

T. Bartosz Kalinowski, Tadeusz Buchacz

Doskonalenie jakości usług publicznych z wykorzystaniem samooceny w jednostkach samorządu terytorialnego : doświadczenia z realizacji projektu doradczego

Problemy Zarządzania 11/3, 121-135

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Doskonalenie jakości usług publicznych z wykorzystaniem samooceny w jednostkach samorządu terytorialnego – doświadczenia z realizacji projektu doradczego

Nadesłany: 15.04.13 | Zaakceptowany do druku: 09.09.13

T. Bartosz Kalinowski*
Tadeusz Buchacz**

Artykuł stanowi studium przypadku, do którego materiał został zebrany w trakcie realizacji dwuletniego projektu doradczego związanego z doskonaleniem jakości usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest prezentacja specyficznych uwarunkowań związanych z realizacją dużego projektu doradczego w sektorze publicznym. Artykuł został podzielony na dwie części. Część pierwsza (w tym wprowadzenie) przedstawia syntetycznie kontekst funkcjonowania polskiej administracji publicznej oraz metodykę realizacji opisywanego projektu, uwzględniającą specyfikę sektora publicznego. Celem drugiej części jest charakterystyka wybranych metod i technik zastosowanych w projekcie, ze szczególnym uwzględnieniem samooceny według modelu CAF, wraz z określeniem osiągniętych korzyści oraz zidentyfikowanych problemów i wyzwań. Sformułowane wnioski mają charakter praktyczny, a zarazem uniwersalny i mogą zostać wykorzystane podczas realizacji podobnych przedsięwzięć w sektorze publicznym.

Słowa kluczowe: doradztwo organizacyjne, sektor publiczny, model CAF, przywództwo, zarządzanie zmianą.

Improving the quality of public services with the use of self-assessment in local government units – lessons learned from a consultancy project

Submitted: 15.04.13 | Accepted: 09.09.13

The presented article is a case study, for which the material was collected during a two-year consultancy project aimed at improving the quality of public services in local government units. The purpose of this article is to discuss specific conditions related to the implementation of large consulting projects in the public sector. The article is divided into two parts. The first part (including the introduction) concisely presents a context of operation for the Polish public administration and project methodology, adjusted to the specific nature of the public sector. The aim of the second part is to describe selected methods and techniques used during the project, with a special insight into self-assessment based on the CAF model, and identify achieved benefits, as well as encountered problems and challenges. The formulated conclusions are practical, yet universal and can be used during the implementation of similar projects in the public sector.

Keywords: organizational consulting, public sector, CAF model, leadership, change management.

JEL: M19

* **T. Bartosz Kalinowski** – dr, Zakład Doskonalenia Procesów Operacyjnych, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki.

** **Tadeusz Buchacz** – mgr, Umbrella Consulting Sp. z o.o., e-mail: tadeusz.buchacz@umbrella.org.pl.

Adres do korespondencji: Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź, e-mail: tbkalinowski@uni.lodz.pl.

1. Wprowadzenie

Zmiany w zarządzaniu urzędami administracji publicznej w Polsce wynikają z wielu przesłanek będących z jednej strony konsekwencją światowych i europejskich trendów w zakresie zarządzania, z drugiej zaś rosnącej presji ze strony obywateli, żądających wyraźnej orientacji na klienta oraz systematycznej poprawy jakości świadczonych usług publicznych.

Do najważniejszych obecnie koncepcji wskazujących pożądane kierunki zmian w jednostkach samorządu terytorialnego można zaliczyć:

1. *New Public Management* (nowe zarządzanie publiczne). Koncepcja opiera się na założeniu, że administracja jest dostawcą specyficznych usług i część swoich działań może świadczyć zgodnie z zasadami konkurencyjności. Podejście to umożliwia wprowadzenie języka biznesu do obszaru usług publicznych, ponadto ukierunkowuje funkcjonowanie urzędów na zarządzanie zgodnie z określoną misją i celami, a także standaryzację zadań publicznych oraz ich efektywność kosztową (Hood, 1991; Hood, 1997; Zawicki, 2002; Supernat, 2003).
2. *Good Governance* (dobre rządzenie). Koncepcja opiera się na założeniu, że administracja jest formą współdziałania różnych podmiotów w celu rozwiązywania problemów społecznych. Kluczowe zagadnienia w ramach tej koncepcji to: uczestnictwo (partycypacja), konsensus, równość i włączenie (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008; UNESCAP, 2013).

Wyniki dostępnych raportów pokazują, że percepcja jakości polskiej administracji publicznej jest ogólnie dobra oraz ulega systematycznej poprawie (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011). Jako najważniejszy wniosek z przeprowadzonych badań należy wskazać fakt, iż 70% respondentów jest zadowolonych z jakości obsługi oferowanych przez urzędy (30% jest bardzo zadowolonych). Jeszcze lepiej oceniane są poszczególne elementy tej obsługi, takie jak kompetencje urzędników (83%), życzliwość i uprzejmość (81%), prawidłowe i rzetelne załatwienie sprawy (81%), a także sprawna obsługa formalności (79%). Porównując wyniki najnowszych badań z roku 2011 z badaniami prowadzonymi w latach 1999 i 2005 (Urząd Służby Cywilnej, 2005), trzeba podkreślić, że oceny uległy znaczącej poprawie i o około 20% wzrósł odsetek badanych, pozytywnie oceniających wskazane czynniki.

Z drugiej strony Narodowa Strategia Spójności 2007 wskazała następujące słabe strony krajowej administracji publicznej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007):

- niska sprawność instytucjonalna i jakość usług publicznych,
- brak nastawienia kadry na realizację służebnej roli administracji w stosunku do sektora biznesu i społeczeństwa,
- brak systemowego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi i angażowania pracowników w działania doskonalące,
- zróżnicowany poziom kultury organizacyjnej (m.in. wdrożone systemy ISO 9000 nie są w pełni wykorzystywane).

Podobny pogląd na stan polskiej administracji prezentuje „Raport o stanie samorządności w Polsce” (Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2013). Wskazuje on m.in. na:

- brak ogólnokrajowych standardów wykonywania usług publicznych,
- brak systemu monitorowania i ewaluacji wykonywania usług publicznych.

Opisane przesłanki powodują również, że działania związane z doskonaleniem funkcjonowania administracji publicznej zostały wskazane jako priorytetowe w ramach Strategii Rozwoju Kraju 2020 (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012). Akcentuje ona m.in. następujące priorytetowe kierunki interwencji publicznych, zaplanowane do realizacji w ramach określonych obszarów strategicznych:

- podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych,
- zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych,
- zwiększenie efektywności instytucji publicznych,
- wprowadzenie jednolitych zasad e-gov w administracji (e-administracja).

Konsekwencją aktualnej kondycji administracji publicznej jest funkcjonowanie programów pomocowych, których celem jest podniesienie potencjału jednostek publicznych oraz wzmocnienie zdolności do świadczenia wysokiej jakości usług (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Działanie 5.2 realizowane w ramach priorytetu V – Dobre rządzenie).

Programy te tworzą fundament dla realizacji licznych projektów szkoleniowo-doradczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Niezbędnym warunkiem sukcesu takich projektów jest uwzględnienie specyfiki działalności doradczej w sektorze publicznym, a także zastosowanie odpowiednich metod i technik, dostosowanych do potrzeb i możliwości urzędów.

Niniejszy artykuł stanowi studium przypadku oparte na doświadczeniach oraz wynikach realizacji projektu szkoleniowo-doradczego dla jednostek samorządu terytorialnego. Treść artykułu, obok założeń projektu, a także zastosowanych podczas jego realizacji metod i technik zarządzania, skupia się na prezentacji praktycznych doświadczeń będących syntezą zrealizowanych działań i osiągniętych rezultatów. Sformułowane wnioski mogą być traktowane jako przykłady dobrych praktyk, wskazujące rozwiązania warte powielenia lub identyfikujące sposoby uniknięcia potencjalnych błędów. Zgodnie z możliwym podejściem metodologicznym (Woodside, 2010; Yin, 2009), studium przypadku zostało opracowane na podstawie wszechstronnego materiału, na który składały się: wewnętrzne dokumenty jednostek samorządu terytorialnego (m.in. wewnętrzne akty normatywne), dokumenty opracowane podczas realizacji projektu (m.in. wyniki samoocen, procedury systemów zarządzania jakością), a także obserwacje i wywiady z pracownikami oraz kadrą zarządzającą. Wnioski, które posłużyły do przygotowania artykułu, zostały sformułowane przez kierownika projektu (członka zarządu firmy doradczej, specjalizującej się w doskonaleniu zarządzania w administracji publicznej) oraz członka zespołu realizującego projekt (pracownika naukowego Uniwersytetu Łódzkiego, którego doświadczenie

naukowe i praktyczne związane jest z szeroko rozumianym rozwojem organizacyjnym).

2. Cele, założenia i zakładane korzyści zrealizowanego projektu

Projekt „Program doskonalenia, jakości usług publicznych w urzędach Dolnego Śląska i Małopolski z wykorzystaniem doświadczeń Urzędu Miasta w Dzierżoniowie” został zrealizowany w latach 2009–2011 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (poddziałanie 5.2.1 „Wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji samorządowej”).

Zakres projektu obejmował zadania dotyczące poprawy standardów zarządzania w ramach kompleksowego programu doskonalenia jakości usług publicznych, zarządzania urzędem oraz rozwoju zasobów ludzkich w 27 jednostkach administracji publicznej różnych szczebli (w projekcie brał udział urząd marszałkowski oraz urzędy na szczeblu powiatu i gminy).

Inicjatorem projektu był Urząd Miasta w Dzierżoniowie wspólnie z firmą doradczą Umbrella Consulting Sp. z o.o. Współpraca pomiędzy organizacjami trwa nieprzerwanie od 1999 roku, kiedy to firma Umbrella pomogła Urzędowi w uzyskaniu pierwszego certyfikatu w krajowej administracji publicznej, na system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9001. Od 2004 roku Urząd Miasta w Dzierżoniowie rozwija swój system zarządzania, wykorzystując Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością EFQM i osiąga w tym znaczące sukcesy potwierdzone pozycją lidera w rankingach samorządów prowadzonych przez „Rzeczpospolitą” oraz wyróżnieniami EFQM (finalista Europejskiej Nagrody Jakości w roku 2012).

Cel ogólny projektu sformułowany został jako: „Poprawa jakości usług publicznych świadczonych klientom – w tym szczególnie przedsiębiorcom przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich sprawności instytucjonalnej”.

Najważniejsze cele szczegółowe projektu obejmowały m.in. następujące zagadnienia:

- udoskonalenie procesów świadczenia usług publicznych przez wszystkie urzędy uczestniczące w projekcie,
- wprowadzenie regularnej, corocznej samooceny zarządzania i wyników urzędów za pomocą Powszechnego Modelu Oceny – CAF (*Common Assessment Framework*),
- poprawa sprawności i efektywności działania urzędów oraz jakości usług poprzez wdrożenie lub udoskonalenie systemów zarządzania opartych na wymaganiach normy ISO 9001 i uruchomienie mechanizmów ich ciągłego doskonalenia (obejmowało to m.in. zastosowanie narzędzi informatycznych, poprawę obiegu dokumentów oraz komunikacji),
- wdrożenie badań satysfakcji klientów oraz pracowników, a także wykorzystanie wyników do poprawy jakości usług urzędów oraz zarządzania zasobami ludzkimi,

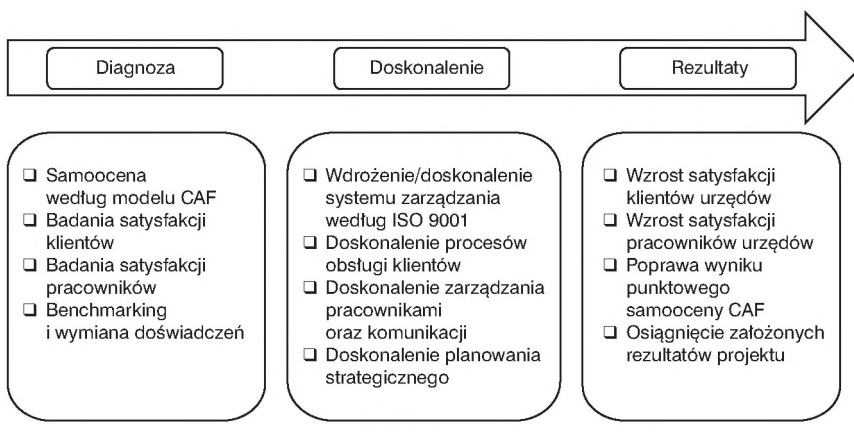
- wdrożenie benchmarkingu w celu wzmocnienia orientacji urzędów na wyniki oraz doskonalenie procesów,
- opracowanie bazy dobrych praktyk zarządzania w urzędach na potrzeby projektu i do szerszego wykorzystania w krajowej administracji publicznej.

3. Zakres i metodyka realizacji projektu

Realizacja projektu obejmowała następujące fazy:

1. 3-miesięczna faza przygotowawcza. W jej trakcie została wykonana pogłębiona analiza potrzeb urzędów uczestniczących w projekcie, a także, z wykorzystaniem ankiety diagnostycznej, określono poziom dojrzałości systemów zarządzania w urzędach, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów objętych projektem. Na tym etapie podejmowane były również działania zmierzające do stworzenia warunków organizacyjnych i technicznych do realizacji projektu w urzędach, jak też została opracowana szczegółowa metodyka i harmonogram realizacji przedsięwzięcia.
2. 24-miesięczna faza doskonalenia systemów zarządzania w urzędach, ze szczególnym uwzględnieniem procesów obsługi klientów. Urzędy uczestniczące w projekcie uzyskały kompleksową pomoc doradczą i szkoleniową w doskonaleniu zarządzania.
3. 3 miesięczna faza zakończeniowa. W trakcie ostatniej fazy odbyła się m.in. ogólnopolska konferencja, której celem była prezentacja rezultatów oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk zidentyfikowanych podczas projektu. Szczegółowe działania oraz rodzaje metod i technik stosowanych podczas projektu przedstawia rysunek 1.

Szczegółowa analiza potrzeb jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w przedsięwzięciu stanowiła punkt wyjściowy do opracowania



Rys. 1. Zakres projektu. Źródło: opracowanie własne.

ogólnej metodyki projektu oraz metodyk szczegółowych dla poszczególnych zadań projektowych. Ich głównym celem było zapewnienie spójności i komplementarności wszystkich metod i technik stosowanych oraz wdrażanych w urzędach. Opracowane zostały również indywidualne programy doskonalenia zarządzania dla każdego urzędu – zakres projektu w poszczególnych JST był zróżnicowany, ze względu na indywidualne potrzeby urzędów. Do każdej JST przypisany został konsultant prowadzący, odpowiedzialny za realizację jej indywidualnego programu doskonalenia zarządzania oraz osiągnięcie przez nią zakładanych rezultatów projektu.

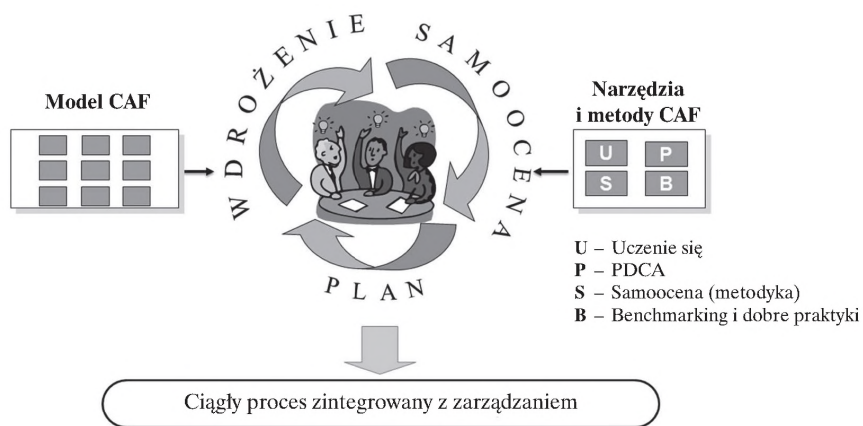
4. Wybrane metody i techniki stosowane w projekcie – samoocena jako narzędzie diagnozy i doskonalenia urzędów

Metody i techniki stosowane w projekcie obejmują zarówno rozwiązania ogólne, zastosowane na poziomie całego projektu, jak też szczegółowe, dotyczące poszczególnych zadań projektowych oraz doświadczeń organizacji biorących w nich udział.

Zgodnie z założeniem projektu, samoocena według modelu CAF była głównym narzędziem wykorzystywanym do doskonalenia urzędów, którego celem było w pierwszej kolejności zdiagnozowanie aktualnego stanu dojrzałości systemów zarządzania, w drugiej zaś monitorowanie postępów związanych z ich doskonaleniem (dzięki systematycznym, corocznym samoocenom).

Zgodnie z założeniami modelu CAF, cykl doskonalenia organizacji (przedstawiony na rysunku 2) składa się z trzech podstawowych etapów: samooceny, planowania działań doskonalących oraz realizacji tych działań.

Kluczowym elementem opisywanego podejścia jest zespół pracowników (zwany często zespołem samooceny lub zespołem CAF), którzy chcą dosko-



Rys. 2. Cykl doskonalenia organizacji. Źródło: opracowanie własne.

nalić swoją organizację i mieć aktywny wkład w jej rozwój. Wsparcie dla procesu doskonalenia organizacji stanowi z jednej strony model CAF, będący strukturą odniesienia podczas samooceny, z drugiej określone narzędzia i metody CAF, takie jak: uczenie się (poprzez szkolenia i pracę zespołową), skala oceny oparta na cyklu PDCA (*plan* – planuj; *do* – wdrażaj; *check* – sprawdzaj; *act* – doskonal), określona metodyka samooceny (np. w formie warsztatów z wykorzystaniem kwestionariuszy samooceny), a także benchmarking i dobre praktyki (są one szczególnie przydatne podczas formułowania projektów doskonalących, ponieważ za ich pośrednictwem można wykorzystać sprawdzone rozwiązania z innych organizacji). Skuteczność samooceny, a także sukces doskonalenia organizacji zależy w dużym stopniu od zaangażowania i kreatywności zespołu oraz od jego wsparcia ze strony najwyższego kierownictwa urzędu.

Cykl doskonalenia powinien być systematycznie powtarzany (najlepiej raz w roku lub raz na dwa lata) i, co najważniejsze, zintegrowany z normalnym cyklem zarządzania organizacją.

Celem samooceny jest uzyskanie (KPRM, 2008):

- listy mocnych stron wskazującej, które obszary urzędu czy elementy systemu zarządzania funkcjonują poprawnie,
- listy obszarów do poprawy wskazującej, które obszary urzędu czy elementy systemu zarządzania wymagają usprawnienia,
- punktacji dla każdego z 28 podkryteriów modelu CAF oraz punktacji ogólnej, ilustrującej poziom dojrzałości organizacji – punktacja pozwala m.in. śledzić postępy w doskonaleniu organizacji podczas realizacji kolejnych cykli samooceny, a także porównywać stopień dojrzałości systemu zarządzania pomiędzy urzędami (benchmarking).

Proces doskonalenia z wykorzystaniem modelu CAF w każdym z urzędów uczestniczących w projekcie przebiegał następująco:

1. Przeszkolenie kierownictwa i pracowników w zakresie modelu CAF (przed pierwszym cyklem samooceny).
2. Powołanie zespołu samooceny (w drodze zarządzenia szefa urzędu, co miało spowodować właściwe umocowanie zespołu w strukturze organizacyjnej).
3. Szkolenie wstępne na temat przygotowania do samooceny (przed pierwszą samooceną) oraz szkolenie/spotkanie wewnętrzne (przed kolejnymi samoocenami).
4. Podział zespołu na podzespoły i przydzielenie kryteriów modelu CAF, wymagających zebrania danych i opracowania, do podzespołów.
5. Samodzielne zebranie informacji do samooceny i przygotowanie wstępnej samooceny przez podzespoły.
6. Dwudniowe warsztaty samooceny oraz planowania działań doskonalących pod kierunkiem eksperta ds. modelu CAF (około 2–4 tygodnie po szkoleniu/spotkaniu przygotowawczym do samooceny).
7. Opracowanie raportu z samooceny i raportu z planowania działań doskonalących (zawierającego rekomendacje dla najwyższego kierownictwa w zakresie postulowanych działań doskonalących).

8. Podjęcie decyzji przez najwyższe kierownictwo odnośnie wdrożenia wybranych działań doskonalących.
9. Wdrażanie i monitorowanie postępów wdrażania działań doskonalących, a także ich skuteczności.

Metodyka samooceny przyjęta w projekcie wymagała, aby ocena organizacji była efektem konsensusu uzyskanego w gronie tzw. zespołu samooceny. Realizacja samooceny jako działania zespołowego jest ważna, ponieważ samoocena powinna obejmować wszystkie obszary funkcjonowania organizacji. Samoocena dokonana indywidualnie nie może być uważana za prawidłową i obiektywnie odzwierciedlającą stan organizacji – wynika to nie tylko z subiektywizmu oceny jednej osoby, ale również z tego, że zakres samooceny często znacznie wykracza poza wiedzę i doświadczenie pojedynczej osoby (nawet szefa organizacji).

5. Wnioski z realizacji samooceny urzędów – mocne strony zastosowanej metodyki i obszary do poprawy

Duże zróżnicowanie urzędów biorących udział w projekcie (m.in. za względu na wielkość czy wyjściową dojrzałość systemu zarządzania) spowodowało, że osiągnięte wyniki samooceny nie były jednorodne. Do mocnych stron zastosowanego podejścia, zaobserwowanych podczas realizacji projektu, jak również zidentyfikowanych przez same urzędy można zaliczyć następujące elementy:

1. Pierwszy kontakt (w wielu przypadkach) z kompleksowym narzędziem pozwalającym na „przeгляд” całego urzędu.
2. Pełny, systematycznie powtarzany, cykl doskonalenia, obejmujący identyfikację mocnych stron i obszarów do poprawy, a także zaplanowanie oraz wdrożenie działań doskonalących, został uruchomiony w większości urzędów biorących udział w projekcie.
3. W urzędach, w których szef (prezydent, starosta, burmistrz czy wójt) angażował się osobiście w proces samooceny oraz inspirował, wspierał i motywował pracowników, osiągnięte zostały duże postępy zarówno w sposobie zarządzania, jak i w uzyskiwanych wynikach działalności – wydaje się zatem, że przywództwo to kluczowy warunek dla skuteczności zastosowanego podejścia.

Podczas realizacji procesu samooceny pojawiły się również trudności i błędy, które wynikały z następujących uwarunkowań:

1. Brak doświadczenia członków zespołów w zakresie stosowania modelu CAF oraz zasad zarządzania jakością (co uwidoczniło się szczególnie podczas pierwszej samooceny, ale zostało do pewnego stopnia zniwelowane w kolejnych samoocenach – samooceny były z reguły przeprowadzane przez ten sam zespół, który z czasem nabrał stosownego doświadczenia).
2. Nie we wszystkich zespołach dokonujących samooceny uczestniczyły osoby, które reprezentowały wszystkie wymagane poziomy zarządzania urzędem i istotne obszary organizacji – w związku z tym zarówno pod-

czas przygotowania do samooceny, jak i samych warsztatów brakowało informacji na temat niektórych obszarów lub aspektów funkcjonowania organizacji, które nie zawsze udawało się uzupełnić.

3. Wstępna samoocena przygotowywana były przez niewielką grupę osób – wyznaczoną do zrealizowania samooceny. Brak szerszego uczestnictwa pozostałych pracowników urzędu (szczególnie na etapie przygotowania samooceny) powodował, że zebrane dane oraz wnioski nie były wystarczająco pogłębione.
4. Zespoły wyznaczone do realizacji samooceny rzadko współpracowały ze sobą podczas przygotowania do samooceny. Skutkowało to brakiem wymiany informacji oraz identyfikacji istotnych zagadnień interdyscyplinarnych lub eliminacją powtarzających się lub sprzecznych obserwacji w różnych kryteriach i podkryteriach modelu CAF.
5. Wsparcie liderów (najwyższego kierownictwa) dla członków zespołów samooceny było niewystarczające, co skutkowało trudnością w pozyskaniu niektórych informacji wymaganych do pełnej oceny organizacji.
6. Czas poświęcony na przygotowanie samooceny był w niektórych urzędach niewystarczający, czego konsekwencją był brak rzetelności, ujawniający się w pobieżnej analizie i pominięciu istotnych zagadnień, z których nie wszystkie udawało się zidentyfikować podczas warsztatów samooceny.

W związku z powyższymi przesłankami uzyskane wyniki samooceny obarczone były błędami, które można podzielić na dwie zasadnicze grupy (ujęte w tabeli 1), zależnie od przyczyn ich powstania.

<p>Błędy wynikające z braku wiedzy i doświadczenia członków zespołów w zakresie interpretacji wymagań CAF oraz zasad zarządzania jakością</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mała liczba mocnych stron i obszarów do poprawy – niedokładna, pobieżna samoocena 2. Przyporządkowanie obserwacji dotyczących funkcjonowania urzędu (mocnych stron i obszarów do poprawy) do nieodpowiednich podkryteriów modelu CAF 3. Ocena wyników w kryteriach potencjału oraz częściej – ocena podejść w kryteriach wyników 4. Nierealistyczna punktacja (zawyżona lub zaniżona)
<p>Błędy wynikające z niedostatecznej staranności przygotowania samooceny i braku współpracy między podzespołami samooceny</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mała liczba mocnych stron i obszarów do poprawy – niedokładna, pobieżna samoocena 2. Dublujące się informacje lub brak istotnych informacji (nieuwzględnienie wszystkich działań i wyników urzędu w samoocenie) 3. Brak przygotowania i analizy danych nt. wyników osiągniętych przez urząd, w konsekwencji brak/bardzo mała ilość mocnych stron i obszarów do poprawy dotyczących wyników 4. Skrótowe, zbyt ogólne lub niejasne zapisy – trudność ich jednoznacznej interpretacji 5. Sprzeczne komentarze w podkryteriach (twierdzenie, że jakieś podejście istnieje w jednym podkryterium, a w innym twierdzenie, że go brak; dane podejście wymieniane było zarówno jako mocna strona, jak i obszar do poprawy, bez wyjaśnienia, o jakie aspekty podejścia chodzi)

Tab. 1. Błędy popełnione podczas samooceny. Źródło: opracowanie własne.

6. Wybrane projekty doskonalące zrealizowane w wyniku samooceny

Zakres projektów doskonalących realizowanych w wyniku samooceny był z jednej strony pochodną obszarów poddawanych analizie, zgodnie z kryteriami i podkryteriami modelu CAF, tj. przywództwo, strategia i planowanie, pracownicy, partnerstwo i zasoby, procesy, wyniki działalności w relacjach z obywatelami, wyniki działalności w relacjach z pracownikami, społeczne wyniki działalności, kluczowe wyniki działalności. Z drugiej zaś odpowiadał na bieżące potrzeby urzędów, związane z doskonaleniem zarządzania czy realizacji celów strategicznych.

W samym doskonaleniu organizacji najistotniejszy jest związek przyczynowo-skutkowy, jaki zachodzi pomiędzy podejmowanymi działaniami a osiąganymi wynikami. Proces samooceny i planowania działań doskonalących wskazuje kadry kierowniczej organizacji najważniejsze obszary zarządzania, które powinny zostać poprawione w zakładanym czasie po to, aby poprawić wyniki osiągane przez urząd. Praktyczne doświadczenie realizatorów projektu wskazuje jednak, że często, pomimo poprawnie metodycznie zrealizowanego procesu samooceny i zaplanowana działań doskonalących, nie w pełni udaje się osiągnąć zakładane wyniki działań doskonalących, a tym samym osiągnąć pierwotnie zakładany cel – poprawę wyników organizacji.

Jednym ze sposobów na skuteczną realizację działań doskonalących, co jest równoznaczne ze skutecznym wdrożeniem zmian i zapewnieniem ich trwałości, może być zastosowanie odpowiedniej metodyki wspierającej z zakresu zarządzania projektami.

W przedmiotowym projekcie zastosowano w tym celu kartę projektu doskonalącego, zawierającą następujące elementy:

1. Dane identyfikujące projekt (nazwa projektu, źródło projektu, numer projektu, wersja karty projektu).
2. Harmonogram realizacji (data rozpoczęcia projektu, planowana data zakończenia, faktyczna data zakończenia).
3. Zespół projektowy (kierownik projektu/lider, członkowie zespołu projektowego).
4. Szczegółowy opis projektu doskonalącego:
 - a) zdefiniowanie problemu oraz analiza przyczyn, których rezultatem jest projekt,
 - b) ogólny cel projektu, sposób pomiaru celu ogólnego, termin/częstotliwość pomiaru, osoba odpowiedzialna za pomiar,
 - c) cele szczegółowe i wskaźniki realizacji celu, w tym poziom bieżący wskaźników, poziom docelowy, poziom osiągnięty, sposób pomiaru, termin/częstotliwość pomiaru, osoba odpowiedzialna za pomiar,
 - d) zakres (miejsce realizacji projektu, zaangażowane komórki organizacyjne, procesy, na które oddziałuje projekt, zakres terytorialny itd.),

<p>Obszar, którego dotyczył projekt doskonalący</p>	<p>Ograniczenia, obserwacje, problemy dotyczące realizacji projektu doskonalącego</p>	<p>Wnioski, decyzje, sposoby eliminacji napotkanych problemów</p>
<p>Poprawa komunikacji wewnętrznej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • umożliwienie pracownikom zgłaszanie swoich uwag i wniosków dotyczących funkcjonowania urzędu, • wprowadzenie systematycznych, cotygodniowych spotkań pracowników z kierownikami, • zasady powoływania i pracy zespołów zadaniowych <p>Wprowadzenie systematycznych, ankietowych badań satysfakcji klientów:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dystrybucja kwestionariuszy w wybranych jednostkach organizacyjnych, • zebranie kwestionariuszy i analiza wyników badania, • podjęcie działań doskonalących zmierzających do poprawy jakości świadczonych usług i zwiększenia satysfakcji klientów 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zrozumienia problemu, jakim jest nie-skuteczna komunikacja wewnętrzna pomiędzy pracownikami oraz konsekwencji z tego wynikających dla członków kierownictwa • Zbyt mała wiedza kierowników w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym w obszarze komunikacji wewnętrznej • Opór pracowników przed pracą w zespołach • Niechęć dłuioletnich pracowników do przykazywania posiadanej wiedzy młodym, nowo zatrudnionym pracownikom • Problem ze zwrotnością kwestionariuszy – poszczególne jednostki organizacyjne zwróciły mniej kwestionariuszy niż planowano do uwzględnienia w próbie badawczej • Niechęć respondentów (klientów urzędu) do udziału w badaniu • Dystrybucja kwestionariuszy drogą elektroniczną okazała się nieskuteczna – niewielki odzew ze strony tej grupy respondentów • Nie jest możliwe zrealizowanie niektórych sugestii, niezależnych od urzędu, postulowanych przez badanych – np. zmiana przepisów prawa, przyspieszenie procedur, których realizacja jest uzależniona od jednostek zewnętrznych (innych urzędów) 	<ul style="list-style-type: none"> • Warunkiem skutecznej komunikacji jest przekonanie wszystkich kierowników komórek organizacyjnych o kluczowym znaczeniu komunikacji wewnętrznej w organizacji • Dzięki poprawie komunikacji kierownictwo i pracownicy uzyskali większą wiedzę i szersze spojrzenie na wiele spraw mających miejsce w urzędzie, co doprowadziło do zmniejszenia liczby popełnianych błędów • Rezultatem usprawnionej komunikacji była również poprawa atmosfery w pracy • Przyzwyczajenie klientów do tej formy badania (cykliczność) eliminuje bariery związane z niską zwrotnością i niechęcią respondentów do wypełniania kwestionariuszy oraz dzielenia się spostrzeżeniami • Cykliczność badania daje możliwość porównywania wyników na przestrzeni lat oraz systematyczny monitoring potrzeb klientów • Dzięki badaniu łatwiej identyfikowane są nieprawidłowości oraz problemy, których rozwiązanie wpływa na jakość funkcjonowania urzędu • Badanie pozwala na zdobycie wiedzy o rodzajach klientów odwiedzających urzędy i o sposobie odbioru pracy urzędu przez daną grupę (np. możliwe jest sprawdzenie, w jaki sposób odpowiadają w ankiecie przedsiębiorcy)

cd. tab. 2

Obszar, którego dotyczył projekt doskonalący	Ograniczenia, obserwacje, problemy dotyczące realizacji projektu doskonalącego	Wnioski, decyzje, sposoby eliminacji napotkanych problemów
<p>Karta wyników, jako narzędzie zarządzania strategicznego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • budowa karty wyników w portalu intranetowym, • bieżąca analiza kilkudziesięciu wskaźników zbieranych przez wyznaczone osoby odpowiedzialne, • powiązanie wszystkich wskaźników z procesami i pomiar osiągnięcia przez urząd zakładanych celów lub trendów, • uporządkowanie i weryfikacja wskaźników pod kątem przydatności dla pracowników realizujących procesy oraz kadry zarządzającej 	<ul style="list-style-type: none"> • Najtrudniejszym elementem budowy karty wyników jest dobór odpowiednich wskaźników, ich monitorowanie i podejmowanie odpowiednich działań doskonalących na podstawie ich analizy • Trzeba pamiętać, że wskaźniki nie zawsze dają pełną informację o stanie, ryzykach i możliwościach organizacji, ponieważ dotyczą zdarzeń i danych historycznych oraz opisują jedynie skutki, a nie przyczyny • Zebrane wskaźniki to jedynie jeden z czynników pozwalających określić prognozy co do dalszego rozwoju organizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Wdrożenie karty wyników jest zadaniem ambitnym i złożonym, wymagającym przede wszystkim aktywnego zaangażowania kadry kierowniczej • Wskaźniki muszą być przydatne do zarządzania i promować dyskusję dotyczącą osiągniętych wyników • Łatwiej jest wyciągnąć wnioski z łącznej analizy wskaźników niż z każdego wskaźnika z osobna • Istotne jest, aby podczas definiowania wskaźników zwracać uwagę na wybór odpowiednich, kluczowych wskaźników powiązanych ze strategią oraz na znalezienie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy wskaźnikami a procesami i faktami • Wskaźniki powinny być tak skonstruowane, aby stanowiły część informacji niezbędnych przy podejmowaniu decyzji strategicznych i zarządczych

Tab. 2. Ograniczenia i wnioski realizowanych projektów. Źródło: opracowanie własne.

- e) sposób realizacji (zadania, wykonawcy, termin realizacji, założenia co do sposobu realizacji zadań),
- f) projekty związane (np. projekty, które korzystają z wyników danego projektu lub których łączna realizacja może skutkować uzyskaniem efektu synergii),
- g) elementy ryzyka i sposoby przeciwdziałania ryzyku,
- h) sposób i częstotliwość przeglądu realizacji projektu,
- i) planowane zasoby (pracochłonność, budżet),
- j) ocena skuteczności projektu (wykonywana po zakończeniu projektu, która może być traktowana jako wnioski przydatne podczas planowania i realizacji innych projektów doskonalących).

Przeгляд projektów doskonalących zrealizowanych w urzędach biorących udział w projekcie wskazał, że mimo osiągniętej skuteczności, w wielu przypadkach sformułowano problemy i ograniczenia, jakie pojawiły się podczas ich wdrażania. Poszczególne problemy i obserwacje poddano analizie, w celu sformułowania wniosków na przyszłość. Zagadnienia te w odniesieniu do wybranych projektów przedstawia tabela 2.

7. Podsumowanie – rola przywództwa w zarządzaniu urzędem i wprowadzaniu zmian

Realizacja zaprezentowanego projektu potwierdziła w dużym stopniu diagnozę stanu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego przedstawioną we wprowadzeniu do artykułu. Tym samym realizowane w projekcie zadania w większości spotkały się z przychylnym przyjęciem zarówno ze strony szefów urzędów, jak i samych pracowników, ponieważ były postrzegane jako nośniki zmian w organizacji. Niemniej jednak sam proces zmiany organizacyjnej nie zawsze przebiegał bezproblemowo.

Obok zidentyfikowanych ograniczeń dotyczących prawidłowego wdrożenia metodyki samooceny według modelu CAF, w projekcie wyraźnie zaakcentował się również problem oporu pracowników wobec wprowadzanych zmian oraz braku przekonania o skuteczności samooceny CAF i potrzebie realizacji projektów doskonalących. Anonimowe badanie satysfakcji członków zespołów samooceny we wszystkich urzędach uczestniczących w projekcie (analizę przeprowadzono na podstawie blisko 130 ankiet) wykazało, że w zakresie oceny przydatności samooceny CAF do doskonalenia zarządzania w urzędzie i potrzeby jej kontynuowania w następnych latach uzyskano 11,1% odpowiedzi negatywnych, natomiast 17,5% respondentów nie miało zdania na ten temat. Z kolei 71,4% respondentów było zadowolonych i bardzo zadowolonych z faktu uczestniczenia urzędu w samoocenie. Próby analizy tego problemu wskazały, że nawet wśród pracowników urzędu, którzy aktywnie realizowali samoocenę i projekty doskonalące, była duża grupa osób negatywnie bądź obojętnie nastawionych do korzyści, jakie odniósł urząd. Stad kluczowa wydaje się być postawa kierownictwa orga-

nizacji i aktywne wsparcie, a także osobiste zaangażowanie w realizowane procesy zmian.

Model CAF, który stanowił oś działań doskonalących realizowanych w projekcie precyzuje cztery zadania przywódców w sektorze publicznym. Przywódcy:

- wytyczają kierunki działania organizacji poprzez sformułowanie jej misji, wizji i wartości,
- rozwijają i wdrażają system zarządzania organizacją, jej działaniami i zmianą,
- motywują i wspierają ludzi w organizacji oraz inspirują ich własnym przykładem,
- zarządzają relacjami z politykami i innymi zainteresowanymi stronami w celu osiągnięcia wspólnego poczucia odpowiedzialności.

Doświadczenia zebrane podczas realizacji projektu pokazały, że w praktyce większość szefów urzędów koncentrowała się w największym stopniu na zarządzaniu relacjami z politykami i społeczeństwem, poświęcając jednocześnie niewiele czasu i wysiłku na pozostałe obszary, często nie dostrzegając potrzeby osobistego w nie zaangażowania. W specyfice polskiej administracji samorządowej zarządzanie operacyjne urzędem, działania związane z rozwojem systemu zarządzania oraz troska o rozwój pracowników są na ogół domeną sekretarzy urzędów. Funkcja sekretarza nie ma jednak na ogół wystarczającego przełożenia na funkcjonowanie całego urzędu i brak wyrazistego przywództwa szefa, ukierunkowanego do wewnątrz organizacji, skutkuje negatywnymi konsekwencjami w postaci niskiej satysfakcji i zaangażowania pracowników oraz mało efektywnego funkcjonowania organizacji.

Rola szefa urzędu i najwyższego kierownictwa jest więc szczególnie istotna w przypadku wdrażania projektów doskonalących zarządzanie, kiedy to trzeba przekonać pracowników do wprowadzanych zmian i zmotywować ich do dodatkowej pracy. W celu uzyskania odpowiedniego wsparcia kierownictwa urzędów w realizowanym projekcie podjęto następujące działania:

1. Rozpoczęto realizację projektu od seminarium dla szefów urzędów, w trakcie którego przedstawiono zadania liderów określone w modelu CAF, a burmistrz Urzędu Miasta w Dzierżonowie podzielił się z uczestnikami swoimi doświadczeniami na temat przywództwa.
2. W trakcie realizacji projektu przeprowadzono w każdym z urzędów trzy warsztaty dla najwyższego kierownictwa, służące doskonaleniu przywództwa oraz ocenie postępów w realizacji projektu na tle innych urzędów. W trakcie warsztatów członkowie najwyższego kierownictwa analizowali wyniki samooceny CAF w obszarze przywództwa i planowali działania doskonalące dotyczące ich osobistej postawy i roli w zarządzaniu urzędem. Realizacja podjętych działań podlegała monitorowaniu i oceniana była na kolejnym warsztacie.
3. W urzędach, w których szefowie nie angażowali się osobiście w projekt i gdzie postępy nie były zadowalające, podejmowano interwencje ze

strony rady programowej projektu, złożonej z przedstawicieli wybranych JST realizującej projekt.

Skuteczną metodą mobilizacji zaangażowania szefów urzędów okazało się także porównywanie postępów w realizacji projektu w formie prezentacji mierników i wskaźników osiąganych przez wszystkie urzędy. Większość szefów miała ambicję, aby wyniki ich urzędów dobrze prezentowały się na tle innych organizacji i aby postępy związane z doskonaleniem były zauważalne.

Bibliografia

- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 93–109.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2011). *Spoleczny wizerunek służby cywilnej. Raport z badania ilościowego*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2012). *Strategia Rozwoju Kraju 2020*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2008). *Wspólna Metoda Oceny – doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2007). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*. Narodowa Strategia Spójności. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2008). *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Supernat, J. (2003). Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku*, 2, 28–46.
- UNESCAP. (2013). *What is Good Governance?* Pozyskano z: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (07.04.2013).
- Urząd Służby Cywilnej. (2005). *Urzędnik państwowy w oczach obywatela. Raport z badania*. Sopot: Urząd Służby Cywilnej.
- Woodside, A.G. (2010). *Case Study Research – Theory, Methods, Practice*. Bingley: Emerald.
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research – Design and Methods*. London: Sage Publications.
- Zawicki, M. (2002). New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego. W: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego* (t. II, s. 78–86). Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.