wprowadzonych udoskonaleń. **Wśród pozytywnych efektów wprowadzenia usprawnień w BIP wymieniano: wprowadzenie jasnego podziału kompetencji, uporządkowanie procedur zamieszczania informacji w BIP i usprawnienie działalności administratora BIP, poszerzenie wiedzy pracowników na temat BIP i wzmocnienie jego rangi, w urzędach, w których przeprowadzono audyt BIP - zapoznanie się z wynikami zewnętrznej oceny przejrzystości strony BIP.**

Generalnie wdrożone w ramach projektu zmiany BIP spotykają się obecnie z akceptacją większości pracowników (90%). Podobnego zdania są również przedstawiciele najwyższej kadry kierowniczej – 84% uczestników badania ilościowego stwierdziło, że kierownictwo ocenia wprowadzone zmiany na korzyść w stosunku do wcześniej stosowanych rozwiązań.

### 4.3.2. Utworzenie Biura Obsługi Klienta

Kolejnym analizowanym usprawnieniem w obszarze obsługi klienta było utworzenie Biura Obsługi Klienta. **W ramach Poddziałania 5.2.1 BOK utworzono w 5% JST (N=28)**. Biuro Obsługi Klienta to kolejne rozwiązanie premiowane w konkursie z 2009 roku za pomocą kryteriów strategicznych. Nie dziwi zatem, że realizatorzy projektów z tego konkursu tworzyli je częściej (8%) niż odbiorcy wsparcia udzielanego w ramach konkursu z 2008 roku (1%). Ponownie analizowana zmiana organizacyjna przedstawiała większe znaczenie dla urzędów będących liderami projektów lub samodzielnymi wnioskodawcami (przeprowadziło ją w tej grupie 18% badanych<sup>30</sup>). Częściej też Biura Obsługi Klienta tworzone w powiatach (8%). **Skala wdrożenia BOK jest jednak niewielka na tle odsetka urzędów wskazujących brak BOK jako problem – 24% (przed przystąpieniem do realizacji projektu).**

Utworzony w ramach projektu BOK pełni najczęściej funkcję ogólnej informacji/”przewodnika” po urzędzie, z ograniczonym zakresem pośrednictwa w załatwianiu spraw klientów. W 96% przypadków do zakresu działań BOK należy także udostępnianie formularzy wniosków, w 86% - pomoc w wypełnieniu takich formularzy.

Wykres 15. Proszę wskazać, które czynności z poniższej listy należą do zakresu działania utworzonego Biura Obsługi Klienta? (N=28)



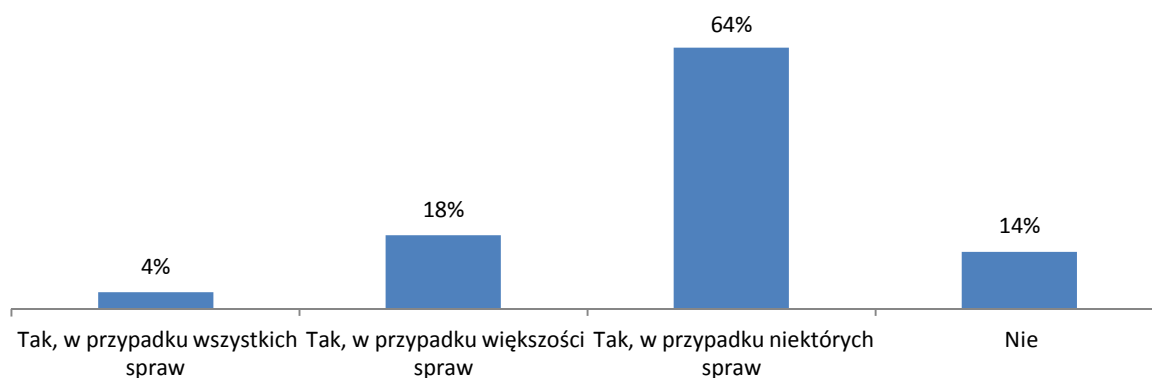
Źródło: Badanie ilościowe.

<sup>30</sup> W konsekwencji aż 50% urzędów, które utworzyły Biuro Obsługi Klienta, to liderzy projektów partnerskich lub samodzielnymi wnioskodawcami (odsetek blisko cztery razy wyższy niż w całej próbie).

W ciągu pierwszego miesiąca po utworzeniu BOK pracowała w nim najczęściej (57%) jedna osoba, w co trzecim BOK (36%) na początku pracowały dwie osoby. Obecnie, zadania w BOK w 64% JST wykonuje jedna osoba, dwie osoby pracują w co czwartym BOK. Średnia liczba pracowników BOK jest więc stabilna od momentu jego utworzenia i wynosi 1,5. Pracownicy BOK pochodzili najczęściej z naboru wewnętrznego (64%). W 89% JST pracownicy BOK odbyli szkolenia z zakresu obsługi klienta, a w 71% JST szkolenia merytoryczne dotyczące określonych obszarów obsługi klienta.

**W strukturze niemal każdego BOK (96%) nie ma wyróżnionych stanowisk dedykowanych różnym rodzajom spraw.** Najczęściej formuła (64%) działania BOK daje klientowi możliwość załatwienia tylko niektórych spraw bez kontaktu z wydziałami merytorycznymi. **Jedynie w 4% przypadków klienci mają możliwość załatwienia w BOK wszystkich spraw.**

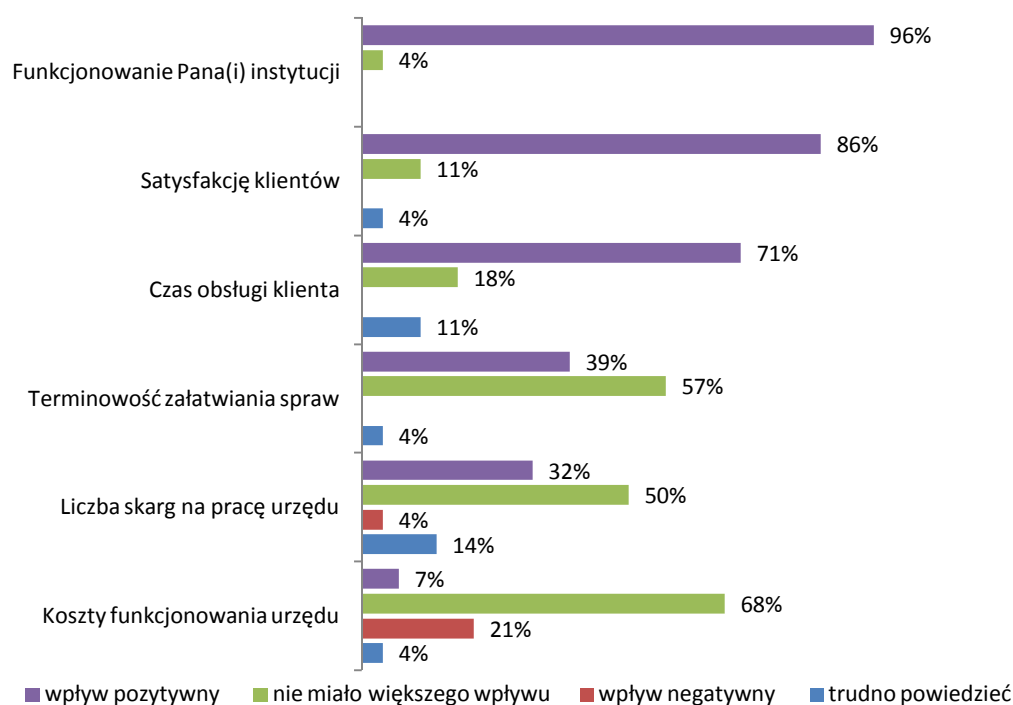
Wykres 16. Czy formuła działania Biura Obsługi Klienta daje klientowi możliwość załatwienia spraw bez kontaktu z wydziałami/referatami merytorycznymi? (N=28)



Źródło: Badanie ilościowe.

Utworzenie BOK miało zdecydowanie pozytywny wpływ na funkcjonowanie instytucji (w 96% przypadkach) oraz satysfakcję jej klientów (86%). W 71% JST skrócił się czas obsługi klienta. W co trzecim JST zmniejszyła się liczba skarg na pracę urzędu. Głównym minusem utworzenia BOK jest wzrost kosztów funkcjonowania urzędu (21% przypadków). Mimo tego w największym stopniu spośród wszystkich wdrażanych usprawnień przynosi ono szybkie i namacalne zmiany w jakości usług.

Wykres 17. Jak Pan(i) ocenia wpływ utworzenia w ramach projektu Biura Obsługi Klienta na następujące obszary? (N=28)



Źródło: Badanie ilościowe.

Utworzenie w urzędzie BOK spotyka się obecnie z dużą akceptacją ze strony pracowników (w 93% urzędów). Również kadra kierownicza pozytywnie ocenia istnienie BOK (w 86% urzędów – według deklaracji uczestników badania ilościowego - kierownictwo uważa, że jest to rozwiązanie lepsze niż wcześniej stosowane).

#### 4.3.3. Procedura aktualizacji kart usług

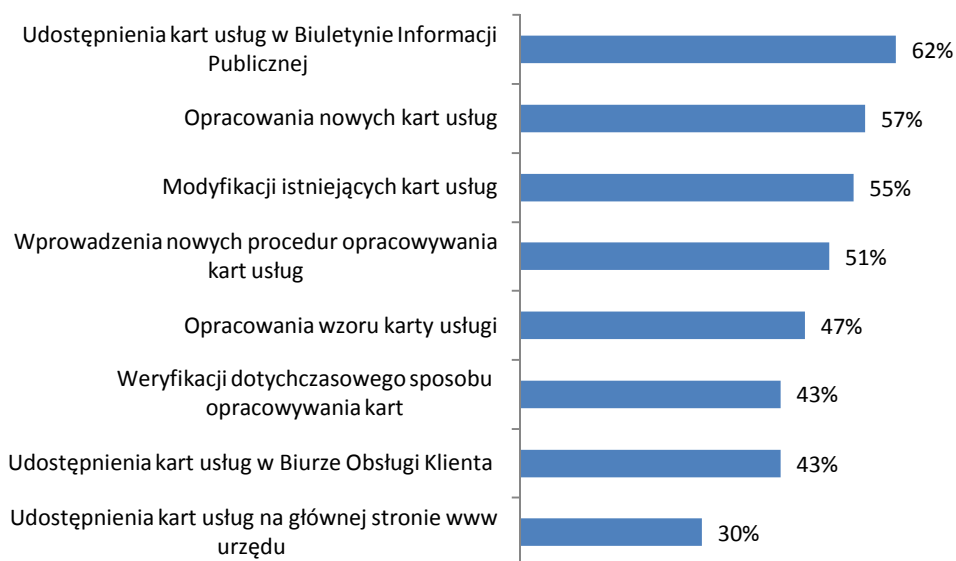
**W 8% JST (N=47) w ramach dofinansowania z Poddziałania 5.2.1 wprowadzono procedurę aktualizowania kart świadczonych przez urząd usług. Dla większości urzędów (93%) to względnie proste rozwiązanie miało charakter dużej innowacji organizacyjnej, stanowiąc pierwszy kontakt z kartami usług publicznych.** Po analizowane rozwiązanie chętniej sięgali liderzy projektów/samodzielni wnioskodawcy (21%)<sup>31</sup>. W hierarchii najważniejszych problemów urzędów miało ono jednak niski status, mimo że przed realizacją projektu funkcjonowało tylko w 38% urzędów.

**Usprawnienia w zakresie procedury aktualizowania opisu świadczonych usług dotyczyły najczęściej opracowania nowych kart usług (57%) lub modyfikacji kart istniejących (55%) oraz ich udostępniania w BIP (62%).**

<sup>31</sup> W efekcie co trzeci urząd aktualizujący procedurę opisu kart usług publicznych miał status lidera projektu lub samodzielnego wnioskodawcy (odsetek ponad dwa razy wyższy niż analogiczny w całej próbie – 13%).



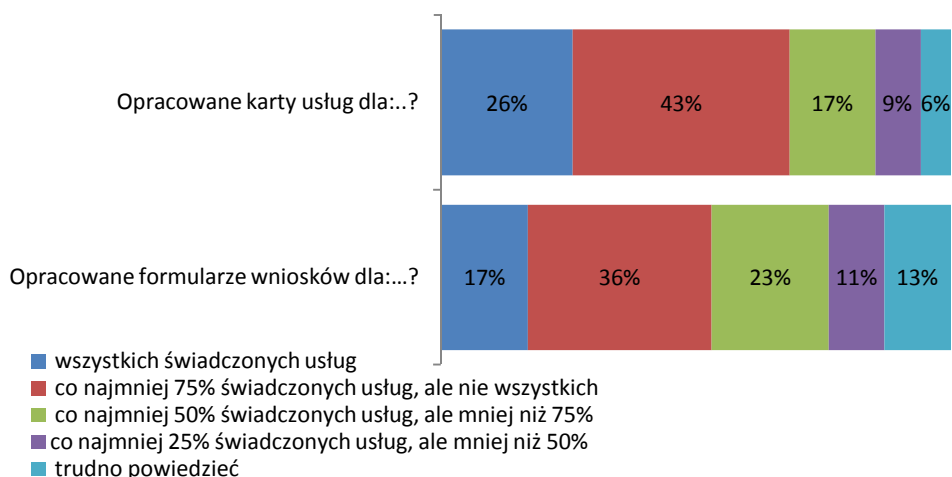
Wykres 18. Czy usprawnienia w zakresie procedury aktualizowania opisu świadczonych usług dotyczyły:...? Możliwość kilku odpowiedzi. (N=47)



Źródło: Badanie ilościowe.

W 28% JST w procedurze aktualizowania opisu świadczonych usług uczestniczył specjalnie wyłoniony do tego celu ekspert/podmiot zewnętrzny. Po zakończeniu realizacji projektu co czwarty urząd posiadał opracowane karty dla wszystkich świadczonych usług. Większość JST (blisko 70%) miała opracowane karty dla co najmniej 75% świadczonych usług. 17% JST miało opracowane formularze wniosków dla wszystkich świadczonych usług.

Wykres 19. Czy po zakończeniu realizacji projektu urząd posiadał:... (N=47)

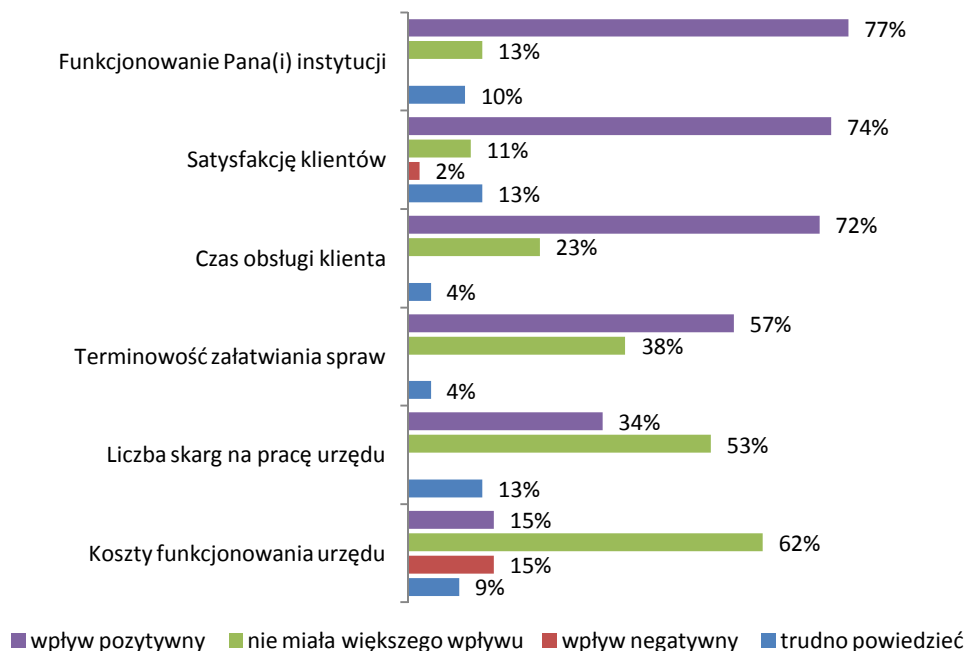


Źródło: Badanie ilościowe.

Generalnie, po zakończeniu projektu w 60% JST modyfikowano lub uzupełniano opracowane w ramach projektu karty usług, w 38% JST modyfikowano lub uzupełniano procedurę aktualizacji kart usług, a w 36% JST opracowywano opisy innych usług, nie opisanych w ramach projektu.

**W chwili obecnej karty usług udostępniane są przede wszystkim w BIP (79%), w wydziałach/referatach merytorycznych (77%) lub w BOK, sekretariacie albo kancelarii (57%). W co trzecim JST karty udostępniane są na głównej stronie www urzędu.**

Wykres 20. Jak Pan(i) ocenia wpływ procedury aktualizowania opisów usług, wdrożonej w ramach projektu, na następujące obszary? (N=47)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Wdrożenie procedury aktualizowania opisów usług według deklaracji uczestników badania ilościowego miało pozytywny wpływ na funkcjonowanie instytucji (w 77% przypadkach) oraz satysfakcję jej klientów (74%). W 72% JST skrócił się czas obsługi klienta. 57% JST mówiło o poprawie terminowości załatwiania spraw, a w co trzecim JST (34%) zmniejszyła się liczba skarg na pracę urzędu. Zauważoną w badaniu wadą wdrożenia procedury aktualizowania opisów usług jest wzrost kosztów funkcjonowania urzędu (w 15% przypadków).**

Analizowane rozwiązanie zbierało także pozytywne opinie w badaniach jakościowych. Były one uzasadniane niezbędnością kart usług publicznych w nowoczesnym urzędzie. W małych urzędach wdrożenie miało często charakter „przełomowy” – stąd wyrażano zadowolenie, że takie karty w ogóle w urzędzie się pojawiły. Dla dużych urzędów głównym walorem wdrożenia było uporządkowanie (uzupełnienie) istniejących kart usług i opracowanie procedury ich aktualizacji.

*Wdrożenie ISO spowodowało tak naprawdę jedną najważniejszą rzecz. Urzędnicy zrobili karty usług, coś, co jest według mnie żelazną taką podwaliną, jeśli chodzi o ISO. Tego wcześniej nie było./pracownik, powiat/*

*Wszystkie te karty mamy w tej chwili. Jest system już opracowany, wdrożony jak to zmieniać (...) Aktualizowany jest stale i wszystkie (karty) zostały zweryfikowane, poprawione. To była duża praca. (...) Każdy naczelnik, który nadzoruje obszar usług oferowanych, ma obowiązek wprowadzania zmian do tych opisów. Jeżeli coś się zmienia, no to opis usług też musi być weryfikowany./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

Wdrożenie procedury aktualizowania opisów usług spotyka się obecnie z dużą akceptacją ze strony pracowników (w 94% urzędach). Również kadra kierownicza pozytywnie ocenia wdrożenie tej procedury – 77% kierowników uważa, że jest to rozwiązanie zdecydowanie lepsze niż wcześniej stosowane.

Dzięki dofinansowaniu w ramach Poddziałania 5.2.1 wdrożenie procedury aktualizowania opisów usług odbyło się szybciej (55%). W 13% JST procedura zostałaby wdrożona w tym samym terminie niezależnie od dofinansowania. W 9% przypadków taka zmiana w ogóle nie zostałaby wprowadzona.

#### 4.3.4. Wnioski

Każde z opisanych powyżej usprawnień w zakresie obsługi klienta – udoskonalenia Biuletynów Informacji Publicznej, uruchomienie Biura Obsługi Klienta oraz aktualizacja procedury opisu usług – jest pozytywnie oceniane przez zdecydowaną większość pracowników urzędów oraz przez ich kadre kierowniczą. Korzystne opinie dotyczące wyżej wymienionych usprawnień nie dziwią, albowiem ich efekty są widoczne praktycznie w momencie uruchomienia i przekładają się na konkretne korzyści. Przykładowo uruchomienie BOK musiało odciążać część pracowników i usprawniać ich pracę (dobrze funkcjonujące BOK nie ogranicza się wyłącznie do załatwienia najprostszych spraw, ale również pomaga w sprawnym przygotowaniu się do załatwienia spraw wymagających zaangażowania ze strony innych komórek urzędu). Uporządkowanie kwestii związanych z BIP (w badaniach jakościowych respondenci niekiedy określali stan wcześniejszy jako „chaos”, „bałagan”) czy stworzenie/modyfikacja kart usług publicznych również musiały stanowić łatwo zauważalną zmianę, z perspektywy zarówno pracowników urzędu jak i jego klientów.

Należy także zauważyć, że omawiane działania dofinansowane w ramach Poddziałania 5.2.1 należały do względnie prostych we wdrażaniu i jednocześnie generujących najmniej zagrożeń dla trwałości.

Jeśli chodzi o funkcjonowanie Biuletynów Informacji Publicznej, wprowadzane usprawnienia polegały głównie na modyfikacji istniejących portali BIP (82%). Najczęstszy rodzaj zastosowanego udoskonalenia to zwiększenie zakresu publikowanych informacji (90%) oraz częstotliwości aktualizacji (67%). A zatem zmiany były kierowane przede wszystkim w stronę klientów i poprawy usług świadczonych przez JST, choć w efekcie usprawniały także wewnętrzne funkcjonowanie organizacji (np. poprzez uporządkowanie istniejących portali BIP, wyznaczenie osób do opieki nad BIP i określenie zakresu ich odpowiedzialności czy modyfikację procedur związanych z aktualizacją BIP).

Utworzone Biura Obsługi Klienta najczęściej pełni funkcję ogólnej informacji/”przewodnika” po urzędzie, z ograniczonym zakresem pośrednictwa w załatwianiu spraw klientów. Utworzenie BOK miało zdecydowanie pozytywny wpływ na funkcjonowanie instytucji (w 96% przypadkach) oraz satysfakcję jej klientów (86%), a w 71% JST skrócił się czas obsługi klienta.

Usprawnienia w zakresie procedury aktualizowania opisu świadczonych usług dotyczyły najczęściej udostępnienia kart usług w BIP (62%) i opracowania nowych kart usług (57%). Po zakończeniu projektu w 60% JST modyfikowano lub uzupełniano opracowane w ramach projektu karty usług,

w 38% JST modyfikowano lub uzupełniano procedurę aktualizacji kart usług, a w 36% JST opracowywano opisy innych usług, nie opisanych w ramach projektu.

Nie stwierdzono problemów w realizacji projektów ukierunkowanych bezpośrednio na poprawę obsługi klienta. **Analizowane usprawnienia spotykają się z pozytywnym odbiorem w JST i nie nastroczają problemów wdrożeniowych.** Należą też do tych udoskonaleń, w których istotę wbudowane jest zapewnienie minimalnej trwałości. Na notowane efekty i „bezproblemowy” przebieg wdrożeń korzystnie wpływał fakt, że **urzędy wdrażające poszczególne rozwiązania z zakresu obsługi klienta – częściej niż miało to miejsce wśród ogółu badanych odbiorców wsparcia – pełniły w projektach rolę samodzielnych wnioskodawców lub liderów projektów partnerskich.**

**Usprawnienia związane z obsługą klienta mają duży potencjał także w kolejnych konkursach** z uwagi na ciągle skromne „wyposażenie” JST w tego typu instrumenty i standardy i istniejący w związku z tym duży obszar do doskonalenia.

## 4.4. E-administracja – wykorzystanie technologii informacyjnych w urzędzie

### 4.4.1. Wyniki badania

Nowoczesna e-administracja stanowi realizację funkcji administracji, w tym wykonywania wewnętrznych zadań i świadczenia zewnętrznych usług, z wykorzystaniem nowoczesnych środków zapisu i przekazu informacji<sup>32</sup>. Usługi e-administracji w zakresie kompetencji JST powinny, a nawet muszą być dostosowane do potrzeb klienta. Orientacja na klienta jest możliwa nie tylko dzięki istnieniu kontaktów osobistych, ale także dostępu do różnych urzędzeń, takich jak np.: kiosk informacyjny, Internet, telefonia komórkowa, itp. Można wyodrębnić następujące elementy elektronicznej administracji<sup>33</sup>:

- elektroniczne udostępnianie informacji każdemu;
- elektroniczne świadczenie usług dedykowanych przy zastosowaniu poufności, integralności i rozliczalności przekazywanej informacji;
- elektroniczny przepływ informacji w administracji i z administracją, także obieg, wymianę, wnoszenie i doręczanie dokumentów.

Dzięki narzędziom informatycznym każdy obywatel ma przedstawić przyjaźnie przejrzystą strukturę administracji. Środki elektronicznej administracji to przede wszystkim: cyfrowanie dokumentów, reorganizacja struktur, algorytmizacja procesów, opracowywanie standardów oraz wprowadzanie formatów dokumentów. Struktura elektronicznej administracji obejmuje m. in.: elektroniczne informacje, bazy danych, elektroniczną komunikację, elektroniczne zarządzanie w relacjach, elektroniczne usługi administracji np. rejestracyjne zgłoszenia<sup>34</sup>.

W projektach finansowanych z Poddziałania 5.2.1 wdrażano dwa rodzaje działań z zakresu e-administracji: dotyczące informatyzacji wewnętrznych procesów urzędu (wprowadzenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów, platform intranetowych usprawniających komunikację wewnętrzną w urzędach) oraz dotyczące wprowadzania e-usług (przynajmniej w taki sposób określano je we wnioskach konkursowych). Odsetek urzędów wdrażających rozwiązania z zakresu wewnętrznej informatyzacji (elektroniczny obieg dokumentów lub intranet) wyniósł 12% (N=73). Były to częściej gminy wiejskie (17%). W odróżnieniu od wcześniej opisywanych usprawnień elektroniczny obieg dokumentów/intranet częściej wdrażały urzędy będące uczestnikami projektów realizowanych przez inne instytucje (zwykle komercyjne) – 17%<sup>35</sup>.

Preselekcja urzędów wiejskich do projektów informatycznych zaskakuje. Elektroniczny obieg dokumentów nie jest bowiem w urzędach administracji samorządowej powszechnie używany - z EZD

---

<sup>32</sup> J. Janowski, *Administracja elektroniczna, Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wyd. MUNICIPIUM SA, Warszawa 2009 s. 52

<sup>33</sup> Tamże, s. 57.

<sup>34</sup> Tamże, s. 58

<sup>35</sup> Tylko 10% wdrażających te rozwiązania pełniło w projektach rolę lidera projektu lub samodzielnego wnioskodawcy (o 3 punkty procentowe mniej niż wśród ogółu odbiorców wsparcia).

w 2011 roku korzystało 41% urzędów<sup>36</sup>. W próbie urzędów objętych niniejszym badaniem odsetek urzędów posiadających elektroniczny system zarządzania dokumentacją przed projektem jest zbliżony – 34%; najwyższy w gminach miejskich – 59% (nieco niższy w województwach i powiatach), najniższy w gminach wiejskich – 20%. W projektach 5.2.1 mamy więc do czynienia z innym rozkładem zainteresowania elektronicznym obiegiem dokumentów (większe zainteresowanie ze strony gmin wiejskich<sup>37</sup>) i wydaje się, że można go powiązać z ograniczeniami autentycznego zaangażowania w decyzję o wdrożeniu, typowymi dla projektów realizowanych w formule uczestnictwa. Wątpliwości co do mechanizmu decyzyjnego i skuteczności wsparcia z zakresu informatyzacji wzbudza także fakt, że **omawiane usprawnienia należały do tych, których wdrożenie (oczekiwane na podstawie informacji z wniosku o dofinansowanie) nie zawsze było potwierdzane przez urzędy (elektroniczny obieg dokumentów – 78%, e-usługi – 56%)**.

**JST wdrażające rozwiązania informatyczne wyróżniały się też niższym niż przeciętny w badanej próbie wskaźnikiem dochodów podatkowych, co dla trwałości wdrożenia musiało mieć duże znaczenie**, bo – jak ujawniły badania jakościowe - okres bezpłatnego korzystania z tych rozwiązań był ograniczony do czasu trwania projektu. Po jego zakończeniu należało opłacić u dostawcy oprogramowania przedłużenie licencji (nawet w trakcie projektu mogły pojawić się opłaty za dodatkowe stanowiska pracy, na których wdrażano te rozwiązania).

**„E-usługi” cieszyły się nikłą popularnością** – wdrożono je w tylko 2% urzędów (N=13), a szczegółowa analiza danych pokazuje, że **nie spełniały one kryterium pełnej usługi elektronicznej** (automatyzacji, komunikacji dwustronnej). Z tego powodu w niniejszym raporcie ten typ wdrożenia nie będzie szczegółowo opisywany, uwagę zaś skupimy na wdrożeniach z zakresu wewnętrznej informatyzacji w urzędach.

Działania związane z informatyzacją procesów wewnętrznych lub komunikacji z innymi urzędami rzadko były poprzedzane badaniem potrzeb pracowników (38%). Jeszcze rzadziej konsultowano się z instytucjami współpracującymi (5%) i klientami (5%).

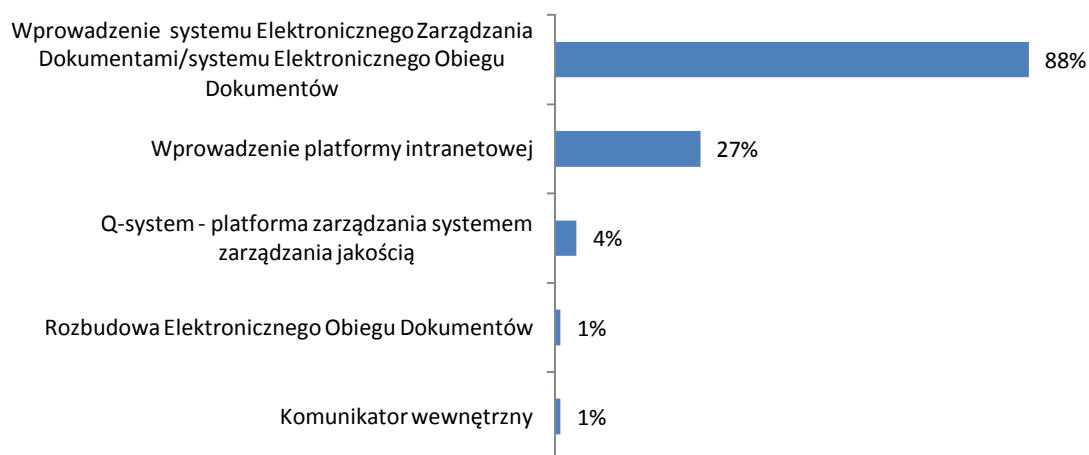
Wprowadzenie EZD zadeklarowało 88% badanych, którzy w ramach projektu zdecydowali się na wdrażanie rozwiązań informatycznych w urzędzie. Wyraźnie rzadziej Poddziałanie 5.2.1 skutkowało wprowadzeniem platformy intranetowej. Z innymi wdrożeniami mieliśmy do czynienia w pojedynczych przypadkach.

---

<sup>36</sup> ARC, Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce, na zlecenie MSWiA, Warszawa 2011.

<sup>37</sup> Wydawałoby się, że naturalny mechanizm upowszechniania się innowacji powodowałby większe zainteresowanie analizowanym usprawnieniem jednostek bardziej innowacyjnych (obecny stan wyposażenia JST w elektroniczny obieg dokumentów pokazuje, że w dużo większym stopniu są nimi gminy miejskie niż wiejskie).

Wykres 21. Jakie działania w ramach informatyzacji komunikacji wewnętrznej lub komunikacji z innymi urządzeniami zostały dofinansowane w ramach projektu? Możliwość kilku odpowiedzi. (N=73)



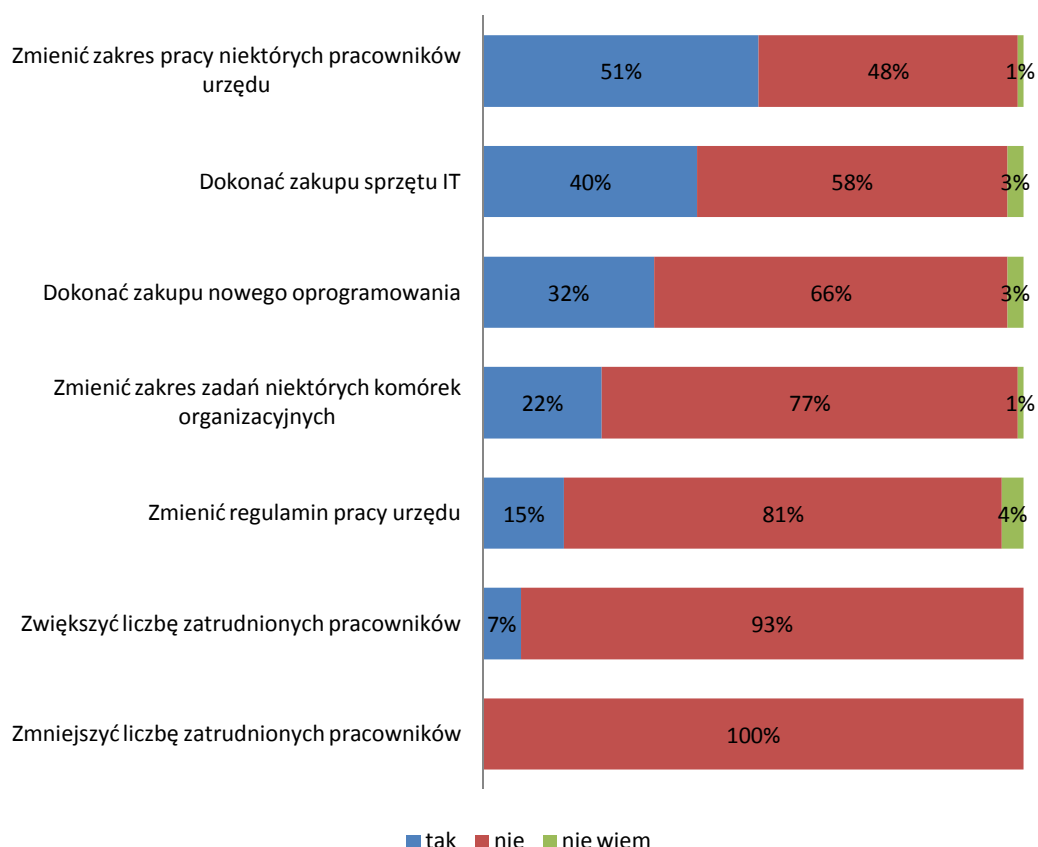
Źródło: Badanie ilościowe.

Większość badanych twierdziła, że wprowadzone systemy nie są zintegrowane z ePUAP (52%). O integracji z tą platformą mówiło 22% respondentów, a 26% nie potrafiło odpowiedzieć na zadane pytanie. Niski poziom integracji stanowi ograniczenie funkcjonalności EZD i warto, aby w kolejnych projektach o zbliżonej charakterystyce uświadamiać odbiorców wsparcia o wartości dodanej, jaką daje integracja. W bardzo pozytywnym tonie na ten temat wypowiedział się jeden z przedstawicieli JST. Mówił on, że po wprowadzeniu w jego urzędzie EZD i zintegrowaniu tego systemu z platformą publiczną można było zaobserwować usprawnienie pracy, zmniejszenie ilości druków, formularzy, etc.

*Coraz więcej klientów też ma podpis elektroniczny – firm. Na ePUAPie mają profil zaufany, coraz więcej jest takich przypadków, my poprzez system [nazwa systemu] przesyłamy to dalej, nam już papier nie rośnie, sprawy są załatwiane i klienci mają potwierdzenie, że dokument dotarł do urzędu. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, powiat/*

Implementacja zmian najczęściej wiązała się z koniecznością modyfikacji zakresu pracy niektórych pracowników (51%) oraz oznaczała konieczność zakupu sprzętu IT (40%) i oprogramowania (32%). W około jednej piątej urzędów doszło do zmian zakresu zadań niektórych komórek organizacyjnych. Rzadko (15%) natomiast dochodziło do zmian w regulaminach pracy badanych urzędów i do zwiększania liczby zatrudnionych (7%).

Wykres 22. Czy wdrażając te rozwiązania musieli Państwo w urzędzie:...? (N=73)



Źródło: Badanie ilościowe.

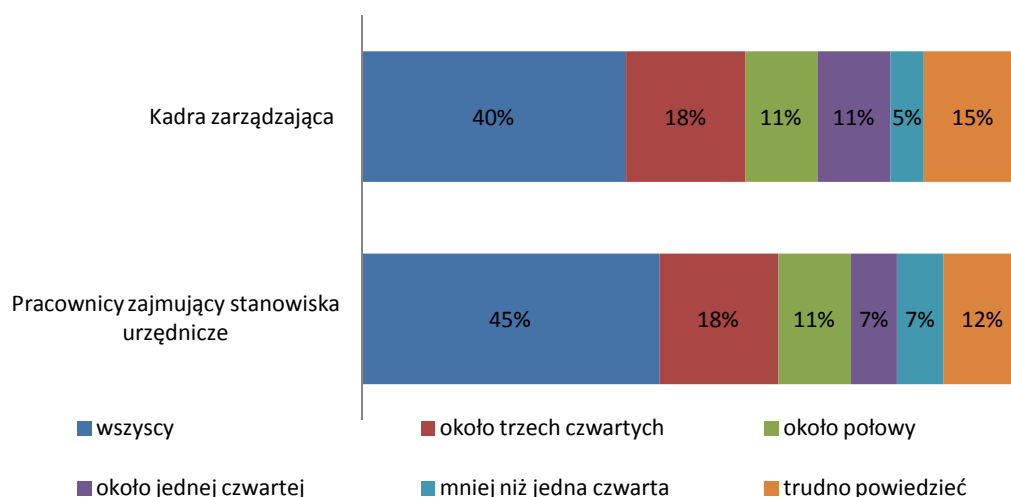
**Większość (84%) badanych urzędów zapewniała swoim pracownikom szkolenia ukierunkowane na dostarczenie wiedzy umożliwiającej korzystanie z nowego systemu.** Takie działania niewątpliwie należy oceniać pozytywnie, jednak **wątpliwości pojawiają się po analizie liczby przeprowadzonych szkoleń. Najczęściej były to nie więcej niż dwa szkolenia (33% dwa szkolenia, 18% jedno szkolenie).** Trzy szkolenia zorganizowano w 7% urzędów, a powyżej trzech w 15% JST. Jednocześnie 28% badanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi na zadane pytanie. Wydaje się, że liczba szkoleń była zbyt mała (nawet jeżeli badani mówili o pozytywnych efektach), zwłaszcza w kontekście poważnego problemu, jakim był brak akceptacji ze strony pracowników dla wprowadzanych zmian (problem został opisany w dalszej części rozdziału).

Szkoleniami zazwyczaj starano się obejmować, jeśli nie wszystkich, to większość pracowników, zaś same szkolenia przez większość respondentów (95%) zostały uznane za przydatne, tj. wyposażyły pracowników w praktyczne umiejętności posługiwania się wdrożonymi rozwiązaniami. Zwraca jednak uwagę, że tylko 18% badanych było o tym zdecydowanie przekonanych. Należy podkreślić, że **w ponad połowie urzędów szkolenia z zakresu obsługi systemu są obecnie obowiązkowe dla nowozatrudnionych, przy czym w 23% JST dotyczy to wszystkich nowych pracowników, a w 32% urzędów tylko niektórych.**



Badane urzędy były zróżnicowane pod względem stopnia wykorzystania wdrożonych rozwiązań, niemniej jednak najczęściej spotykaliśmy takie, w których z rozwiązań tych korzystali wszyscy pracownicy lub przynajmniej trzy czwarte pracujących. Dotyczyło to szczególnie wykorzystywania wdrożonych systemów przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (63% urzędów), nieco rzadziej osób piastujących kierownicze stanowiska (58% urzędów).

Wykres 23. Jaka część pracowników Pana(i) urzędu spośród niżej podanych grup korzysta obecnie z wdrożonych rozwiązań w zakresie informatyzacji wewnętrznej komunikacji w urzędzie? (N=73)



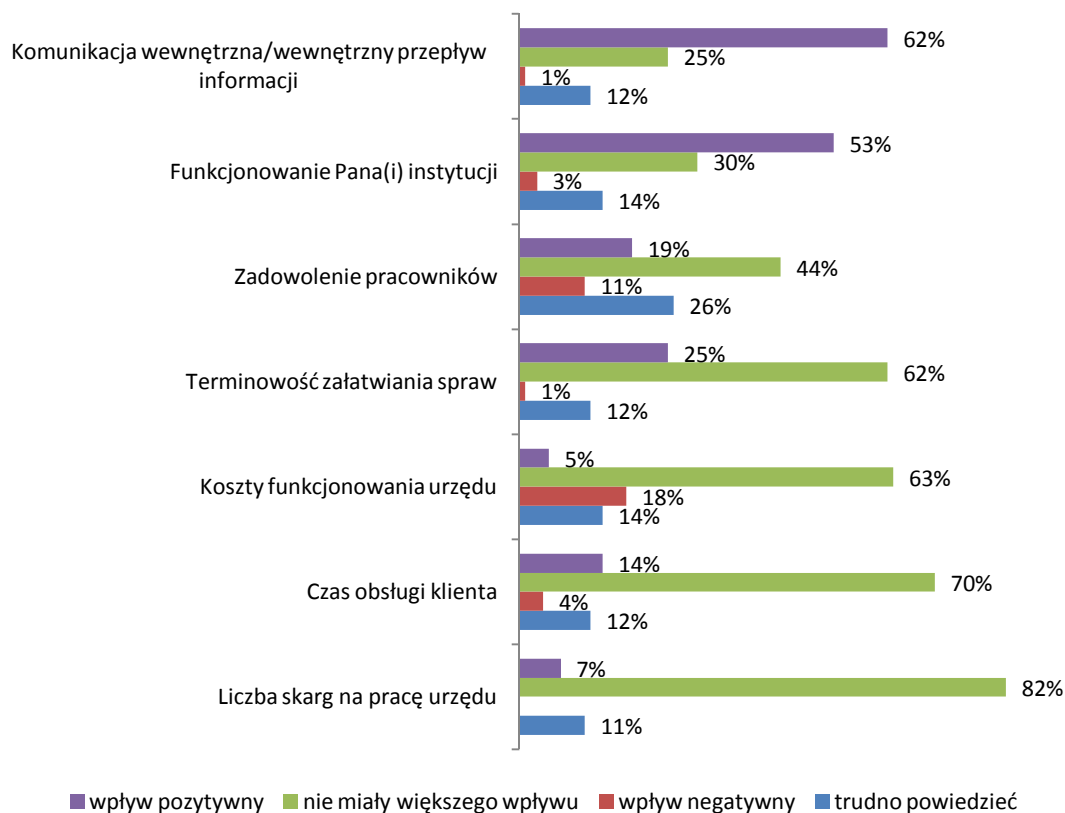
Źródło: Badanie ilościowe.

Badanie jakościowe pokazuje, że **istotnym czynnikiem umasowienia rozwiązań elektronicznych jest odczuwany poziom ich użyteczności, ale również możliwości finansowe urzędu**. W jednym z analizowanych w trakcie badań jakościowych projekcie pierwotnie system był dedykowany około 35% pracowników, ale wobec satysfakcjonujących efektów wdrożenia zdecydowano się przeprowadzić dodatkowe inwestycje i w momencie badania z systemu korzystało już około dwóch trzecich pracowników.

*Na początku dostaliśmy 50 licencji, niedługo po wdrożeniu zainwestowaliśmy w dodatkowe licencje. Poszerzamy funkcjonalności w ramach asysty, dokupujemy licencje, na które nas stać, (...) obecnie korzysta 90 osób, pracowników urzędników jest około 140.  
/osoba odpowiedzialna za wdrożenie, powiat/*

**Kwestia użyteczności i ogólnie satysfakcji z przeprowadzonej inwestycji nie jest jednoznacznie pozytywna. W przypadku czterech na siedem analizowanych obszarów potencjalnego wpływu informatyzacji wewnętrznych procesów na funkcjonowanie urzędu zdecydowaną przewagę uzyskały głosy o braku wpływu (odsetek wskazań od 62% do 82%).** Były to: terminowość załatwiania spraw, koszty funkcjonowania urzędu, liczba skarg na pracę urzędu, czas obsługi klienta. Najczęściej pozytywny wpływ upatrywano natomiast w usprawnieniu przepływu informacji (62%) oraz w ogólnym usprawnieniu funkcjonowania instytucji (53%). Zdarzały się również głosy negatywne - 11% badanych mówiło o niezadowoleniu pracowników, a 18% o wzroście kosztów funkcjonowania urzędu. W odosobnionych przypadkach (3%) spotykaliśmy się z głosami, że wdrożenie ogólnie źle wpłynęło na funkcjonowanie urzędu.

Wykres 24. Jak Pan(i) ocenia wpływ rozwiązań w zakresie informatyzacji wewnętrznej komunikacji w urzędzie, wprowadzonych w ramach projektu, na następujące obszary? (N=73)



Źródło: Badanie ilościowe.

Zarówno negatywne, jak i pozytywne opinie odnotowane w badaniu ilościowym można było również usłyszeć w trakcie badań jakościowych. Mówiąc o korzyściach zwracano uwagę na zmniejszenie "biurokratyzmu" (mniejsza liczba dokumentów), szybszym dostępie do informacji, lepszej organizacji obiegu dokumentów.

*Wspomaga pracę. Umożliwia jak gdyby archiwizowanie dokumentacji w wersji elektronicznej. Jest to pomocne w wyszukiwaniu jakichkolwiek informacji czy dokumentów. Na pewno usprawnia pracę.  
/decyent, powiat/*

*Dużo szybciej niektóre sprawy się załatwia.  
/osoba odpowiedzialna za wdrożenie, powiat/*

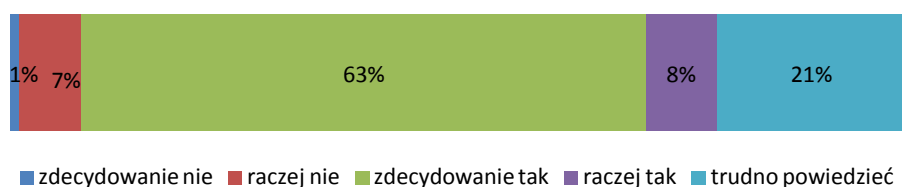
Ale obserwowano również zjawiska negatywne, przy czym można je zaliczyć raczej do naturalnych w momencie wprowadzania tak istotnej zmiany, jaką niewątpliwie jest digitalizacja obiegu dokumentów. To, na co się głównie skarżono, to dublowanie pracy (jednoczesne funkcjonowanie obiegu elektronicznego i papierowego), czego raczej nie można było uniknąć zaraz po uruchomieniu systemu. Kolejny problem wydaje się bardziej poważny, albowiem dotyczy akceptacji systemu przez pracowników. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że z akceptacją bywało różnie. Dawały o sobie znać przyzwyczajenia i nawyki związane z tradycyjnym sposobem świadczenia usług, część

pracowników uznała system za niepotrzebny. **W badaniu ilościowym problem przyzwyczajania pracowników do tradycyjnego świadczenia usług uzyskał największy odsetek wskazań (81%) w pytaniu o problemy, z jakimi zetknięto się podczas realizacji projektu.** Również w wynikach ankiety przeprowadzonej na próbie pracowników jednego z urzędów można było zaobserwować negatywne nastawienie części pracowników do wprowadzonych zmian. Połowa z nich stwierdziła, że wdrożenie usprawniło ich pracę, połowa postrzegała je zaś jako utrudnienie.

*Nie wszyscy aprobują system (...) i jest to czynnik niechęci. Niechęci nawet do spróbowania. Ci, którzy spróbowali, nie narzekają. Ci, co są zatrudnieni od dość dawna, pamiętają jeszcze jak działał dawniej ten system. Dla nich wszystko zawsze było ok. No i dla nich jest to (EOD) niepotrzebne, (...) nie wdrażają systemu zgodnie z zarządzeniem naszych władz. Nie wszyscy dostrzegają pozytywny aspekt tego procesu.*  
/pracownik, powiat/

Nie koresponduje z tym inny wynik badania ilościowego, a mianowicie wysoki odsetek badanych mówiących o tym, że obecnie system spotyka się z akceptacją pracujących. Taką opinię wyraziło 71% uczestników badania. Przyjmujemy, że wynik ten jest w większym stopniu dostosowaniem odpowiedzi respondentów do kanonu wyobrażonych "odpowiedzi poprawnych" niż odzwierciedleniem rzeczywistej zmiany, jaka dokonała się w instytucji. Jeżeli natomiast to przypuszczenie jest fałszywe, wówczas możemy mówić o rewolucyjnym dostosowaniu się pracowników do nowego systemu. Trzeba jednak pamiętać, że byłoby to zjawisko dość wyjątkowe, albowiem jeżeli spojrzeć na zmiany w zwyczajach zakupowych Polaków, czy związane z korzystaniem z usług bankowych, to aprobata dla elektronicznej wspomnianych procesów jest rozłożona w czasie. **Wydaje się jednak, że problem akceptacji dla elektronicznych systemów będzie stopniowo zanikał, podobnie jak w przypadku większości innowacji, które początkowo spotykały się z niechęcią potencjalnych klientów/użytkowników.**

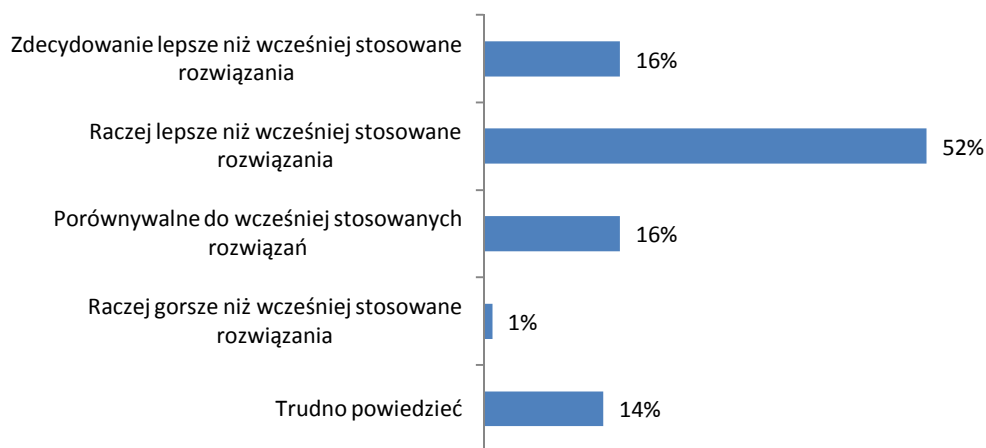
Wykres 25. Czy wdrożone w ramach projektu zmiany w zakresie informatyzacji wewnętrznej komunikacji w urzędzie spotykają się obecnie z akceptacją pracowników? (N=73)



Źródło: Badanie ilościowe.

Uczestników badania ilościowego poprosiliśmy również o odpowiedź na pytanie dotyczące opinii kadry kierowniczej urzędu na temat wdrożonych rozwiązań. Zdecydowana większość badanych (68%) stwierdziła, że według kierownictwa wprowadzone rozwiązania są lepsze od dotychczas stosowanych (w tym 16% zdecydowanie lepsze), 16% ankietowanych było przekonanych, iż kadra odbiera te rozwiązania jako porównywalne. Jednocześnie 14% nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć na zadane pytanie. Do rzadkości należały opinie, że rozwiązania nie spotkały się z akceptacją ze strony najwyższego kierownictwa (1%).

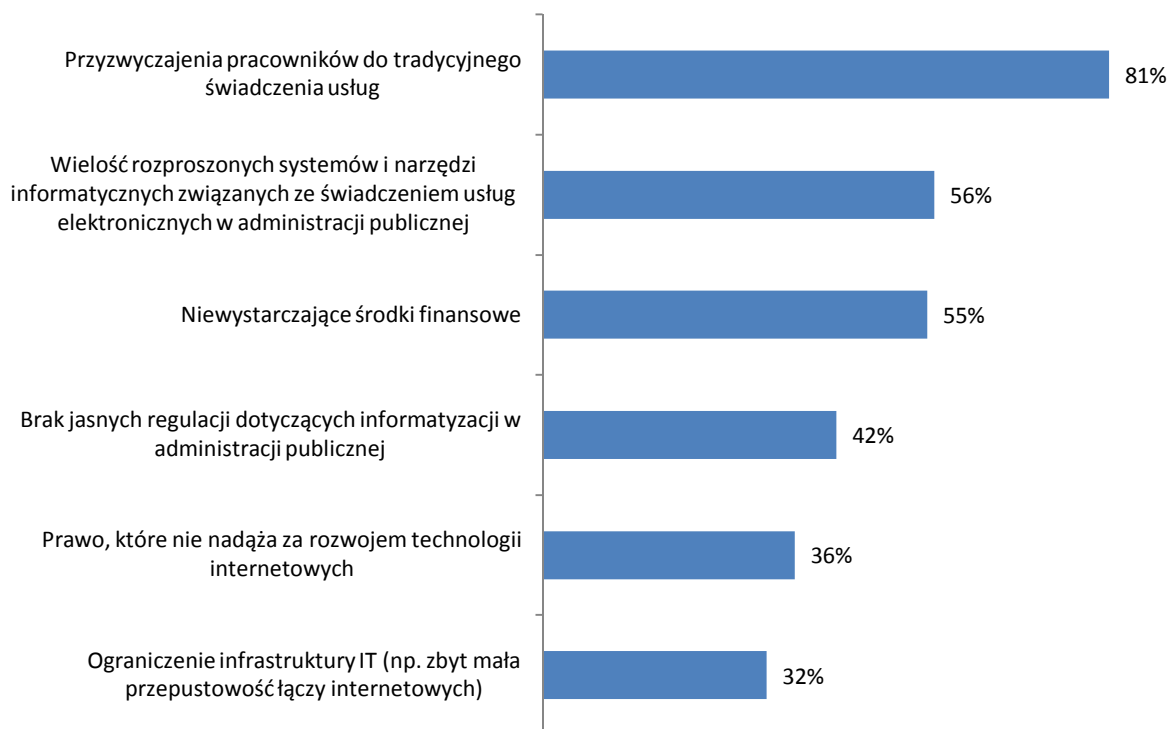
Wykres 26. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia wdrożone zmiany w zakresie wewnętrznej komunikacji w urzędzie na tle wcześniej stosowanych rozwiązań? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej zmiany te są:...? (N=73)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Niechęć pracowników była tylko jedną z wielu barier, z jakimi spotykano się podczas realizacji projektu. Zwracano uwagę na wielość rozproszonych systemów i narzędzi informatycznych w administracji publicznej (56%), trudności finansowe (55%, jak wspomniano wcześniej czynnik ten jest istotny dla rozbudowy systemu). Nieco rzadziej mówiono o braku klarownych regulacji dotyczących informatyzacji i o legislacji, która nie nadąża za rozwojem technologii (odpowiednio 42% i 36%). Około jedna trzecia badanych wspomniała o ograniczeniach infrastruktury IT.**

Wykres 27. Proszę wskazać, z jakimi z poniższych problemów spotkał się Pana(i) urząd we wdrażaniu rozwiązań polegających na usprawnieniu komunikacji wewnętrznej/komunikacji z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, dofinansowanych w ramach projektu? Możliwość kilku odpowiedzi. (N=73)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Na szczególną uwagę zasługuje problem rozproszenia systemów informatycznych oraz problem ustawodawstwa, które w opinii badanych nie jest do końca dostosowane do rzeczywistości technologicznej. Badania jakościowe ujawniają bowiem, że wspomniane problemy mogą kłaść się cieniem na użyteczności i trwałości wdrożonych rozwiązań.** Po pierwsze, wielość systemów skutkuje utrudnieniami komunikacji z innymi podmiotami (systemy wdrażane w różnych urzędach nie musiały być kompatybilne wobec siebie). Po drugie, **brak standaryzacji powodował tworzenie systemów zamkniętych, tj. bez możliwości ich uzupełnień w przypadku np. zmian w prawie.** Z takimi sytuacjami mieliśmy do czynienia. **Po wejściu w życie nowej Instrukcji Kancelaryjnej część urzędów stanęła wobec konieczności zakupu (tym razem już całkowicie ze środków własnych) nowego programu.** Po trzecie JST, które nie muszą być specjalistami w zakresie rozwiązań IT, polegały na profesjonalizmie i etyce firm wdrażających, a z tym bywało różnie. Problem ten dobrze opisuje jedna z wypowiedzi zapisanych w pytaniu otwartym w ankiecie internetowej.

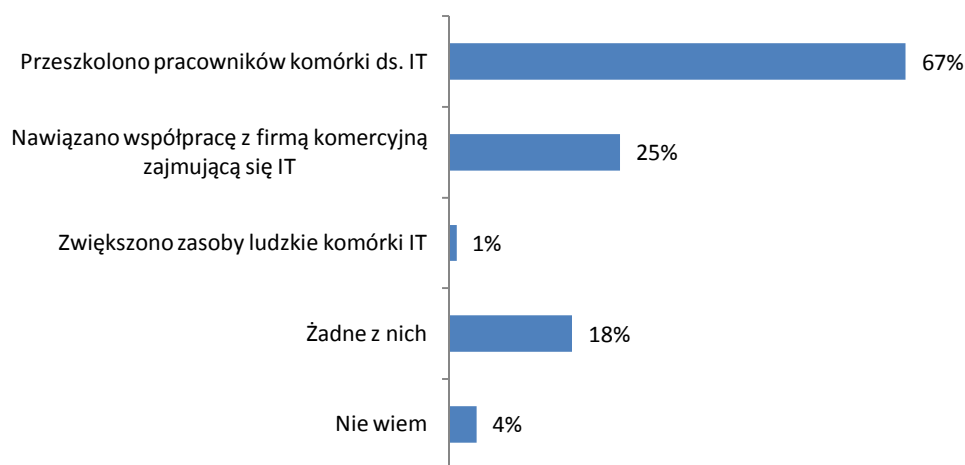
*Dostarczony program do EZD nie spełniał i nie spełnia części przepisów z zakresu Instrukcji Kancelaryjnej. Odpowiedź firmy dotycząca systemu [NAZWA SYSTEMU] jest następująca: Posiadacie Państwo dedykowaną wersję [NAZWA SYSTEMU], którą otrzymaliście bezpłatnie w ramach projektu. Jest to wersja, która już nie jest rozwijana i skończyła się na niej gwarancja i została stworzona pod ten projekt. W związku z powyższym nie jest ona już dostosowywana do zmian przepisów prawa. Chcielibyśmy zaoferować zakup naszego pełnego systemu [NAZWA SYSTEMU], który jest rozwijany od ponad 12 lat. [w dalszej części przedstawiono ofertę cenową]*

**Niewątpliwie wypracowanie standardu na szczeblu centralnym pomogłoby uniknąć powtórzenia się takiej sytuacji.**

Kończąc wątek usprawnień z zakresu elektronizacji wewnętrznych procesów w urzędach sprawdźmy, jakie działania zostały podjęte w celu zapewnienia wsparcia technicznego dla wdrożonych rozwiązań.

Większość urzędów (67%) zapewnia wsparcie dla systemu bazując na własnych zasobach kadrowych - przeszkolono pracowników komórki ds. IT. Jedna na cztery badane JST nawiązała współpracę z firmą komercyjną zajmującą się IT. Rzadko natomiast (1%) wsparcie wymagało zwiększenia zasobów ludzkich komórek właściwych ds. technologii komputerowych. W nieco mniej niż jednej piątej urzędów nie przeprowadzono żadnego z wyżej wymienionych działań.

Wykres 28. W jaki sposób zostało zapewnione wsparcie techniczne dla wdrożonych rozwiązań po zakończeniu projektu? Możliwość kilku odpowiedzi (N=73)

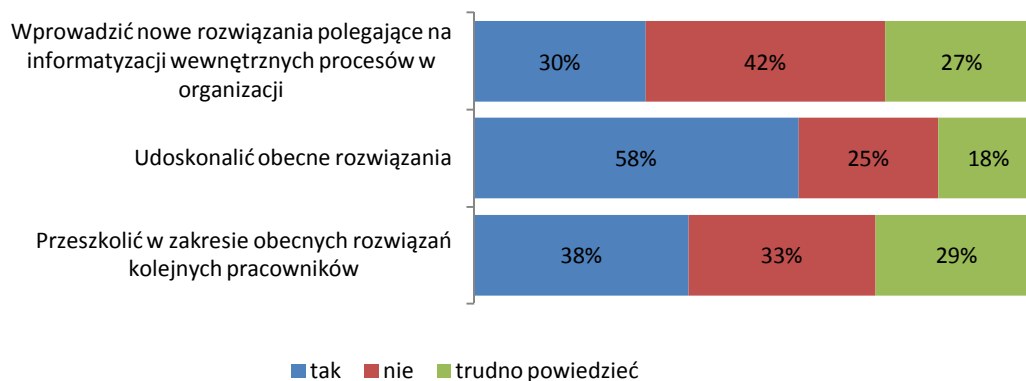


Źródło: Badanie ilościowe.

Badane urzędy najczęściej (58%) planowały udoskonalać wprowadzone rozwiązania, co można rozpatrywać w kontekście efektu "dobrego wdrożenia" i trwałości projektu (narzędzie jest wykorzystywane). Wcześniej wspomniano bowiem, że w badaniach jakościowych pojawiły się treści mówiące o tym, że wysoki poziom użyteczności skłonił decydentów o podjęciu decyzji o rozbudowie systemu.

W nieco ponad jednej trzeciej urzędów chciano przeszkolić w zakresie obecnych rozwiązań kolejnych pracowników. Sygnał ten jest pozytywny, świadczy o dążeniu do upowszechniania systemu, wskazuje również na to, że system jest odbierany jako użyteczny (wykorzystywany w pracy urzędu). Nieco poniżej jednej trzeciej ankietowanych zamierzało wprowadzić nowe rozwiązania z zakresu informatyzacji wewnętrznych procesów w organizacji. Należy jednocześnie podkreślić, że w przypadku pytania o plany instytucji odnotowaliśmy wysoki odsetek odpowiedzi "trudno powiedzieć" (od 18% do 29%).

Wykres 29. Czy w okresie najbliższych 12 miesięcy planują Państwo:...? (N=73)



Źródło: Badanie ilościowe.

#### 4.4.2. Wnioski

Projekty dotyczące e-usług cieszyły się niewielkim zainteresowaniem JST. Wdrożono je tylko w 2% urzędów (N=13). Należy również podkreślić, że wprowadzone e-usługi nie były usługami zapewniającymi komunikację dwustronną, a co za tym idzie, nie można było za ich pomocą przeprowadzić pełnego procesu obsługowego. W efekcie użyteczność takich usług jest dla klientów ograniczona. **Jeżeli dążyć do upowszechnienia e-usług sensu stricto, czyli usług o wysokim stopniu automatyzacji, zapewniających pełną obsługę transakcji, warto w ramach kolejnych konkursów promować jedynie usługi świadczone na poziomie co najmniej komunikacji dwustronnej.** Z badania wiemy, że premiowanie w kryteriach strategicznych w dokumentacji konkursowej określonego rodzaju działań skutecznie zwiększało nimi zainteresowanie. Dlatego **wprowadzenie stosownego zapisu w dokumentacji konkursowej (na poziomie kryteriów strategicznych lub wręcz kryteriów dostępu) powinno również zwiększyć skłonność JST do stosowania takiego innowacyjnego sposobu świadczenia usług.**

Odsetek urzędów wdrażających rozwiązania z zakresu wewnętrznej informatyzacji wyniósł 12%. W większości badanych JST (88%) zostało dofinansowane wprowadzenie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami/systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów, w 27% JST dofinansowano wprowadzenie platformy intranetowej.

W 38% JST przeprowadzone wdrożenia zostały poprzedzone badaniem potrzeb pracowników, 5% instytucji zbadało potrzeby pracowników instytucji, z którymi dany urząd współpracuje, a 8% zbadało potrzeby klientów. Wydaje się, że błędem JST wdrażających EZD była niewielka orientacja na potrzeby pracowników i być może stąd również wynikała sygnalizowana w badaniu niechęć części pracowników do wprowadzonej innowacji<sup>38</sup>. Należy również podkreślić, że proces uzgodnień z użytkownikiem końcowym (a nim przecież są pracownicy) jest szczególnie ważny w przypadku takich produktów jak oprogramowanie. Perspektywa firmy odpowiadającej za wdrożenie często może skupiać się na kwestiach technicznych, a pomijając aspekty istotne dla końcowego użytkownika.

<sup>38</sup> Podstawowym źródłem niechęci wydają się jednak być przyzwyczajenia (system może wprowadzać istotne zmiany w codziennej pracy - nowe procedury, etc.) i przekonanie, że bez systemu praca była wykonywana dobrze.

Implementacja zmian najczęściej wiązała się z koniecznością modyfikacji zakresu pracy niektórych pracowników (51%) oraz oznaczała konieczność zakupu sprzętu IT (40%) i oprogramowania (32%). W około jednej piątej urzędów doszło do zmian zakresu zadań niektórych komórek organizacyjnych. Rzadko (15%) natomiast dochodziło do zmian w regulaminach pracy badanych urzędów i do zwiększania liczby zatrudnionych (7%). Biorąc pod uwagę, że EZD powinno upraszczać zarządzanie dokumentami, przyspieszać ich obieg i generalnie zmniejszać uciążliwości proceduralne, nieco dziwi fakt, iż skutkiem wdrożenia było zwiększenie liczby pracowników. Choć miało to miejsce tylko w 7% badanych jednostek, to jednak pojawiają się wątpliwości dotyczące sensowności wprowadzania rozwiązań zakładających automatyzację pracy urzędu, których efektem jest wzrost liczby zatrudnionych.

Większość (84%) badanych urzędów zapewniała swoim pracownikom szkolenia ukierunkowane na dostarczenie wiedzy umożliwiającej korzystanie z nowego systemu, jednak najczęściej były to nie więcej niż dwa szkolenia (33% dwa szkolenia, 18% jedno szkolenie). Wydaje się, że liczba prowadzonych szkoleń może być uznana za zbyt małą, zwłaszcza wobec sygnalizowanych w trakcie badań jakościowych i ilościowych problemów z akceptacją systemu przez część pracowników (zazwyczaj o długim stażu pracy). Niemniej przypuszczamy na podstawie analogii z upowszechnianiem w społeczeństwie szeregu innowacji technologicznych, że codzienna styczność z EZD (a więc nauka przez praktykę) będzie stopniowo zmniejszała niechęć pracowników do wprowadzonych zmian.

**Zmiany okazały się nie mieć większego wpływu (odsetek wskazań od 62% do 82%) na wiele obszarów funkcjonowania urzędu: terminowość załatwiania spraw, koszty funkcjonowania urzędu, liczba skarg na pracę urzędu, czas obsługi klienta. Najczęściej pozytywny wpływ upatrywano natomiast w usprawnieniu przepływu informacji (62%) oraz w ogólnym usprawnieniu funkcjonowania instytucji (53%).** Zdarzały się również głosy negatywne - 11% badanych mówiło o niezadowoleniu pracowników, a 18% o wzroście kosztów funkcjonowania urzędu.

Wdrożenia z zakresu informatyzacji wewnętrznych procesów w urzędach charakteryzowały się na ogół wysoką trwałością. Z produktów dostarczonych w ramach projektu w większości badanych urzędów korzystała przynajmniej połowa pracowników (często więcej niż połowa); w ponad połowie JST wprowadzono obowiązek szkoleń nowych pracowników w zakresie obsługi wdrożonego rozwiązania. **Niemniej cieniem na trwałości kładzie się stwierdzony w trakcie badań jakościowych problem nieudanych wdrożeń.** Były one konsekwencją uczestniczenia w projektach, w których JST nie miały wpływu na zakres wsparcia (projekty były realizowane przez podmioty prywatne, JST były do nich rekrutowane). Dodatkowo weryfikacji pozyskanego produktu nie ułatwiał fakt niskich kompetencji informatycznych pracowników JST. **W efekcie część urzędów uzyskała oprogramowanie, które po zmianie Instrukcji Kancelaryjnej stawało się nieprzydatne (brak możliwości dostosowania go do Instrukcji).** Być może problemu tego można byłoby uniknąć w przypadku istnienia katalogu dobrych praktyk lub – najlepiej - określonych minimalnych standardów, jakie powinno spełniać oprogramowanie kupowane na potrzeby urzędów.

W przyszłych działaniach związanych z upowszechnieniem Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją **skala występowania nieudanych wdrożeń może zostać ograniczona poprzez**



sygnalizowane już w niniejszym raporcie<sup>39</sup> podniesienie wiedzy beneficjentów na temat modelowych sposobów wdrażania usprawnień. Wydaje się oczywiste, że gdyby beneficjenci zdawali sobie sprawę z ryzyka, jakie niesie ze sobą wdrażanie "zamkniętych" systemów, to nie podjęliby decyzji o ich wdrożeniu w JST.

**Więszą trwałość i użyteczność opisywanego rozwiązania można by również zapewnić poprzez wprowadzenie w życie rekomendacji dotyczącej ograniczenia grupy beneficjentów Poddziałania 5.2.1 do JST (samodzielnie lub w partnerstwie), opisaney w podrozdziale 4.1.2. Minimalizowałyby to ryzyko braku wpływu JST na kształt wdrażanych projektów, a jednocześnie zwiększałyby odpowiedzialność JST za końcowy rezultat wdrożenia.** W przypadku elektronicznego obiegu dokumentów (lub innych narzędzi wewnętrznej informatyzacji urzędu) ujawniły się wyraźnie ograniczenia formuły udziału w projektach w roli uczestnika lub partnera. Ponadprzeciętnie wysoki, 90%-owy udział uczestników lub partnerów projektów wśród wdrażających analizowane rozwiązania, skutkował ograniczeniami trafności selekcji odbiorców wsparcia. Okazali się oni być bowiem zarówno mniej zaawansowani w modernizacji procesów zarządczych (gminy wiejskie) oraz mniej zamożni od ogółu odbiorców wsparcia, podczas gdy wdrażany rodzaj usprawnienia należał do jednych z bardziej wymagających (kompetencyjnie i finansowo).

Z kolei zasygnalizowany w opisie wyników badania **problem z realizacją projektów informatycznych w niepełnym zakresie** (dezaktualizacja oprogramowania do Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją po wystąpieniu zmian legislacyjnych i brak podejmowania środków zaradczych zarówno przez beneficjentów<sup>40</sup>, jak i JST) **nakazywałyby rozważyć konieczność wzmocnienia systemu kontroli w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.** Wydaje się, że opisanym sytuacjom sprzyjać mógł przyjęty dla PO KL system kontroli, zakładający obowiązek objęcia czynnościami kontrolnymi jedynie beneficjenta, pozostawiający decyzję o kontroli partnera po stronie Instytucji Wdrażającej<sup>41</sup> i nie przewidujący kontroli projektu z udziałem uczestników projektu<sup>42</sup>. **Dlatego rekomendowane jest dopuszczenie możliwości kontroli (wizyty monitoringowe) instytucjonalnych uczestników projektów w celu weryfikacji rzeczywistej realizacji projektu oraz faktycznego postępu rzeczowego projektu.**

Rekomendacja ta ma mniejsze znaczenie w sytuacji adresowania Poddziałania 5.2.1 tylko do JST jako beneficjentów wsparcia (wzrost podmiotowości JST to naturalnie wzrost odpowiedzialności za realizowane wdrożenia i ich ostateczne efekty).

---

<sup>39</sup> Patrz podrozdział 4.2.2, str. 32.

<sup>40</sup> Zgłaszane w trakcie badania przez JST problemy z realizacją projektów nie były przekazywane przez beneficjentów do Instytucji Wdrażającej we wnioskach o płatność (w polu „informacja na temat problemów/trudności z realizacją projektu”).

<sup>41</sup> Obowiązek kontroli partnera pojawia się wówczas, jeśli istnieje wątpliwość co do prawidłowości jego działań w projekcie.

<sup>42</sup> Chyba że uczestnik jest dostępny w momencie kontroli w siedzibie beneficjenta.

## 4.5. ISO i CAF – wykorzystanie systemów zarządzania jakością

### 4.5.1. System Zarządzania Jakością ISO 9001 – wyniki badania

Standard ISO 9001 stanowi obecnie jeden z najbardziej popularnych sformalizowanych systemów zarządzania w organizacjach publicznych. Główną intencją wdrożenia wymagań ISO 9001 jest „gwarantowanie w sposób uporządkowany i systematyczny jakości produktów i usług”<sup>43</sup>.

Jak zauważa P. Jedynak, podstawowa rola systemu zarządzania jakością zgodnego ze standardem ISO 9001 wiąże się z formalizacją, która jest skutkiem jego wprowadzenia<sup>44</sup>. R. Karaszewski dodaje, iż wdrożenie systemu zarządzania jakością wymaga czegoś więcej niż wyłącznie stworzenia procedur zapewnienia jakości. Wskazuje on np. na konieczność kształtowania kultury jakości w organizacji<sup>45</sup>.

Proponowany w normie ISO 9001 model zarządzania jakością uznano za odpowiedni dla wielu typów organizacji, niezależnie od charakteru działalności, wielkości organizacji czy oferowanego wyrobu czy usługi. Uzasadnione jest więc wdrażanie wymagań standardu ISO 9001 również dla JST. Norma ISO 9001 wymaga od organizacji przystosowania się do jej treści, rozpoczynając od identyfikacji wymagań klienta, poprzez wszystkie procesy zarządzania jakością, aż do otrzymania satysfakcji klienta<sup>46</sup>. Treść wymagań zawartych w rozdziałach standardu pozostawia organizacji swobodę w ich realizacji. Organizacja, uwzględniając własny potencjał i potrzeby, decyduje o sposobie realizacji tych kryteriów (np. ile opracuje procedur, jak często będzie przeprowadzany przegląd systemu zarządzania)<sup>47</sup>. Wobec wdrożenia systemu zarządzania jakością zgodnego z wymaganiami ISO 9001 nie brakuje również głosów krytycznych. Najczęściej niezadowolenie dotyczy wysokiego poziomu zburokratyzowania, sztywności systemu, który nie popiera w wystarczającym stopniu kreatywności, a także przywiązywania większej wagi do osiągania zgodności z wymaganiami niż do ciągłego doskonalenia jakości<sup>48</sup>. Pomimo tych wad, koncepcja zarządzania jakością według wymagań standardu ISO 9001 jest w Polsce wciąż wiodącą strategią działania w obszarze zarządzania jakością w jednostkach publicznych. Takie rozwiązanie jest użyteczne dla urzędów administracji, bowiem porządkuje procesy, ich udokumentowanie, zapewnia powtarzalność działań oraz, co jest bardzo istotne, przekłada się na pozytywny wizerunek organizacji wśród klientów.

**System Zarządzania Jakością ISO 9001 w ramach projektów finansowanych z Poddziałania 5.2.1 wdrożyło 37% urzędów JST (N=229).** Było to – wraz z monitoringiem satysfakcji klientów – jedno

<sup>43</sup> D. Smite, N.B. Moe, *An ISO 9001:2000 Certificate and Quality Awards from Outside – What’s Inside? – A Case Study*, [w:] J. Munch, M. Vierimaa (Eds.): Profes 2006, s. 209.

<sup>44</sup> P. Jedynak, *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością*, Wyd. UJ, Kraków 2007, s. 30.

<sup>45</sup> R. Karaszewski, *Systemy zarządzania jakością największych korporacji świata i ich dyfuzja (zjawisko, rozwój, znaczenie)*, Wyd. UMK, Toruń 2003, s. 149.

<sup>46</sup> Akcentowanie roli klienta w funkcjonowaniu organizacji ma już miejsce na początku wymagań normy, w punkcie dotyczącym odpowiedzialności kierownictwa, gdzie pojawia się stwierdzenie, że „najwyższe kierownictwo powinno wykazać swoje zaangażowanie poprzez zakomunikowanie znaczenia spełnienia wymagań klienta”.

<sup>47</sup> red. Borys T., Rogala P., *Systemy zarządzania jakością i środowiskowego*, Wyd. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław, 2007, s. 64.

<sup>48</sup> np. H.A. Quazi, Ch.W.Hong, Ch. T. Meng, *Impact of ISO 9000 certification on quality*, “Total Quality Management” 2002, Vol. 13, No 1, p. 53-67; T. Conti, *How to Conceptually Harmonize ISO 9000 Certification, Levels of Excellence Recognition and Real Improvement*, “Total Quality Management” 2004, Vol. 15, No 5-6, p. 665-677.

z dwóch najczęściej realizowanych usprawnień. **Urzędy wdrażające ISO częściej rekrutowały się z grupy uczestników projektów (42%) niż z grupy partnerów (34%) lub liderów projektów/samodzielnych wnioskodawców (35%)<sup>49</sup>**. Wdrożenie ISO było też częściej udziałem powiatów (50%) oraz urzędów średniej wielkości (41-60 osób – 49%).

Jednostki wdrażające były zróżnicowane pod względem wcześniejszych doświadczeń z działaniami pro jakościowymi. Około połowa z nich posiadała spisane procedury dotyczące funkcjonowania urzędu (48%) i zorganizowane pierwsze formy kontaktu z klientem (np. biura czy punkty obsługi klienta – 45%), rzadziej natomiast urzędy dysponowały opracowanymi kartami usług publicznych (34%). **Pod względem tego pierwszego wskaźnika „orientacji pro jakościowej” – spisanych procedur funkcjonowania organizacji - grupa urzędów wdrażających ISO była mniej zaawansowana niż urzędy nie wdrażające ISO 9001 (i nie posiadające go przed realizacją projektu)**. Odsetki urzędów posiadających spisane procedury funkcjonowania urzędu wyniosły w tych grupach odpowiednio 48% i 70%. Można zatem sądzić, że **usprawnienie to wdrażane było w jednostkach najmniej zorientowanych na jakość i wcześniejsze zarządzanie procesami usługowymi**. Wyróżniały się one niekorzystnie także pod względem wskaźnika dochodów podatkowych (podczas gdy utrzymanie Systemu Zarządzania Jakością ISO wiązało się z kosztami zewnętrznych auditów i certyfikacji).

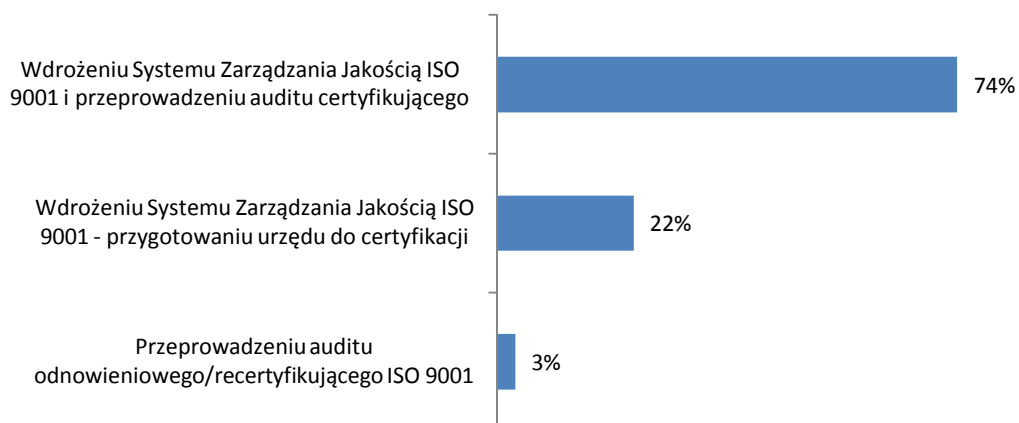
**Przeprowadzone w ramach projektu działania najczęściej polegały na wdrożeniu Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 i przeprowadzeniu auditu certyfikującego (74%)**. Odsetek realizujących to działanie wahał się od 60% w gminach miejskich do 86% w powiatach. Najrzadziej - w 3% JST - w ramach projektu przeprowadzono audit odnowieniowy/certyfikujący. Wyróżniały się podmioty z gmin miejskich - w tej grupie certyfikat odnawiało 15% JST.

**Niski udział procentowy liderów projektów/samodzielnych wnioskodawców wśród ogółu urzędów wdrażających ISO 9001 (12%) pozwala sądzić, że decyzja o wdrożeniu ISO (której czasem towarzyszyło zobowiązanie do utrzymania systemu przez 3 lata) nie została poprzedzona dokładną analizą**. Mimo tych zastrzeżeń, stanowiących potencjalne zagrożenie dla trwałości wdrożonych systemów, prowadzone w projektach działania związane z ISO cechowały się dużą skutecznością: każda jednostka, która w ramach projektu przystąpiła do certyfikacji, uzyskała certyfikat; blisko 90% urzędów przygotowywanych w projekcie do certyfikacji uzyskało certyfikat po zakończeniu realizacji projektu. Skuteczność ta wynikała zapewne z determinacji lidera projektu do zakończenia projektu i realizacji założonych w nim wskaźników.

---

<sup>49</sup> Odsetek urzędów będących samodzielnymi wnioskodawcami lub liderami projektów wśród wdrażających ISO wyniósł 12% i był zbliżony do analogicznego odsetka jak wśród ogółu odbiorców wsparcia (13%).

Wykres 30. Czy działania związane z Systemem Zarządzania Jakością ISO 9001 realizowane w ramach projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1 polegały na:...? (N=229)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Według deklaracji większości JST wdrożone systemy spełniają formalne wymagania normy ISO.**

Dotyczy to w szczególności: powołania pełnomocnika ds. jakości (96%; jest nim zwykle sekretarz urzędu), audytorów wewnętrznych<sup>50</sup> (93%; rzadko jednak audytorzy wewnętrzni byli szkoleni po uzyskaniu/odnowieniu certyfikatu – 53%), opracowania planu auditów wewnętrznych (93%) i przeprowadzenia choćby jednego z nich (93%), realizacji pomiaru zadowolenia klientów (90%). Rzadziej jednak na liście prowadzonych działań znajdowały się czynności wskazujące na zaangażowanie urzędów w doskonalenie jakości (monitoring i pomiar procesów, działania korygujące, zapobiegawcze – 70%-80%, działania doskonalące – tylko 43%) i świadczące o woli utrzymania systemu (audit nadzoru, przegląd kierownictwa – ok. 75%). Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że 99% wdrożonych systemów ISO 9001 w badanych organizacjach funkcjonuje ponad pół roku, w tym w ok. 80% - ponad rok, to okazuje się, że **w około 10% - 20% JST można poddać w wątpliwość użyteczność ISO jako faktycznego narzędzia zarządzania jakością**. Istnieje bowiem:

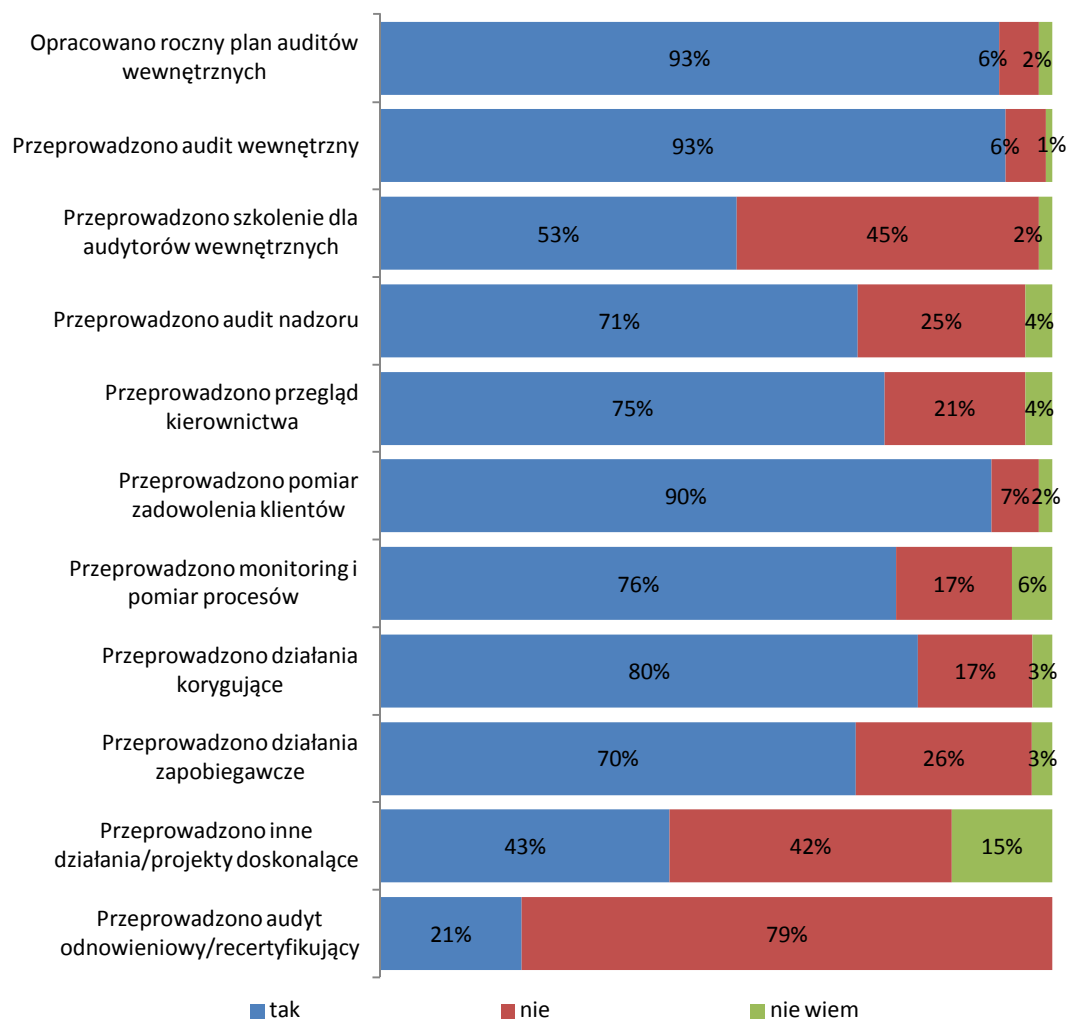
- ❑ **kilkuprocentowe grono JST, które nie dopełniły podstawowych obowiązków związanych z utrzymaniem systemu** (powołanie pełnomocnika ISO, audytorów wewnętrznych, dokonanie auditu wewnętrznego, pomiaru zadowolenia klientów);
- ❑ **ok. 20% JST, w których – mimo uzyskania certyfikatu ponad rok temu - nie dokonano monitoringu i pomiaru procesów i nie przeprowadzono działań korygujących; 25% JST z tej samej grupy (system wdrożony ponad rok temu) nie przeprowadziło przeglądu kierownictwa ani auditu nadzoru.**

Niestety wyniki badania nie pozwalają na oszacowanie odsetka urzędów, które odnowiły certyfikat ISO po upływie 3-letniego terminu jego ważności, bo zbyt mała jest w badanej próbie grupa urzędów, w których ważność uzyskanego w ramach projektu certyfikatu dobiegła końca<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Powszechnym rozwiązaniem jest pełnienie tych funkcji (zarówno audytorów wewnętrznych, jak i pełnomocnika ds. jakości) w ramach dodatkowych obowiązków.

<sup>51</sup> Optymizmem napawa to, że wszystkie spośród 4 urzędów z tej grupy odnowiły certyfikat ISO.

Wykres 31. Czy po uzyskaniu certyfikatu ISO/odnowieniu certyfikatu ISO w Pana(i) urzędzie co najmniej raz:...? (N=178)



Źródło: Badanie ilościowe.

W dwóch trzecich urzędów w wyniku czynności związanych z utrzymaniem systemu zarządzania jakością przeprowadzono działania korygujące, zapobiegawcze lub doskonalące. Najczęściej dotyczyły one operacyjnej działalności urzędu (wydawania decyzji administracyjnych – 58%, zarządzania infrastrukturą – 37% i innymi procesami obsługowymi). Stosunkowo często jednak usprawniano w ich wyniku obszar informacji i komunikacji ze społeczeństwem – 35% i obszar doskonalenia jakością – 59%. Zrealizowane projekty z komponentem ISO niezbyt często stymulowały jednak urzędy do dalszego doskonalenia jakości – 13% wdrożyło po zakończeniu projektu inne narzędzia zarządzania jakością, np. CAF lub PRI.

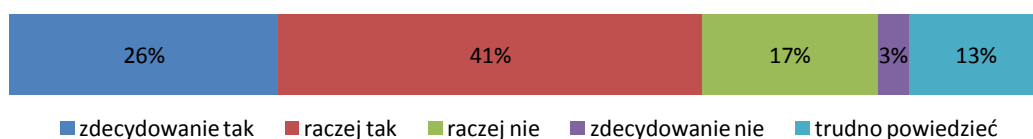
Wykres 32. Jakie procesy uległy modyfikacji w wyniku przeprowadzonych działań korygujących, zapobiegawczych lub innych działań doskonalących? Możliwość kilku odpowiedzi (N=150)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Ocena wdrożonego Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 i jego wpływu na funkcjonowanie urzędu nie jest jednoznaczna, zwłaszcza jeśli analizować najbardziej wymierny wskaźnik satysfakcji z systemu – gotowość do odnowienia certyfikatu ISO. Certyfikat ISO planuje odnowić 67% JST, ale zdecydowanie o tym przekonanych jest jedynie 26% badanych.** Najczęściej odnowienie certyfikatu ma mieć miejsce w gminach miejskich (93%). W pozostałych typach JST odsetek analogicznych odpowiedzi wynosił około 64%. Jedna piąta JST nie chce odnawiać certyfikatu (w tym 3% respondentów wyraziło swoją opinię w sposób zdecydowany). Niechęć do odnowienia certyfikatu była deklarowana przez 22% JST z gmin wiejskich, 22% JST z gmin wiejsko – miejskich, 19% JST działających na poziomie powiatu oraz 7% JST z gmin miejskich. Najczęściej zaś brak woli odnawiania certyfikatu deklarowały urzędy będące uczestnikami projektów pozyskanych przez inne podmioty (29%). Wydaje się, że znaczna skala problemu pozwala sądzić o nietrafnej rekrutacji części JST do tych projektów.

Wykres 33. Czy Pana(i) urząd planuje odnowić uzyskany certyfikat ISO po jego wygaśnięciu? (N=178)



Źródło: Badanie ilościowe.

Najczęstszym podawanym powodem braku planu odnowienia certyfikatu był brak środków finansowych (71%). Na problem ten zwracały uwagę głównie urzędy gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i powiatów. Urzędy te były jednak niewiele mniej zamożne od ogółu wdrażających ISO (3 pkt. proc. różnicy w poziomie wskaźnika dochodów podatkowych, wyrażonego jako udział procentowy w wartości analogicznego wskaźnika dla kraju), co umniejsza faktyczną rangę czynnika finansowego wśród powodów niechęci odnowienia ISO. **Niemniej jednak powody nieodnawiania certyfikatu (brak środków, czasochłonność utrzymania systemu, zwłaszcza w relacji do małej liczby pracowników) wskazują na brak należytego namysłu urzędów nad decyzją o wdrożeniu – certyfikowanego (za odpłatnością) i z założenia powtarzalnego – Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001.** W jednym z urzędów objętych studiami przypadku przyznano, że na etapie podejmowania decyzji o przystąpieniu do **projektu kierownictwo nie posiadało świadomości kosztów, które wiążą się z utrzymaniem ISO.** Jest wysoce prawdopodobne, że nie była to sytuacja jednostkowa.

*Siłą rzeczy musieliśmy wnieść swój wkład finansowy, opłacić pobyt audytorów i certyfikaty. Trzykrotnie opłacić, za każdy rok. Gdybyśmy wiedzieli na starcie, że musimy płacić, to pewnie nie wzięlibyśmy udziału w tym projekcie.*  
/decydent, powiat/

Powodów braku zadowolenia z Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 próżno szukać w wynikach badania ilościowego. Ocena wpływu systemu na funkcjonowanie urzędu jest zasadniczo pozytywna, najbardziej zaś w takich wymiarach, jak: wizerunek urzędu (77% stwierdziło poprawę w tym zakresie), ogólne funkcjonowanie urzędu (72%), komunikacja wewnętrzna (66%). W pozostałych obszarach, związanych z jakością obsługi klienta, poprawa ta już nie jest tak oczywista – notowano korzystne zmiany w poziomie satysfakcji klientów, częstości popełniania błędów przez urzędników, terminowości załatwiania spraw, czasie obsługi klienta (od 35% do 51% not pozytywnych), jednak podobnie często nie dostrzegano żadnych zmian. Przegląd ocen wpływu ISO na różne aspekty działania urzędu nie ujawnia żadnych obszarów dyssatisfakcji z funkcjonowania systemu poza wzrostem kosztów funkcjonowania urzędu w przypadku 28% odbiorców wsparcia.

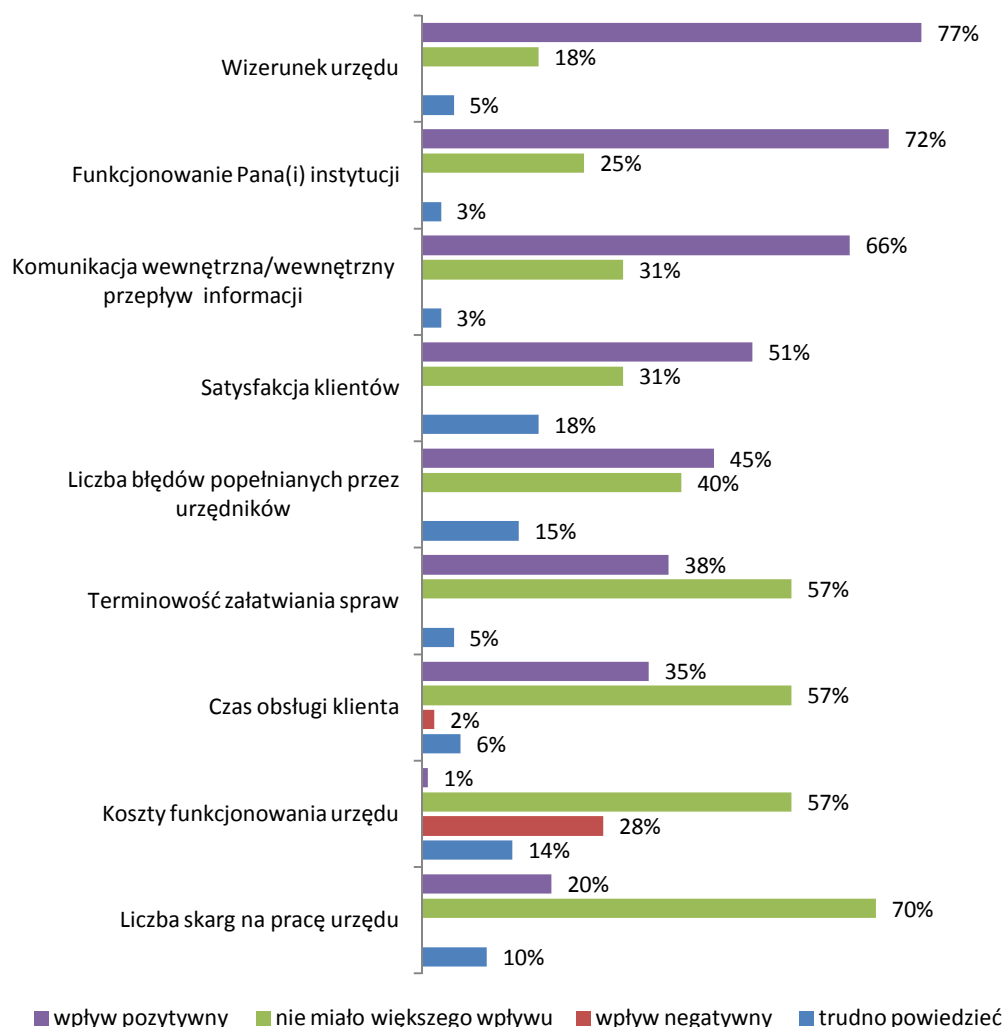
**Wskazywany jako główny korzystny efekt projektu - poprawa wizerunku urzędu - pojawił się także w wywiadach pogłębionych jako jedna z ważnych przesłanek decyzji o udziale w projekcie.** Jednak w urzędach, w których miał on status głównego motywatora, w czasie realizacji badania system już nie działał i nie było w nich woli odnawiania certyfikatu ISO.

*Zarząd miał takie założenie, że chce wprowadzić w Starostwie Powiatowym System Zarządzania Jakością. To było jedno z jego takich haseł, natomiast pracownicy (...) nie jest to bardzo popularne. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie/decydent, powiat, uczestnik projektu/*

*Odnośnie ISO, to niewiele potrafię powiedzieć. Jedynie tyle, że taka decyzja [o przystąpieniu do projektu] została podjęta. Czym się kierowano? [...] Wydaje mi się, że prestiżem urzędu, przede wszystkim. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

*Dopóki będzie wywieszona w Urzędzie tabliczka z normą, efekty projektu będą widoczne./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

Wykres 34. Jak Pan(i) ocenia wpływ wdrożenia w ramach projektu Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 na następujące obszary? (N=229)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Badania jakościowe ujawniają powody niezadowolenia z systemu**, jednak należy zaznaczyć, że nie zawsze są one potwierdzone negatywnym doświadczeniem płynącym z jego użytkowania. Najczęściej w wywiadach wskazywano na **ogólną niechęć pracowników do zmiany i dodatkowych obowiązków związanych z utrzymaniem systemu. Mówiono zatem o ogólnej „pracochłonności” i „czasochłonności” systemu (w tym auditów wewnętrznych)**, nie podając wszakże konkretnych jej przejawów dla znajdującego się w centrum Systemu Zarządzania Jakością klienta. **Źródłem niechęci wobec ISO było też przekonanie, że jest to rozwiązanie pochodzące z biznesu i nieadekwatne do funkcjonowania administracji samorządowej.** Podawane zastrzeżenia wskazują na brak świadomości korzyści i zagrożeń wynikających z posiadania systemu w momencie podejmowania decyzji o wdrożeniu ISO.

*Urzędu nie było stać na zatrudnienie odrębnego koordynatora, czy nawet przeznaczyć części etatu pracownika na koordynację projektu. Wykonanie auditów wewnętrznych również było problemowe: jak znaleźć godzinę czy dwie, żeby przeprowadzić audit? (...) Nie mam do tego przekonania. Nie korzystamy, przy takim małym urzędzie, gdzie każdy zna swoje*



*obowiązki, wie co robić, nie ma potrzeby sięgania do procedur. One są znane, są proste./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

*ISO prawdopodobnie wprowadziło kilka pozytywnych elementów, ale nie jest to rzecz, która być musi i jest konieczna do przeprowadzenia. Więc my nawet nie mając ISO, bo za rok przecież stracimy certyfikat, pewne założenia będziemy dalej kontynuować. /decydet, powiat, uczestnik projektu/*

*Załoga podzieliła się na dwie części. Tych, którzy chcą i tych, którzy nie chcą. Kiedy trzeba było wdrażać jakąkolwiek procedurę u tych, którzy nie chcą, było ciężiej. Starzy urzędnicy nie chcą tego i nie będą chcieć. /pracownik, powiat, uczestnik projektu/*

*Ja mam takie właśnie zdanie, że jeżeli chodzi o urzędy administracji, to ISO to jest twór sztuczny. I tyle. I on jest tak naprawdę do niczego niepotrzebny. Bo żeby być grzecznym i otwartym na klienta, to wcale nie jest tutaj potrzebny System Zarządzania Jakością. /decydet, gmina miejska/*

**Zarzuty dotyczące czasochłonności utrzymania systemu zgłaszano także w badaniu ilościowym - w co dziesiątym urzędzie pojawiały się skargi z tym związane (liczba audytorów wewnętrznych jest zbyt mała w stosunku do obowiązków), w co piątym urzędzie ISO nie cieszy się zaś akceptacją pracowników.** Pogłębione rozmowy z przedstawicielami urzędów, którzy wdrożyły ISO, pokazują, że brak akceptacji ze strony pracowników – oprócz „zwykłej” obawy przed nowym – ma także źródło w barierach kompetencyjnych. Język ISO uważany jest za bardzo trudny, co rodzi problemy nawet dla audytorów wewnętrznych.

*Audytorzy pytają o księgę jakości pracowników na wrywki, tak jakby był to egzamin z nie wiadomo z czego, zamiast zapytać, czy procedura jest zachowana, czy były odwołania od decyzji. (...) Audytorzy nie przeprowadzają tego pod względem pożytecznym, żeby znaleźć np. ewentualny błąd danego występowania procedury, tylko odpytują z księgi jakości pracowników./decydet, gmina miejska/*

*Pamiętam jak po roku czasu przyjechał audytor zewnętrzny i zaczął nas tutaj sprawdzać. Jakie było poruszenie w urzędzie jak ludzie zaczęli sobie wszystko znowu przypominać. Tak od strony proceduralnej. Ja mówię, wy nie uczcie się na pamięć. Nie przypominajcie sobie procedur, tylko mówcie to, co robicie. Jeśli robicie to dobrze, to nie musicie uczyć tego na pamięć. A oni myśleli, że przyjdzie ktoś i ich przepytą z teorii./decydet, gmina wiejska/*

Wykres 35. Czy wdrożony w ramach projektu System Zarządzania Jakością ISO 9001 spotyka się obecnie z akceptacją pracowników? (N=229)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Czynnik ludzki jest jedną z poważniejszych barier wdrażania ISO**, podobnie jak w przypadku pozostałych usprawnień. Jednak w ISO ujawnił się on w największym stopniu – prawdopodobnie z tego powodu, że usprawnienie „schodzi” na poziom codziennej pracy wielu osób i wymaga autentycznego wdrożenia w życie. Według badanych decydentów ISO jest odbierane przez część pracowników jako kolejny "biurokratyzm", „papierologia”, „sztuczny twór”. Niechęć pracowników

jest również spowodowana przyzwyczajeniami. Decydenci byli zdania, że mimo ISO niektórzy pracownicy działają "po staremu" i jedynie upływ czasu może cokolwiek zmienić.

*To znaczy myślę, że są osoby, które mają tendencję do standardowego powtarzania pewnych czynności, a dlaczego tak robią, to odpowiadają „zawsze tak robiłem” czy „robiłam”, prawda, więc tutaj ile byśmy nie pisali, ile byśmy procedur nie stworzyli, to tutaj zawsze będzie to wytłumaczenie, że zawsze tak było, to dlaczego teraz ma być inaczej. Wypalenie tego wymaga czasu. /decydent, powiat /*

*Każdy inaczej będzie patrzył na ISO. Niektórzy go nie znoszą, nie lubią, no bo pokazuje ich błędy. Ciągłe każe im się doskonalić, można by powiedzieć. Dużo jest sprawdzania i nie każdemu się to może podobać. /pracownik, audytor wewnętrzny, gmina wiejska/*

**Częste negatywne oceny Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 rejestrowano także w ankietach wypełnianych przez pracowników w urzędach objętych studiami przypadku. Dotyczyło to zwłaszcza urzędów, w których System Zarządzania Jakością nie znajdował uznania w gronie najwyższego kierownictwa (odrzucała go wówczas zdecydowana większość badanych pracowników, oceniając jako gorsze rozwiązanie niż wcześniej stosowane sposoby obsługi klienta).** Ciekawe że w urzędzie, w którym system był wykorzystywany z pełnym przekonaniem i umiejętnymi zachętami ze strony kierownictwa, odnotowano bardzo wysoki poziom akceptacji dla ISO. Większość pracowników dostrzegała w nim przewagę nad wcześniej stosowanymi zwyczajowymi sposobami postępowania i jego pozytywny wpływ na usprawnienie pracy urzędu. W urzędzie tym spotkać się można było z zupełnie niepopularnymi opiniami, że ISO „zajmuje 5 minut”.

Urzędy zadowolone z wdrożenia ISO, w pełni świadomie wykorzystujące jego korzyści, mówiące o nim w sposób wskazujący na internalizację procedur i normy ISO 9001 w próbie urzędów objętych badaniem jakościowym reprezentują jednak pojedyncze przypadki. Od jednostek sceptycznie nastawionych wobec ISO odróżnia je przede wszystkim świadomość zalet i wad ISO, umiejętność elastycznej adaptacji ISO do potrzeb i uwarunkowań urzędu (np. ograniczenie liczby procesów czy wyeliminowanie pewnych procedur z obszarów, w których były one dysfunkcyjne) oraz umiejętność przełamywania barier ze strony pracowników odpowiednim zarządzaniem, z zamierzonym wykorzystywaniem rozwiązań partycypacyjnych. Urzędy te zdają sobie też sprawę z konieczności ustawicznego podejmowania specjalnego wysiłku w celu utrzymania systemu.

*No załóżmy, że nie byłoby w ogóle nacisków sekretarza, nie byłoby działań jakichś motywujących, nikt by tego nie kontrolował. No to zaczynałoby umierać i przestaje istnieć. Ktoś przyjdzie po jakimś okresie, bo to można załatwić w różny sposób, różne są firmy certyfikujące i odświeżające te certyfikaty. Teoretycznie można miesiąc przed wszystko złożyć do kupy i będę miał kolejne przedłużenie. Już widziałem takie sytuacje, a firmy wcale nie tryskały obsługą jakąś wielką. Właśnie chodzi o to, że trzeba uwierzyć, że to może pomóc. Jeżeli nie będzie tej wiary, to wprowadzanie systemu ISO w ogóle nie ma sensu. Trzeba przekonać najpierw pracowników, wszystkich biorących w tym udział, że to ma sens. /pracownik, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

*To nie jest znowu jedna czy dwie osoby wydzielone, audytorzy i oni mają za wszystkich pracować, nie. To tu chodzi o to, żeby tych ludzi było więcej. Bo oni jak się w coś zaangażują, to rozumieją. Bo inaczej się nie da. /decydent, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

Nawet jednak takie urzędy **wśród pierwszoplanowych korzyści płynących z posiadania Systemu Zarządzania Jakością ISO** nie wymieniają korzyści odnoszących się do poprawy parametrów jakości

świadczonych usług. W pierwszej kolejności wskazują bowiem na **niebagatelne dla jakości obsługi i podejścia wobec klienta zmiany świadomościowe w urzędzie**.

*Moderator: Jak Pan myśli, czy te efekty tego projektu są trwałe?*

*Respondent: Trwałe będą wtedy, jak się będzie nad tym pracowało. Natomiast jeżeli mówimy tylko o tym, że stworzymy księgę jakości, no to nie jest. Tylko pytanie, czy jej przestrzegamy, czy się dostosowujemy do tego. Więc trwałe są na pewno, bo w świadomości ludzi zostało to, że mamy system./decyent, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

*Na pewno było uświadomienie większe, tak? Nie każdy w urzędzie zdawał sobie sprawę bądź... no to jest praca – przychodzi do pracy, robię swoje. A tutaj troszeczkę cele i misja urzędu były tak ciągle naciskane, w ogóle co jest celem, co jest misją. Jak się tak zapytało każdego urzędnika, to tak nie do końca wiedział, jaki jest cel powstania urzędu i jego działania./pracownik, gmina wiejska, uczestnik projektu/*

Zwracają też uwagę na poprawę standardów działania (większa staranność), usprawnienie komunikacji wewnętrznej (jasny podział obowiązków), eliminację błędów w działaniu oraz ich ewentualnych następstw, możliwości kontroli efektywności działań urzędu nakierowanych na obsługę klienta dzięki wprowadzeniu mierników.

*ISO miało bardzo duże przełożenie na rzeczywistość urzędu. Bo pozwoliło uporządkować procedury. Zostały przekopane stanowiska pracy, od zakresów czynności do procedur tych, które są wymagane dla normy i pozostałych. Więc w trakcie tego wyszły różne błędy, a więc zostały one skorygowane. Wydaje mi się, że była to duża rzecz./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

Pozytywnym „efektem ubocznym” ISO jest – nawet w urzędach nie utrzymujących systemu – zapoczątkowanie pomiarów satysfakcji klienta.

#### **4.5.2. System Zarządzania Jakością ISO 9001 - wnioski**

System Zarządzania Jakością ISO 9001 w ramach projektów finansowanych z Poddziałania 5.2.1 wdrożyło 37% urzędów (N=228). Najczęściej działania projektowe zakładały przygotowanie jednostki do wdrożenia systemu i przeprowadzenie auditu certyfikującego (74%).

Według deklaracji większości JST wdrożone systemy spełniają formalne wymagania normy ISO. Jednak istnieje kilkuprocentowe grono JST, które nie dopełniły podstawowych obowiązków związanych z utrzymaniem systemu (powołanie pełnomocnika ISO, audytorów wewnętrznych, dokonanie auditu wewnętrznego, pomiaru zadowolenia klientów). W grupie JST, w których certyfikat uzyskano ponad rok temu, około 20% nie przeprowadziło przeglądu kierownictwa ani auditu nadzoru.

Certyfikat ISO planuje odnowić 67% JST, ale zdecydowanie o tym przekonanych jest jedynie 26% badanych. Głównym powodem decyzji o nieodnowieniu certyfikatu są – według deklaracji urzędów - powody finansowe (ponad 70%).

Ocena wpływu systemu na funkcjonowanie urzędu jest zasadniczo pozytywna, najbardziej zaś w takich wymiarach, jak: wizerunek urzędu (77% stwierdziło poprawę w tym zakresie), ogólne funkcjonowanie urzędu (72%), komunikacja wewnętrzna (66%). W pozostałych obszarach,

związanych z jakością obsługi klienta, poprawa ta już nie jest tak oczywista – notowano korzystne zmiany w poziomie satysfakcji klientów, częstości popełniania błędów przez urzędników, terminowości załatwiania spraw, czasie obsługi klienta (od 35% do 51% not pozytywnych), jednak podobnie często nie dostrzegano żadnych zmian. W ok. 30% urzędów wdrożenie ISO spowodowało wzrost kosztów funkcjonowania urzędu.

W co dziesiątym urzędzie pojawiały się skargi na czasochłonność utrzymania systemu – liczba audytorów wewnętrznych jest zbyt mała w stosunku do obowiązków. Często - w co piątym urzędzie - ISO nie cieszy się akceptacją pracowników. Czynniki ludzkie: niechęć do wykonywania dodatkowych obowiązków związanych z przestrzeganiem procedur systemu oraz – w mniejszym stopniu - trudność w przyswojeniu „języka” ISO, okazał się bardzo ważną barierą w wykorzystywaniu systemu w praktyce funkcjonowania urzędów. Bardzo często w parze z takimi postawami pracowników szedł jednak brak przekonania kierownictwa urzędu do użyteczności Systemu Zarządzania Jakością ISO, wzmacniany przez argumenty finansowe (wysoki koszt utrzymania ISO).

**Sytuacja w zakresie skuteczności i trwałości ISO jest zróżnicowana i trudno prognozowalna. Wyniki badania przemawiają raczej na rzecz scenariusza niskiej (niewystarczającej trwałości). Jak wspomniano, negatywne zjawiska wskazujące na porzucenie systemu już się ujawniły** (nieprzestrzeganie wymogów normy ISO 9001, nierealizowanie przeglądów kierownictwa i auditów nadzoru). Deklaracje odnośnie planów odnowienia certyfikatu też nie napawają optymizmem – planuje to zrobić tylko 67% JST, w tym 26% jest co do tego zdecydowanych. W badaniu jakościowym jednak mogliśmy spotkać urzędy, które z pełnym przekonaniem mówią o wdrożeniu ISO, poświadczając jednocześnie opisem swoich doświadczeń, że faktycznie „czerpią z systemu”. Upływ czasu jest jednak bardzo dużym zagrożeniem dla trwałości wdrożenia. **Największym źródłem tego zagrożenia jest niedostateczne respektowanie w realizowanych projektach kluczowej dla normy ISO 9001 zasady odpowiedzialności kierownictwa – jego zaangażowania w tworzenie, wdrażanie i ciągłe doskonalenie systemu zarządzania jakością.** Pozycja lidera w organizacji i jego postawa wobec ISO jest szczególnie ważna wobec częstego, silnego oporu pracowników wobec „kolejnej papierologii”, za jaką uznają ISO (przynajmniej na początku wdrożenia). Kolejnym źródłem zagrożenia dla trwałości jest zasada kadencyjności i uwarunkowania polityczne urzędu – przypadki nietrwałych wdrożeń ISO to często przypadki zmian na stanowiskach najwyższego kierownictwa (jednak każda zmiana personalna, np. koordynatora projektu czy pełnomocnika ds. jakości jest tu newralgiczna). Pewnym rodzajem „nadziei” dla ISO jest fakt, że część urzędów utrzymujących System Zarządzania Jakością robi to z powodów prestiżowych, co nie wyklucza możliwości wystąpienia efektów pozytywnych.

**Wydaje się, że podstawowym źródłem odnotowanym problemów z trwałością analizowanego wdrożenia było rzadkie (88%) pełnienie przez JST roli podmiotowej w projektach przewidujących wdrożenie ISO 9001 - wdrażanie ISO wyjątkowo często przebiegało w formule uczestnictwa lub partnerstwa JST w projektach (relatywnie rzadko inicjatywa udziału w projekcie wychodziła zatem od ostatecznych odbiorców wsparcia). Ujawniły się tu wszelkie dysfunkcje wynikające z przeniesienia inicjatywy udziału w projekcie na inny podmiot niż JST: błędy w rekrutacji JST (urzędy wdrażające ISO odróżniały się od pozostałych niższymi wskaźnikami dochodów podatkowych i mniejszą orientacją na zarządzanie jakością) i brak należytego namysłu JST nad decyzją o wdrożeniu**

- certyfikowanego (za odpłatnością) i z założenia powtarzalnego – **Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001**. Nie wszystkie JST zostały rzetelnie poinformowane o konieczności ponoszenia nakładów na utrzymanie wdrożonych rozwiązań w dłuższej perspektywie czasowej (o czym szerzej w dalszej części raportu). Dysfunkcje te można powiązać z opisywanymi wyżej deficytami odpowiedzialności kierownictwa za jakość i trwałość wdrożenia.

**Doświadczenia z wdrażaniem Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 wyraźnie potwierdzają zasadność wprowadzenia rekomendacji** opisanej w podrozdziale 4.1.2, **dotyczącej zawężenia grona beneficjentów do JST**. Rozwiązanie to pozwoli skierować wsparcie do tych JST, które go potrzebują, a nie tych, które - motywowane potrzebą prestiżu - dość pochopnie, bez analizy własnych potrzeb i możliwości, odpowiadają na zachęty kierowane wobec nich przez zewnętrzne, często komercyjne podmioty.

**Także w przypadku Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 ujawniły się opisywane już wcześniej w podrozdziale 4.1.2:**

- **konieczność podnoszenia wiedzy JST** na temat usprawnień zarządczych poprzez działania edukacyjne i informacyjne;
- a także **potrzeba popularyzacji modelowych przykładów wdrożenia, wraz z rzetelnym podaniem wszystkich istotnych informacji** potencjalnie ograniczających zainteresowanie JST (koszty, źródła potencjalnych trudności i możliwe negatywne efekty uboczne w początkowym stadium wdrażania zmiany).

**Warto też rozważyć wprowadzenie rozwiązań zapewniających większą trwałość wdrożeń, np. poprzez umieszczenie w umowie o dofinansowanie realizacji projektu zapisów mówiących o konieczności utrzymania systemu przez określony okres czasu po zakończeniu realizacji projektu (np. minimum 3 lata)**. Rekomendacja ta tylko nieznacznie traci na znaczeniu w przypadku ograniczenia grona beneficjentów do JST (kiedy naturalnym mechanizmem zapewnienia trwałości staje się zaangażowanie kierownictwa w decyzję o wdrożeniu). Stanowi ona bowiem remedium na możliwe, uwarunkowane kadencyjnością władz samorządowych, zmiany w obsadzie kierownictwa, stanowiące zagrożenie dla trwałości wdrożenia. Należałoby jednak dokładnie przeanalizować proponowane rozwiązanie w świetle procedur kontrolnych oraz ocenić, w jaki sposób może się ono przełożyć na skłonność JST do podejmowania działań modernizacyjnych.

### 4.5.3. Wspólna Metoda Oceny (CAF) – wyniki badania

Model CAF (Common Assessment Framework) jest jednym z instrumentów umożliwiających wszczęcie procesu ciągłego doskonalenia w JST. Jest to nowoczesne narzędzie kompleksowego zarządzania jakością przeznaczone dla struktur publicznych. Jego powstanie jest rezultatem współpracy prowadzonej od roku 1998 przez Dyrektorów Generalnych Administracji Publicznej krajów Unii Europejskiej. Model jest próbą stworzenia uniwersalnego instrumentu oceny jakości zarządzania w administracji publicznej państw UE - ma on służyć do porównywania skuteczności podmiotów funkcjonujących w różnych systemach administracyjnych<sup>52</sup>. CAF od momentu powstania ulega systematycznym modyfikacjom, dostosowującym jego kryteria do coraz bardziej wymagających warunków funkcjonowania organizacji publicznej.

Jak podkreśla R. Polet, model CAF ma cztery podstawowe cechy<sup>53</sup>:

- jest dostosowany do specyficznych cech organizacji administracji publicznej;
- służy jako narzędzie dla kadry kierowniczej zainteresowanej poprawą wyników swoich organizacji;
- działa jako „pomost” pomiędzy różnymi modelami wykorzystywanymi w zarządzaniu jakością;
- ułatwia benchmarking pomiędzy organizacjami sektora publicznego.

**Wspólna Metoda Oceny wdrażana była w 10% urzędów (N=61). Premiowano ją w każdym z obydwu konkursów za pomocą kryteriów strategicznych.** Relatywnie rzadko dla badanych urzędów stanowiła ona pierwsze doświadczenie z systemami zarządzania jakością. Trzy czwarte urzędów wdrażających CAF posiadało przed realizacją projektu spisane procedury funkcjonowania urzędu (na użytek wewnętrzny), 41% - posiadało System Zarządzania Jakością ISO 9001. Wcześniejsze doświadczenia z CAF były jednak sporadyczne (3%).

**Tylko 7% urzędów wdrażających Wspólną Metodę Oceny było liderami lub samodzielni wnioskodawcami projektu (miało to zatem miejsce rzadziej niż wśród ogółu odbiorców wsparcia). Można zatem przyjąć, że inicjatywa przeprowadzenia CAF w zdecydowanej większości przypadków pochodziła z zewnątrz, od innych podmiotów.** Na zastosowanie tej metody oraz na trwałość tego zastosowania (istotą metody jest powtarzalność samooceny) musiało to wpłynąć w sposób szczególny. CAF to bowiem – jak zauważają eksperci – metoda wymagająca dużej świadomości, dojrzałości oraz pozytywnego i głębokiego zaangażowania kadry kierowniczej w zrobienie z niej „użytku”.

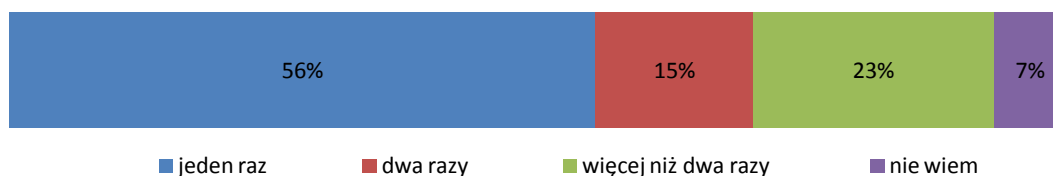
W ramach projektu metoda CAF zazwyczaj była zastosowana jeden raz (56%), 15% JST zastosowało ją dwukrotnie. Zastanawiający jest wysoki odsetek urzędów (23%), w których samoocenę w projekcie

<sup>52</sup> Przy Europejskim Instytucie Administracji Publicznej w Maastricht funkcjonuje Centrum Zasobów (*resource centre*), które koordynuje prace przedstawicieli administracji publicznej w państwach członkowskich, odpowiedzialnych za promowanie i wdrażanie *Wspólnej Metody Oceny* w swoim kraju. [zob. szerzej w:] *Wspólna Metoda Oceny Administracji Publicznej w państwach Unii europejskiej*, „Służba Cywilna”, lipiec 2002.

<sup>53</sup> R. Polet, *Exchange of Best Practices: the CAF Experience*, „Eipascope”, 25th Anniversary Special Issue, 2006, [Dokument elektroniczny], Tryb dostępu [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06\\_2e\\_11.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_2e_11.pdf), data wejścia: listopad 2012.

przeprowadzono więcej niż 2 razy (zwłaszcza że tylko w 2% urzędów od ostatniej samooceny upłynęły 2 lata lub więcej), jak również fakt, że 7% badanych nie potrafiło odpowiedzieć na zadane pytanie.

Wykres 36. Ile razy w trakcie trwania projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1 przeprowadzono w Pana(i) urzędzie proces samooceny według modelu CAF? (N=61)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Opisywany w badaniu ilościowym przebieg procesu samooceny nie budzi wątpliwości co do formalnej poprawności wdrożenia CAF** (poza zastrzeżeniami dotyczącymi zbyt dużej częstotliwości samooceny). W zdecydowanej większości przypadków proces samooceny posiadał w urzędzie koordynatora/opiekuna (84%). Zwykle był nim przedstawiciel najwyższego kierownictwa (kierownik/zastępca jednostki – 8% lub sekretarz – 54%), co pośrednio wskazuje na rangę samooceny w organizacji i jednocześnie pozwala sądzić o udzieleniu temu procesowi „legitymizacji” przez najwyższe kierownictwo. Grupy były niezbyt liczne – w 52% do 10 osób (w próbie, jak i wśród wdrażających CAF mamy do czynienia w większości z małymi urzędami). W urzędach posiadających System Zarządzania Jakością ISO 9001 w skład grupy samooceny często wchodził: pełnomocnik ds. jakości (61%) i przedstawiciel audytorów wewnętrznych (64%). Zastanawiać może stosunkowo wysoki odsetek urzędów, w których w skład grupy samooceny wchodził kierownik jednostki (18%) lub jego zastępca (38%). Czynnikiem ten mógł negatywnie wpływać na poziom otwartości grupy i ograniczać jej zdolność do nieskrępowanej oceny organizacji, zwłaszcza w urzędach o organizacyjnej kulturze dominacji. Również sposób kształtowania się grup, bardzo często polegający na nominacji pracowników przez kierownictwo (czasem przybierający formy skrajne: przymusu), stanowił duże zagrożenie dla jakości pracy grupy i pozyskania akceptacji pracowników (tylko w 5% urzędów pracownicy zgłaszali się do grupy samooceny dobrowolnie, w pozostałych przypadkach byli typowani przez kierownictwo – 41% bądź stosowano obydwie te formy rekrutacji – 54%). Należy jednak pamiętać, że problemem powszechnie zgłaszanym przez kierownictwo bądź wdrażających usprawnienia był opór pracowników i ich niechęć do ponadstandardowego zaangażowania (zwłaszcza gdy było ono nieopłacane). Należy założyć, że kierownicy niektórych jednostek skłaniali się do tego nieoptymalnego rozwiązania w przekonaniu o tym, że zmusza ich do tego najwyższa konieczność.

*My zostaliśmy akurat poinformowani o tym, że jesteśmy w tej grupie samooceny, jakby przez zarządzenie i drogą e-mailową (...) wszyscy pytali „ale co braliście pod uwagę, jak wybraliście mnie, dlaczego nie kogo innego”. Odpowiedź była jasna. Określiłiśmy was, jak wam się nie podoba, to możemy porozmawiać inaczej. No, było to odgórnie powiedziane, i my jesteśmy pokorni, przyjmujemy to i pracujemy. Tylko mówię, na pewno inaczej by było, gdyby tych ludzi się zapytać. Ci ludzie, którzy by się zgodzili, na pewno zrobiliby z lepszym nastawieniem. /członek grupy samooceny CAF, gmina miejska/*

*Tylko za chwilę będą wnioski, bo przecież ona pracuje i jest audytorem, jest koordynatorem, to daj mi dodatkowe wynagrodzenie. No ręce opadają. Więc albo robię coś dla instytucji i oczekuję, że szef mnie gdzieś tam doceni. Bo coś dobrego nie tylko dla siebie, ale dla urzędu. Dla swoich koleżanek robię i kolegów. /decydent, gmina miejska/*

*Pracownicy byli strasznie źle nastawieni i to mówię wprost. Trzeba było po prostu użyć argumentu w cudzym słowie siłowego. Powiedzieć, nie odstępujemy, tylko robimy. Ale robimy, spróbujemy to zrobić również po swojemu, jak się dogadamy. /decydent, gmina wiejska/*

**Wszyscy członkowie grupy samooceny uczestniczyli w warsztatach/szkoleniach/konsultacjach prowadzonych przez zewnętrznego konsultanta.** Stosunkowo często obejmowano nimi również kierownictwo jednostki (85%), co potwierdza jego zaangażowanie w proces (a przynajmniej uczestnictwo w tym procesie). Ocena tych warsztatów/szkoleń/konsultacji jest korzystna – prawie 90% badanych oceniło, że przygotowały one urząd do samodzielnego przeprowadzenia samooceny CAF (w tym 34% zdecydowanie podzieliło tę opinię). Opinię o niedostatecznym przygotowaniu wyraziło tylko 3% badanych, a 8% nie miało na ten temat zdania.

Wykres 37. Czy warsztaty/szkolenia/konsultacje prowadzone przez zewnętrznego doradcę/konsultanta CAF przygotowały urząd do samodzielnego przeprowadzenia samooceny CAF? (N=61)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Analiza wyników badania jakościowego pokazuje jednak, że liczba szkoleń z zakresu metody CAF nie była zbyt duża – uczestnicy samooceny mówili o dwóch-trzech jedno-, dwu- lub trzydniowych szkoleniach, organizowanych przed rozpoczęciem procesu samooceny.** Sam proces samooceny przeprowadzany był zaś samodzielnie i tylko w niektórych przypadkach objętych badaniami jakościowymi respondenci mówili o możliwości korzystania na bieżąco z konsultacji zewnętrznego eksperta (wsparcie doradcze w procesie samooceny, ustalaniu działań doskonalących).

**Liczba szkoleń wydaje się tym bardziej niedostateczna, że badani wskazywali na trudny, hermetyczny aparat pojęciowy CAF (nazwy kryteriów, podkryteriów) i trudność w jego przełożeniu na opisywane w ich kategoriach językowych funkcjonowanie urzędu.** Wyrażano też opinię, że język CAF nie oddaje adekwatnie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego innych niż gminy. Pojawiały się wręcz opinie, że metodologia CAF w ogóle nie jest dostosowana do potrzeb administracji samorządowej. **Ograniczona liczba szkoleń oraz obiektywna trudność materii powodowały, że urzędy odczuwały deficyt szkoleń i warsztatów z zakresu CAF, a w niektórych przypadkach wskazywały na potrzebę wsparcia eksperckiego w przypadku chęci ponowienia samooceny.**



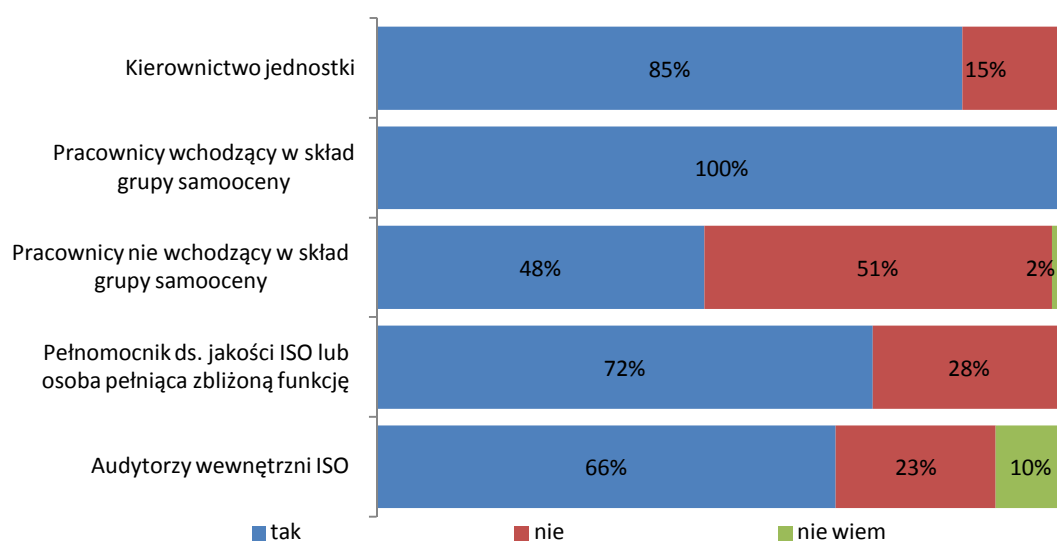
*Język CAF-owski jest bardzo takim trudnym językiem, znaczący te opracowania, żeśmy monitorowali, żeby to przystępniej tak napisać, te przepisy, bo one są naprawdę trudne do zrozumienia. One zniechęcają. Ja staram się czytać wiele razy te normy, one są jakie są, no ale pracownik, jak to na początku słyszy, to jest szok normalnie./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina wiejska/*

*Jeśli chodzi o samoocenę, to szkolenie było dwudniowe. I przez te dwa dni pan, który prowadził to szkolenie, próbował nam metodologię przybliżyć. Próbował odpowiedzieć na nasze jakieś tam pytania. Próbował właśnie dostosować różnego rodzaju zagadnienia, które były ujęte w tej samoocenie do naszych realiów. Aczkolwiek te dwa dni, żeby przygotować nas zarówno ze strony teoretycznej do przeprowadzenia takiej samooceny, jak i później, praktycznej, to było za mało. Tematyka w takim dużym urzędzie jak nasz była tak rozległa, że no te dwa dni to była po prostu pigułka, jaką dostaliśmy. Później tak naprawdę wszystko wyszło w praniu. No i mieliśmy niedosyt./osoba odpowiedzialna za wdrożenie/*

*Były pytania dotyczące kryteriów CAF, że na przykład nie rozumiemy, co tutaj autor miał na myśli i chcielibyśmy ten temat rozbudować. Przykłady były z gminy. No to tutaj do nas to się miało to nijak. To trochę budziło demotywację./osoba odpowiedzialna za wdrożenie/*

*Na początku, jak dostaliśmy te materiały szkoleniowe, to dla nas była czarna magia. Pisało, ale niezrozumiale, nie dla nas. /członek grupy samooceny, gmina miejska/*

Wykres 38. Czy następujące grupy pracowników urzędu uczestniczyły w warsztatach/szkoleniach/konsultacjach prowadzonych przez zewnętrznego doradcę/konsultanta CAF? (N=61)

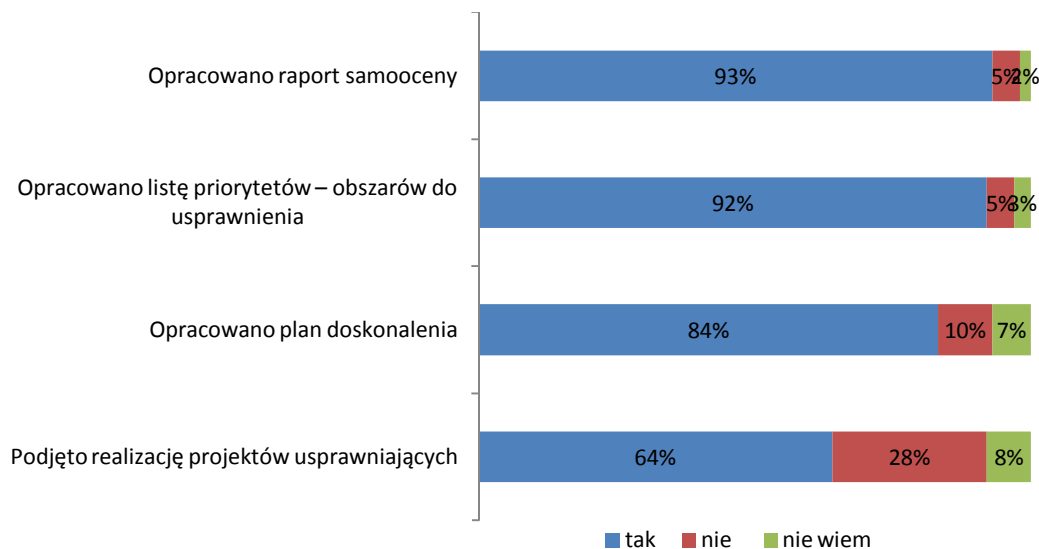


Źródło: Badanie ilościowe.

**Większość urzędów potwierdziła wypracowanie rezultatów procesu samooceny, takich jak raport samooceny, lista priorytetów i plan doskonalenia. Biorąc jednak pod uwagę ich integralny związek z metodą CAF (właściwie zastosowaną), odsetki nie potwierdzających opracowania tego typu dokumentów bądź nie wiedzących o ich istnieniu wydają się wysokie (od 7% w przypadku raportu samooceny do 17% w przypadku planu doskonalenia; na sporządzenie planu doskonalenia stosunkowo rzadko decydowały się gminy wiejskie - 68%). W 64% badanych urzędów w wyniku przeprowadzonej samooceny zdecydowano się na realizację projektów usprawniających funkcjonowanie urzędu. Najrzadziej na to działanie decydowały się JST z gmin wiejskich (47%) i miejsko-wiejskich (50%). Stosunkowo niski odsetek urzędów, które zdecydowały się na realizację**

projektów doskonalących zidentyfikowanych w wyniku CAF, świadczy o tym, że **nie zawsze metoda ta wykorzystywana była zgodnie z jej przeznaczeniem - jako sposób ciągłego doskonalenia organizacji.**

Wykres 39. Czy w wyniku zastosowania metody CAF opracowano:...? (N=61)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Głównym wskaźnikiem trwałości wdrożenia metody CAF jest ponowienie samooceny, w zalecanym w podręcznikach okresie do 2 lat od przeprowadzenia poprzedniej. Wyniki badania ilościowego pokazują, że wartość tego wskaźnika jest niska. Na powtórzenie samooceny zdecydował się co czwarty urząd, a 44% nie powtórzyło samooceny i nie ma żadnych planów w tym zakresie.** Opisywany wskaźnik trwałości należy jednak oceniać w świetle trudności tej metody – nie jest ona łatwa, wymaga wyższego poziomu organizacyjnej świadomości i głębokiego zaangażowania, zarówno ze strony kadry kierowniczej, jak i pracowników. Z tego punktu widzenia 25% urzędów, które powtórzyły samoocenę po zakończeniu realizacji projektu nie wydaje się odsetkiem niskim. Jednak szczegółowa analiza pokazuje, że wskaźnik trwałości jest relatywnie korzystny z powodu względnej świeżości projektu. Wskaźnik ten spada jednak do niskiego, niesatysfakcjonującego poziomu w grupie urzędów, w których od przeprowadzenia samooceny minął rok – ponowną samoocenę przeprowadziło wśród nich tylko 11%.

*CAFowska ocena to jest trudna rzecz, powiem szczerze. Tyle razy żeśmy przeprowadzili tę metodę, ale ona naprawdę wymaga dużo, dużo wysiłku i pracownicy, te zespoły CAFowskie naprawdę muszą być zaangażowane i nie wiem, czy poradzimy sobie bez takiego instruktora./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina wiejska/*

Wykres 40. Czy od momentu zakończenia realizacji projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1 urząd przeprowadził ponownie samoocenę według modelu CAF? (N=61)



Źródło: Badanie ilościowe.

Mimo rzadkiego ponawiania samooceny CAF metoda i jej wpływ na funkcjonowanie instytucji oceniane są przez większość urzędów pozytywnie. **Niewątpliwą, najbardziej namacalną korzyścią z wdrożenia CAF są zidentyfikowane obszary usprawnień oraz podejmowane w odpowiedzi na nie projekty doskonalące.** Jak wspomniano, realizacji takich projektów podjęło się 64% urzędów. W około połowie urzędów liczba projektów usprawniających wyniosła nie więcej niż 4. Stosunkowo często decydowano się na realizację bardzo dużej liczby projektów – w co trzecim urzędzie było to od 10 do 20 projektów. W 28% urzędów (częściej tam, gdzie liczba projektów była mała), projekty doskonalące zostały zrealizowane w całości.

Wykres 41. Czego dotyczyły te projekty? (N=39)



Źródło: Badanie ilościowe, wskazania powyżej 5%.

**Wprowadzane zmiany organizacyjne były różnorodne, jednak najczęściej dotyczyły szeroko rozumianego obszaru zarządzania zasobami ludzkimi (w tym badań satysfakcji pracowników).** W niektórych urzędach, o dużym stopniu przywiązania do status quo i niechęci wobec wszelkich zmian organizacyjnych, metoda CAF dawała formalne podstawy do wprowadzania jakichkolwiek udoskonalień. W innych urzędach służyła ustalaniu hierarchii priorytetów zmian i przede wszystkim rozpoznawaniu słabych stron urzędu.

*I powiem szczerze, że ten projekt w zasadzie rozwiązał mi cały problem, ponieważ gdyby nie ten projekt, to wydaje mi się, że nie udałoby mi się tutaj tylu rzeczy wprowadzić, które wprowadzam. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

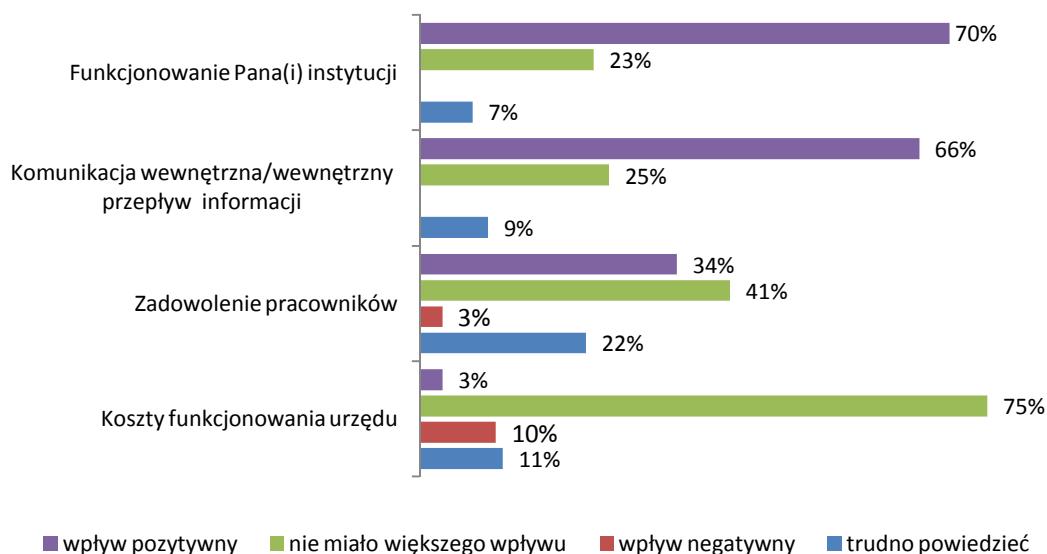
*Bardzo sceptycznie podchodziłem do tej samooceny metodą CAF, ale tak naprawdę przez CAF poznałem organizację: jej słabe strony, może się wstyd przyznać, ale po dziewięciu latach mojej pracy tak naprawdę przez CAF poznałem organizację: jej mocne strony, bo takie się pojawiały, i słabe strony, czyli materię do zmiany, materię do doskonalenia, do ulepszania. /decydent/*

Pojawiały się też opinie o braku możliwości powiązania CAF z projektami doskonalącymi w organizacjach, w których takie projekty są już na szeroką skalę prowadzone. W takich przypadkach zredukowano samoocenę do funkcji diagnostycznej (diagnoza problemów organizacji).

*Wnioski z samooceny zwróciły uwagę najwyższego kierownictwa na pewne kwestie. Natomiast w jej następstwie, bezpośrednio w jej następstwie, nie były podejmowane działania.(...) W tak dużej organizacji działania są podejmowane i wynikają z różnych inicjatyw. Czy to jest szefostwo, czy to jest jakieś działanie podjęte, na przykład badania satysfakcji pracowników, bo mieliśmy takowe. (...) No i w ramach tego typu inicjatyw są prowadzone też działania. Samoocena spełniła tylko i wyłącznie funkcję informacyjną./osoba odpowiedzialna za wdrożenie/*

**Najlepsze oceny CAF dotyczyły jej wpływu na poprawę ogólnego funkcjonowania organizacji – wpływ ten dostrzegło 70% badanych. Podobnie często mówiono też o poprawie komunikacji wewnętrznej/wewnętrznego przepływu informacji (66%).** Relatywnie rzadko przekładało się to jednak na wzrost zadowolenia pracowników (34%) i sporadycznie na obniżenie kosztów funkcjonowania urzędu (3%). Pozostali badani zazwyczaj nie dostrzegali wpływu CAF na analizowane obszary funkcjonowania organizacji. Stosunkowo często spotykaliśmy się natomiast z opiniami o wzroście kosztów funkcjonowania urzędu w wyniku zastosowania metody CAF (10%). Trudno jednoznacznie wyjaśnić powody relatywnie częstych (zwłaszcza na tle pozostałych aspektów) opinii o wzroście kosztów. Kosztochłonnymi elementami procesu mogły być koszty dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników włączonych w proces samooceny (niektóre urzędy stosowały takie praktyki) oraz koszty wsparcia eksperckiego na etapie ponownej samooceny (ponowna samoocena w 13% urzędów prowadzona była przy zewnętrznym wsparciu eksperckim). Badanie jakościowe ujawniło jednak, że w jednym z projektów z udziałem komercyjnego partnera urzędowi wydawano odpłatnie certyfikaty poświadczające wdrożenie CAF, ważne na okres jednego roku. Badany urząd, w którym zidentyfikowano taką praktykę, pozostawał w świadomości, że metoda CAF wymaga certyfikacji, a wiarygodności całemu procederowi dodawał fakt, że certyfikaty wydawała firma zajmująca się certyfikacją systemów zarządzania i wyrobów. Taka praktyka, nie umocowana w zasadach stosowania metody CAF sformułowanych przez Centrum Zasobów CAF przy EIPA, może być źródłem notowanego wzrostu kosztów funkcjonowania urzędów.

Wykres 42. Jak Pan(i) ocenia wpływ wdrożenia w ramach projektu Metody Wspólnej Oceny na następujące obszary? (N=61)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Analiza wyników badań jakościowych dostarcza bardziej szczegółowych opisów odnotowanych zmian, zwłaszcza w obszarze „klimatu” organizacji i wewnętrznych relacji. Dotyczyły one przede wszystkim wzrostu podmiotowości pracowników** przez fakt zaangażowania ich do nowej roli - wyrażenia opinii o organizacji (będący również wyrazem gotowości do wysłuchania tej opinii). Znamienne jest, że zarówno pracownicy jak i decydenci nazywali tę zmianę w kategoriach wzrostu dojrzałości. Często podnoszono także wątek **uruchamiania przez CAF mechanizmu pracy zespołowej i komunikacji niehierarchicznej, co w niektórych urzędach było wcześniej nie spotykane**. Należy jednak pamiętać, że zmiany te – przez ograniczenie działań związanych z CAF przede wszystkim do grupy samooceny (w połowie urzędów w szkoleniach i konsultacjach uczestniczyli tylko członkowie grupy samooceny) – miały charakter „lokalny” i nie mogły obejmować ogółu pracowników. **Skuteczność tych pozytywnych efektów musiała być też blokowana przez często stosowane „odgórne” metody selekcji pracowników do grup samooceny**, o czym wyżej pisano (co ważne, pozytywne efekty ujawniły się jednak mimo tych mechanizmów).

*Respondent: Tej relacji [między pracownikami a kierownikami] w trakcie pracy jest mało. Pracownicy boją się iść z problemami do niektórych kierowników. Ale jeżeli chodzi o współpracę, pracownik a kierownik, wydaje mi się, że ludzie stali się odważniejsi. Trochę. Zaczęliśmy ze sobą rozmawiać na niektórych poziomach, gdzie tej współpracy w ogóle, w urzędzie tutaj nie było, bo nie było takiej potrzeby. Znaczący, w ogóle zaczęliśmy jakby rozumieć, na czym ma ta rzecz polegać. Że to ma być dla nas. I tak wszystkich próbowaliśmy w tym uświadamiać. Ale przed szkoleniem nie mieliśmy o tym pojęcia./członek grupy samooceny, gmina miejska/*

*Ale wydaje mi się, że my staliśmy się tu chyba bardziej dojrzałsi. Przez te projekty. /członek grupy samooceny, gmina miejska/*

*Przed projektem bardzo ciężko było współpracować w poziomie. Ten projekt pokazał, że można było współpracować na różnych stanowiskach, w różnych departamentach, w różnych wydziałach./decydent/*

*Myślę, że pracownicy nasi są inni, dojrzałsi się robią. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, sekretarz urzędu, gmina wiejska/*

*Myślę, że samoocena przede wszystkim spowodowała to, że zarząd, czyli najwyższe kierownictwo zaczęło słuchać pracowników. Czy to poprzez ankiety, czy w samoocenie uczestników, cały przekrój kadry, nie tylko zarządzającej, ale również pracowniczej z całego urzędu./decydent/*

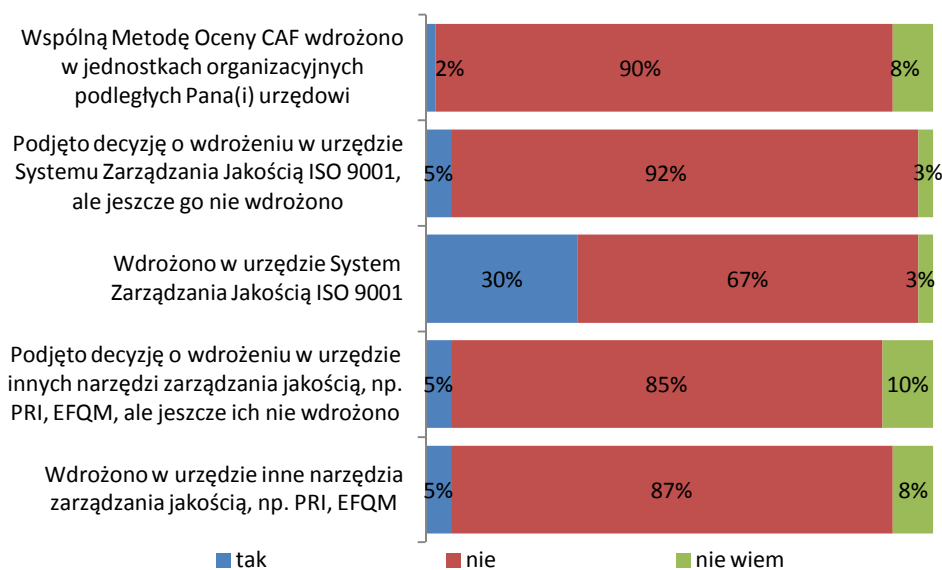
Badanie jakościowe ujawniło jednak, że **opisane wyżej pozytywne zmiany następujące wskutek CAF (wzrost podmiotowości pracowników, odblokowanie kanałów komunikacyjnych) w sztywnych, autokratycznych kulturach organizacyjnych były postrzegane jako dysfunkcyjne dla organizacji.** Metoda CAF dawała bowiem pracownikom (w niektórych urzędach po raz pierwszy) możliwość otwartego wyrażenia stanowiska i artykulacji swoich interesów (jednym z ocenianych kryteriów są relacje wewnętrzne w urzędzie), o czym świadczy także prymat usprawnień z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi (system oceny, motywacji, awansu, badanie pracowników) wśród realizowanych projektów doskonalących. Zdarzało się więc, że metoda postrzegana była jako swoisty „wyzwalacz” roszczeń pracowniczych.

*Kontynuacja będzie. Mamy też pewne zastrzeżenia. W sensie tym, że będziemy musieli się z grupą CAF spotkać. Bo niekiedy są tacy roszczeniowo nastawieni wobec pracodawcy. Z siebie nic, ale od pracodawcy wszystko, a nie tędy droga proszę pana. To jest usprawnienie pracy, to jest zrozumienie potrzeb i jak gdyby zmotywowania ludzi do dobrej pracy. Ten raport [samooceny], który mamy, niewiele widzę, żeby przyniósł dla instytucji. (...) A są to środki publiczne proszę pana. Ja patrzę pod tym kątem. To nie są nasze prywatne środki. To są publiczne pieniądze. No i musi być efekt widoczny, tak. (...) Nic nie widziałam oprócz tych roszczeń, ja nie widziałam nowych rozwiązań, które by zaproponowali i które jako sekretarz miałabym prawo oczekiwać./decydent, gmina miejska/*

Wyrażanymi w badaniach jakościowych źródłami **braku satysfakcji z zastosowania metody CAF** były też opisane wyżej **zastrzeżenia dotyczące sposobu przygotowania urzędu przez zewnętrznych konsultantów do pracy z metodą CAF.** W niektórych wywiadach pojawił się także wątek **braku oczekiwanych korzyści z planowanego w projekcie benchmarkingu.** Projekty z komponentem CAF objęte studiami przypadku obejmowały dużą liczbę uczestników, jednak mechanizmy uczenia się od innych były blokowane dużym zróżnicowaniem JST i trudnością w znalezieniu podobnego sobie odpowiednika. Badanie jakościowe ujawniło także, że w niektórych projektach zakładających wymianę doświadczeń i porównanie JST nie wystąpiły żadne elementy współpracy, a nawet merytoryczne interakcje między liderem a koordynatorem projektu w urzędzie.

Dokonana w badaniu ilościowym ocena CAF wskazuje, że w większości urzędów metoda spotkała się z pozytywną oceną najwyższego kierownictwa, jednak tylko w co dziesiątym urzędzie zyskała status zdecydowanie lepszego sposobu diagnozy funkcjonowania organizacji niż wcześniej stosowane. W 18% urzędów zaś uznano ją za metodę porównywalną. **Kluczowe dla skuteczności tej metody nastawienie kierownictwa było zatem zróżnicowane, co potwierdzają również jakościowe studia przypadku.** Należy zatem założyć, że w urzędach mamy do czynienia z całym spektrum postaw wobec CAF, zaczynając od pełnego zrozumienia jej celu i istoty po opinie na temat jej bezwartościowości, poprzez najbardziej typową postawę małego zaangażowania i traktowania CAF jako incydentu, dodatku do komponentu szkoleniowego projektu. W konsekwencji również i skala dalszych działań doskonalących podejmowanych po zakończeniu projektu nie jest imponująca, zwłaszcza jeśli chodzi o wykorzystanie narzędzi podobnych do CAF (Program Rozwoju Instytucjonalnego, EFQM). Stosunkowo często badane jednostki wdrażały po realizacji projektu System Zarządzania Jakością ISO (30%). Trudno jednak na podstawie wyników badania przesądzić, czy miało to związek z CAF czy też z niezależnymi od tej metody ambicjami wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością.

Wykres 43. Czy od momentu zakończenia realizacji projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1:...? (N=61)



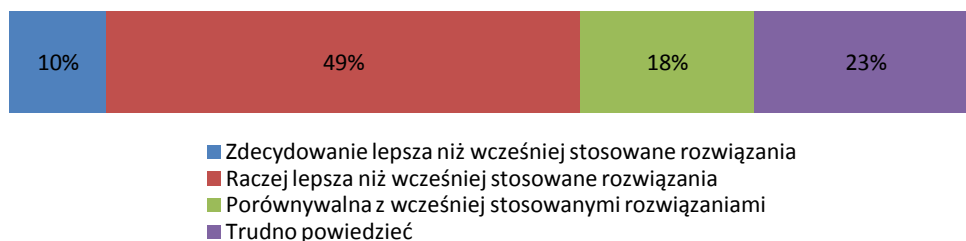
Źródło: Badanie ilościowe.

Uczestnicy badania CAWI deklarowali również w większości (73%), że metoda CAF spotyka się z akceptacją ze strony pracowników. Jednak tylko 3% wyraziło tę opinię w sposób zdecydowany, a 11% wprost przyznało, że metoda nie zyskała akceptacji pracowników. Wobec wyżej opisanych problemów z zaangażowaniem najwyższego kierownictwa w CAF uzyskane wyniki nie są zaskakujące. **Wyniki studiów przypadku pokazują, że tam, gdzie metoda wdrażana była z pełnym przekonaniem ze strony najwyższego kierownictwa, tam spotykała się z wysokim stopniem akceptacji ze strony pracowników (traktowali ją jako narzędzie lepsze niż wcześniej stosowane).** W urzędach, w których sens i przydatność metody były kwestionowane przez kierownictwo (a jej stosowaniu dodatkowo towarzyszyły praktyki autokratyczne, sprzeczne z zasadami zarządzania), ocena metody przez pracowników była niska. Należy założyć, że wdrażanie metody było jednak trudne – towarzyszyły mu naturalny opór pracowników wobec zmiany i dodatkowego wysiłku, wzmocnione obiektywną trudnością CAF (koniecznością jej przyswojenia przy zwykle niedostatecznym wsparciu eksperckim). Jednak wydaje się, że nawet w niekorzystnych warunkach opór pracowników przełamany był łatwiej niż opór niechętnego kierownictwa (płynęły z niego cenne wyżej opisane korzyści: „*możliśmy wyrazić naszą wolę, nasze stanowisko*”, „*to jest dla nas*”, „*zaczęliśmy się komunikować*”).

Wydaje się też, że rzadko stosowano mechanizmy szerszej partycypacji społecznej, na jakie ta metoda pozwalała (włączanie pracowników nie tylko w proces samooceny, ale też w poszukiwanie „dowodów”). Pracownicy nie należący do grupy samooceny tylko w 48% uczestniczyli w szkoleniach prowadzonych przez zewnętrznego konsultanta, w 75% urzędów udostępniono im raport samooceny (lub wnioski z raportu). Ponownie jednak naturalną barierą dla takich praktyk mogło być niskie zaangażowanie kierownictwa.



Wykres 44. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia Wspólną Metodę Oceny na tle wcześniej stosowanych sposobów diagnozy funkcjonowania organizacji? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej Wspólna Metoda Oceny jest:...? (N=61)



Źródło: Badanie ilościowe

#### 4.5.4. Wspólna Metoda Oceny (CAF) - wniosek

Wspólną Metodę Oceny zastosowało 10% urzędów. Większość urzędów potwierdziła wypracowanie formalnych rezultatów procesu samooceny - w 93% JST opracowano raport samooceny, a w 92% przygotowano listę priorytetów. Nieco rzadziej (84%) opracowywano plan doskonalenia.

W 64% badanych urzędów w wyniku przeprowadzonej samooceny zdecydowano się na realizację projektów usprawniających funkcjonowanie urzędu. W ok. 30% spośród tych urzędów wszystkie projekty doskonalące zostały zrealizowane, w pozostałych – są jeszcze w trakcie realizacji.

Na powtórzenie samooceny zdecydował się co czwarty urząd, a 44% nie powtórzyło samooceny i nie ma żadnych planów w tym zakresie.

**Przedstawione wyniki dotyczące wykorzystywania metody CAF w ramach realizowanego projektu i po jego zakończeniu nie napawają optymizmem.** Za stosunkowo niski należy uznać odsetek urzędów, które wypracowały w ramach projektu plan doskonalenia (biorąc uwagę jego integralny charakter z metodą CAF). Jeszcze rzadziej podejmowano się realizacji projektów usprawniających, stanowiących sens i cel prowadzenia samooceny. Najgorzej natomiast przedstawia się skłonność urzędów do ponawiania samooceny CAF, która świadczyłaby o w miarę trwałym wpisaniu Wspólnej Metody Oceny w praktykę doskonalenia organizacji. **Na jakość zastosowania metody oraz trwałość jej rezultatów w szczególności musiał wpłynąć fakt, że tylko 7% odbiorców wsparcia było źródłem inicjatywy przeprowadzenia samooceny CAF** (samodzielnymi wnioskodawcami lub liderami projektów partnerskich), pozostali zaś zostali do tego wymagającego zadania w mniejszym lub większym stopniu skłonieni przez inne podmioty. Opisanie wyżej niskie wskaźniki trwałości wydają się z tego faktu w dużej mierze wynikać<sup>54</sup>.

**Drugim czynnikiem obniżającym trwałość analizowanego rozwiązania był przyjęty standard wdrażania CAF** – wyniki badań jakościowych pokazują, że liczba szkoleń z tego zakresu nie była duża

<sup>54</sup> Trudno wyobrazić sobie, aby zdeterminowany do przeprowadzenia CAF urząd przystępował do projektu po to, aby nie doprowadzić do końca choćby jednego cyklu samooceny.

**i ograniczały się one do początkowej fazy procesu** (samoocena zaś wykonywała była samodzielnie). Na aspekt ten zwracali także uwagę eksperci objęci badaniami eksploracyjnymi – jeden z nich twierdził, że zdolność urzędu do samodzielnej pracy z narzędziem CAF jest w takim schemacie niewielka. Także przedstawiciele badanych urzędów przyznawali się do dużych trudności ze zrozumieniem aparatu pojęciowego CAF<sup>55</sup>.

Mimo zróżnicowanych postaw wobec metody często dostrzegano jej wpływ na poprawę ogólnego funkcjonowania organizacji (70%) oraz komunikacji wewnętrznej/wewnętrznego przepływu informacji (66%). Relatywnie rzadko przekładało się to jednak na wzrost zadowolenia pracowników (34%) i sporadycznie na obniżenie kosztów funkcjonowania urzędu (3%). Pozostali badani zazwyczaj nie dostrzegali wpływu CAF na analizowane obszary funkcjonowania organizacji. Stosunkowo często spotykaliśmy się natomiast z opiniami o wzroście kosztów funkcjonowania urzędu w wyniku zastosowania metody CAF (10%).

W 11% urzędów CAF nie zyskał akceptacji pracowników. Wydaje się, że przyczyną tego faktu były częste praktyki odgórnej „nominacji” członków grupy samooceny, jak również trudności w „uczeniu się” samego modelu CAF.

**Także doświadczenia z wdrażaniem Wspólnej Metody Oceny pokazują, że kluczowym czynnikiem jakości oraz trwałości wdrożenia jest zaangażowanie kierownictwa (od niego zależy także umiejętność przełamywania pojawiających się oporów ze strony pracowników).** Tymczasem na podstawie wyników badania można sądzić, że nieodzownej dla sukcesu CAF woli i zaangażowania kierownictwa było w projektach zbyt mało, aby metoda na stałe wpisała się w praktykę doskonalenia organizacji. Biorąc pod uwagę zewnętrzne (w 93% przypadków) źródło inicjatywy przeprowadzenia samooceny stan ten nie dziwi. CAF – bardziej niż pozostałe – jest metodą adresowaną do tych, którzy jej chcą, a w badanej populacji takich urzędów była mniejszość.

Przeprowadzona analiza **potwierdza konieczność wprowadzenia wszystkich dotychczas rekomendowanych rozwiązań** (w podrozdział 4.1.2):

- **wzrostu podmiotowości roli JST w realizowanych usprawnieniach poprzez uczynienie ich wyłącznym beneficjentem wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1,**
- **wzrostu poziomu wiedzy JST na temat metod modernizacji zarządzania w administracji samorządowej** (co pozwoliłoby uniknąć wykorzystywania niewiedzy JST przez firmy komercyjne, żądające np. opłat za rzekomą „certyfikację” CAF),
- **popularyzacji dobrych praktyk** związanych z zastosowaniem Wspólnej Metody Oceny CAF.

**W kolejnych konkursach przewidujących możliwość zastosowania Wspólnej Metody Oceny warto ponadto sformułować standard wdrożenia metody,** odpowiadający na stwierdzone w badaniu ograniczenia dotyczące zwłaszcza: minimalnego zakresu wsparcia szkoleniowego i niektórych aspektów prowadzenia samooceny CAF (np. jej częstotliwości, identyfikacji projektów doskonalących i ich realizacji).

---

<sup>55</sup> W ramach działań upowszechniających stosowanie metody CAF w latach 2009-11 MAC realizował projekt systemowy skierowany do ponad 300 JST pt. „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą” promujący wypracowany modelowy sposób wdrażania systemu CAF w samorządzie: [www.administracja.mac.gov.pl](http://www.administracja.mac.gov.pl)

## 4.6. Systemy monitorowania satysfakcji klientów

### 4.6.1. Wyniki badania

Satysfakcja klienta to stan pozytywnego odbioru usługi, który pośrednio świadczy o akceptacji jakości usługi, jak i warunków, w jakich jest ona dostarczana. Wzrastająca satysfakcja klientów z jakości usług świadczonych przez JST stanowi podstawowy cel wdrażania systemów zarządzania jakością w tychże podmiotach (np. wymagania dotyczące monitorowania zadowolenia klienta w normie ISO 9001:2008 wskazują, iż „monitorowanie percepcji klienta może obejmować uzyskiwanie danych wejściowych ze źródeł takich jak: badania zadowolenia klienta, dane klienta o jakości dostarczonych wyrobów, badania opinii użytkowników i inne”<sup>56</sup>). Ostatnimi laty wzrasta rola satysfakcji klienta w urzędach administracji w Unii Europejskiej<sup>57</sup>. Kluczowe pojęcia w procesie podnoszenia jakości usług publicznych w oparciu o zarządzanie satysfakcją klienta to<sup>58</sup>:

- standard obsługi klienta – sposób dostarczania usługi przez urząd, dostosowany do potrzeb i oczekiwań klienta;
- zarządzanie satysfakcją klienta – dbałość o zadowolenie klienta/obywatela poprzez angażowanie go w kształtowanie usług
- usługa świadczona przez urząd – uporządkowanie usług z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań klienta;
- klient – identyfikacja i zbadanie jego potrzeb.

Badanie poziomu zadowolenia klienta może być motorem zmian na lepsze i umożliwić skupienie na kliencie, jego potrzebach, zapewnić zrozumienie kluczowych dla zadowolenia czynników oraz wpływać na zarządzanie strategiczne<sup>59</sup>. Wdrażanie systemów monitorowania satysfakcji klienta w JST ma na celu systematyczną analizę poziomu zadowolenia obywateli z jakości świadczonych usług. Najlepszym sposobem na ustanowienie zasad monitorowania satysfakcji klienta jest opracowanie procedury regulującej źródła pozyskiwania danych do badania i monitorowania zadowolenia klienta oraz określającej odpowiedzialność za ten proces, a także sposoby wykorzystania informacji wynikających z badania.

**Systemy monitorowania satysfakcji klientów to – wraz z Systemem Zarządzania Jakością ISO 9001- najczęściej wdrażane usprawnienie organizacyjne. Zdecydowało się na nie 37% odbiorców wsparcia (N=227), przy czym 19% stanowiły wśród nich urzędy, które były samodzielnymi wnioskodawcami lub liderami projektów realizowanych w partnerstwie. Odsetek ten jest o 6 punktów procentowych wyższy niż dla ogółu odbiorców wsparcia, można zatem sądzić, że usprawnienie to w nieco większym stopniu niż pozostałe odpowiadało potrzebom urzędów.**

<sup>56</sup> PN-EN ISO 9001:2008. System zarządzania jakością. Wymagania, Wyd. PKN, Warszawa 2009.

<sup>57</sup> Zarządzanie satysfakcją klienta. Europejski poradnik praktyka, Warszawa 2008, s. 8. Publikacja współfinansowana przez UE w ramach EFS.

<sup>58</sup> Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej, Warszawa, luty 2012, s. 9-10. Publikacja dostępna na stronie [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie\\_wytyczne.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie_wytyczne.pdf) z dn. 10-12-2012.

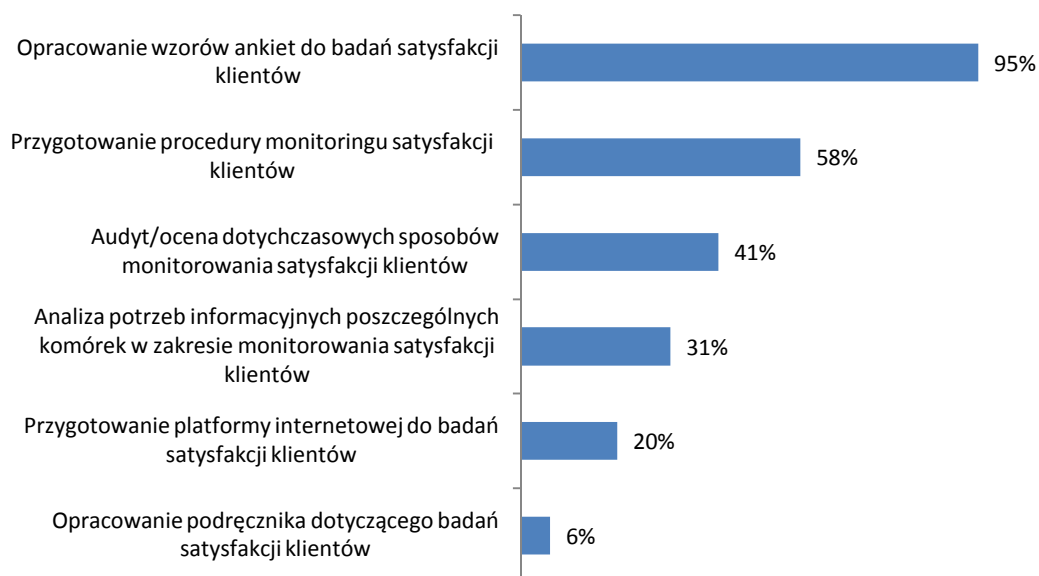
<sup>59</sup> N. Thijs, Pomiar jako środek do doskonalenia – poprawa funkcjonowania sektora publicznego dzięki wykorzystaniu informacji na temat poziomu satysfakcji klienta – obywatela, s. 7. Publikacja dostępna na stronie [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pomiar\\_jako\\_srodek\\_do\\_doskonalenia\\_2.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pomiar_jako_srodek_do_doskonalenia_2.pdf) z dn. 10-12-2012.

Usprawnienie to podobnie często wdrażano w różnych typach JST i różnej wielkości urzędów. Stosunkowo rzadko urzędy wdrażające monitoring satysfakcji klientów miały wcześniej do czynienia z rozwiązaniami w tym zakresie (15%).

**Przewidziane w projektach rozwiązania powszechnie zakładały opracowanie wzorów narzędzi do badania satysfakcji klientów (95%). Stosunkowo rzadko – biorąc pod uwagę zasadniczy brak doświadczeń urzędów w obszarze badań satysfakcji – urzędy wyposażano w procedurę monitoringu (58%), sporadycznie – w podręcznik dotyczący badań satysfakcji (6%).** Dążeniem do sformalizowania procedur wyróżniały się powiaty i gminy miejskie, najrzadziej zaś wykazywały je gminy wiejskie. Odsetki te wydają się niskie zważywszy także na fakt, że wdrażane usprawnienie miało mieć charakter systemowy i cykliczny (jednoznacznie wynikało to z zapisów dokumentacji konkursowej z 2009 roku, konkurs z 2008 roku odnosił się do „metod mierzenia satysfakcji klientów”). Rzadko też wdrażane rozwiązania były poprzedzane analizą potrzeb poszczególnych komórek urzędu czy oceną dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie. Można zatem sądzić, że dostosowanie wdrażanych rozwiązań do potrzeb urzędu, jeśli się dokonywało – to na poziomie proponowanego narzędzia badawczego.

*Przygotowanie ankiety, mieliśmy odpowiednie szkolenie, jak zrobić taką ankietę, jak przygotować, z tym że to poprzedzone badaniem organizacji, co byśmy chcieli, co byśmy jakby od pracowników było.(...) Te ankiety, 5 pytań, takie nierozbudowane, ale oczywiście przemyślane, niektóre takie były o jakości obsługi, czy porównywanie, co było, a co teraz, i między innymi o godziny otwarcia i dlatego teraz np. dłużej pracujemy dzięki tej ankiecie./osoba odpowiedzialna za wdrożenie, sekretarz, gmina wiejska/*

Wykres 45. Jakie działania dotyczące monitorowania satysfakcji klientów zrealizowano w Pana(i) urzędzie w ramach projektu? (N=227)



Źródło: Badanie ilościowe.

**Relacje dotyczące sposobu wdrożenia rozwiązań z analizowanego obszaru pozwalają formułować dalsze zastrzeżenia pod adresem jakości oferowanego w ramach projektów wsparcia.** Wyniki badania ilościowego jednoznacznie wskazują, że **zakres tego wsparcia był dla efektywnej realizacji**

**zadań związanych z monitoringiem satysfakcji niewystarczający.** Tylko w 46% urzędów (jak wspomniano wyżej, w większości nie mających z pomiarem satysfakcji żadnych doświadczeń) odbyły się szkolenia dla pracowników odpowiadających za monitorowanie satysfakcji klientów. Jeśli jednak takie szkolenia się odbywały, to większość badanych – 91% uznawała, że dostatecznie przygotowały one pracowników do zadań z zakresu badań satysfakcji, jednak tylko 23% mówiło o zdecydowanie dobrym przygotowaniu. Tylko w 27% przypadków pracownicy mieli możliwość przeprowadzenia badań „pod okiem” eksperta. W znacznej części urzędów wdrożenie polegało zatem na dostarczeniu (różnej jakości) wzorów ankiet, bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego i bez zapewnienia wsparcia na dalszych etapach procesu badawczego.

*Moderator: Na czym polegała ta procedura wdrożenia systemu badań satysfakcji klientów?*

*Respondent: Badanie było ankietowe, więc w ramach tego projektu powiat przygotował ankietę identyczną dla wszystkich gmin. I te ankiety zostały porozkładane. Co jakiś czas my je ocenialiśmy, patrzyliśmy.(...)*

*Moderator: Czyli zamierzają państwo powtórzyć te ankiety?*

*Respondent: Tak. Znaczący czas te ankiety są dostępne i każdy może tą ankietę wypełniać dalej. /decydent, gmina wiejska/*

*Respondent: Wprowadzone zostało zarządzenie wójta w tej sprawie, wzór ankiet, ja te ankiety przeprowadziłam, to jest ankiet, jakby wzór jest narzucony, można było zmieniać, ale ja je zostawiłam.*

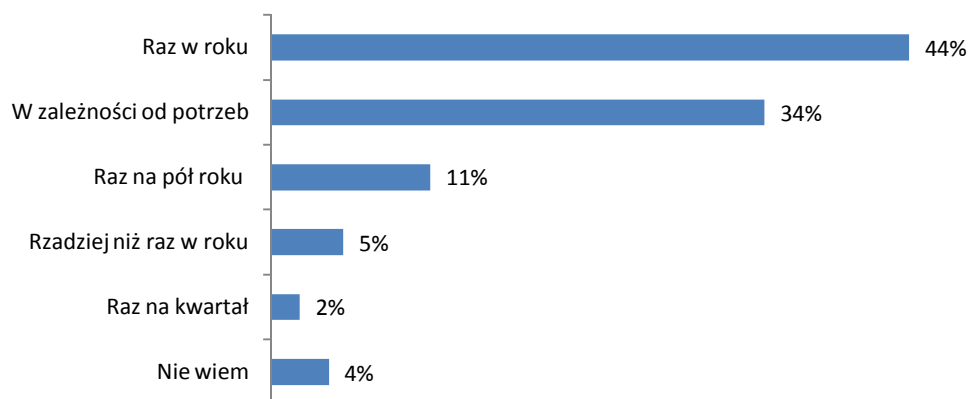
*Moderator: Ale wzór jest narzucony przez?*

*Respondent: Narzucony przez firmę [lidera projektu], tak. To oni dali na wzór, że może być taka lub zbliżona, no czyli ja tam niewielkie zmiany poczyniłam i zostawiłam tą ankietę i to jest ankiet badania satysfakcji klientów. No i ja rozdałam po pięćdziesiąt ankiet, znaczy jeśli chodzi o klientów, to przez dziesięć dni tam po prostu chodziłam i jak byli interesanci, to prosiłam o wypełnienie anonimowo ankiet i potem takie pudła rozstawiałam i te ankiety zbieraliśmy./pracownik, gmina wiejska/*

Wprowadzane rozwiązania rzadko wymagały zmian organizacyjnych – jedynie w 12% zmieniono w związku z wprowadzeniem badań satysfakcji regulamin organizacyjny, w pojedynczych przypadkach (1%-2%) dokonywano zmian w strukturze organizacyjnej.

**W 44% JST badania satysfakcji klientów prowadzone są raz w roku.** Najczęściej taką politykę stosują urzędy działające na poziomie powiatu (60%). **W jednej trzeciej JST badania mają charakter działań realizowanych ad hoc - w zależności od potrzeb.** Najczęściej ma to miejsce w gminach wiejskich (42%), najrzadziej w powiatach (21%). **Wskaźnik ten wskazuje na brak istnienia procedury badania satysfakcji w urzędzie i brak świadomości, że istotą monitoringu jest powtarzalność pomiaru.**

Wykres 46. Jak często Pana(i) instytucja prowadzi badania monitorujące satysfakcję klientów? (N=227)

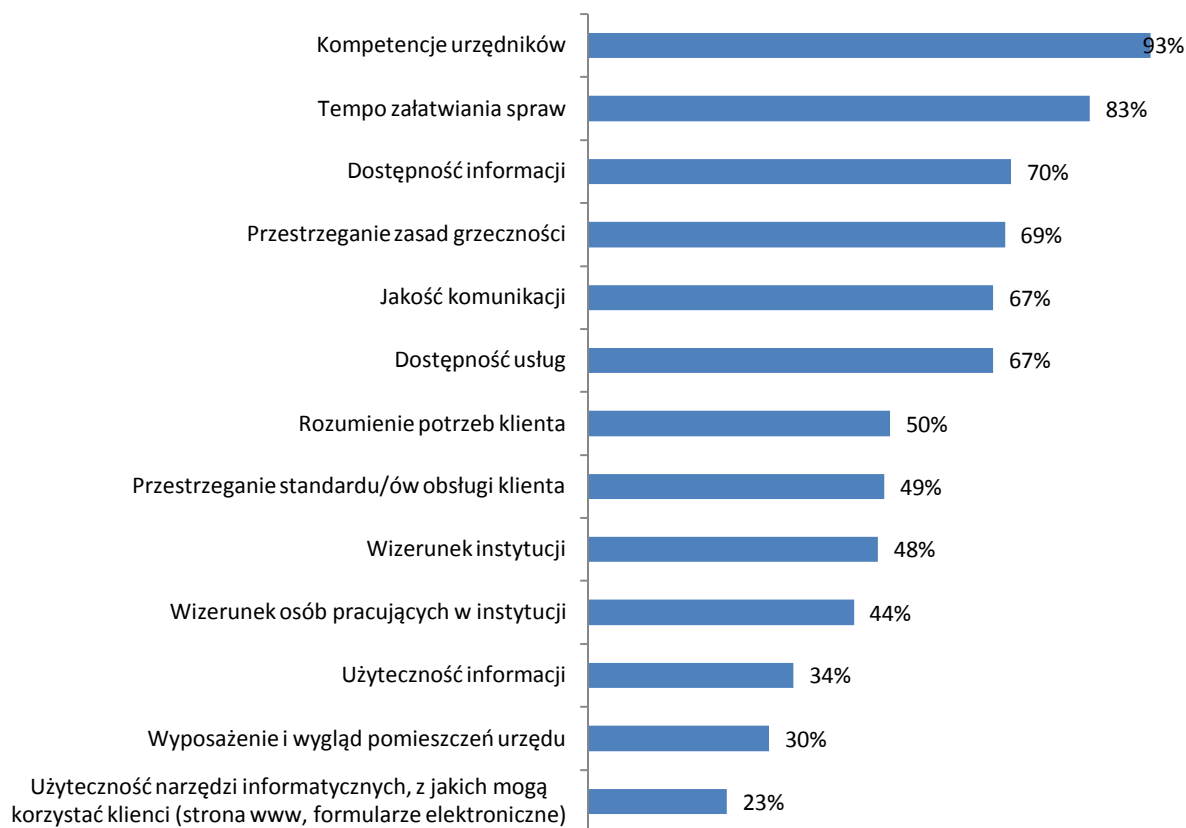


Źródło: Badanie ilościowe.

**W ponad 94% urzędów badania są realizowane wyłącznie własnymi siłami pracowników** (w gminach wiejskich – 100%). Najczęściej (41%) za system monitoringu satysfakcji klientów odpowiada 1 osoba, w około jednej piątej urzędów są to 2 osoby, również w jednej piątej urzędów – 3 lub więcej osób. Zadania związane z badaniami satysfakcji najczęściej zlecono im w ramach dodatkowych obowiązków. Do rzadkości należą urzędy, które do tego celu zatrudniły nowych pracowników (2%) lub zadania związane z monitoringiem zleciły pracownikom w ramach głównych obowiązków (1%).

**Najczęściej wykorzystywaną techniką badawczą jest ankieta do samodzielnego wypełnienia** (91%; ankiety dystrybuowane są w miejscach odwiedzanych przez klientów i zbierane np. do urn). Relatywnie często stosowane są ankiety internetowe (37%) oraz wywiady bezpośrednie (18%). Przegląd kilku okazanych w trakcie badań jakościowych narzędzi badawczych pokazuje, że stosowane narzędzia są zazwyczaj bardzo proste i składają się z kilku pytań (taki kształt ankiet wymusza także stosowana powszechnie technika badawcza – ankiety do samodzielnego wypełnienia). Poddawane ocenie aspekty cechują się dużą różnorodnością – najczęściej dotyczą jednak kompetencji urzędników i jakości świadczonej przez nich obsługi.

Wykres 47. Jakie aspekty są monitorowane w ramach badań satysfakcji klientów? Możliwość kilku odpowiedzi (N=227)



Źródło: Badanie ilościowe, wskazania powyżej 20%.

Wywiady pogłębione wykazały, że zastosowanie techniki ankiety do samodzielnego wypełnienia i sposób jej dystrybucji skutkowały małą liczbą ankiet (ok. kilkudziesięciu, w tym także w gminach miejskich). Niektóre urzędy postrzegają to jako pewną niedoskonałość procesu, jednak nie sformułowały dotąd działań zaradczych. Dostrzegano też, zwłaszcza urzędy posiadające doświadczenia w realizacji badań na większych próbach mieszkańców (zlecanych zewnętrznym podmiotom), inne ograniczenia wynikające z ankietowania klientów odwiedzających urząd – „skrzywienia” próby wynikające z obecności w niej osób usatysfakcjonowanych lub nie rozwiązaniem bieżącej sprawy.

**Typowym zjawiskiem jest bazowanie w realizacji badań satysfakcji na własnych zasobach wiedzy - 71% JST nigdy nie sięga po wsparcie ekspertów z zakresu metodologii badań; często robi to jedynie 3% urzędów.** Polityka w tym zakresie jest zbliżona we wszystkich typach JST. Zasadne jest zatem pytanie – wobec częstego braku odpowiedniego przeszkolenia w projekcie i braku spisanej procedury monitoringu satysfakcji - o jakość prowadzonych badań.

*Wiem, że na pewno zwrot tych ankiet był mały. Nie pamiętam dokładnie ile. Nie wiem, czy to nie były rzędu pięćdziesięciu paru sztuk. A jest cztery tysiące mieszkańców, tak? I tak się spodziewaliśmy mniejszej ilości. Ale wydaje mi się, że to za mała ilość. /pracownik, gmina wiejska/*

*Staramy się, żeby było ich około trzydziestu rocznie. Jakoś, trzydzieści rocznie, na urzqd./pracownik, gmina miejska/*

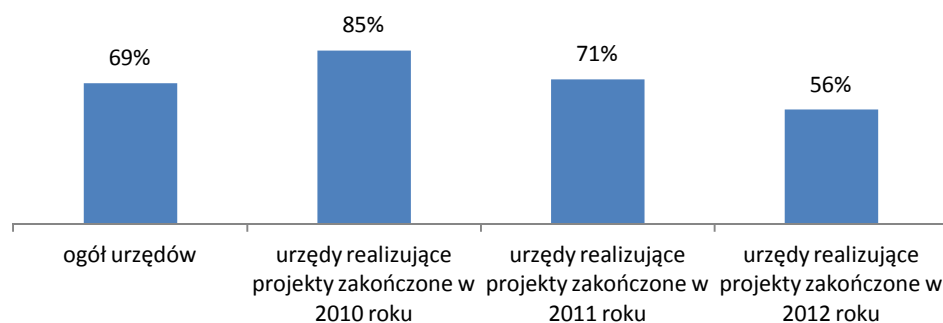
*Badanie satysfakcji było takie przejaskrawione. Ci, co mieli szybko i dobrze załatwione, bo są procedury. I tutaj nie ma, że kogoś ktoś lubi czy nie lubi. Tylko po prostu załatwia się sprawnie, to jest ok. No to by dał laurkę urzędowi jak ja to mówię. Natomiast osoba, która przyszła ze skomplikowaną sprawą i ona była naprawdę merytorycznie od podstaw rozpatrywana. No nie da się wszystkich spraw rozwiązać tak jak sobie życzy klient. No to taki klient nie był usatysfakcjonowany, bo dostał decyzję nie taką, jakiej oczekiwał./decydent, gmina miejska/*

**Mimo opisanych wyżej niedostatków metodologicznych prowadzonych badań satysfakcji klientów opisywany rodzaj usprawnienia cechuje się stosunkowo wysokim poziomem trwałości. Po zakończeniu projektu 69% JST<sup>60</sup> przeprowadziło ponownie badania satysfakcji klientów, najczęściej były to JST działające na poziomie powiatu (79%). Wyższą skłonność do trwałego wpisywania tego rozwiązania w swoje procedury działania wykazywali liderzy projektów partnerskich lub samodzielni wnioskodawcy (81%).**

**Uzyskane wyniki dają podstawę do uznania systemu monitoringu satysfakcji za wdrożenie o wysokim potencjale, trafnie zaadresowane do potrzeb JST<sup>61</sup>.** Trzeba też przyjąć, że relatywnej łatwości ponawiania badań satysfakcji służy względna prostota stosowanych rozwiązań i brak konieczności sięgania po zewnętrzne zasoby ludzkie czy dodatkowe środki finansowe.

Ponawianiu badania satysfakcji sprzyjało równoległe (popularne wśród odbiorców wsparcia) wdrożenie ISO, w związku ze sformułowanymi w normie ISO 9001 wymogami pomiaru zadowolenia klientów. Odsetek urzędów, które przeprowadziły badanie satysfakcji po zakończeniu projektu, wyniósł w tej grupie 83%. Nawet jednak w grupie urzędów nie posiadających ISO (ani przed projektem ani w wyniku projektu) wskaźnik trwałości jest relatywnie wysoki – 59%.

Wykres 48. Czy po zakończeniu projektu przeprowadzili Państwo badanie satysfakcji klientów?  
Odpowiedzi twierdzące (N=227)



Źródło: Badanie ilościowe.

<sup>60</sup> Jedna czwarta urzędów uczestniczących w projektach zakończonych w roku 2010 lub 2011 nie zrealizowała po ich zakończeniu żadnego badania.

<sup>61</sup> Jak wcześniej nadmieniono, wskazywane przez badanych problemy związane z funkcjonowaniem urzędu w okresie przed realizacją projektu najczęściej dotyczyły braku systemu badania satysfakcji klientów albo niskiego stopnia zaawansowania tego systemu.

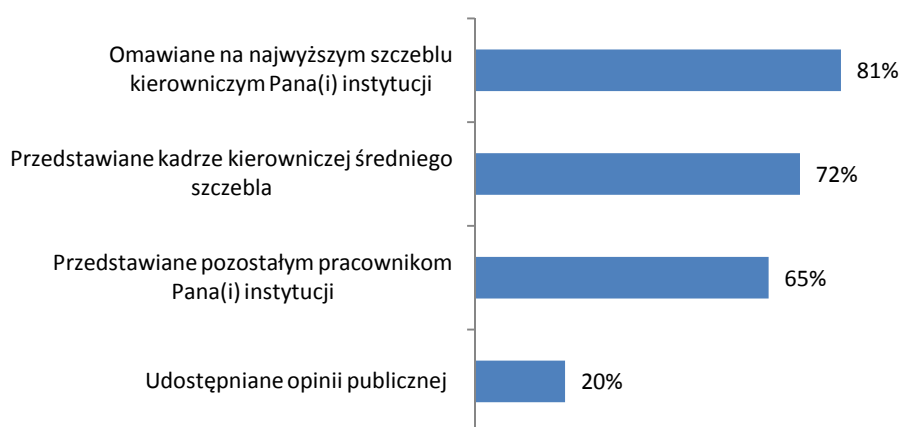


Wyniki badania ilościowego pokazują, że badania satysfakcji klientów są istotnym źródłem informacji zwrotnej o pracy urzędu. W większości urzędów są one omawiane na najwyższym szczeblu kierowniczym (81%), rzadsza jest praktyka przekazywania ich wszystkim pracownikom urzędu (65%). Rzadko trafiają jednak do obiegu publicznego (20%, jeśli trafiają, to najczęściej poprzez główną stronę www urzędu). Badania jakościowe ujawniają jednak również przypadki całkowitego braku zainteresowania ze strony najwyższego kierownictwa wynikami prowadzonych badań.

*Moderator: A czy ten jednorazowo wdrożony monitoring satysfakcji klientów rozwiązał jakiś problem, czy zniwelował, czy wskazał jakiś kierunek do rozwiązania?*

*Respondent: Podejrzewam, że na pewno. Wyszło to z tej ankiety, tylko nie pamiętam ich wyników. Na pewno, każda ankieta jakieś wyniki ma, także na pewno coś tam wyszło. /decycent, gmina wiejska/*

Wykres 49. Czy wyniki badań satysfakcji klientów są:...? (N=227)



Źródło: Badanie ilościowe.

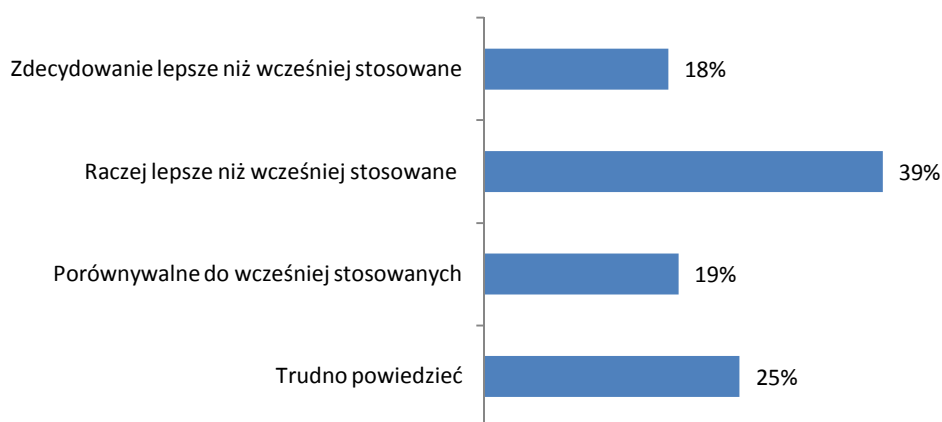
**Zbyt rzadko badania są wykorzystywane jako podstawa do wprowadzania usprawnień/projektów doskonalących funkcjonowanie urzędu. Usprawnienia takie w wyniku badań satysfakcji wprowadzono w 25% urzędów.** Były one bardzo różnorodne, najczęściej jednak dotyczyły poprawy jakości obsługi (16%), modernizacji budynku/pomieszczeń (16%), reorganizacji pracy komórek obsługi klienta (15%), skrócenia czasu załatwiania spraw (11%), przeszkolenia pracowników obsługi klienta (11%), zmiany godzin pracy urzędu/komórki urzędu (9%), lepszego oznakowania pomieszczeń w urzędzie (8%). W badaniu ilościowym respondenci wypowiadali się o tego typu usprawnieniach w sposób pozytywny, oceniając badanie satysfakcji jako niezwykle cenne źródło konstruktywnej informacji zwrotnej na temat pracy urzędu<sup>62</sup>. Zastanawiające jest jednak, że odsetek urzędów wprowadzających zmiany, których potrzebę zidentyfikowano w wyniku badania satysfakcji klientów, jest tak niski (31%). Jednym z wyjaśnień tego faktu może być ograniczona zdolność wykorzystywanych narzędzi badawczych do identyfikacji usprawnień. Jest to zatem kolejne potwierdzenie faktu, że skądinąd pożyteczne dla urzędów usprawnienie wdrażane było w sposób nieoptymalny, nie pozwalający w pełni wykorzystać jego potencjału.

<sup>62</sup> Urzędy, które po wprowadzeniu takich zmian przeprowadziły badanie satysfakcji klientów, w większości (75%) notowały wzrost zadowolenia klientów.

Wyniki badania pozwalają sądzić, że nie ma poważniejszych barier dla wprowadzania takich zmian ze strony kierownictwa, choć w projektowanej ocenie rozwiązań z punktu widzenia kadry zarządzającej nie widać oznak zdecydowanej przewagi nowych rozwiązań nad starymi (57% mówi, że są one lepsze, w tym 18% - zdecydowanie lepsze, stosunkowo wysoki jest jednak odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Również pracownicy w większości urzędów (71%) wyrażają akceptację dla wprowadzonych rozwiązań; odsetek antagonistów wynosi tylko 5%; ponownie jednak bardzo często spotykamy się z brakiem jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Brak jednoznacznego stanowiska może wynikać z okazjonalnego charakteru prowadzonych działań, ale także – z ujawnionej w badaniu jakościowym – preferencji do „bezpośredniego monitoringu” satysfakcji, czyli bieżącego zbierania informacji o zadowoleniu klientów bez potrzeby dokonywania sformalizowanego pomiaru, zwłaszcza w małych urzędach. Takie przekonanie może być powodem nieefektywnego wykorzystywania monitoringu satysfakcji czy wręcz deklarowanej potrzeby braku jego wykorzystywania<sup>63</sup>.

*W takim małym urzędzie jak u nas to monitoring jest bezpośredni. Tak naprawdę, bo jeżeli ktoś jest niezadowolony, to od razu idzie do wójta. I jeżeli wchodząc, wychodząc z pokoju, mały urząd, praktycznie wójt jest. Ja nie mam godzin przyjęć. Dlatego na przykład na skargi i wnioski przyjmuję od godziny 13 do 14 w poniedziałek. Każdy może przyjść, jeżeli nie jestem zajęty, pewnie może wejść./decycent, gmina wiejska/*

Wykres 50. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia wdrożone rozwiązania w monitoringu satysfakcji klientów na tle wcześniej stosowanych rozwiązań? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej wdrożone rozwiązania są:...? (N=227)

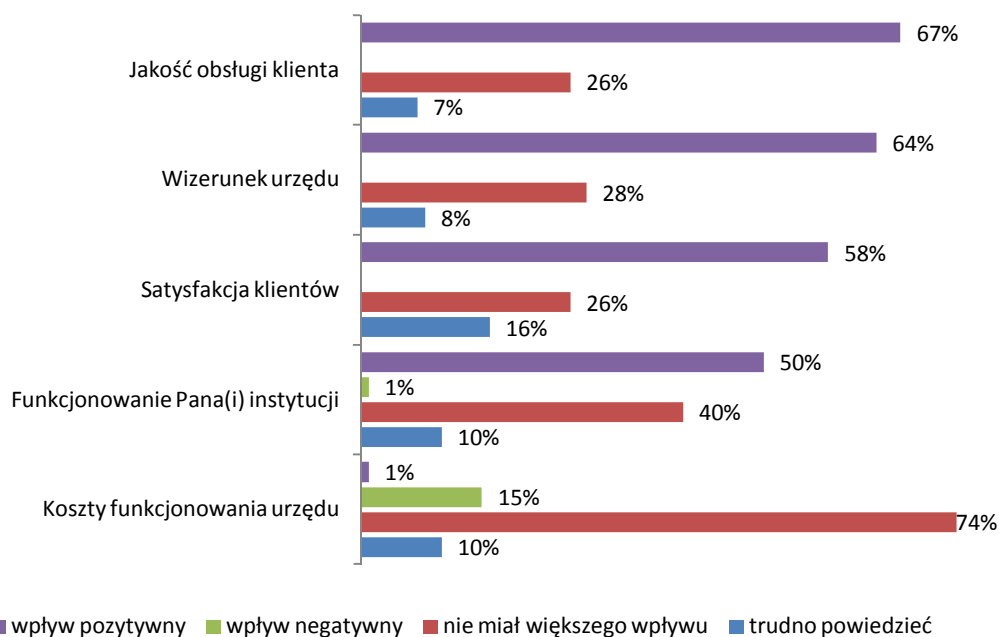


Źródło: Badanie ilościowe.

Urzędy pozytywnie oceniały wpływ monitoringu satysfakcji na różne aspekty funkcjonowania organizacji. **Przede wszystkim dostrzegano pozytywny wpływ wdrożenia na wzrost jakości obsługi klienta (67%), poprawę wizerunku urzędu (64%) i wzrost satysfakcji klientów (58%).** Znaczny odsetek urzędów nie dostrzegał jednak zmian w tym zakresie. Stosunkowo często wyrażano też opinie o braku wpływu monitoringu na funkcjonowanie urzędu (40%).

<sup>63</sup> Innym podobnym skryptyem myślowym, spotykanym w wywiadach pogłębionych, było przekonanie, że „mały urząd” nie potrzebuje biura obsługi klienta i że najlepszym sposobem obsługi w takich urzędach jest bezpośredni kontakt z pracownikiem merytorycznym.

Wykres 51. Jak Pan(i) ocenia wpływ monitoringu satysfakcji klientów, wdrożonego w ramach projektu, na następujące obszary? (N=227)



Źródło: Badanie ilościowe.

Wydaje się, że brak dużych, namacalnych efektów jest wpisany w specyfikę analizowanego wdrożenia, które samo w sobie nie jest nośnikiem zmiany, ale jedynie narzędziem jej pomiaru. Także wywiady pogłębione wykazały trudność w jednoznacznym wskazaniu bezpośrednich korzyści płynących z monitoringu dla funkcjonowania urzędów. O pozytywnych zmianach, np. w obsłudze klienta, mówiono wprawdzie często, jednak wpisywano je w szerszy kontekst modernizacji urzędu i przede wszystkim łączono ją z zasadniczą, mającą miejsce we wszystkich urzędach, reorientacją postawy wobec klienta („od petenta do klienta”). O zmianach tych często mówiono też w kontekście wymiany pokoleniowej w zasobie kadrowym administracji samorządowej.

*Zmieniła się świadomość trochę pracowników w podejściu do interesanta. Zawsze kładliśmy nacisk na to, żeby ta obsługa była dobra. Ale po tych kursach to nie tylko jesteśmy mili, ale też jeszcze fachowość wzrosła. I to są dostrzegane przez naszych interesantów zmiany./decydent, gmina wiejska/*

*No tutaj mogę powiedzieć, że jest mniej skarg. Chyba w ciągu ostatniego pół roku wpłynęła jedna. I jeżeli chodzi o tę stronę medalu to faktycznie, że z tego, co pamiętam wcześniej, co się mówi w urzędzie, że jednak wzrosła ta kultura obsługi naszego klienta tutaj. Także może jest to troszeczkę powiązane z tym ... z tą satysfakcją. No myślę, że tak, no i zresztą to się znajduje teraz w naszych celach, żeby ta obsługa jak najlepiej funkcjonowała. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, decydent/ gmina wiejska*

#### 4.6.2. Wnioski

Na wprowadzenie systemu monitorowania satysfakcji klientów zdecydowało się 37% urzędów (N=227). Przewidziane w projektach rozwiązania powszechnie zakładały opracowanie wzorów narzędzi do badania satysfakcji klientów (95%). Stosunkowo rzadko urzędy wyposażano w procedurę monitoringu (58%), sporadycznie – w podręcznik dotyczący badań satysfakcji (6%). **Wydaje się,**

**że działania projektowe w tym obszarze w większym stopniu powinny skupiać się na opracowywaniu procedur i podręczników badań, a więc na przekazywaniu ogólnej wiedzy na temat zarządzania satysfakcją klientów.** Uzyskanie wzorów narzędzi badawczych (najbardziej powszechny produkt) powinno być dopiero kolejnym krokiem. Rodzi się bowiem pytanie, czy urzędy biorące udział w projekcie będą potrafiły elastycznie reagować na własne potrzeby badawcze (również uświadamiać sobie te potrzeby) - modyfikować narzędzia, czy też niezależnie od zmian zachodzących w otoczeniu urzędu stale będzie stosowany jeden wzorzec. Warto odnotować, że w okresie, w którym trwała realizacja Podziałania 5.2.1, Departament Służby Cywilnej KPRM opracował szereg dokumentów dotyczących zarządzania klientem instytucji administracji rządowej<sup>64</sup> (ale informacje zawarte w tych dokumentach mają charakter uniwersalny; mogą mieć zastosowanie również w przypadku JST). **Być może realizacja kolejnych działań związanych z upowszechnieniem monitoringu satysfakcji klientów powinna zostać poprzedzona przygotowaniem podobnej bazy wiedzy (opartej częściowo na dorobku Departamentu Służby Cywilnej KPRM) adresowanej do JST.** Wydaje się, że również w przypadku monitoringu satysfakcji klientów opracowanie dobrych praktyk realizacji cyklicznych badań satysfakcji klientów (lub wręcz standardów ich realizacji) zwiększałoby użyteczność usprawnień w tym zakresie i poprawiałoby jakość uzyskanych produktów.

Kolejnym problemem jest standaryzacja wdrażanych rozwiązań badawczych. Choć wyniki badania nie pozwalają na weryfikację tej kwestii, **zachodzi przypuszczenie, że zaoferowane urządnom narzędzia badawcze zostały przygotowane bez możliwości stworzenia w przyszłości benchmarkingu JST ze względu na wskaźniki satysfakcji klienta.** W tym przypadku również pomocne byłoby rozwiązanie zaproponowane powyżej, niemniej można również zastanowić się nad wspieraniem projektów dotyczących systemu monitoringu satysfakcji klientów w ramach systemów standaryzacji usług publicznych (szerzej na ten temat w podrozdziale 4.7.2).

Tylko w 46% urzędów odbyły się szkolenia dla pracowników odpowiadających za monitorowanie satysfakcji klientów, jeszcze rzadziej - w 27% przypadków - pracownicy mieli możliwość przeprowadzenia badań „pod okiem” eksperta. Negatywnie należy ocenić niewielki odsetek JST, w których wdrożeniu systemu monitoringu satysfakcji towarzyszyło prowadzenie badań pod nadzorem ekspertów (teoria procesu badawczego to jedno, jednak bez praktyki często bardzo trudno wdrożyć ją w życie). **Doświadczenia te nakazywałyby w przyszłych konkursach sformułować standard wdrażania monitoringu satysfakcji klientów, określający niezbędny zakres i formę wsparcia szkoleniowo-doradczego, a także listę produktów, które mają być efektem wdrożenia (np. spisane procedury realizacji badań satysfakcji).**

W 44% JST badania satysfakcji klientów prowadzone są raz w roku (44%). W jednej trzeciej JST badania mają charakter działań realizowanych ad hoc - w zależności od potrzeb.

W ponad 94% urzędów badania są realizowane wyłącznie własnymi siłami pracowników. Najczęściej (41%) za system monitoringu satysfakcji klientów odpowiada 1 osoba, w około jednej piątej urzędów są to 2 osoby, również w jednej piątej urzędów 3 lub więcej osób. Zadania związane z badaniami satysfakcji najczęściej zlecono im w ramach dodatkowych obowiązków. Duża samodzielność JST

---

<sup>64</sup> <https://dsc.kprm.gov.pl/klient-w-centrum-uwagi-administracji>

w prowadzeniu badań prawdopodobnie jest pochodną sytuacji budżetowej (badania zlecane na zewnątrz mogą być kosztowne), aczkolwiek nie jest to dobrą praktyką. Oczywiście mogą istnieć projekty, które mogą zostać zrealizowane poprawnie przez pracowników urzędu, ale są to badania najbardziej podstawowe. Wskazuje na to również niewielka liczba osób odpowiadających za monitoring satysfakcji. Natomiast pytaniem bez odpowiedzi pozostaje, jak badane urzędy radzą sobie z bardziej skomplikowanymi pomiarami satysfakcji np. badaniami dotyczącymi oceny realizacji polityki gminy/powiatu, potrzeb mieszkańców, etc. Nie wydaje się, aby były to badania, które można zrealizować bazując wyłącznie na własnych zasobach.

Najczęściej wykorzystywaną (91%) techniką badawczą jest ankieta do samodzielnego wypełnienia (ankiety dystrybuowane są w miejscach odwiedzanych przez klientów i zbierane np. do urn). Relatywnie często stosowane są ankiety internetowe (37%) oraz wywiady bezpośrednie (18%). Wykorzystywane techniki badawcze potwierdzają wcześniej zasygnalizowany problem ograniczenia badań satysfakcji do projektów najprostszych, skupiających się głównie na bezpośrednich klientach urzędu, a w zdecydowanie mniejszym stopniu uwzględniających fakt, że klientem urzędu jest każda osoba zamieszkująca na terenie danej gminy/ powiatu/województwa. W ten sposób urzędy być może uzyskują wiedzę na temat opinii o obsłudze klienta, ale w większości nie posiadają wiedzy na temat satysfakcji z realizowanej przez dany urząd polityki (społecznej, gospodarczej, edukacyjnej, etc.). Ale raczej nie można było spodziewać się innego wyniku biorąc pod uwagę, że najczęściej deklarowanym produktem projektu był wzór prostej ankiety.

#### **Po zakończeniu projektu 69% JST przeprowadziło ponownie badania satysfakcji klientów.**

Wyniki badań satysfakcji klientów są w większości urzędów omawiane na najwyższym szczeblu kierowniczym (81%), rzadsza jest praktyka przekazywania ich wszystkim pracownikom urzędu (65%). **Rzadko też są wykorzystywane jako podstawa do wprowadzania usprawnień/projektów doskonalących funkcjonowanie urzędu (25%). Uzyskany wynik wskazuje na niewielką użyteczność prowadzonych badań (niewiele urzędów wprowadza wyniki badania do procesu decyzyjnego).** Niemniej, od momentu zakończenia projektu urzędy przeprowadziły niewielką liczbę badań i być może jeszcze nie nastąpił etap, w którym to narzędzie oprócz swej funkcji czysto informacyjnej jest również traktowane jako ważny instrument ułatwiający podejmowanie decyzji. Prawdopodobne jest jednak także to, że **stosowane narzędzia badawcze nie mają potencjału do identyfikacji niezbędnych usprawnień. Sytuację w tym zakresie mogłyby poprawić rozwiązania rekomendowane wyżej (popularyzacja dobrych praktyk i opracowanie standardów realizacji badań satysfakcji klientów).**

Urzędy pozytywnie oceniały wpływ monitoringu satysfakcji na różne aspekty funkcjonowania organizacji. Przede wszystkim dostrzegano pozytywny wpływ wdrożenia na wzrost jakości obsługi klienta (67%), poprawę wizerunku urzędu (64%) i wzrost satysfakcji klientów (58%). Znaczny odsetek urzędów nie dostrzegał jednak zmian w tym zakresie. Stosunkowo często wyrażano też opinie o braku wpływu monitoringu na funkcjonowanie urzędu (40%).

## 4.7. Plany JST dotyczące dalszej modernizacji

### 4.7.1. Wyniki badania

**Większość JST uczestniczących w studiach przypadku nie miało skonkretyzowanych planów rozwoju na okres najbliższych kilkunastu miesięcy.**

*Na chwilę obecną nie jestem panu w stanie powiedzieć. Musiałabym zrobić diagnozę w poszczególnych obszarach działania urzędu w zakresie usprawnienia i organizacyjnego i informatycznego. /decydent, powiat/*

*Musielibyśmy się nad tym głębiej zastanowić, co jest nam potrzebne, żeby urząd działał sprawniej. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, powiat/*

Koncentrowano się na działaniach bieżących, zaś brak planów tłumaczono m.in. brakiem środków finansowych, koniecznością "dotarcia się" wdrożeń uzyskanych dzięki dofinansowaniu z Poddziałania 5.2.1. i problemami kadrowymi.

*Ja jestem za tym, żeby to jeszcze troszeczkę tak pochodziło, ta maszyna. Żeby ona podziałała [o projekcie zrealizowanym w ramach Poddziałania 5.2.1]. Żeby nasmarowała się... Bo w tym urzędzie nastąpiła naprawdę rewolucja, można powiedzieć. /pracownik, gmina wiejska/*

*U nas ta jedna osoba i nadal jedna osoba wykonuje wiele rzeczy. W innych urzędach to jest to jedno stanowisko, jedno zadanie. U nas jest jedno stanowisko, a trzy zadania. I to jeszcze trzeba porządkować. /decydent, gmina wiejska/*

*Tu się zarabia po 1000 zł, (...) na pewno byśmy przystąpili, żeby tylko były pieniądze (...) Ja muszę mieć czym motywować pracownika. /decydent, gmina wiejska/*

Konieczność realizacji działań doskonalących/rozwijających produkty uzyskane w ramach Poddziałania 5.2.1 była wyjaśniana tym, że podczas korzystania z nich ujawniły się pewne niedociągnięcia, wymagające usprawnienia. W niektórych urzędach, aczkolwiek były to rzadkie przypadki, dalsze działania były logiczną kontynuacją działań zainicjowanych przez projekt. Dotyczyły one dalszych usprawnień związanych z funkcjonowaniem e-administracji (wprowadzanie do systemu kolejnych modułów usprawniających pracę zatrudnionych w JST oraz elektroniczna usługa). Zdarzało się również, że wskutek nieefektywnego wdrożenia urząd będzie dalej prowadził prace nad produktem, który miał być uzyskany dzięki udziałowi w Poddziałaniu 5.2.1.

*Na pewno nastawilibyśmy się na szerszą informatyzację [kontynuacja przeprowadzonego wdrożenia], jak najwięcej takich procesów dokumentowych usprawnić, (...) elektroniczny obieg dokumentów jest dobrą sprawą. Moglibyśmy wzmocnić poprawność działania elektronicznego obiegu między urzędami. /decydent, powiat/*

*Jeżeli otrzymamy pieniądze i będziemy mieli certyfikat [nieudane wdrożenie] i będziemy się o niego ubiegać, to na pewno to nabierze większych rozmiarów, będziemy pracować nad tym dokumentem, będziemy udoskonalać, przecież możemy inne procedury opracować, możemy coś wprowadzić nowego, nowe jakieś ścieżki oceny swojej pracy. Ale na pewno teraz skupimy się na zarządczej kontroli. /decydent, gmina miejsko-wiejska/*

*Trudno powiedzieć, żeby to był system kadrowy. Ale system, który uwzględniałby wszystkie takie dane szkoleniowe, czy inne sprawy. Tak, żebyśmy mogli sobie ujednoczyć ten system [wdrożony w ramach Poddziałania 5.2.1], tak żeby każdy wprowadzał tę swoją część według tych samych prawideł. Żebyśmy mieli bardzo tę informację ujednoczoną. Po prostu mogli sobie wygenerować jakieś takie dane i to by było, myślę, bardzo przydatne, bo wtedy moglibyśmy w inny sposób weryfikować potrzeby szkoleniowe i te właśnie luki kompetencyjne. /decydent, urząd marszałkowski/*

Kilka urzędów objętych studiami przypadku było w trakcie realizacji innych projektów i twierdzono, że projekty te są czasochłonne, ponadto odczuwany jest brak środków finansowych, co praktycznie uniemożliwia zaangażowanie JST w inne inicjatywy (przynajmniej w horyzoncie najbliższego roku).

*Będzie [w ramach realizowanego obecnie projektu] z jednej strony ta elektroniczna e-administracja, a z drugiej strony będzie taka baza informacji tu o gminie. Znaczący, na przykład o nieruchomościach, wykaz ulic, czy te plany miejscowe na przykład, będzie można sobie w wersji elektronicznej podejrzeć.  
/pracownik, powiat/*

*To znaczy nie. Na razie chcieliśmy zakończyć ten jeden projekt [rozpoczęty po zakończeniu Poddziałania 5.2.1]. Przecież doszła jeszcze i kontrola zarządcza (...) i my nie mamy pracowników, myślę, że najpierw musimy znaleźć dobry projekt, no i jak najmniej kosztochłonny w tym sensie, że nie będziemy musieli za niego dużo płacić, no to wtedy jak najbardziej przystąpimy do takiego projektu. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, decydent, powiat/*

*W tej chwili jesteśmy w takim drugim projekcie unijnym, takim benchmarkingowym. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

*Weszliśmy w projekt [nazwa projektu] i [nazwa projektu], który również robi Urząd Marszałkowski. /decydent, powiat/*

Sprecyzowanych oczekiwań nie wyrażano także pod adresem kolejnej perspektywy finansowej (lata 2014 - 2020). **W badanych jednostkach dominowały postawy reaktywne, tzn. oczekiwanie na propozycję działań ze strony centrum (władz centralnych).**

*Są to ogólnodostępne dane zamieszczane w Internecie na ich stronach internetowych. A my właśnie przeszukując je znajdujemy te programy i te projekty, które nas interesują. /decydent, powiat/*

*Zawsze śledzimy i patrzymy na to, jakie są oferty konkursowe.  
/osoba odpowiedzialna za wdrożenie/decydent/powiat*

**Pomimo braku konkretnych planów badani byli proszeni o wskazanie takich obszarów, w których w ich urzędach istnieje potrzeba dokonania zmiany. Mówiono wówczas o usprawnieniach w zakresie kontroli zarządczej (zwłaszcza zarządzania ryzykiem), informatyzacji urzędów.** W tym kontekście ujawnił się ważny wątek (choć była to pojedyncza wypowiedź) bagatelizowania (według badanego) przez decydentów kosztów związanych z utrzymaniem systemów informatycznych. Za tą opinią kryła się obawa, że choć projekty realizowane w ramach kolejnej perspektywy finansowej mogą "dawać" urzędom nowe oprogramowanie czy komputery, to mogą pojawić się problemy z utrzymaniem infrastruktury IT w perspektywie długofalowej.

*Mamy taki pomysł. (...) Wiele urzędów przechodzi na system tego informatycznego obiegu dokumentów chociażby. My na razie jeszcze tego systemu nie mamy wdrożonego i myślę, że to będzie kolejnym jakby etapem w naszych działaniach.  
/decydent, powiat/*

*I bardzo poważnym problemem jest informatyzacja urzędu. Ale taka informatyzacja, która jest jednocześnie na klienta zewnętrznego. /decydent, urząd marszałkowski/*

*Decydenci uważają, że się wpina komputer do gniazdka i on działa, a jest coraz szybszy rozwój sprzętu i oprogramowania, serwery są już dzisiaj na zewnątrz, usługi są hostingowane, więc sprzęt, łącza internetowe, to jest największa bolączka (...) a one są drogie. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, powiat/*

*Teraz potrzeba jest taka: kontrola zarządcza, zarządzanie ryzykiem. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, gmina miejska/*

**Od powyższego schematu (brak planów, a jeżeli są, to praktycznie bez konkretyzacji) wyłamywały się niektóre JST. Planowano w nich usprawnić proces informatyzacji zarówno na poziomie JST, jak w jednostkach podległych.** Respondenci mówiąc o planach na przyszłość wysunęli również dwa

postulaty pod adresem projektodawców. Po pierwsze sugerowano, aby istniała możliwość powtarzalności wdrożeń. Według rozmówcy JST powinny mieć możliwość „powrotu” do wdrożeń, które zakończyły się sukcesem. Wskazywano przy tym na problem szybkiej dezaktualizacji wiedzy w świecie, gdzie szereg procesów społeczno-gospodarczych zachodzi bardzo dynamicznie. Po drugie postulowano, aby w kolejnej perspektywie finansowej przygotować również duże projekty adresowane do JST, którym podlegają inne jednostki. Jako przykład przedstawiono projekt, który umożliwiłby integrację informatyczną ogółu JST działających na obszarze danego województwa.

*Zależy nam na stworzeniu platformy po mapowaniu procesów. Platformy informatycznej na podstawie zmapowania procesów zachodzących w urzędzie. /decydent, urząd marszałkowski/*

*Specyfika każdego urzędu powiatu, gminy, marszałkowskiego, powoduje że trudno byłoby stworzyć jednolity system, różna specyfika pracy, różny podział organizacyjny, różny schemat organizacyjny, natomiast spięcie (ich) za pomocą platformy ePUAP myślę, że zdałoby egzamin, pytanie, czy byłyby na to pieniądze i jak długo ciągnąłby się taki projekt. /osoba odpowiedzialna za wdrożenie, powiat/*

*Z chęcią byśmy powtarzali takie projekty, gdyby one były bardziej pojemne, aby były o większej gamie, żeby zauważano, że Urząd Marszałkowski to inny urząd. /decydent, urząd marszałkowski/*

*Znaczącym zdaniem takie szkolenia powinny odbywać się cyklicznie. Może nawet nie to, że nam brakowało tylko. Za jakieś sześć, siedem lat powinniśmy to powtórzyć. Więc może powinno być coś takiego, że jeżeli projekt było ok, został w konkursie wybrany, no to powinna być taka możliwość, że robimy return za kilka lat. /decydent, powiat/*

Ponadto jeden z badanych widział potrzebę wykorzystania części środków finansowych budżetu UE na lata 2014 - 2020 do przygotowania platformy wymiany dobrych praktyk, czy - jak to sam określił - stworzenia szkoły liderów. Postulat ten został zarysowany w ogólnym zarysie. Jego główną ideą było umożliwienie pracownikom JST zaznajomienia się z różnymi typami usprawnień zarządczych od strony praktycznej.

#### **4.7.2. Wnioski**

Problemy z formułowaniem przez JST planów dotyczących dalszej modernizacji, możliwych do realizowania w kolejnej perspektywie finansowania z Poddziałania 5.2.1, wynikają z niskiej świadomości potrzeby modernizowania zarządzania, a ta zaś jest pochodną braku wiedzy na temat nowoczesnych narzędzi zarządzania. Dominuje przekonanie, że skoro wszystko jest realizowane „jak należy”, to nie ma potrzeby zmian organizacyjnych. Zmiana bowiem wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowego wysiłku, często z wydatkowaniem dodatkowych środków finansowych czy z ryzykiem spowodowania niepotrzebnego „zamętu”, poprzez np. zmianę utrwalonych sposobów postępowania czy nałożenie na pracowników dodatkowych obowiązków. W środowisku pracowników JST dominuje raczej nastawienie na przestrzeganie minimalnych, określonych prawem wymogów (np. załatwianie spraw w ustawowym terminie) aniżeli na bieżące poprawianie wskaźników efektywności.

JST są samodzielne – skoro więc same są względnie zadowolone ze swojej działalności, a dodatkowy wysiłek nie jest oczekiwany i nie byłby dodatkowo opłacony, to tendencja do jego podejmowania bywa co najwyżej wyjątkiem potwierdzającym regułę.



**Sposobem na przełamywanie** tej mocno utrwalonej tendencji (traktowanej jako „naturalna cecha urzędników”) **mogłoby być wprowadzenie odpowiedniej standaryzacji świadczenia przez JST usług publicznych.** W ten sposób każdy urząd (ale i jego świadczeniobiorcy) zyskaliby łatwą miarę oceny – spełniamy założone standardy, czy ich nie spełniamy?, spełniamy je w całości, czy tylko w części?, w których obszarach je spełniamy (albo nawet przekraczamy), a w których „odstajemy” od standardu i w jakim stopniu?

Tego rodzaju mechanizm motywowałby „gorsze urzędy” do dorównywania przynajmniej do średniej. Bardziej ambitne zaś zyskałyby możliwość porównywania się z innymi, lepszymi od siebie. Zróżnicowanie sprawności organizacyjnej JST i brak wspólnych standardów funkcjonowania administracji samorządowej ograniczają możliwości rozwojowe poszczególnych gmin, powiatów i województw. Obecność liderów rozwoju instytucjonalnego wśród JST daje potencjalną możliwość łatwego upowszechniania najlepszych praktyk. Pracownicy samorządowi, przy zewnętrznym wsparciu metodycznym, mogą wymieniać doświadczenia i wzajemnie uczyć się od siebie, co uznawane jest za skuteczną i tanią metodę wzrostu innowacyjności samorządu. Wymaga to jednak wypracowania nowych rozwiązań organizacyjnych w dziedzinie oceny funkcjonowania JST, systemu wymiany doświadczeń, profesjonalnego doradztwa i właściwie adresowanych szkoleń.

**Także wywiady pogłębione przeprowadzone wśród beneficjentów wskazują, że w niektórych JST istnieje potrzeba systematycznych porównań pomiędzy samorządami i uczenia się od tych, którzy sprawniej i skuteczniej realizują zadania publiczne** (w niektórych przypadkach wyrażano niezadowolony z powodu niezaimplementowania w projektach partnerskich mechanizmów współpracy, benchmarkingu i benchlearningu). Niektórzy samorządowcy wiedzieli, że w kraju inicjowane są projekty benchmarkingowe i wyrażali chęć usprawnienia funkcjonowania własnej organizacji poprzez analizę dobrych praktyk wykorzystywanych w innych instytucjach, a także poprzez adaptację wykorzystywanych przez nie rozwiązań i procedur.

**Postulujemy zatem, aby w przyszłym okresie programowania objąć wsparciem projekty, realizowane w trybie systemowym, zakładające zorganizowanie ogólnodostępnego systemu porównywania i oceny jakości usług publicznych, czyli benchmarkingu usług publicznych,** a w jego zakresie następujących elementów: uruchomienie samorządowych grup wymiany doświadczeń, stworzenie ram organizacyjnych dla porównywania dotychczasowych działań, standaryzacji usług publicznych oraz udostępniania i rozwijania najlepszych praktyk w poszczególnych dziedzinach zarządzania publicznego, prowadzenie konsultacji z odbiorcami usług na temat standardu usług, zapewnienie systematycznego przeglądu i oceny standardu świadczenia usług między JST, wypracowanie wspólnych standardów pomiaru efektów działań w sferze publicznej, określenie i systematyczny monitoring wskaźników i mierników pozwalających porównywać efektywność i skuteczność działań prowadzonych przez JST, prowadzenie stałego i regularnego monitoringu opinii społecznej na temat zagadnień dotyczących poziomu satysfakcji z usług publicznych.

**Kolejna rekomendacja dotyczy potrzeby „dopracowania” koncepcji Poddziałania 5.2.1 „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej” w dokumentach operacyjnych Poddziałania, w odniesieniu do postępowań konkursowych i projektów systemowych.** Wyniki badania pokazały, że lista typów wspieranych projektów, zamieszczana w dokumentacji konkursowej, jest bardzo silną inspiracją dla wnioskodawców, zwłaszcza jeśli określone typy projektów

są premiowane na poziomie kryteriów strategicznych<sup>65</sup>. Ponieważ znaczna część urzędów JST przystępuje do projektów konkursowych bez należytego rozpoznania swoich potrzeb i bez znajomości metod nowoczesnego zarządzania, **lista ta pełni dla potencjalnych beneficjentów rolę wzorcotwórczą i edukacyjną, prezentując zakres i rodzaje możliwych działań modernizacyjnych.**

**W dokumentacji konkursowej definiowano dotąd cele Poddziałania 5.2.1 (mieszczące się w celach Działania 5.2), nie wskazując jednakże pożądanych sposobów realizacji tych celów za pomocą określonych działań/instrumentów/operacji.** Lista dofinansowanych projektów/operacji była zatem mieszanką celów i narzędzi/operacji służących do ich realizacji, z dominacją tych pierwszych. W ograniczonym stopniu przedstawiała ona pożądany i rekomendowany przez dysponenta wsparcia model modernizacji administracji samorządowej<sup>66</sup>.

**Należy zatem zmodyfikować listę dofinansowanych projektów/operacji w ramach Poddziałania 5.2.1 w Planie Działania oraz dokumentacji konkursowej. Lista ta powinna być wykazem operacji/działań, zdefiniowanych w sposób przedmiotowy (a nie przez pryzmat ich celów) i uznanych przez dysponenta wsparcia za pożądane sposoby modernizacji zarządzania w administracji samorządowej.** Przygotowanie listy powinno być wsparte rzetelną diagnozą potrzeb modernizacyjnych urzędów administracji samorządowej (z uwzględnieniem rodzajów JST i ich geograficznej lokalizacji) oraz oceną adekwatności poszczególnych wdrożeń modernizacyjnych do zdiagnozowanych potrzeb. Działanie to powinno poprawić trafność podejmowanych interwencji, jakość składanych wniosków i jakość ich oceny, a tym samym zwiększyć skuteczność i użyteczność wdrażanych w ramach projektów usprawnień.

---

<sup>65</sup> Jak opisano to wcześniej w treści raportu, dotyczyło to zwłaszcza systemu rozwoju kompetencji kadr, udoskonalień BIP i tworzenia BOK.

<sup>66</sup> Co zapewne wynika z ogólnego deficytu refleksji na temat pożądanego modelu państwa, jego relacji z obywatelami, celów działania administracji publicznej i oferowanych standardów usług publicznych, które mogłyby być punktem odniesienia dla planowania działań usprawniających zarządzanie w administracji samorządowej.

## 5. Rekomendacje

Przeprowadzona ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013” daje podstawy do formułowania rekomendacji odnośnie doskonalenia Poddziałania 5.2.1 w nowym okresie programowania. Daje jednocześnie podstawę do formułowania bardziej generalnych wniosków odnośnie ocenianego w niniejszej ewaluacji konkursowego trybu udzielania wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1 w zakresie modernizacji zarządzania w administracji samorządowej<sup>67</sup>. Jako że nie było to przedmiotem niniejszej ewaluacji (co najwyżej jej „efektem ubocznym”), ograniczamy się tu jedynie do kilku najistotniejszych tez, które – naszym zdaniem - warto uczynić przedmiotem dalszych analiz:

- konkursowy tryb udzielanego wsparcia wydaje się być właściwy w odniesieniu do JST, które:
  - chcą się modernizować;
  - mają rozpoznane potrzeby modernizacyjne;
  - mają zdolności kadrowe, organizacyjne i finansowe do realizacji, właściwych dla swoich potrzeb, projektów konkursowych;
- konkursowy tryb udzielanego wsparcia premiuje „najlepsze” JST. Dzięki udzielanemu wsparciu zwiększają się dysproporcje między JST;
- konkursy dostępne dla podmiotów zewnętrznych (innych niż JST) często nie uwzględniają podmiotowej roli JST (właściwego adresata kierowanego wsparcia), ograniczając tym samym zakładane efekty samodoskonalenia;
- wprowadzenie w konkursach wymogu udziału JST w roli partnera, często prowadzi jedynie do wypełnienia „formalnego warunku” partnerstwa, co nie wpływa na poprawianie efektywności samodoskonalenia się;
- w przypadkach, kiedy udzielane wsparcie nie prowadzi do osiągnięcia zadowalających efektów (i nie towarzyszy temu właściwa reakcja ze strony dysponenta środków na realizowane wsparcie), powstaje w JST przekonanie o „instytucjonalnym przyzwoleniu” na prowadzenie nieracjonalnych działań i marnotrawienie pomocowych środków.

W związku z powyższym właściwą, najbardziej ogólną koncepcją modernizacji zarządzania w administracji samorządowej wydają się:

- tryb konkursowy - dedykowany dla JST świadomych swoich potrzeb modernizacyjnych i gotowych do podejmowania działań samodoskonalących w roli samodzielnych wnioskodawców lub liderów projektów partnerskich w ramach Poddziałania 5.2.1;
- projekty systemowe – ukierunkowane na ograniczanie deficytów efektywnego zarządzania w pozostałych JST i wyrównywanie dysproporcji między JST.

W tabeli poniżej przedstawiono rekomendacje wynikające bezpośrednio z przeprowadzonej ewaluacji.

---

<sup>67</sup> Ciekawym punktem odniesienia mogą być doświadczenia projektów systemowych realizowanych w ramach Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”.

Tabela 1. Wnioski i rekomendacje

L.p.	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin realizacji
1.	Inicjatywa udziału w projektach dotyczących modernizacji zarządzania w administracji samorządowej, finansowanych w ramach Poddziałania 5.2.1, rzadko wychodziła z urzędów będących odbiorcami wsparcia (str. 15). Głównym czynnikiem atrakcyjności projektów 5.2.1 dla odbiorców wsparcia była możliwość udziału w szeroko zakrojonym, nieodpłatnym komponencie szkoleniowym projektów, a nie realizacji usprawnień zarządczych (str.17-18). Przegląd wyników badania pokazuje, że wiele JST ma niską świadomość potrzeby modernizacji zarządzania i niewielkie umiejętności diagnozowania potrzeb modernizacyjnych.	Należy podjąć działania informacyjno-edukacyjne skierowane do kierowników i pracowników JST, dotyczące: znaczenia jakości zarządzania w JST, sposobów oceny jakości zarządzania, narzędzi służących poprawie jakości zarządzania i oferowanych instrumentów wsparcia w zakresie modernizacji zarządzania w ramach Poddziałania 5.2.1. (str. 20)	Organizacja konferencji poświęconych problematyce modernizacji zarządzania w administracji publicznej, przygotowanie odpowiednich wydawnictw na ten temat, w tym zawierających opis dobrych praktyk z kraju i z zagranicy, przygotowanie specjalistycznego portalu poświęconego problematyce zarządzania w samorządzie terytorialnym. Działania te powinny być w pierwszej kolejności ukierunkowane na kierowników urzędów JST, jako że ich wiedza, postawy i zaangażowanie są „krytycznym” czynnikiem modernizacji zarządzania w JST, determinującym sukces bądź niepowodzenie wszelkich procesów usprawniających.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2013
2.	Zakres wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1 opisywany w dokumentacji konkursowej, zwłaszcza lista typów wspieranych projektów/operacji, prezentuje JST zakres i rodzaje możliwych działań modernizacyjnych w administracji samorządowej i istotnie wpływa na kształt projektów (niektóre z analizowanych usprawnień zarządczych w projektach wnioskodawców pojawiły się tylko w tych konkursach, w których były premiowane za pomocą kryteriów strategicznych - str. 23, 33-34, 38). Edukacyjny potencjał listy typów wspieranych projektów wzmacnia fakt, że znaczna część odbiorców wsparcia przystępuje do projektów konkursowych bez należytego rozpoznania swoich potrzeb (str. 19). Formułowanie tych	Należy opracować listę dofinansowywanych projektów/operacji w ramach Poddziałania 5.2.1. Lista ta powinna być wykazem operacji/działań, zdefiniowanych w sposób przedmiotowy (a nie – jak obecnie - przez pryzmat celów), uznanych przez dysponenta wsparcia za pożądane sposoby modernizacji zarządzania w administracji samorządowej. (str. 97-98)	Umieszczenie zmodyfikowanej listy dofinansowanych projektów/operacji w ramach Poddziałania 5.2.1 w Planie Działania oraz w dokumentacji konkursowej.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2014

L.p.	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin realizacji
	potrzeb utrudnia częsty wśród JST brak skonkretyzowanych planów w zakresie modernizacji zarządzania (str. 95). W swoim obecnym kształcie i wobec zidentyfikowanych barier po stronie JST, lista, zdefiniowana przez pryzmat celów, a nie konkretnych narzędzi/metod do ich realizacji, nie pełni jednak należycie swojej roli edukacyjnej i wzorcotwórczej.				
3.	Wyższą trwałość i użyteczność wdrożeń osiągnano w projektach JST będących samodzielnymi wnioskodawcami lub liderami projektów partnerskich. Ponadprzeciętnie wysoki udział samodzielnych wnioskodawców lub liderów projektów w gronie JST wdrażających niektóre rodzaje usprawnień (w zakresie obsługi klienta, systemu rozwoju kompetencji kadr) współwystępował z ponadprzeciętnie wysokimi wskaźnikami trwałości i użyteczności. W projektach, w których JST pełniły w ok. 90% rolę partnerów lub uczestników (elektroniczny obieg dokumentów, ISO 9001, CAF), wskaźniki trwałości były niższe. Wynikało to z braku odpowiedniej refleksji JST nad zasadnością wsparcia, oferowanego im zwykle przez zewnętrzną instytucję i z braku wpływu na kształt merytoryczny projektu (str. 16). W tego typu projektach pojawiały się ograniczenia trafności w doborze przez beneficjentów JST – odbiorców wsparcia (str. 46, 59). Obniżenie trwałości wynikało z faktu, że w takich projektach mieliśmy do czynienia z niewielkim zakresem zaangażowania i odpowiedzialności JST – odbiorców wsparcia. Czynnikiem ten – niezależnie od rodzaju usprawnienia – w największym stopniu determinował jakość wdrożenia i jego efekty (str. 68, 79).	W kolejnych konkursach w ramach Poddziałania 5.2.1 beneficjentami powinny być jednostki samorządu terytorialnego – samodzielnie lub w partnerstwie z innymi podmiotami (bez ograniczeń). (str. 21)	Stosowne zapisy powinny zostać sformułowane w Planie Działania dla Poddziałania 5.2.1 oraz dokumentacji konkursowej (w kryteriach dostępu).	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2014

L.p.	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin realizacji
4.	Realizowane w ramach Poddziałania 5.2.1 projekty łączyły w sobie wiele różnych działań. Centralnym ich komponentem były jednak zawsze szkolenia i jako takie (przede wszystkim szkoleniowe) były one postrzegane przez JST. Analizowane usprawnienia zarządcze stanowiły uzupełnienie komponentu szkoleniowego i miały dla JST drugorzędne znaczenie (str. 18).	W kolejnych konkursach należy typy dofinansowanych operacji ograniczyć do określonych „usprawnień zarządczych”, czyniąc z nich główny bądź jeden z głównych celów dofinansowanych projektów. (str. 21)	Wprowadzenie stosownych zapisów odnośnie rodzaju dofinansowanych operacji w dokumentacji konkursowej. Dedykowanie odrębnych konkursów wsparciu z zakresu zarządzania organizacją i poszczególnymi procesami w organizacji.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2013
5.	Zdecydowana większość wdrażanych w projektach usług świadczonych dla klientów z zakresu e-administracji nie osiągała istotnego dla e-usługi poziomu transakcji (pełnej obsługi procesu - możliwości dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy drogą elektroniczną) ani nawet interakcji dwustronnej (możliwości wyszukania informacji, pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą Internetu). (str. 46).	Wsparciem w ramach Poddziałania 5.2.1 należy objąć jedynie usługi świadczone na poziomie co najmniej komunikacji dwustronnej (możliwość wyszukania informacji, pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą Internetu). (str. 55)	Wprowadzenie stosownego zapisu w dokumentacji konkursowej w konkursach na realizację projektów z zakresu e-administracji.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2013
6.	JST nie zawsze zdawały sobie sprawę z modelowego kształtu wdrażanych usprawnień oraz przebiegu wdrożenia. Pojawiały się np. informacje o kosztach ponoszonych w ramach „certyfikacji CAF” (str. 77), przyznawano się do braku świadomości finansowych konsekwencji utrzymania Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 (str. 63), słaba była pozycja JST w relacjach z partnerami biznesowymi wdrażającymi te rozwiązania (str. 53). Z większością analizowanych usprawnień zarządczych odbiorcy wsparcia mieli do czynienia po raz pierwszy, w tym niektóre z nich były dla urzędów trudne kompetencyjnie (zwłaszcza CAF i ISO – str. 65, 72).	Należy podnieść wiedzę beneficjentów na temat modelowych sposobów wdrażania usprawnień zarządczych (i innych działań modernizacyjnych) w ramach Poddziałania 5.2.1. (str. 32)	Opracowanie i opublikowanie dobrych praktyk w zakresie wdrażania poszczególnych usprawnień zarządczych. Opracowanie standardów wdrażania niektórych usprawnień w dofinansowywanych projektach, z uwzględnieniem minimalnego zakresu wsparcia szkoleniowego i wymaganych produktów będących efektami wdrożenia.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2014
7.	Zróżnicowana sprawność organizacyjna JST, zróżnicowane umiejętności formułowania planów rozwojowych (str. 94), a także brak wspólnych standardów funkcjonowania administracji samorządowej, wskazują na potrzebę wymiany doświadczeń i wzajemnego uczenia się wśród	Standaryzacja, wymiana i rozwijanie najlepszych praktyk w poszczególnych dziedzinach zarządzania i świadczenia usług publicznych. (str. 97)	W przyszłym okresie programowania należy objąć wsparciem projekty, realizowane w trybie systemowym, zakładające zorganizowanie ogólnodostępnego systemu standaryzacji	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	2014

L.p.	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin realizacji
	JST. Niektóre JST wprost artykułują tę potrzebę (str. 79, 97).		usług publicznych, porównywania i oceny jakości usług oraz wymiany doświadczeń.		
8.	Wyniki badania pozwoliły na sformułowanie wątpliwości odnośnie zgodności realizacji niektórych projektów z ich założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie. Dotyczyło to zwłaszcza projektów, w których JST uczestniczyły jako uczestnicy (str. 46,53).	Dopuszczenie możliwości kontroli (wizyty monitoringowe) instytucjonalnych uczestników projektów w celu weryfikacji rzeczywistej realizacji projektu oraz faktycznego postępu rzeczowego projektu (str. 57).	Zmiana zasad systemu kontroli PO KL.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	2014

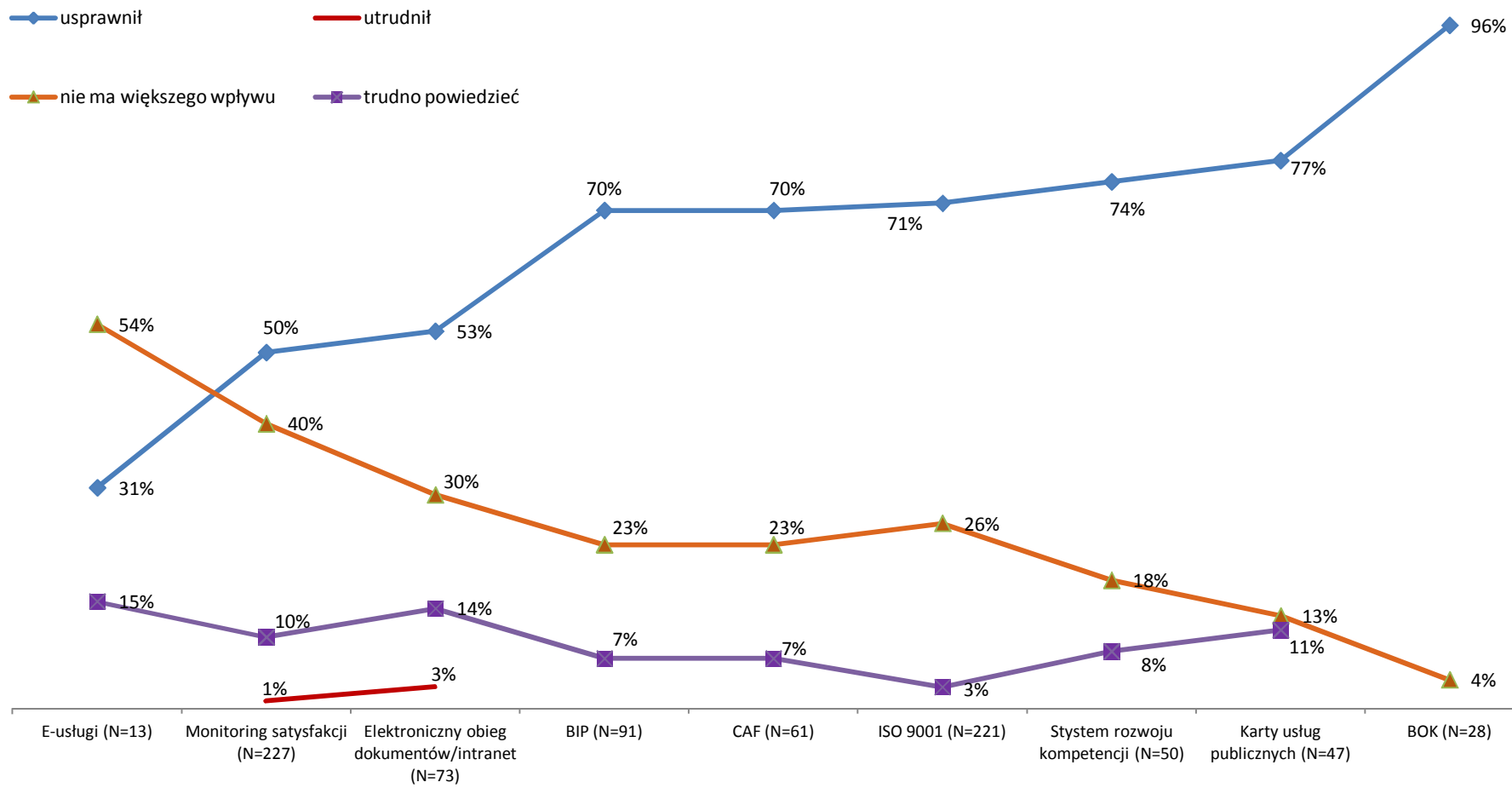
## 6. Aneks – analiza porównawcza wpływu realizowanych usprawnień na funkcjonowanie urzędu

Większość badanych (za wyjątkiem wdrażających projekty w zakresie e-usług) uważała, że realizowany projekt przyczynił się do poprawy funkcjonowania urzędu. Najbardziej byli o tym przekonani respondenci reprezentujący urzędy, w których w ramach Poddziałania 5.2.1 wprowadzono Biuro Obsługi Klienta. Często o pozytywnym wpływie projektu na funkcjonowanie urzędu mówili również respondenci wprowadzający/aktualizujący karty świadczonych usług, wdrażający system rozwoju kompetencji kadr, ISO 9001, CAF oraz BIP (odsetek uważających, że projekt usprawnił funkcjonowanie urzędu wahał się od 70% do 77%). Rzadziej o usprawnieniu funkcjonowania urzędu mówili badani, którzy wdrożyli elektroniczny system obiegu dokumentów i przygotowali urząd do prowadzenia monitoringu satysfakcji klientów (50%-53% odpowiedzi pozytywnych).

W urzędach, w których relatywnie rzadko pojawiały się głosy o usprawnieniu funkcjonowania urzędu wskutek wdrożonych usprawnień, badani zwykle wyrażali opinię o braku wpływu projektu na działalność urzędu.



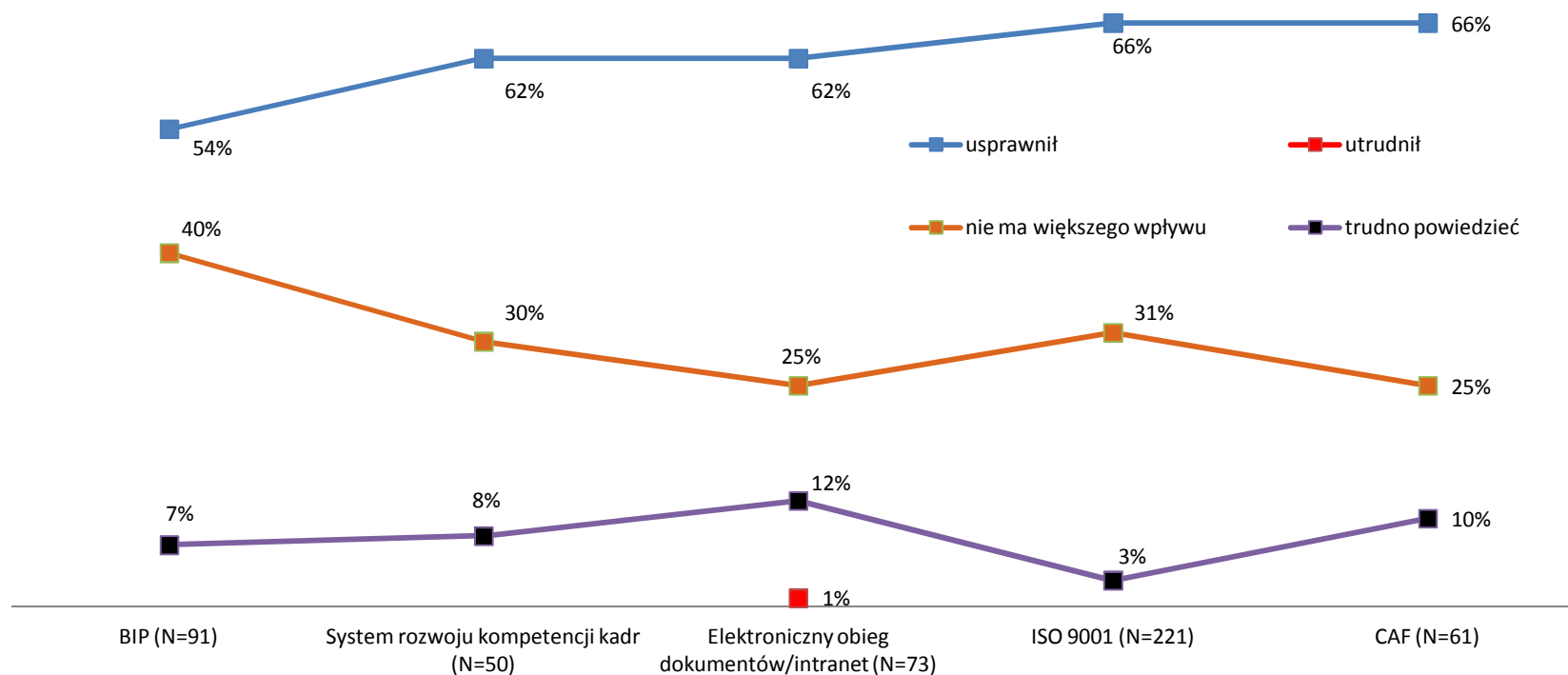
Wykres 52. Ogólna ocena wpływu wdrożonych usprawnień na funkcjonowanie urzędu



Źródło: Badanie ilościowe.

Także w opiniach dotyczących wpływu wdrożeń na zmiany w komunikacji wewnętrznej urzędu przeważały oceny pozytywne (wdrożenie usprawniło komunikację wewnętrzną). W zależności od typu wdrożenia odsetek głosów, że projekt przyczynił się do usprawnienia komunikacji, wahał się od 54% do 66%. Najczęściej pozytywny wpływ widzieli wdrażający metodę CAF oraz ISO 9001.

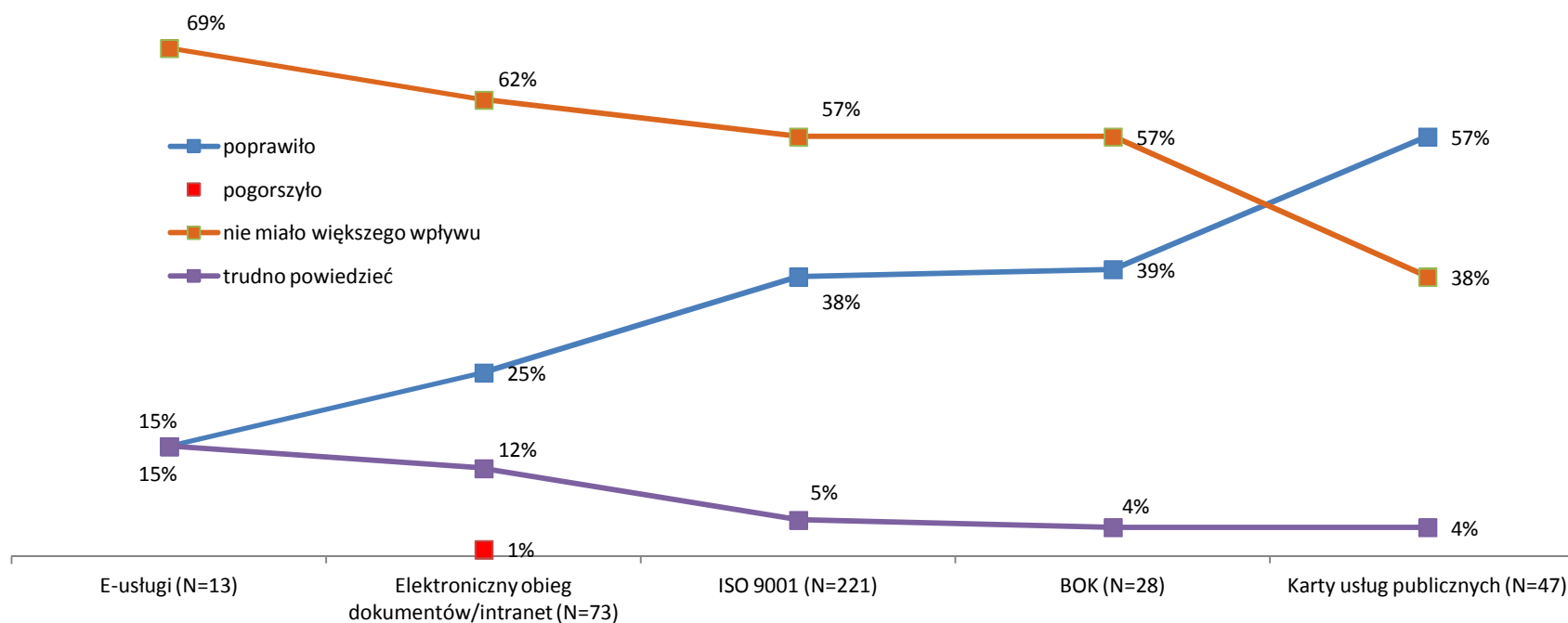
Wykres 53. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na komunikację wewnętrzną



Źródło: Badanie ilościowe.

W przypadku oceny wpływu wdrożonych usprawnień na terminowość załatwiania spraw jedynie w przypadku respondentów, którzy w ramach projektu wprowadzili/zmodyfikowali karty świadczonych usług, przeważała opinia, że usprawnienie poprawiło terminowość załatwiania spraw. Wśród wdrażających inne usprawnienia dominowała opinia, że nie miały one większego wpływu na analizowany aspekt.

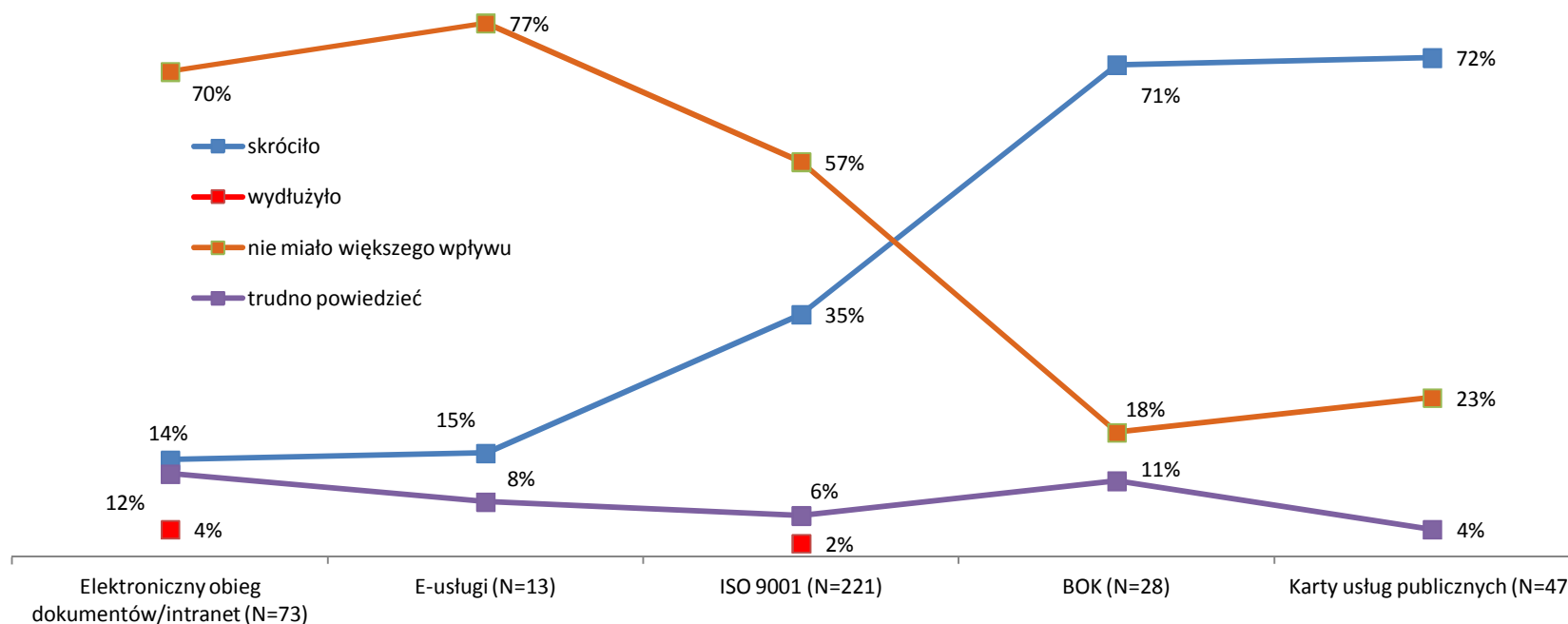
Wykres 54. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na terminowość załatwiania spraw



Źródło: Badanie ilościowe.

Pod względem wpływu wdrożonych usprawnień na czas obsługi klienta najkorzystniej prezentowały się usprawnienia związane z obsługą klienta - dotyczące wprowadzenia/modyfikacji kart świadczonych usług oraz wprowadzenie BOK. Badani wdrażający pozostałe usprawnienia najczęściej natomiast byli zdania, że nie miały one większego wpływu na czas obsługi klienta.

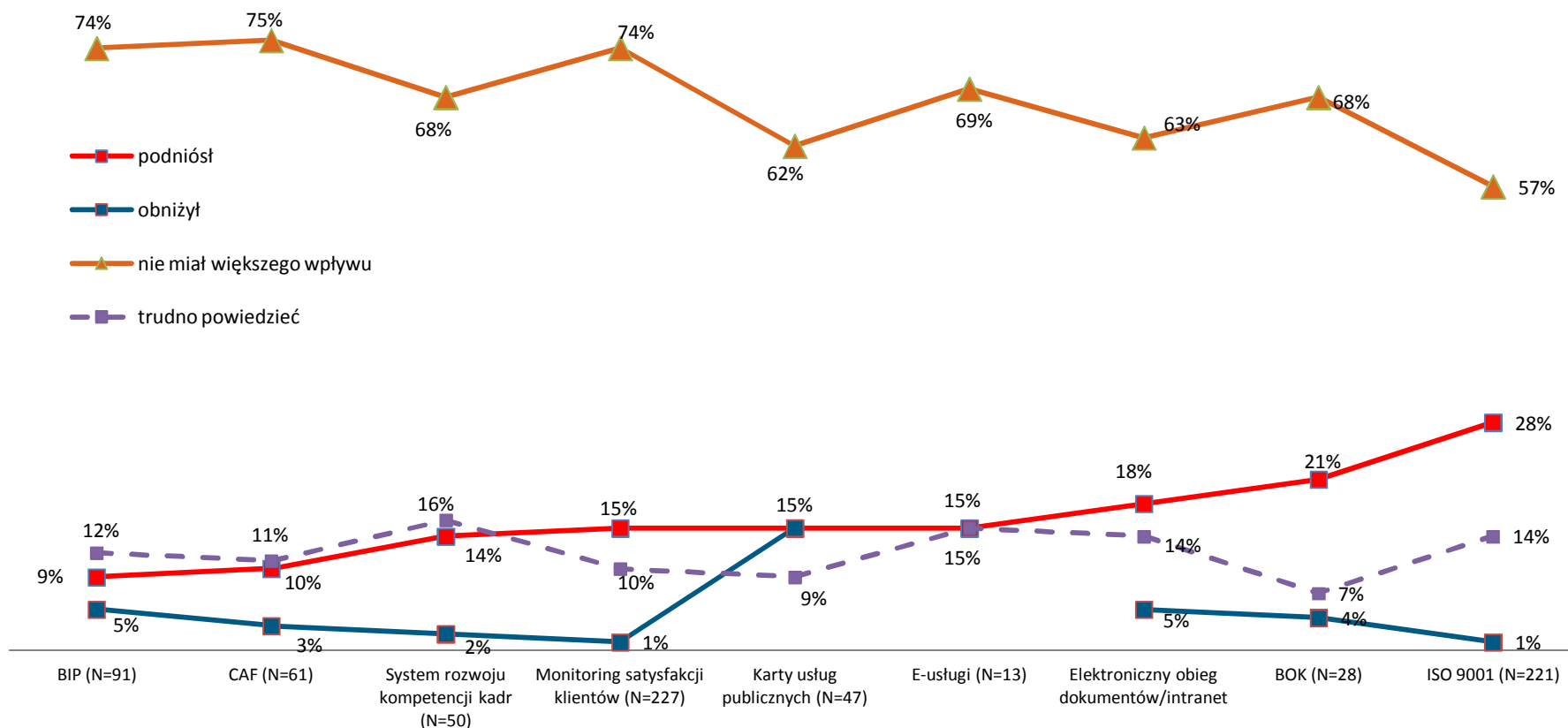
Wykres 55. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na czas obsługi klienta



Źródło: Badanie ilościowe.

W opiniach na temat wpływu wdrożeń na koszty funkcjonowania urzędu dominowało przekonanie o „bezkosztowym” charakterze wdrożeń. Jednak należy podkreślić, że stosunkowo często (w zależności od wdrożenia od 9% do 28%) respondenci mówili o wzroście kosztów. Najczęściej miało to miejsce w przypadku wprowadzenia w urzędzie ISO 9001, BOK oraz elektronicznego obiegu dokumentów.

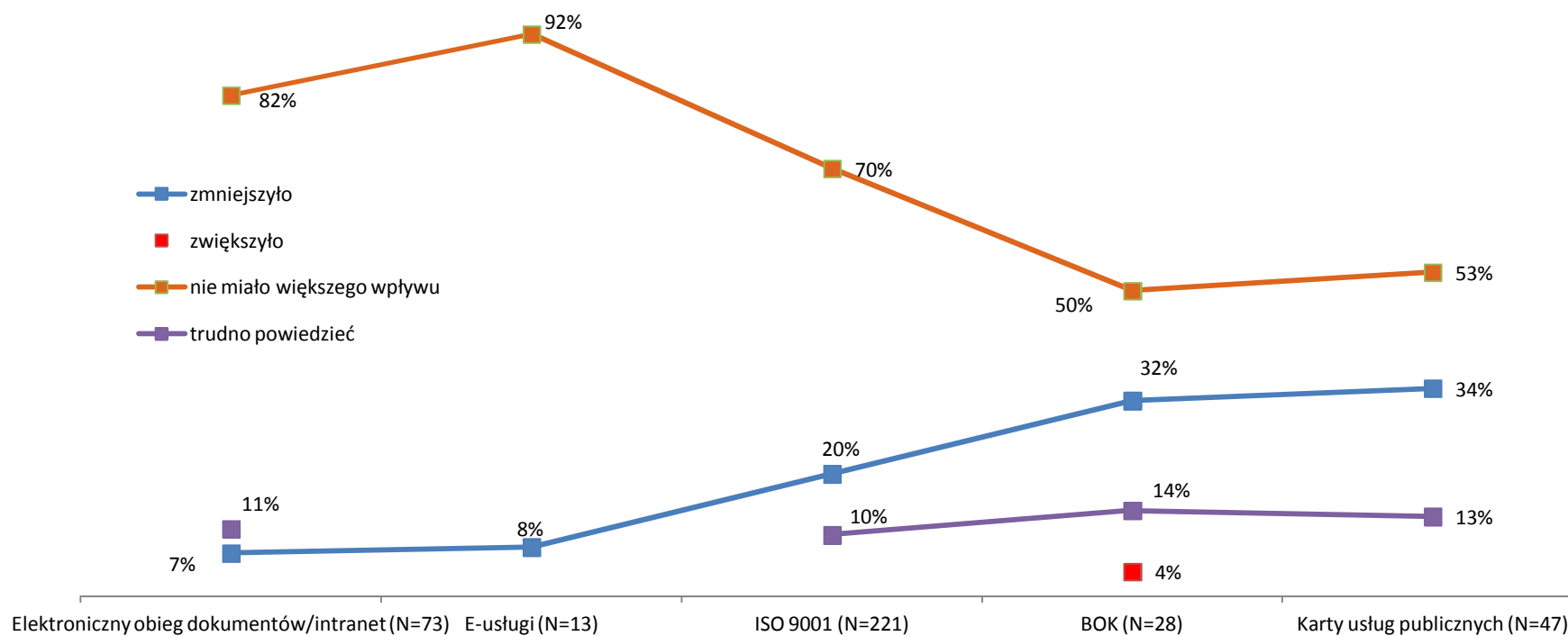
Wykres 56. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na koszty funkcjonowania urzędu



Źródło: Badanie ilościowe. W przypadku wdrażających e-usługi w miejsce pytania o koszty funkcjonowania urzędu zadano pytanie o koszty obsługi klienta.

Większość badanych (niezależnie od rodzaju wdrożenia) twierdziła, że usprawnienia nie miały większego wpływu na liczbę skarg na pracę urzędu. Aczkolwiek stosunkowo często (około jednej trzeciej deklaracji) o pozytywnym wpływie wdrożenia na liczbę skarg (ich zmniejszenie) wypowiedzieli się respondenci wdrażający BOK oraz wprowadzający/modyfikujący karty świadczonych usług.

Wykres 57. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na liczbę skarg na pracę urzędu

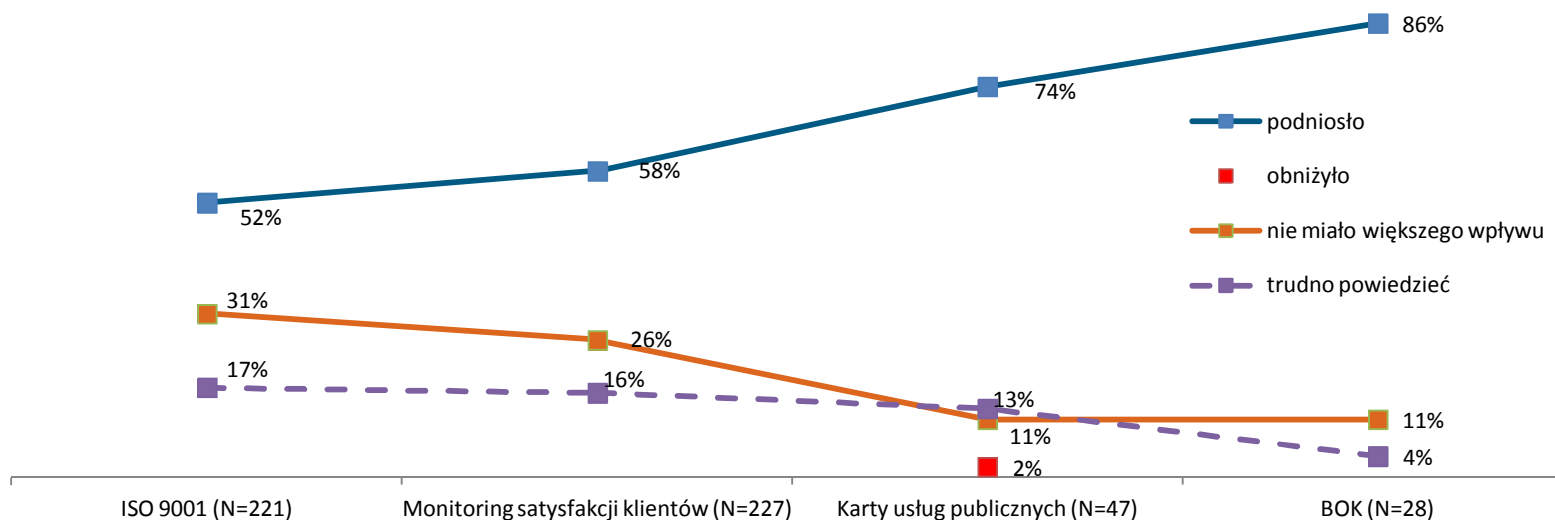


Źródło: Badanie ilościowe.

W ocenach ogólnego wpływu zrealizowanego projektu na satysfakcję klientów większość badanych (niezależnie od rodzaju wdrożenia) deklarowała podniesienie satysfakcji. Najczęściej taką opinię wyrazili respondenci, którzy dzięki Poddziałaniu 5.2.1 wprowadzili do urzędu BOK (86%) oraz badani, którzy zmodyfikowali lub wprowadzili karty świadczonych usług (74%).

W przypadku badanych, którzy wdrażali monitoring satysfakcji klientów, dodatkowo zadano pytanie o wpływ usprawnienia na jakość obsługi klienta. Według 67% respondentów nastąpiło podniesienie satysfakcji, 26% zadeklarowało, że nie odnotowano większych zmian, zaś 7% ankietowanych nie potrafiło ocenić wpływu wdrożenia na zmianę poziomu satysfakcji klienta.

Wykres 58. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na satysfakcję klientów



Źródło: Badanie ilościowe.

## 7. Summary and recommendations

The subject of the survey was an on-going evaluation of projects implemented under Sub-measure 5.2.1 which represents part of Priority Axis V of the Human Capital Operational Programme – Good Management. The objective of Measure 5.2 is to improve the quality of public services provided by public administration institutions and offices at the level of local government units, and to improve the quality of policies and programmes of regional and local scope. The aim of the survey was to examine and evaluate selected improvements concerning an upgrade of management practices. The improvements were implemented in 659 local government institutions and offices as a result of 106 projects co-financed under Sub-measure 5.2.1.

Sub-measure 5.2.1 has two different aspects; the official one, conforming to social expectations, particularly strongly exposed in the CAWI survey. In accordance with the results of analyses based on this survey, the assumed effects have been accomplished, the implementations enjoy considerable acceptance among employees and are applied in day-to-day work of local government units. However, having thoroughly reviewed the results of qualitative research and the projects' documentation, we may take a slightly less optimistic view with regard to the effectiveness and sustainability of the improvements analysed in the evaluation. This analysis brings to view another, less favourable aspect of the implemented projects; and this aspect reveals some limitations concerning both the correct targeting of support and the method of its implementation.

The main issue seems to be the fact that the recipients of support under Sub-measure 5.2.1, whilst mostly acting within the projects in a capacity of a partner or participant, often had no real influence on the content of the measures in question as to their merits. Prior to taking a decision to join the project, prospective recipients were familiarized with the measures offered to them by the project provider. The decision was sometimes taken intuitively, and sometimes (albeit infrequently) was preceded by an analysis of the needs of the recipient. Whilst indicating this as an issue, the respondents did not reject the entire support as useless. If the issue was mentioned, it usually happened in the context of individual components of the implemented project, and the project as a whole was generally assessed to be useful.

The survey revealed considerable significance of financial incentives<sup>68</sup> (i.e. if funds are offered, they should be used). However, it also indicated that the scope of activities feasible under Sub-measure 5.2.1 was perceived as being of secondary importance or, at least, ranking lower in the hierarchy of the institution's needs than the training component. When we discussed the project origins we heard that "finally there was money available for that...", "those were activities for which funds are always scarce". There were not many institutions whose representatives, when asked about a counterfactual situation (i.e. would they have implemented any project based on their own financial resources), responded that the measures in question would have been carried out earlier or within the same time frame (the percentage of such responses was, depending on the type of implementation/project, between 2% and 18%). If the behaviour of public institutions in such a hypothetical situation was to be taken as a measure of the needs (and also financial capabilities) of local government units, then the activities of major importance (or the activities which

---

<sup>68</sup> The survey indicated that in the Sub-measure 5.2.1 we did not encounter a 'creaming effect'.



the institutions could afford) would be as follows: (i) improvements concerning BIP (Public Information Bulletin) which, without any external support, would have been implemented by 18% of the entities within the same time frame or earlier (only 7% of the entities would not have implemented them at all) and (ii) the procedure of updating service descriptions (13% of the entities would have implemented it within the same time frame without taking part in Sub-measure 5.2.1, and 9% would have not done so at all). On the opposite side of the spectrum we found a group of activities whose implementation would be highly problematic without external support. These were: personnel competency development system, the introduction of the CAF method (2% would have implemented this earlier or within the same time frame, but approx. 40% would not have taken any improvement actions at all) and, finally, ISO. With regard to the implementation of a Quality Management System, none of the public administration institutions in the survey would have implemented it within the same time limit or earlier, and 43% of respondents said that they would not have embarked on the implementation at all. The example of the last type of implementation (ISO) revealed another motivating factor behind the actions taken by public institutions, namely prestige. Some respondents, when making the decision to take part in Sub-measure 5.2.1, perceived the ISO system as a way to improve the image of their institution, and acted with the intention to 'join the group of the best public institutions & offices in Poland'.

The majority of the recipients of support under Sub-measure 5.2.1 said that the completed projects resulted in improved efficiency of their institution's operations. Only the institutions which implemented e-services presented an opinion which failed to follow this rule. The majority opinion in this case was that the implementation did not have a material influence on the functioning of a specific local government unit.

No significant improvements in timely handling of customers' affairs were identified. Irrespective of the implementation type, most of respondents said that there had been no impact on this aspect. This was not applicable only with respect to the institutions which took measures to create and/or update their service sheets, where majority of opinions indicated a favourable change within this area. Qualitative research shows that the time factor is important for the acceptance of effects, particularly in implementations concerning improvement in internal and external (with other public entities) communications by means of IT. On the one hand these types of improvements initially increased the burden on the employees (i.e. two simultaneous document flow systems were in place for a while) and, on the other hand, there were also cases (although this has not been fully confirmed in the quantitative survey) that some employees of local government units did not accept the introduced improvements. However, it should be realized that these improvements are very specific in the sense that they modify many aspects of day-to-day work practices, so that one practically needs to re-organize their work to some extent – given these circumstances one can hardly be surprised with the lack of instant acceptance.

Most of respondents were of the opinion that the implemented improvements had a positive influence on customer satisfaction<sup>69</sup>. The effects, however, were more difficult to identify when respondents were requested to indicate specific areas of change. Reduction of customer handling

---

<sup>69</sup> In the CAWI survey institutions asked about this matter were those who updated service sheets, implemented improvements related to the operations of their Customer Service Centers, launched/modified customer satisfaction monitoring and/or implemented ISO standards.

time was mentioned in majority only by those who established a Customer Service Centre and those who updated their service sheets (for other types of implementation opinions on the 'lack of material influence' prevailed)<sup>70</sup>. In most of the institutions no reduction in the number of complaints concerning the operation of local government units was found as a result of the implementation.<sup>71</sup>

The impact of the implementation on the institution's operating costs is not clearly favourable. Although the majority of respondents (irrespective of implementation type) mentioned 'no costs incurred' nature of the changes, in the institutions where a cost impact was identified an increase in costs was mentioned more often than a reduction. This problem creates a threat for the sustainability of the accomplished effects. In the qualitative interviews, particularly those connected with the implementation of ISO standards, opinions were heard that the renewal of the ISO certificate in the future should not be taken for granted. The intention to renew the ISO certificate was declared, but at the same time it was added that in the light of the costs related to ISO (both the costs of an external certification company and in-house costs connected with the maintenance of the system, perceived as "labour intensive"), a scenario should not be excluded in which the ISO certificate would not be renewed.

While discussing the effect of the project we should also mention some noteworthy unintended consequences, usually of a positive nature. Some respondents mentioned the air of positive mobilization among employees, the introduction of a fresh approach in their institution and a change in the mentality of employees, a more customer-focused attitude among staff (these opinions referred usually to "soft skills" investments which accompanied the implementations), and a review of their institution's strengths and weaknesses. Although the matter was not present in the qualitative survey (and thus it is difficult to determine the scope of the phenomenon), some respondents said that thanks to the project they noticed in what kind of activities their institution (and its employees) performed well, and which items still required improvements. It should also be realized that for some coordinators, and certainly for many employees involved in the project, the implementation of the project required certain skills not normally used in daily work activities. There were opinions that while the day-to-day job routine required staff to operate within a narrow specialisation, the project demanded quite a different approach.

Negative unintended effects were by-products of insufficient knowledge on the subject matter of implementation, e.g. it was sometimes the case that the cost of maintaining ISO (sustainability barrier) was not properly appreciated, nor were the parties interested always aware of the costs pertaining to the maintenance of electronic systems improving external and internal communication. When it comes to the implementation of electronic document flow there are also problems arising out of changes in law. Some of the systems had to be modified when the new Office Instruction became effective. This was regarded a relatively minor inconvenience in the cases when additional costs were the only factor. However, it sometimes happened that a system purchased earlier was a closed-end system and, in consequence, it was not possible to introduce the necessary changes.

---

<sup>70</sup> In the CAWI survey the respondents who implemented improvements regarding external and in-house communication, e-services, ISO, Customer Service Centres and those updating their service sheets under the project were requested to assess how these actions influenced handling time per customer.

<sup>71</sup> The same group of respondents as in the question concerning handling time per customer was asked about this. A reduced number of complaints was usually declared by respondents updating their service sheets (34%) and setting up/improving their Customer Service Centre (32%).

Efficiency factors primarily came from the "human resources" area. The determination of decision-makers, employee involvement, managerial ability – these were the prime factors that determined the success of an undertaking. It may also be said to come down to the process of internalisation of goals associated with the implementations and their understanding in a wider perspective ("Where we were, where we are and where we want to be"). While talking to the representatives of support beneficiaries, we found a high levels of involvement and concerns, but also a sense of success, stemming not only from the fact that a project was successfully accomplished, but also from the fact that it already started to bring benefits. In such cases, a question of further improvements occurred and such improvements were introduced (e.g. in one of the surveyed institutions the noticeable advantages of implementation were so huge immediately after project completion that a decision was made to both expand the functionality of the implemented system and increase the number of employees that would use it; in another institution the need to make use of the hidden human potential that had presented itself during project implementation was mentioned). There were also responses which indicated that the project was not perceived as a challenge but solely as "yet another task to be performed".

The sustainability of introduced solutions varied, although – based on the results of quantitative research – we more often may speak of their continued use in local government units' everyday activity, rather than of their life's end when the term stipulated in project applications expired.

- in more than half of local government institutions (55%), job descriptions/competence profiles were enforced by a regulation of the Head/Manager of the unit, and 27% of the institutions continued working on the descriptions and intended to implement them in 2012 or 2013;
- 85% of local government units enforced (by a regulation of the Head/Manager of the unit) a system of periodic performance assessment;
- in 58% of local government units, following project completion, work connected with BIP (Public Information Bulletin) improvements was continued;
- the number of employees involved in Customer Service Centre activities remains stable;
- in 58% of local government institutions, at least three-quarters of managerial staff have used external or internal communication improvement solutions for their work;
- in 63% of local government institutions, everyone or at least three-quarters of employees have used these improvements. At the same time, 55% of local government institutions introduced for new employees obligatory training in these improvements;
- two-thirds of local government institutions (67%) plan to renew ISO certificates;
- about two-thirds of local government institutions (64%) undertook to implement self-improvement projects, identified as a result of a self-assessment conducted in compliance with Common Assessment Framework (CAF). However, a CAF self-assessment was relatively seldom repeated following project completion (25%);
- following project completion, 69% of local government institutions which implemented improvements in client satisfaction monitoring conducted client surveys;
- following project completion, 69% of institutions had public service cards developed for all or nearly all services provided by the institution.

While discussing the sustainability of project effects, we need to be emphasised that the most important factor there is the attitude of decision-makers, followed by employee approval and financial capabilities (especially important with ISO). Where decision-makers recognized the need to maintain the implementation, they persisted in activities promoting the implementation and actively participated in these activities. As far as employee acceptance is concerned, it was on the one hand a by-product of decision-makers' attitude (i.e. if superiors are reluctant to implement solutions, employees will also be reluctant), and, on the other hand, an important role was played by the feeling that the solutions were actually useful. It is worth mentioning that in certain interviews with the people involved in project implementation opinions were presented that long-serving employees more often than others expressed their reluctance to implement the improvements. Their attitude was presumably a by-product of the necessity to alter the set practice standards. This problem was noted in the case of such implementations as ISO and external or internal communication improvements.

Table 2. Conclusions and recommendations

Item	Conclusion (Report ref. page)	Recommendation (Page in the report)	Method of implementation	Recommendation addressed to	Deadline
1.	<p>The impulse to participate in projects concerning managing practice upgrades in local self-government administration, which were financed under Sub-measure 5.2.1, was seldom initiated by the public institutions that were the recipients of support (p. 15). The main factor that made projects under Sub-measure 2.5.1 attractive was the opportunity to participate in a wide-ranging, free training component involved in the projects, rather than the opportunity to deliver management improvements (pp. 17-18). A review of project findings shows that many local government units/institutions have a low awareness of the need to upgrade their management practices and rather limited skills to diagnose possible modernization needs.</p>	<p>Activities focused on information and education, addressed to heads/managers and employees of local government units should be organized, focusing on the issues such as: the importance of management quality in local administration, methods applied to evaluate the quality of management, tools that can be employed to improve the quality of management and support instruments offered with the view to upgrade management practices, available under Sub-measure 5.2.1 (p. 20).</p>	<p>Organizing conferences on the subject of the upgrade of management practices in public administration; developing suitable publications on the subject, including materials providing examples of good practices in Poland and abroad; development of a specialized portal on the subject of management in local self-government administration. These actions should primarily be addressed to heads/managers of local government units/ institutions, because it is these people's knowledge, attitudes and involvement that are a critical factor in the process of modernizing local government management practices, determining the success or failure of any improvement process</p>	<p>The Ministry of Administration and Digitalization</p>	<p>2013</p>
2.	<p>The scope of support under Sub-measure 5.2.1, described in the call for proposal documentation, especially the list of supported types of projects/operations, provides local government units with indications as to the scope and types of modernizing/upgrading projects available for self-government administration. This has a significant impact on the shape of projects (some of the analyzed management improvements appeared in applicants' projects only in those tenders where they were 'preferred' through the strategic criteria - p. 23,pp. 33-34, 38).</p> <p>The educational potential of the list of supported project types is reinforced by the fact that a significant number of support recipients approach the projects offered under the competitive procedure without</p>	<p>A list of projects/operations co-financed under Sub-measure 5.2.1 should be prepared. It should list operations/tasks defined by their subject matters recognized by the administrator of support as the desired ways to modernize management practices in public administration (rather than – as it is now – defined through objectives) (p. 97-98).</p>	<p>The modified list of projects/operations co-financed under Sub-measure 5.2.1 should be included in the Action Plan and in the call for proposal documentation.</p>	<p>The Ministry of Administration and Digitalization</p>	<p>2014</p>

Item	Conclusion (Report ref. page)	Recommendation (Page in the report)	Method of implementation	Recommendation addressed to	Deadline
	<p>having correctly identified their needs (p. 19).</p> <p>A precise formulation of these needs is hampered by a situation frequently encountered among local government units where they have no concrete plans concerning any management practice upgrades (p. 95).</p> <p>In its current form, and in view of barriers identified to have occurred on the part on local government units, the list defined through the viewpoint of objectives rather than through the specific tools/methods to achieve these objectives – fails to correctly fulfil its educational and attitude-forming role.</p>				
3.	<p>Higher implementation sustainability and usefulness was achieved in the projects where local government units were independent applicants or leaders of partner projects.</p> <p>Higher than average proportion of independent applicants or project leaders in the group of local government units implementing certain types of improvements (with regard to customer service, personnel competency development system) was concurrent with above average sustainability and usefulness indicators. In the projects where local government units played in 90% a role of project partners or participants (electronic document flow system, ISO 9001, CAF), sustainability indicators were lower.</p> <p>This resulted from a lack of an appropriate review by a local government unit of the validity of the offered solution – usually provided by an external provider, and a lack of influence on the substantive form of the project (p. 16). In projects of this kind it occurred from time to time that the relevance of making a specific selection by beneficiaries of local government units (i.e. recipients of support) was limited (p. 46, 59).</p> <p>Lower sustainability resulted from the fact that in the projects of this type we usually had to deal with a narrow scope of involvement and responsibility on the part of the recipient institution. Irrespective of the type of implementation, this was the strongest determinant of the</p>	<p>In subsequent tender-based projects under Sub-measure 5.2.1, the beneficiaries should be local government units – individually or in a partnership with other entities (without restrictions). (p. 21)</p>	<p>Appropriate provisions should be formulated in the Action Plan for Sub-measure 5.2.1 and in the call for proposal documentation (in the access criteria).</p>	<p>The Ministry of Administration and Digitalization</p>	<p>2014</p>

Item	Conclusion (Report ref. page)	Recommendation (Page in the report)	Method of implementation	Recommendation addressed to	Deadline
	quality of implementation and implementation effects (p. 68,79).				
4.	<p>Projects delivered under Sub-measure 5.2.1 combined a variety of different activities. Training, however, represented in each case a central component and the projects were perceived by local government units to be primarily training-related.</p> <p>The analyzed improvements in the area of management were treated as a supplement to the training component and were of secondary importance to local government units (p. 18).</p>	In future tender-based projects, the types of operations that qualify for co-financing should be limited to specific “improvements in management”, which should represent the main objective (or one of the main objectives) of the co-financed projects (p. 21).	Introducing appropriate provisions in the call for proposal documentation, concerning the types of operations to be co-financed . Specify separate calls for proposals for projects concerning support with regard to organizational management and to managing specific processes within an organization.	The Ministry of Administration and Digitalization	2013
5.	A definite majority of e-administration services addressed to customers, implemented in the projects, failed to reach a transactional level, essential for an e-service (the level of end-to-end process handling – the possibility to carry out electronically all the activities required to completely deal with the case), or even a level of bi-directional interaction (the possibility to find relevant information online and to download, complete and send back forms via the Internet) (p. 46).	Support under Sub-measure 5.2.1 should be provided exclusively to those services that are delivered at least at the level of bi-directional communication (the possibility to find relevant information online and to download, complete and send back forms via the Internet) (p. 55).	Introducing an appropriate provision in the call for proposal documentation for e-administration projects.	The Ministry of Administration and Digitalization	2013
6.	<p>Local government units were not always aware of the model format of the implemented improvements and the implementation process. For example, costs incurred during “CAF certification” were mentioned (p. 77), respondents admitted their lack of awareness of the financial consequences of maintaining the ISO 9001 Quality Management System (p. 63), and local government units had a weak position in their relationships vis-a-vis business partners implementing these solutions (p. 53).</p> <p>As far as most of the analyzed improvements in management are concerned, this was the first time when support recipients had ever come across these improvements; some of them were very difficult for public institutions from the viewpoint of competencies (especially CAF</p>	The awareness among beneficiaries concerning the model formats of implementing improvements in management (and other modernizing activities) under Sub-measure 5.2.1 should be raised to a more advanced level. (p. 32)	<p>Developing and publishing/promoting good practices with regard to the implementation of specific improvements in management.</p> <p>Developing implementation standards for certain improvements delivered under co-financed projects, taking into consideration the minimum scope of training support and the required products representing the effects of the</p>	The Ministry of Administration and Digitalization	2014

Item	Conclusion (Report ref. page)	Recommendation (Page in the report)	Method of implementation	Recommendation addressed to	Deadline
	and ISO – p. 65, 72).		implementation.		
7.	Varying levels of organizational efficiency among local government units and varying degree of ability to formulate development plans (p. 94), as well as a lack of shared operating standards for local government administration, indicate the need for experience- and knowledge-sharing between these units and mutual learning. Some local government units directly expressed such a need (p. 79, 97).	Standardization, exchange and further development of the best practices in specific areas of public service management and delivery (p. 97).	In the future programming period, support should be provided to projects, executed as system projects, aiming to organize an open-access system for the standardization of public services, comparison and assessment of service quality and experience sharing.	The Ministry of Administration and Digitalization	2014
8.	The results of the survey made it possible to question the conformance of the execution of some of the projects with their assumptions determined in the support application. This concerned, specifically, the projects where local government units were involved as participants (p. 45, 63).	There should be a possibility to supervise (make monitoring visits to) the institutional project participants in order to verify the actual project execution and the true substantive progress of the project (p. 57).	Change to the monitoring principles of the HC OP.	Ministry of Regional Development	2014



## 8. Spis wykresów

Wykres 1. Struktura odbiorców wsparcia uczestniczących w badaniu ilościowym ze względu na typ jednostki samorządu terytorialnego.....	12
Wykres 2. Struktura odbiorców wsparcia uczestniczących w badaniu ilościowym ze względu liczbę pracowników w urzędzie.....	12
Wykres 3. Wskaźnik dochodów podatkowych na 2013 rok w relacji do wskaźnika ogólnopolskiego wśród odbiorców wsparcia i wśród ogółu JST.....	13
Wykres 4. Usprawnienia wdrażane w ramach 106 projektów w próbie odbiorców wsparcia (N=614)	14
Wykres 5. Jaką rolę pełnił Pana(i) urząd w tym projekcie? (N=614).....	15
Wykres 6. Proszę sięgnąć pamięcią wstecz do okresu przed realizacją projektu i wskazać maksymalnie pięć problemów z poniższej listy, które w tamtym okresie uznawano za najważniejsze problemu urzędu. (N=614).....	19
Wykres 7. Czy w ramach działań związanych z opracowaniem systemu rozwoju kompetencji kadr w urzędzie:...? (N=50).....	25
Wykres 8. Czy wdrożone w ramach projektu rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi spotykają się obecnie z akceptacją pracowników? (N=50).....	28
Wykres 9. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia wdrożone rozwiązania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi na tle wcześniej stosowanych rozwiązań? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej wdrożone rozwiązania są:...? (N=50).....	29
Wykres 10. Jak Pan(i) ocenia wpływ opracowanego w ramach projektu systemu rozwoju kompetencji kadr na następujące obszary? (N=50).....	30
Wykres 11. A czy po zakończeniu realizacji projektu środki wydatkowane z budżetu Pana(i) instytucji na podnoszenie kwalifikacji pracowników w porównaniu z okresem sprzed rozpoczęcia projektu:...? (N=50).....	30
Wykres 12. Czy udoskonalenia BIP dotyczyły:...? (N=91).....	35
Wykres 13. Czy w ramach wprowadzonych udoskonalień na stronie BIP urzędu zamieszczono:...? (N=91).....	35
Wykres 14. Jak Pan(i) ocenia wpływ udoskonalień Biuletynu Informacji Publicznej, wprowadzonych w ramach projektu, na następujące obszary? (N=91).....	37
Wykres 15. Proszę wskazać, które czynności z poniższej listy należą do zakresu działania utworzonego Biura Obsługi Klienta? (N=28).....	38
Wykres 16. Czy formuła działania Biura Obsługi Klienta daje klientowi możliwość załatwienia spraw bez kontaktu z wydziałami/referatami merytorycznymi? (N=28).....	39
Wykres 17. Jak Pan(i) ocenia wpływ utworzenia w ramach projektu Biura Obsługi Klienta na następujące obszary? (N=28).....	40
Wykres 18. Czy usprawnienia w zakresie procedury aktualizowania opisu świadczonych usług dotyczyły:...? Możliwość kilku odpowiedzi. (N=47).....	41
Wykres 19. Czy po zakończeniu realizacji projektu urząd posiadał:... (N=47).....	41
Wykres 20. Jak Pan(i) ocenia wpływ procedury aktualizowania opisów usług, wdrożonej w ramach projektu, na następujące obszary? (N=47).....	42
Wykres 21. Jakie działania w ramach informatyzacji komunikacji wewnętrznej lub komunikacji z innymi urzędami zostały dofinansowane w ramach projektu? Możliwość kilku odpowiedzi. (N=73) ..	47
Wykres 22. Czy wdrażając te rozwiązania musieli Państwo w urzędzie:...? (N=73).....	48

Wykres 23. Jaka część pracowników Pana(i) urzędu spośród niżej podanych grup korzysta obecnie z wdrożonych rozwiązań w zakresie informatyzacji wewnętrznej komunikacji w urzędzie? (N=73) .....	49
Wykres 24. Jak Pan(i) ocenia wpływ rozwiązań w zakresie informatyzacji wewnętrznej komunikacji w urzędzie, wprowadzonych w ramach projektu, na następujące obszary? (N=73) .....	50
Wykres 25. Czy wdrożone w ramach projektu zmiany w zakresie informatyzacji wewnętrznej komunikacji w urzędzie spotykają się obecnie z akceptacją pracowników? (N=73) .....	51
Wykres 26. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia wdrożone zmiany w zakresie wewnętrznej komunikacji w urzędzie na tle wcześniej stosowanych rozwiązań? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej zmiany te są:...? (N=73).....	52
Wykres 27. Proszę wskazać, z jakimi z poniższych problemów spotkał się Pana(i) urząd we wdrażaniu rozwiązań polegających na usprawnieniu komunikacji wewnętrznej/komunikacji z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, dofinansowanych w ramach projektu? Możliwość kilku odpowiedzi. (N=73).....	53
Wykres 28. W jaki sposób zostało zapewnione wsparcie techniczne dla wdrożonych rozwiązań po zakończeniu projektu? Możliwość kilku odpowiedzi (N=73).....	54
Wykres 29. Czy w okresie najbliższych 12 miesięcy planują Państwo:...? (N=73) .....	55
Wykres 30. Czy działania związane z Systemem Zarządzania Jakością ISO 9001 realizowane w ramach projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1 polegały na:...? (N=229) .....	60
Wykres 31. Czy po uzyskaniu certyfikatu ISO/odnowieniu certyfikatu ISO w Pana(i) urzędzie co najmniej raz:...? (N=178) .....	61
Wykres 32. Jakie procesy uległy modyfikacji w wyniku przeprowadzonych działań korygujących, zapobiegawczych lub innych działań doskonalących? Możliwość kilku odpowiedzi (N=150) .....	62
Wykres 33. Czy Pana(i) urząd planuje odnowić uzyskany certyfikat ISO po jego wygaśnięciu? (N=178) .....	62
Wykres 34. Jak Pan(i) ocenia wpływ wdrożenia w ramach projektu Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001 na następujące obszary? (N=229) .....	64
Wykres 35. Czy wdrożony w ramach projektu System Zarządzania Jakością ISO 9001 spotyka się obecnie z akceptacją pracowników? (N=229) .....	65
Wykres 36. Ile razy w trakcie trwania projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1 przeprowadzono w Pana(i) urzędzie proces samooceny według modelu CAF? (N=61).....	71
Wykres 37. Czy warsztaty/szkolenia/konsultacje prowadzone przez zewnętrznego doradcę/konsultanta CAF przygotowały urząd do samodzielnego przeprowadzenia samooceny CAF? (N=61) .....	72
Wykres 38. Czy następujące grupy pracowników urzędu uczestniczyły w warsztatach/szkoleniach/konsultacjach prowadzonych przez zewnętrznego doradcę/konsultanta CAF? (N=61).....	73
Wykres 39. Czy w wyniku zastosowania metody CAF opracowano:...? (N=61) .....	74
Wykres 40. Czy od momentu zakończenia realizacji projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1 urząd przeprowadził ponownie samoocenę według modelu CAF? (N=61).....	75
Wykres 41. Czego dotyczyły te projekty? (N=39) .....	76
Wykres 42. Jak Pan(i) ocenia wpływ wdrożenia w ramach projektu Metody Wspólnej Oceny na następujące obszary? (N=61) .....	78
Wykres 43. Czy od momentu zakończenia realizacji projektu współfinansowanego z Poddziałania 5.2.1:...? (N=61) .....	80

Wykres 44. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia Wspólną Metodę Oceny na tle wcześniej stosowanych sposobów diagnozy funkcjonowania organizacji? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej Wspólna Metoda Oceny jest:...? (N=61) .....	81
Wykres 45. Jakie działania dotyczące monitorowania satysfakcji klientów zrealizowano w Pana(i) urzędzie w ramach projektu? (N=227).....	84
Wykres 46. Jak często Pana(i) instytucja prowadzi badania monitorujące satysfakcję klientów? (N=227) .....	86
Wykres 47. Jakie aspekty są monitorowane w ramach badań satysfakcji klientów? Możliwość kilku odpowiedzi (N=227).....	87
Wykres 48. Czy po zakończeniu projektu przeprowadzili Państwo badanie satysfakcji klientów? Odpowiedzi twierdzące (N=227) .....	88
Wykres 49. Czy wyniki badań satysfakcji klientów są:...? (N=227) .....	89
Wykres 50. A jak Pan(i) uważa, jak najwyższa kadra kierownicza ocenia wdrożone rozwiązania w monitoringu satysfakcji klientów na tle wcześniej stosowanych rozwiązań? Czy w opinii najwyższej kadry kierowniczej wdrożone rozwiązania są:...? (N=227).....	90
Wykres 51. Jak Pan(i) ocenia wpływ monitoringu satysfakcji klientów, wdrożonego w ramach projektu, na następujące obszary? (N=227).....	91
Wykres 52. Ogólna ocena wpływu wdrożonych usprawnień na funkcjonowanie urzędu.....	105
Wykres 53. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na komunikację wewnętrzną.....	106
Wykres 54. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na terminowość załatwiania spraw.....	107
Wykres 55. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na czas obsługi klienta.....	108
Wykres 56. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na koszty funkcjonowania urzędu.....	109
Wykres 57. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na liczbę skarg na pracę urzędu.....	110
Wykres 58. Ocena wpływu wdrożonych usprawnień na satysfakcję klientów .....	111

## 9. Bibliografia

1. ARC, Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce", na zlecenie MSWiA, Warszawa 2011.
2. red. Borys T., Rogala P., *Systemy zarządzania jakością i środowiskowego*, Wyd. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław, 2007.
3. T. Conti, *How to Conceptually Harmonize ISO 9000 Certification, Levels of Excellence Recognition and Real Improvement*, "Total Quality Management" 2004, Vol. 15, No 5-6.
4. J. Janowski, *Administracja elektroniczna, Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wyd. MUNICIPIUM SA, Warszawa 2009.
5. P. Jedynak, *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością*, Wyd. UJ, Kraków 2007.
6. R. Karaszewski, *Systemy zarządzania jakością największych korporacji świata i ich dyfuzja (zjawisko, rozwój, znaczenie)*, Wyd. UMK, Toruń 2003.
7. K. Lisiecka, T. Papaj, *Modele kompetencyjne instrumentem zarządzania personelem w urzędach administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 2.
8. *PN-EN ISO 9001:2008. System zarządzania jakością. Wymagania*, Wyd. PKN, Warszawa 2009.
9. R. Polet, *Exchange of Best Practices: the CAF Experience*, "Eipascope", 25 th Anniversary Special Issue, 2006, [Dokument elektroniczny], Publikacja dostępna na stronie [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06\\_2e\\_11.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_2e_11.pdf), data wejścia: listopad 2012.
10. H.A. Quazi, Ch.W.Hong, Ch. T. Meng, *Impact of ISO 9000 certification on quality*, "Total Quality Management" 2002, Vol. 13, No 1.
11. D. Smite, N.B. Moe, *An ISO 9001:2000 Certificate and Quality Awards from Outside – What’s Inside? – A Case Study*, [w:] J. Munch, M. Vierimaa (Eds.): Profes 2006.
12. N. Thijs, *Pomiar jako środek do doskonalenia – poprawa funkcjonowania sektora publicznego dzięki wykorzystaniu informacji na temat poziomu satysfakcji klienta – obywatela*. Publikacja dostępna na stronie [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pomiar\\_jako\\_srodek\\_do\\_doskonalenia\\_2.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pomiar_jako_srodek_do_doskonalenia_2.pdf), data wejścia: 10-12-2012.
13. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz.U. z 2010 nr 80 poz. 526
14. *Wspólna Metoda Oceny Administracji Publicznej w państwach Unii europejskiej*, „Służba Cywilna”, lipiec 2002.
15. *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, Warszawa, luty 2012. Publikacja dostępna na stronie, [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie\\_wytyczne.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie_wytyczne.pdf), data wejścia: 10-12-2012.
16. *Zarządzanie satysfakcją klienta. Europejski poradnik praktyka*, publikacja w wersji polskiej współfinansowana przez UE w ramach EFS, Warszawa 2008.
17. *Zbiór dobrych praktyk - wdrożenie standardów zarządzania satysfakcją klienta w 100 urzędach administracji rządowej*, Warszawa, styczeń 2012. Publikacja dostępna na stronie [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie\\_zbior.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/monitorowanie_zbior.pdf), data wejścia: 10-12-2012.