

Bartosz Soliński

Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej

Zeszyt Naukowy 4, 237-249

2010

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.

Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej

1. Wstęp

Administracja publiczna musi stale dostosowywać się do wyzwań cywilizacyjnych i społecznych, aby właściwie wypełniać powierzone jej w ramach prawa zadania. Jest to niezmiernie istotne z tego powodu, że instytucje publiczne niejako oferują usługi monopolistyczne. W takim przypadku klienci na danym obszarze terytorialnym są na nie skazani i mogą tylko wybrać jedną z dwóch opcji: korzystają albo rezygnują z usługi.

Szczególnie w takiej sytuacji instytucje te powinny wywiązywać się jak najlepiej ze swojej misji służenia, a więc zaspokajania potrzeb ludności na danym terenie. Dla sektora administracji publicznej podstawową normą postępowania powinien być dobrze obsłużony mieszkaniec, który zawsze znajdzie pomoc i rozwiąże w swoim urzędzie każdy najtrudniejszy nawet problem – wówczas mamy do czynienia z modelem zarządzania zorientowanym na obywatela, a więc użytkownika i klienta.

Choć przez kilkadziesiąt lat w Polsce administrację publiczną traktowano zupełnie inaczej niż sektor prywatny, to ostatnio można zaobserwować istotny wzrost zainteresowania urzędów wojewódzkich, miast czy też gmin podnoszeniem jakości swych usług poprzez m.in. wprowadzanie systemów zarządzania jakością. Systemy zarządzania jakością są więc potrzebne nie tylko przedsiębiorstwom, ale również gminom, miastom, czy też urzędom centralnym.

Stosowany w normach systemu zarządzania jakością podejście procesowe pozwala organizacjom publicznym na dostosowanie działania do wymagań klientów. Z organizacji nastawionych tylko na wykonywanie i spełnianie zadań publicznych, zgodnie z wytyczonymi przez prawo zasadami, stają się one organizacjami nastawionymi na klienta, które świadczą usługi, zgodne zarówno z zasadami prawnymi, jak i społecznymi oczekiwaniami.

W trakcie wdrażania systemu zarządzania jakością w tych instytucjach muszą zachodzić istotne zmiany w samej organizacji pracy urzędu, jak i w zarządzaniu nim. Dokonująca się transformacja w tego typu instytucjach wynika, jak się wydaje, ze zmiany sposobu postrzegania samego zarządzania gminą czy też miastem, jak również roli samorządu w spełnianiu potrzeb i oczekiwań klientów.

Niestety nie zawsze ten pozytywny trend wdrażania systemów zarządzania jakością w administracji publicznej przekłada się w pełni na generalną poprawę jakości świadczonych przez nie usług. Jak się wydaje, w wielu przypadkach następuje to w stopniu niewystarczającym z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań mieszkańców, którzy wciąż narzekają na opieszałość, nieefektywność, niską jakość usług, złe traktowanie klienta, czy też niewłaściwą politykę informacyjną.

2. Jakość usług w administracji samorządowej

W literaturze przedmiotu można spotkać różne definicje pojęcia administracji. Pod względem organizacyjnym, administracja jest definiowana jako ogół podmiotów administracji, pod względem materialnym to po prostu działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne, natomiast pod względem formalnym, jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracji¹. W literaturze przedmiotu można spotkać także definicję, według której administracja to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie uchwały i w określonych prawem formach².

Według podziału pod względem sposobu podporządkowania w administracji, wyróżnić można jednostki scentralizowane (rządowe) oraz zdecentralizowane (samorządowe). W Polsce jednostkami terytorialnymi są województwa, powiaty i gminy. Przedstawicielami administracji rządowej, którzy występują na szczeblu ogólnokrajowym są prezydent, rada ministrów z prezesem, ministrowie, urzędy centralne, a wojewódzkim – wojewoda. Natomiast przedstawicielami administracji samorządowej występującej na szczeblu województwa są marszałek, sejmik, zarząd, na szczeblu powiatu: starosta, rada powiatu, na szczeblu gminy: prezydent, burmistrz lub wójt, rada gminy. W przypadku miast na prawach powiatu, w których znajduje się urząd miasta, przedstawicielami są prezydent i rada miasta.

Jednym z przedstawicieli administracji samorządowej, w przypadku którego w ostatnim czasie spotykamy się z licznymi wdrożeniami systemów zarządzania jakością są gminy. Ze względu na zdefiniowany zakres ich działania – wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych organów – mają one duże możliwości podejmowania wszelkiego rodzaju działań innowacyjnych stwarzających korzystne warunki rozwoju regionu.

Gminy, oprócz zadań wynikających z podstawowych ustaw, wykonują także zadania wynikające z samej natury samorządu i jego funkcji gospodarza terenu. Choć większość gmin koncentruje się na zadaniach obligatoryjnych, to drugi cha-

¹ Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2000.

² Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, „Liber”, Warszawa 1999.

rakter zadań w ich działaniach także jest obserwowany, a co najważniejsze dla poprawy jakości świadczonych przez urzędy usług, w obu tych przypadkach dostreaga się nastawienie tych instytucji na spełnienie potrzeb klienta.

Definiując pojęcie jakości usług administracyjnych, należałoby się w pierwszej kolejności przyrzeć samemu pojęciu „jakość”, które, choć jest powszechnie zrozumiałe, to jednoznaczne i precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia nastrocza wielu problemów. Wynikają one przede wszystkim z punktu widzenia definiującego, jak i z kontekstu twierdzenia, ponieważ definiować jakość można w różnych kategoriach np.: filozoficznych, socjologicznych, humanistycznych, technicznych, ekonomicznych, produkcyjnych czy marketingowych.

Pojęcie jakości było przedmiotem zainteresowania już starożytnych filozofów, takich jak Platon, Arystoteles czy Cycecon, poprzez myślicieli doby średniowiecza i oświecenia, aż do współczesnych autorytetów³. Platon uważał, że „Jakość to pewien stopień doskonałości”⁴. Według E. W. Deminga, jakość to „Przewidywalny stopień jednorodności i niezawodności przy możliwie niskich kosztach i dopasowaniu do wymagań rynku”, natomiast J. M. Juran definiuje jakość jako „przydatność użytkową”⁵. Określenia te podkreślają takie elementy jak zgodność z wymaganiami (przepisami, dokumentacją, umową), niezawodność, koszty czy przydatność dla użytkownika.

Obecnie funkcjonująca definicja jakości zawarta w normie PN-EN ISO 9001:2009, stwierdza, że *jakość oznacza stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania*⁶. Jakość usług może więc być zdefiniowana jako *stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów, o których spełnieniu (bądź nie) każdorazowo i indywidualnie decyduje wyłącznie klient*. Choć jest to bardzo lakoniczne ujęcie – w którym, jak się wydaje, brakuje jednoznaczności – ale jednocześnie niezmiernie uniwersalne. Jednak, aby wykorzystać tę definicję do udzielenia odpowiedzi na pytanie, co to jest jakość określonej usługi?, niezbędne jest szersze spojrzenie z uwzględnieniem aspektów szczegółowych, takich jak potrzeby i oczekiwania klienta.

Potrzeby zależą od wielu czynników, a ich cechą jest ciągła zmienność. Natomiast zaspokojenie oczekiwań klienta (czyli spełnienie jego wymagań), zarówno wymagań sprecyzowanych i jasno określonych przez klienta (np. załatwienie sprawy, krótki czas oczekiwania), jak i wymagań niewyrażonych przez klienta, które dotyczą oczywistych oczekiwań (np. uprzejma obsługa), kształtuje się

³ Por. Prussak W., *Zarządzanie jakością. Wybrane elementy*, Politechnika Poznańska, Poznań 2003.

⁴ Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

⁵ Prussak W., *op. cit.*

⁶ Termin „inherentny” oznacza przymiot wyrobu istniejący sam w sobie, szczególnie jako stała właściwość.

w oparciu o czynniki osobowościowe i sytuacyjne. Sprecyzowane wymagania jest stosunkowo łatwo spełnić, natomiast spełnienie wymagań niesprecyzowanych jest o wiele trudniejsze, przy czym wymagania te są tak samo ważne, jak wymagania jasno określone⁷.

Można więc pokusić się o zdefiniowanie jakości usług świadczonych przez administrację w następujący sposób: *jakość jest to wartość, która przyczynia się do podnoszenia jakości naszego życia i kultury oraz jest to stopień zaspokajania potrzeb zbiorowych i indywidualnych*⁸.

W odniesieniu do terminu „jakość” można używać takich przymiotników jak „zła”, „dobra” lub innych określeń wartościujących. Zła jakość jest oczywiście dokuczliwa dla klienta w przypadku każdej usługi. Jednak, jak się wydaje, zła jakość usług jest zdecydowanie najbardziej dostrzegana i irytująca w przypadku usług świadczonych przez jednostki administracji rządowej czy też samorządowej. Wynika to przede wszystkim z powszechności tych usług, czyli usług administracyjnych, na które jesteśmy niejako skazani (z innych usług np. bankowych możemy zrezygnować, lub wybrać konkurencję).

Przeciętny urząd gminy jest jeszcze ciągle odbierany jako typowa jednostka biurokratyczna wydająca decyzje nieterminowo i niezgodnie z oczekiwaniami mieszkańców. Przez to, w powszechnej opinii, poziom jakości większości rodzajów usług administracyjnych jest niewystarczający. Często obserwowane, i niekiedy wciąż jeszcze obecne, w urzędach administracyjnych traktowanie klientów (petentów) jako „zło konieczne” nie jest łatwe do szybkiego wyeliminowania. Zła jakość usługi najczęściej objawia się poprzez:

- niedostosowanie godzin otwarcia urzędów do możliwości przeciętnego klienta,
- nieuprzejmość i często brak profesjonalizmu urzędników,
- negatywne postrzeganie przez obywateli działalności gminy, a zwłaszcza poszczególnych jej urzędników.

3. Normy systemu zarządzania jakością stosowane w administracji publicznej

W latach 50. przedsiębiorstwa, które stanęły w obliczu globalizacji rynków przy coraz silniejszej konkurencji oraz rosnących wymaganiach konsumentów, zostały zmuszone do rozwijania sprawnych systemów zarządzania, wśród których główną rolę odgrywało zarządzanie jakością. To właśnie tych lat sięgają początki normalizacji w dziedzinie systemów tego typu zarządzania. W krajach, które funk-

⁷ Por. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008; Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CEDEWU, Warszawa 2004.

⁸ Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.

cjonowały w warunkach wolnego rynku zaczęto postrzegać jakość w sposób szerszy niż ostateczna jakość wyrobu. Zwrócono większą uwagę na zapobieganie błędowi, niż na ich wykrywanie. Prekursorem tych działań były Stany Zjednoczone, gdzie opracowano pierwszą normę MIL-Q-9858 wydaną w 1959 roku, opisującą system zapewnienia jakości. W roku 1963 normę tę zmodyfikowano i wydano jako MIL-Q-9858, która stała się podstawą do opracowania podobnych uregulowań dotyczących dostawców dla NATO, a w roku 1969 wydano je jako AQAP-1.

W latach 70. wydano także normy jakościowe dotyczące przemysłu maszynowego i energetyki jądrowej. Wtedy to narodowe organizacje normalizacyjne zwróciły uwagę na problematykę jakości. Zaowocowało to powstaniem pierwszych norm narodowych: CSA 3-Z299 (Kanada), BS 5750 (Wielka Brytania), która była wzorcem norm międzynarodowych.

Tabela 1. Podstawowe normy jakościowe powstałe w latach 1959–1990

Rok	Norma	Źródło pochodzenia
1959	MIL-Q-9858	Departament obrony USA
1963	MIL-Q-9858A	Departament obrony USA
1969	AQAP1, AQAP4, AQAP9	NATO
1971	AMSE Bolier Code	Amerykański Związek Przemysłu Maszynowego
1971	ANSI-N45-2	Energetyka Jądrowa
1973	API 14A	Amerykański Instytut Ropy Naftowej
1975	CSA 3-Z299	Kanada – norma państwowa
1975	A.S. 1821/22/23	Australia – norma państwowa
1978	A code of Practice 50-C-QA	Międzynarodowa Agencja Energetyki Atomowej
1979	BS 5750	Wielka Brytania – norma państwowa
1986	ISO 8402	ISO
1987	ISO 9001, 9002, 9003	ISO
1998	ISO/IEC 17025	ISO

Źródło: opracowanie własne.

Z uwagi na wcześniej wspomnianą globalizację handlu, wiodącą rolę odgrywają normy opracowywane przez międzynarodowe organizacje normalizacyjne, w tym ISO. Właśnie w roku 1979 w ramach organizacji ISO powołano Komitet Techniczny nr ISO/TS 176, którego zadaniem było opracowanie na podstawie funkcjonujących w różnych krajach norm systemów jakości, jednej normy mię-

dzynarodowej. W 1987 roku ukazało się pierwsze wydanie norm serii ISO 9000, a w kolejnych latach przeprowadzono nowelizacje (w latach 1994, 2000, 2005 [norma ISO 9000] i w roku 2008 [norma ISO 9001]). Obecnie rodzina norm ISO 9000 składa się z czterech podstawowych norm:

- ISO 9000: 2005 Quality management systems – Fundamentals and vocabulary (w Polsce – PN-EN ISO 9000: 2006 Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia),
- ISO 9001: 2008 Quality management systems – Requirements (w Polsce – PN-EN ISO 9001: 2009 Systemy zarządzania jakością – Wymagania),
- ISO 9004: 2000 Quality management systems – Guidelines for performance improvements (w Polsce – PN-EN ISO 9004: 2001 Systemy zarządzania jakością – Wytyczne doskonalenia funkcjonowania),
- ISO 19011: 2002 Guidelines on Quality and/or Environmental Management Systems Auditing (w Polsce – PN-EN ISO 19011: 2003 Wytyczne dotyczące audytowania systemów zarządzania jakością i/lub zarządzania środowiskowego);

oraz innych norm, specyfikacji technicznych i raportów technicznych wspomagających normy podstawowe, zawierających wytyczne dotyczące specyficznych zagadnień w ramach systemu zarządzania jakością.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że normy ISO serii 9000 nie są normami technicznymi, nie opisują one w sposób bezpośredni parametrów, jakie powinny spełniać produkt lub usługa, lecz przedstawiają pewne zasady, których przestrzeganie może zapewnić odpowiednią jakość.

Normy te stały się obecnie najpopularniejszym certyfikatem potwierdzającym wysoki poziom usług świadczonych przez administrację samorządową. Obecnie wiele instytucji, a także klientów przekonuje się o szeregu korzyści osiąganych w wyniku implementacji tych systemów.

Oczywiście należy zwrócić uwagę na fakt, że wdrażane systemy muszą być dostosowane do opisanej powyżej specyfiki sektora publicznego, która wynika m.in. z następujących faktów:

- brak konkurencji, a więc motywów do podnoszenia efektywności i redukcji kosztów;
- rezultaty działania są często niemierzalne i niedochodowe, trudno określić ich efektywność, ale mają znaczenie społeczne i ich realizacja jest konieczna;
- zasoby finansowe są zależne od stanu finansów publicznych, nie od jakości zarządzania i świadczonych usług;
- usługi są dostarczane przez państwo, nie można ich poddać działaniom rynku;

- planowanie długoterminowe podlega zakłóceniom przez rotację i działania polityków⁹.

4. Wdrażanie systemu zarządzania jakością w urzędzie gminy

Podejść do wdrażania systemu zarządzania jakością jest przynajmniej kilka, co szeroko przedstawiono w literaturze przedmiotu¹⁰. Można postarać się wyróżnić pewne charakterystyczne etapy postępowania procesu wdrożeniowego, takie jak:

- Podjęcie decyzji o wdrożeniu SZJ.
- Sporządzenie harmonogramu prac.
- Dokonanie przeglądu organizacji.
- Przeprowadzenie szkoleń najwyższego kierownictwa.
- Powołanie pełnomocnika ds. SZJ i zespołów roboczych.
- Opracowanie dokumentacji systemowej.
- Powoływanie audytorów wewnętrznych i szkolenie załogi.
- Przeprowadzenie audytów wewnętrznych.
- Przeprowadzenie audytu końcowego i zgłoszenie do certyfikacji.
- Uzyskanie certyfikatu od jednostki certyfikującej.

Jak można zauważyć, pierwsze działania związane są z decyzjami kierownictwa urzędu muszą być poparte dużym ich zaangażowaniem. W kolejnym etapie urząd musi jasno określić politykę jakości (misje i cele) – oczywiście następuje to po gruntownych szkoleniach najwyższego kierownictwa urzędu. Następnie istotne jest wybranie spośród grona urzędników osoby, która będzie odpowiedzialna za opracowanie i utrzymanie systemu. Urzędnik ten dostaje odpowiednie uprawnienia, a do jego pomocy zostaje powołana grupa doradcza, opiniująca oraz wnioskująca zmiany w dotychczasowym systemie zarządzania. Zespoły robocze, zgodnie z wymaganiami normy opracowują niezbędne procedury i instrukcje jakości. Dokumenty te, po uprzednim sprawdzeniu, kieruje się do stosowania. Po opracowaniu i wdrożeniu dokumentacji, dokonuje się audytów wewnętrznych, które pozwalają na ocenę zgodności działań związanych z jakością z ustaleniami odpowiednich dokumentów, a także ocenę efektywności tych działań. Wykryte w trakcie audytów niezgodności, błędy oraz ich przyczyny są usuwane w wyniku zastosowania działań korygujących i zapobiegawczych.

⁹ Buchacz T., Wysoki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. Czaputowicz J., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

¹⁰ Zob. Hernas A., Gajda L., *Systemy zarządzania jakością*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004; Hamrol A., Mantura W., *op. cit.*

Ostatni etap związany z uzyskaniem certyfikatu jest procesem mającym na celu weryfikację i potwierdzenie spełnienia przez organizację wymogów określonych w normach. Głównym jej etapem jest audyt certyfikujący, w trakcie którego audytor zewnętrzny dokonuje sprawdzenia całego zakresu działalności przedsiębiorstwa pod kątem spełnienia wymagań. Efektem tych działań jest wydanie certyfikatu. Do przeprowadzenia audytów certyfikujących, a co za tym idzie również wydawania certyfikatów, uprawnione są organizacje akredytowane przez lokalne jednostki akredytujące. W Polsce jest nią Polskie Centrum Akredytacji, które zostało utworzone 1 stycznia 2001 r. na mocy ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r.¹¹. Na chwilę obecną w Polsce przyznane jest ponad sto aktywnych akredytacji na prowadzenie działalności z zakresu certyfikacji systemów zarządzania¹². Dodatkowo, dzięki uznawaniu akredytacji nadanych w innych krajach przez bliźniacze do PCA instytucje, na naszym rynku działa dużo więcej jednostek certyfikujących.

5. Dokumentacja systemu zarządzania jakością w urzędzie gminy

Systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO 9001 tworzone są i rozwijane na podstawie opisanych w normach wymagań. Norma ISO 9001 nakazuje opracowanie pisemnych procedur działania danej jednostki. Dokumentacja systemu zarządzania jakością stanowi dowód na jego wdrożenie i opracowanie w jednostce.

Dokumentacja w systemie zarządzania jakością jest narzędziem pozwalającym na kontrolę jego działania. Podstawowymi zadaniami dokumentacji są:

- możliwość udowodnienia zgodności z wymaganiami odpowiednich norm,
- umożliwienie prowadzenie audytów,
- umożliwienie monitorowania oraz kontroli,
- ujednoczenie sposobów działania w ramach organizacji,
- zwiększenie skuteczności szkoleń pracowników.

W normie ISO 9001 określona została struktura dokumentów, tak zwana piramida dokumentów systemu zarządzania jakością. Rozmiar dokumentacji zależy głównie od zakresu działań urzędu oraz od stopnia skomplikowania procesów w nim występujących. Do dokumentów systemu zarządzania jakością zaliczamy: księgę jakości (zawierającą również cele i politykę jakości przedsiębiorstwa), procedury, instrukcje oraz zapisy. Wszystkie elementy dokumentacji SZJ powiązane są ze sobą poprzez Księgę Jakości, co daje gwarancję, że wszystkie działania prowadzone w organizacji zawiązane są z ciągłym dążeniem do dostarczania klientowi wyrobu i usługi na najwyższym poziomie.

¹¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 25 maja 2000 Nr 43 poz. 489).

¹² http://www.pca.gov.pl/?page=akredytowane_podmioty&&r=jc (data dostępu: 22.09.2010) – wykaz akredytowanych jednostek certyfikujących.

Dokumentacja nie może być zbyt szczegółowa i rozbudowana, powinna mieć postać, która pozwoli na zapewnienie powtarzalnej oraz dobrej jakości usług¹³. Dlatego jednym z elementów wdrażania systemu zarządzania jakością w urzędzie gminy jest zwięzłe sformułowanie (opisanie) i ujednoczenie procedur wszelkich rozpatrywanych spraw, w wyniku czego powinno nastąpić uproszczenie i skrócenie czasu realizacji poszczególnych usług.

Opracowując, a następnie wdrażając system zarządzania jakością w urzędzie gminy należy pamiętać o celach wdrożenia. Dzięki temu można zbudować system, który spełnia te wymagania dostosowane odpowiednio do typu organizacji – jest to szczególnie istotne w przypadku urzędów, których działalność charakteryzuje się przecież zupełnie inną specyfiką niż przedsiębiorstwa przemysłowe czy nawet usługowe. Właśnie w wyniku dużej różnorodności działalności gminy, znacznie większa jest też liczba procesów, które należy opisać.

W trakcie opracowania dokumentacji, nie wszystkie procedury trzeba tworzyć od podstaw. W rzeczywistości większość procedur i instrukcji już istnieje w urzędach, gdyż jest to wymagane odrębnymi przepisami prawa. Oznacza to, że część dokumentacji wymaga jedynie przeglądu i aktualizacji, co może w znaczący sposób skrócić czas wdrażania systemu.

Przykładowa polityka jakości dla urzędu gminy została przedstawiona w tabeli 2, natomiast w tabeli 3 przedstawiono przykładowy wykaz opracowywanych procedur w różnych obszarach systemu zarządzania jakością urzędu gminy.

Tabela 2. Polityka jakości urzędu gminy X

Misja	Misją urzędu gminy X jest realizowanie zasady samorządności, ukierunkowanej na świadczenie usług zaspokajających potrzeby społeczności lokalnej w zakresie zapewnienia profesjonalnej i przyjaznej obsługi.
Cel główny	Zasadniczym celem urzędu gminy X jest realizacja zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, zgodnych z prawem i interesem lokalnej społeczności poprzez świadczenie usług na najwyższym poziomie w oparciu o System Zarządzania Jakością wg normy PN - EN ISO 9001.
Pozostałe cele	<ul style="list-style-type: none"> - Tworzenie przyjaznego klimatu i dogodnych warunków realizacji zbiorowych potrzeb wspólnoty. - Systematyczne podnoszenie satysfakcji obsługiwanych klientów. - Realizowanie zadań urzędu w sposób rzetelny, sprawny, kompetentny, w trybie i terminach określonych przepisami prawa i aktami wewnętrznymi. - Zapewnienie klientom informacji w zakresie spraw i zadań realizowanych przez urząd. - Uzupelnianie i doskonalenie kwalifikacji i umiejętności pracowników Urzędu Gminy. - Doskonalenie świadczonych usług w oparciu o potrzeby i oczekiwania

¹³ Hernas A., Gajda L., *op. cit.*

	klienta. - Ciągłe doskonalenie systemu zarządzania jakością. - Przygotowanie urzędu dla potrzeb elektronicznego obiegu dokumentów i budowy e-urzędu. - Realizacja kierunków rozwoju gminy, zgodnie z przyjętą strategią.
--	---

Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Opracowane procedury w gminie

Procedury systemowe	- Nadzór nad zapisami. - Nadzór nad dokumentami. - Wewnętrzne audyty jakości. - Działania korygujące. - Działania zapobiegawcze. - Nadzór nad wyrobem niezgodnym.
Procedury w danych obszarach	- Zarządzanie procesami w Referacie Edukacji, Kultury i Zdrowia. - Zarządzanie procesami w Referacie Budownictwa i Gospodarki Komunalnej. - Zarządzanie procesami w Referacie Ogólnym i Spraw Obywatelskich. - Zarządzanie procesami w Referacie Finansowym. - Zarządzanie procesami w Biurze Informacji, Promocji i Zamówień Publicznych.
Procedury operacyjne	- Realizacja świadczeń rodzinnych . - Realizacja zaliczki alimentacyjnej. - Realizacja dodatków mieszkaniowych. - Realizacja świadczeń z pomocy społecznej. - Wydawanie zaświadczeń . - Uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności decyzji.

Źródło: opracowanie własne

6. Cele i korzyści wdrażania systemu zarządzania jakością w gminie

Jednym z głównych celów wdrożenia systemu zarządzania jakością w urzędzie administracji publicznej (np. urządzie gminy) jest poprawa jakości świadczonych przez niego usług i poziomu obsługi mieszkańców, która następuje w wyniku zwiększenia sprawności gminy w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi (zob. tabela 2). Pozostałymi celami wdrożenia SZJ mogą być m.in.:

- poprawa wizerunku gminy (urzędu gminy),
- zwiększenie atrakcyjności gminy,

- zwiększenie dostępności urzędu dla klientów,
- usprawnienie sposobów działania (procedur),
- zwiększenie efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi,
- stworzenie jak najlepszej atmosfery pracy,
- zwiększenie zadowolenia pracowników.

Opracowując dokumentację systemową w urzędzie gminy, należy więc pamiętać o wymienionych powyżej celach i budować system zarządzania jakością dopasowany do potrzeb samorządu i pomocny w realizacji jego zadań.

Do korzyści wynikających z realizacji w/w celów (czyli ze stosowania systemu zarządzania jakością ISO 9001) można zaliczyć¹⁴:

- ukierunkowanie strategii i działań urzędu,
- diagnozę stanu zarządzania urzędem,
- uporządkowanie całego obszaru zarządzania urzędem, kompetencji, zadań, odpowiedzialności i uprawnień,
- bieżącą analizę funkcjonowania organizacji (dzięki audytom wewnętrznym),
- ustalenie jasnych procedur postępowania,
- istnienie prawidłowej, adekwatnej dokumentacji potwierdzającej funkcjonowanie systemu,
- ustanowienie właściwych i sprawnych kanałów komunikacyjnych wewnątrz urzędu,
- prawidłowa współpraca i współdziałanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi w urzędzie,
- stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników,
- właściwy dobór pracowników do realizowanych zadań,
- obiektywną ocenę pracy urzędników,
- wspólna odpowiedzialność pracowników urzędu za jego sprawność funkcjonowania i ciągła mobilizacja do dążenia do poprawy jakości,
- identyfikacja wymagań i oczekiwań klientów organizacji poprzez systematyczne badania ich satysfakcji;
- podniesienie skuteczności komunikacji z interesantem, w tym m.in. zmniejszenie społecznego dystansu pomiędzy urzędnikiem a interesantem,
- uporządkowany zakres uprawnień i odpowiedzialności pracowników na wszystkich stanowiskach,
- motywowanie i samorealizacja pracowników,

¹⁴ Por. Buchacz T., Wysoki S., *op. cit.*; Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej, op. cit.*; Kozera I., *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Kapitał intelektualny jako determinanta realizacji polityki jakości w urzędach administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

- eliminowanie biurokratycznych procedur postępowania,
- lepszą komunikację oraz skuteczną współpracę z otoczeniem zewnętrznym oraz kształtowanie obiektywnego, poprawnego wizerunku urzędu na zewnątrz, jak również jego promocję i promocję danego samorządu,
- zwiększenie poziomu zadowolenia klienta z kontaktu z pracownikami urzędu,
- lepsze przygotowanie do wykorzystania funduszy UE.

Korzyści wynikające z tych celów ujawniają się dopiero po pewnym czasie od otrzymania certyfikatu potwierdzającego poprawną implementację i funkcjonowanie SZJ w urzędzie gminy. Poprzez audyty wewnętrzne sprawuje się kontrolę na tym, czy dana organizacja stosuje wcześniej przyjęte procedury i ciągle je doskonalą.

7. Wnioski

Po reformie administracji samorządowej przeprowadzonej w 1999 r. rozpoczęły się pierwsze próby wdrażania systemów zarządzania w jednostkach administracji publicznej. Wtedy jako pierwszy wdrożył system zarządzania jakością według normy ISO 9001 Urząd Miejski w Dzierżoniowie. Obecnie taki system wdrożyło już kilkaset różnych jednostek – starostw powiatowych, urzędów miast i gmin, czy też urzędów marszałkowskich – co wskazuje na znaczący wzrost zainteresowania tych jednostek zwiększaniem poziomu jakości świadczonych usług.

Analizując wdrożenia, można jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 9001 w urzędzie gminy zmienia i poprawia organizację pracy urzędu i podnosi jakość świadczonych przez urząd usług. Jednak budując dokumentację systemową, należy dbać, aby nie powodowały zbyt dużego rozrostu biurokracji. Systemy zarządzania jakością mogą więc stanowić narzędzie zmiany struktury i sposobów działania w polskich urzędach, co przyczynia się do zmiany wizerunku polskiej administracji.

Bibliografia

1. Buchacz T., Wysoki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. Czupatowicz J., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
2. Bugdol M., Wdowiak D., Wieczorkowski R., *Zarządzanie jakością w jednostkach administracji publicznej: materiały z międzynarodowej konferencji 9-10 maja 2002 Rudy k/Raciborza*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 2002.
3. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
4. Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

5. Hernas A., Gajda L., *Systemy zarządzania jakością*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004.
6. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, „Liber”, Warszawa 1999.
7. Kozera I., *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Kapitał intelektualny jako determinanta realizacji polityki jakości w urzędach administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
8. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2000.
9. Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CEDEWU, Warszawa 2004.
10. PN-EN ISO 9000:2001 Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia.
11. PN-EN ISO 9001:2001 Systemy zarządzania jakością. Wymagania.
12. PN-EN ISO 9004:2001 Systemy zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania.
13. Prussak W., *Zarządzanie jakością. Wybrane elementy*, Politechnika Poznańska, Poznań 2003.

Abstrakt

Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej

W artykule przedstawiono problematykę podnoszenia jakości usług w sektorze administracji samorządowej z wykorzystaniem systemów zarządzania jakością opartych o rodzinę norm ISO 9000. W pierwszej części artykułu scharakteryzowano podejście do jakości usług administracyjnych oraz stosowane normy zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej. W kolejnej części przedstawiono etapy wdrażania w urzędzie gminy systemu zarządzania jakością oraz tworzenie wymaganej dokumentacji. W końcowej części artykułu ukazano cele i korzyści wynikające z wdrożenia tego typu systemów w urzędzie gminy.