

Barbara SORYCHTA-WOJSCZYK
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji

ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE W ADMINISTRACJI – WDRAŻANIE SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ

Streszczenie. We współczesnym świecie, w dobie wszechobecnej konkurencji, stale rosnących oczekiwań obywateli odnośnie do poprawy jakości życia, zmienia się podejście do zarządzania miastem. W funkcjonowaniu administracji można zaobserwować zmiany charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego. Celem artykułu jest prezentacja modeli zarządzania w nowoczesnej administracji oraz wybranych modeli zarządzania jakością stosowanych w miastach na podstawie przeprowadzonych badań web/desk research, studium literatury oraz analizy dokumentacji źródłowych. Poza tym w artykule w sposób poglądowy przedstawiono wykorzystanie w wybranym polskim urzędzie zintegrowanego systemu zarządzania.

INTEGRATED MANAGEMENT IN ADMINISTRATION – IMPLEMENTATION OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS

Summary. In the contemporary world, in the era of an omnipresent competition, ever-rising expectations of citizens related to the improvement of the life quality, the approach to city management is changing. One can observe specific for new public management changes in the administration functioning. The aim of the paper is presented management models in modern administration and selected quality management models used in cities, based on the web/desk research. Additionally, the paper presents the use of integrated management systems in Polish town offices.

1. Wprowadzenie

We współczesnym świecie, w dobie wszechobecnej konkurencji, stale rosnących oczekiwań obywateli odnośnie do poprawy jakości życia, zmienia się podejście do zarządzania miastem.

Coraz siniej zarysowuje się potrzeba podejmowania skoordynowanych i kompleksowych działań, które uwzględniają wiele czynników wpływających na funkcjonowanie miast oraz włączają w procesy decyzyjne różne podmioty. Według Banku Światowego jednym z czterech najistotniejszych elementów składających się na atrakcyjność miasta jest „odpowiednie rządzenie i zarządzanie”. O jego wadze świadczy fakt, że jest ono stawiane na równi z problematyką równoważenia budżetu miejskiego.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że sprawna i nowoczesna administracja jest jednym z kluczowych elementów wspierających procesy rozwojowe krajów. Fundusze UE stwarzają Polsce wyjątkową możliwość ustrukturalizowanych i kompleksowych działań na rzecz modernizacji polskiej administracji publicznej. Zintegrowany system zarządzania w administracji powinien przekraczać barierę dzielącą planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze oraz wymuszać powstawanie zależności między poszczególnymi składowymi, tj. programami, projektami i planami tworzonymi w mieście w związku z realizacją różnorodnych zadań. Ważne jest, aby skoordynować prace planistyczne prowadzone przez różne podmioty. Pomocne w tej materii mogą być przykłady dobrych praktyk związanych z procesami wdrażania zarządzania przez jakość.

Artykuł jest wynikiem wstępnych badań autorki prowadzonych na temat systemów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. W pracy przedstawiono rezultaty pierwszego etapu badań – studium literatury. Celem tych badań jest analiza modeli zarządzania w nowoczesnej administracji oraz wybranych modeli zarządzania jakością stosowanych w miastach. Poza tym w artykule pokazano zastosowanie w Polsce i w wybranym urzędzie zintegrowanych systemów zarządzania jakością. Badania przeprowadzono na podstawie web/desk research, studium literatury oraz analizy dokumentów źródłowych.

2. Zarządzanie w administracji

Administrację publiczną można rozumieć jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego niezależne organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹. Szczególnym rodzajem jednostki samorządu terytorialnego jest miasto. Miasto można traktować jako organizację gospodarczą, której „celem funkcjonowania jest osiągnięcie określonego rezultatu ekonomicznego”, przy czym „określony rezultat

¹ Boć. J.: Prawo administracyjne. Kolonia, Wrocław 2000.

ekonomiczny” w przypadku miasta odnosi się do zapewnienia „korzyści dla całej społeczności lokalnej”².

W literaturze przedmiotu oraz w pracach³ podkreśla się fakt, że miasto należy rozpatrywać w kategorii przedsiębiorstw. Niezależnie od wielkości miasta i związanej z tym skali zadań wykonywanie w jej ramach funkcji zarządczych wymaga wykorzystywania tych samych zasad, które stosuje się w każdej dobrze zarządzanej strukturze organizacyjnej dużego przedsiębiorstwa. Podstawowa różnica pomiędzy miastem a przedsiębiorstwem jest taka, że produktem przedsiębiorstw są określone dobra materialne lub usługi, a „produktem” działalności miasta powinny być jak najlepsze i efektywne gospodarczo usługi o charakterze publicznym. Akcjonariusze sektora prywatnego oczekują możliwie największego finansowego zysku z tytułu zainwestowanego kapitału, mieszkańcy miasta mają prawo oczekiwać najlepszego zaspokojenia swoich potrzeb.

Sukces każdej organizacji jest uzależniony między innymi od sprawnego nią zarządzania, umożliwiającego prawidłowe realizowanie celów. Zarządzanie miastem powinno być efektywne i skuteczne, aby sprostać rosnącym oczekiwaniom społecznym⁴. Proces zarządzania miastem polega więc na „realizacji celów, jakie dana społeczność lokalna uznała w danym roku za priorytetowe i konieczne oraz którym władza lokalna w ramach swoich kompetencji stara się sprostać, wykorzystując dostępne zasoby”⁵.

Jedną z nowoczesnych metod zarządzania, którą w ostatniej dekadzie XX wieku zaczęto posługiwać się w administracji publicznej, są systemy zarządzania przez jakość oparte na filozofii TQM (Total Quality Management), czyli Kompleksowego Zarządzania przez Jakość. W systemach tych odchodzi się od tradycyjnego traktowania urzędu jako organizacji biurokratycznej, administrującej powierzonym majątkiem i wydającej decyzje. Urzędy publiczne uważa się za organizacje zarządzające usługami wykonywanymi na rzecz mieszkańców gminy, inwestorów, rad samorządowych czy też instytucji zewnętrznych, czyli klientów zewnętrznych i wewnętrznych, stąd do administracji publicznej wdrażane są wymagania normy ISO 9001 – standardu zarządzania jakością⁶.

² Kieżun W.: Sprawne zarządzanie organizacją. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.

³ Domański T.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy. Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

⁴ Broł R. (red.): Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1998.

⁵ Filas J., Piszczek M., Stobnicka I.: Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury. ARK, Warszawa 1999.

⁶ Broniewska G.: Jakość usług i dobre praktyki w administracji publicznej. „Zarządzanie i Finanse”, nr 1, cz. 3, 2012.

3. Modele efektywnego zarządzania administracją publiczną w ujęciu międzynarodowym

Podejścia do interpretowania i maksymalizowania skuteczności oraz efektywności zarządzania w administracji publicznej zmieniają się wraz z kontekstem społeczno-gospodarczym, w którym działa administracja. Pomimo wielu zmian, reform opartych na różnych koncepcjach i paradygmatach, nie można wskazać jednego dominującego modelu zarządzania

w administracji. Korzystając z dostępnej wiedzy⁷, można wskazać trzy modele obecne, choć w różnym stopniu, w każdej z nowoczesnych administracji i są to:

- model klasycznej administracji typu weberowskiego,
- model NPM (ang. New Public Management) – menadżerskie zarządzanie,
- model NPG (ang. New Public Government) – partycypacyjnego zarządzania publicznego.

Model NPM stanowi próbę zastosowania zasad i modeli zarządzania znanych z działalności gospodarczej w administracji publicznej. W ramach NPM podejmuje się m.in. działania na rzecz dekoncentracji dostarczania usług publicznych w taki sposób, aby oferowały je możliwie małe agencje, a ich klienci mieli bogaty wybór między wykonawcami usług w zamian za możliwość wywierania na nich wpływu.

Model NPG wynika z narodzin społeczeństwa sieciowego, ograniczeń mechanizmów wolnorynkowych oraz kompleksowości wyzwań współczesnego świata wychodzących daleko poza możliwości kontroli przez pojedynczych aktorów i instytucje.

Przeprowadzone obserwacje, wywiady i analizy dokumentów źródłowych w wybranych urzędach miast w Polsce sugerują, że są one bliższe tradycyjnemu modelowi administracji publicznej niż New Public Management. Przestrzeganie procedur jest jednym z najważniejszych czynników determinujących jakość obsługi obywateli. Oznacza to, że urzędnicy nie są nastawieni na elastyczne reagowanie na potrzeby mieszkańców. Uwzględnianie ich głosu nie jest postrzegane jako ważny bodziec do polepszenia jakości pracy urzędu⁸.

⁷ Szczerki K.: Porządki biurokratyczne. Księgarnia Akademicka, Kraków 2004; Matheson A.: Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi, [w:] Czaputowicz J (red.): Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej. EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej. PWN, Warszawa 2008; Pietras-Goc B (red.): Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym. Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2008; Hauser J.: Zarządzanie publiczne. Scholar, Warszawa 2008; Stępień M.: Responsywna administracja publiczna. Adam Marszałek, Toruń 2008.

⁸ Broniewska G.: op.cit.

4. Potrzeba wdrażania oraz wybrane modele zarządzania jakością stosowane w administracji w Polsce

Skuteczne i efektywne zarządzanie miastem staje się niezbędnym elementem rozwoju gospodarczego regionów. System zarządzania jakością jest stosunkowo prostym narzędziem do zarządzania pracą urzędu rozumianego jako podmiot świadczący konkretne usługi dla obywatela-klienta, korzyści zaś, jakie niesie ze sobą uporządkowanie organizacji pracy w urzędzie, są ogromne⁹.

Według normy EN ISO 9000:2005 jakość to „stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania”, przy czym wymagania to „potrzeba lub oczekiwania”, a właściwości to „cecha wyróżniająca”. W odniesieniu do zagadnień jakości w administracji publicznej możemy przyjąć, że jakość stanowi nadrzędną wartość funkcjonowania każdej organizacji. Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji jest metodą nowoczesną, udoskonalającą zarządzanie. Istotą systemu zapewnienia jakości jest odejście od dotychczasowego pojmowania jakości jako kontroli wyboru, za jakość bowiem odpowiada nie komórka jakości, lecz system zarządzania. Zgodnie z normą EN ISO 9000:2000 system zarządzania jakością to „system zarządzania do kierowania organizacją i jej nadzorowania w odniesieniu do jakości”. System zapewnienia jakości w przedsiębiorstwie to konkretny zbiór zasad, procesów, procedur i reguł o charakterze organizacyjnym, administracyjnym, technicznym i personalnym, stanowiący gwarancję jego sprawnego funkcjonowania¹⁰.

Koncepcja zarządzania jakością w sektorze publicznym znajduje swoje źródła w koncepcjach zaczerpniętych z sektora prywatnego. Jednak formalna „historia” zarządzania jakością w sektorze publicznym jest znacznie krótsza niż w sektorze prywatnym. E. Löffler za A. Beltramim wyróżnia trzy fazy ewolucji jakości w sektorze publicznym:¹¹

- jakość w sensie przestrzegania norm i procedur, czyli jakość oznacza formalną poprawność,
- jakość w znaczeniu efektywności,
- jakość z znaczeniu zadowolenia klienta.

W świetle powyższych stwierdzeń okazuje się, że kluczowym elementem dla zarządzania jakością w administracji publicznej są zagadnienia dotyczące jakości usług, które można zdefiniować jako stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów¹².

⁹ Bugdol M.: Zarządzanie jakością w administracji publicznej. Uniwersytet Opolski, Opole 2001.

¹⁰ Skrzypek E.: Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Doświadczenia przedsiębiorstw. UMCS, Lublin 1994.

¹¹ Löffler E.: Defining Quality in Public Administration, Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe. NISPAcee Conference, Riga, Latvia 2002.

¹² Bugdol M.: Zarządzanie jakością w urzędach administracji rządowej. Teoria i praktyka. Difin, Warszawa 2008.

W ostatnich latach systemy wspomagające zarządzanie cieszą się coraz większą popularnością w polskich urzędach i organizacjach współpracujących. Poniżej w sposób poglądowy zostaną zaprezentowane wybrane modele, które mają zasadnicze znaczenie w zarządzaniu jakością w administracji publicznej w Polsce.

Model Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością – model EFQM

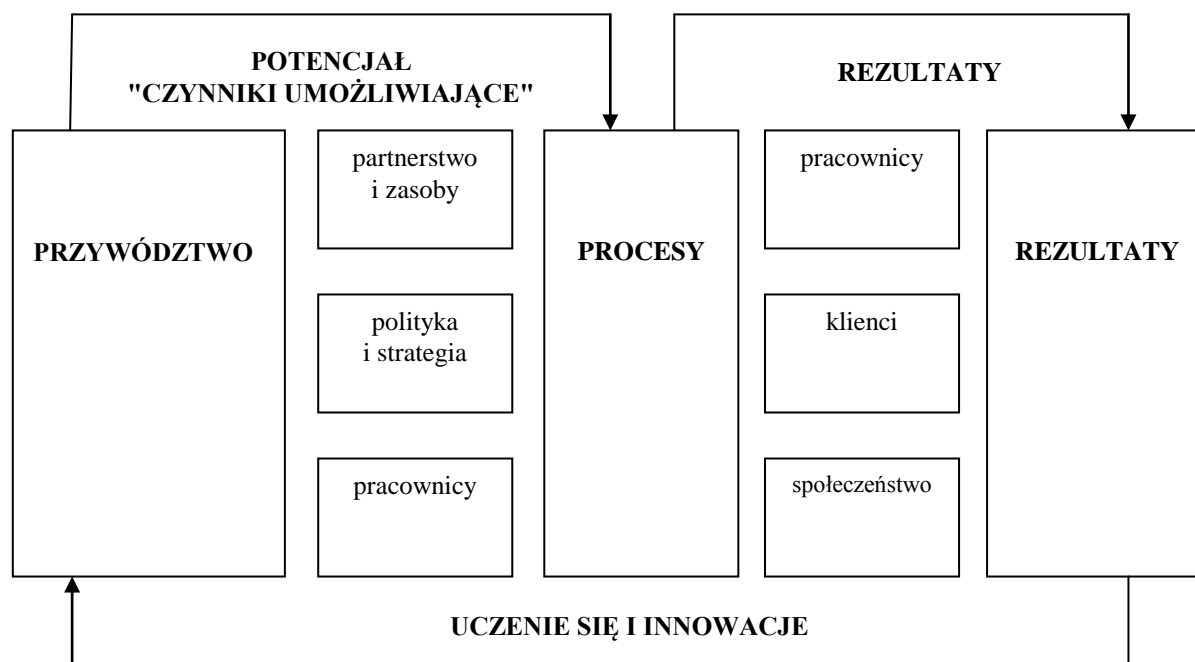
Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (EFQM – European Foundation for Quality Management) jest to organizacja założona w 1988 roku przez kilkanaście przedsiębiorstw europejskich. Celem EFQM jest wspieranie działań służących osiągnięciu trwałej jakości. Model EFQM to wzór opierający się na kilku zasadach, takich jak: zorientowanie na klienta, innowacja i doskonalenie, rozwój i zaangażowanie pracowników, orientacja na cele i wyniki oraz wiele innych¹³.

Model ten jest innowacyjną koncepcją doskonalenia wewnątrzorganizacyjnego, opartą na zasadach TQM. Jest on narzędziem diagnostycznym, metodą samooceny i oceny, modelem doskonałości (ideałem, do którego powinna dążyć administracja publiczna) oraz narzędziem doskonalenia jakości (wszystkich systemów tworzących organizację).

Model EFQM to struktura ramowa, złożona z dziewięciu kryteriów (rys. 1). Pięć z nich określa się mianem „Potencjał”, a cztery mianem „Wyniki”. Kryteria „Potencjału” obejmują działania podejmowane przez organizację, natomiast kryteria „Wyników” obejmują jej osiągnięcia. „Wyniki” są efektem „Potencjału”, a „Potencjał” jest doskonalony przy wykorzystaniu informacji zwrotnych uzyskanych z pomiaru „Wyników”.

Model ten można stosować do samooceny organizacji. Jest również przydatny przy benchmarkingu oraz jako podstawa do ubiegania się (począwszy od 1992 roku) o Europejską Nagrodę Jakości (*The European Quality Award*), przyznawaną od 1996 roku również w kategorii organizacji sektora publicznego. Oparta na modelu EFQM Polska Nagroda Jakości istnieje od 1995 roku, a od 2001 roku przyznawane są nagrody również w kategorii organizacje publiczne (opieka zdrowotna, administracja publiczna rządowa i samorządowa).

¹³ www.efqm.org.



Rys. 1. Model EFQM

Fig. 1. EFQM model

Źródło: Skierniewski T.: Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2008.

Model CAF – Wspólna Metoda Oceny

Model CAF (Common Assessment Framework) – Wspólna Metoda Oceny¹⁴ – jest narzędziem zarządzania jakością, które było zainspirowane modelem EFQM. Metoda oceny CAF pod względem ogólnej koncepcji oraz podejścia do problematyki jakości jest zbliżona do filozofii TQM, z uwzględnieniem specyfiki podmiotów administracji publicznej. Model powstał w wyniku współpracy ministerstw krajów Europy Zachodniej odpowiedzialnych za administrację publiczną, a jego pilotażową wersję opublikowano w 2000 roku z zaleceniem stosowania w urzędach administracji publicznej w całej Europie. W Polsce pierwsza samoocena przy użyciu modelu CAF została przeprowadzona w 2001 roku. Model CAF ma na celu poprawę zarządzania i skupia się na przeprowadzeniu samooceny, identyfikacji obszarów doskonalenia oraz na wprowadzaniu wymaganych usprawnień zarządczych. Metoda samooceny proponowana w ramach CAF opiera się na założeniu, iż osiągnięcie pożądanego rezultatu działań urzędu zależy od jakości przywództwa wpływającego na: politykę i strategię organizacji, zarządzanie zasobami ludzkimi, działania dotyczące nawiązywania związków partnerskich, zasoby i procesy zarządzania zmianą. Dzięki CAF organizacje wyrażające chęć wdrożenia systematycznego procesu doskonalenia swoich

¹⁴ Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie Organizacji poprzez Samoocenę. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.

działań uzyskują proste, przystosowane do specyfiki sektora narzędzie samooceny. Samoocena oparta na modelu CAF dostarcza informacji będących podstawą do doskonalenia funkcjonowania urzędu przez:

- identyfikację mocnych stron,
- identyfikację obszarów do doskonalenia,
- opracowanie i wdrożenie zbioru dobrych praktyk,
- możliwość porównania wyników z innymi jednostkami administracji publicznej z terenu Polski oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej (benchmarking),
- przygotowanie urzędu do aplikowania o nagrody jakości.

Samoocena zgodnie z modelem CAF daje więc organizacji możliwość uzyskania większej wiedzy o swojej działalności¹⁵.

Zintegrowane systemy zarządzania zgodne z normami ISO

ISO, słowo wywodzące się z greckiego *isos* – równy, równorzędny, stanowi skrót nazwy Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (International Organization for Standardization). W Polsce systemy zarządzania jakością na podstawie standardów ISO serii 9000 (czyli norm nie na produkt, lecz na zarządzanie) zaczęto wdrażać w urzędach administracji publicznej w 1998 roku. Zintegrowany System Zarządzania oparty na ISO jest gwarancją wysokiej jakości produktów i/lub usług, zadowolenia klienta oraz np. zarządzania ochroną środowiska i bezpieczeństwem, a także higieną w miejscu pracy. Jest to udokumentowany i spójny system, który umożliwia skuteczne oraz równoczesne zarządzanie wieloma aspektami działalności urzędu przez ustanawianie i realizację jednolitej polityki. Standardy z grupy ISO-9000 reprezentują zbiór dobrych praktyk zarządzania, których celem jest zapewnienie, iż wymagania klienta są spełnione (organizacja dostarcza wyrób lub usługę zgodnie z oczekiwaniami klienta). Wytyczne te są tworzone przez komitet techniczny ISO-TC 176. Rodzina standardów ISO-9000 składa się z trzech głównych norm:

- **ISO 9000:2005** – Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia,
- **ISO 9001:2000** – Systemy zarządzania jakością. Wymagania,
- **ISO 9004:2000** – Systemy zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia

oraz wielu dodatkowych standardów i raportów technicznych, które dotyczą wybranych elementów zarządzania organizacją.

¹⁵ Skierniewski T.: 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, listopad 2009.

ISO 9000:2005 stanowi wprowadzenie do norm dotyczących zarządzania jakością. Opisano w niej podstawy systemów zarządzania jakością oraz zdefiniowano podstawowe terminy.

ISO 9001:2000 (niebawem ISO 9001:2008) zawiera wymagania co do systemu zarządzania jakością. Dzięki niej dąży się do zwiększenia zadowolenia petentów. Norma ta stanowi podstawę do przeprowadzenia audytu (zdolności urzędu do spełniania wymagań klientów, wymagań wynikających z przepisów prawnych oraz własnych wymagań urzędu) przez niezależne jednostki certyfikujące. Jest ona również podstawą audytów wewnętrznych (przeprowadzanych w ramach urzędu przez wyszkolonych audytorów wewnętrznych).

ISO 9004:2000 zawiera wytyczne dotyczące doskonalenia zarówno systemu zarządzania jakością, jak i doskonalenia urzędu. Celem normy jest zadowolenie nie tylko klientów urzędu, lecz także również pracowników.

Normy ISO serii 9000 to normy o charakterze organizacyjnym. Oddziałują na różne sfery funkcjonowania urzędu i pozwalają np. na uporządkowanie struktury organizacyjnej (w rozumieniu – uproszczenie, wyjście naprzeciw klientom – często spotykane biuro obsługi klienta/ludności na parterze, gdzie można załatwić większość spraw), aktualizację zakresów uprawnień i obowiązków, udrożnienie kanałów informacyjnych (komunikacja między pracownik-pracownik i pracownik-klient), udoskonalenie i udokumentowanie procesów.

Różnice CAF – ISO

Główna różnica między normą ISO 9001 a modelami doskonałości sprowadza się do faktu, że samoocena w ramach Modelu Doskonałości (EFQM czy CAF) to narzędzie wyraźnie zorientowane na wyniki. Można bowiem uznać organizację za efektywną tylko wtedy, gdy w długim okresie ma ona wyniki porównywalne do liderów. Badacze¹⁶ podkreślają wobec tego, że model CAF ma mało elementów wspólnych ze znormalizowanymi systemami zarządzania jakością. Typowa struktura normy ISO 9001 zawiera wytyczne dotyczące wymagań ogólnych i dokumentacyjnych, odpowiedzialności najwyższego kierownictwa, zarządzania zasobami, nadzorowania prac projektowych, produkcji i usług oraz analizy danych i przeprowadzenia działań korygujących i zapobiegawczych¹⁷.

¹⁶ Bugdol M.: op.cit., s. 36.

¹⁷ Broniewska G.: op.cit.

5. Wdrażanie zintegrowanych systemów zarządzania w polskiej administracji

W Polsce „Zarządzanie jakością w administracji publicznej” było przygotowane od 1998 roku. Wykorzystano w tym względzie rozwiązania opracowane i wykorzystywane z sukcesami w administracji samorządowej krajów Unii Europejskiej. W Polsce zadania dotyczące usprawniania struktur administracji i sposobów jej funkcjonowania są realizowane, jak do tej pory, w ramach kolejnych reform sektora publicznego.

Pierwszy certyfikat ISO 9002 dla jednostki administracji zdobył w listopadzie 1999 roku Urząd Miasta w Dzierżoniowie. Kilka miesięcy później Urząd Miejski w Kwidzynie otrzymał certyfikat ISO 9001 za wprowadzenie systemu zarządzania jakością usług. Celem tego systemu było dostosowanie organizacji pracy w urzędzie do potrzeb mieszkańców. W 2000 roku certyfikat potwierdzający wdrożenie systemu uzyskały: pierwszy powiat – powiat raciborski – oraz urzędy miejskie Sopotu, Bielska-Białej, Żor i Ostrowca. Biorąc przykład z tych jednostek, kolejne samorządy wdrażają system poprawy swojej pracy i oferowanych przez siebie usług.

Przy wykorzystaniu środków finansowych Unii Europejskiej w kraju są realizowane przedsięwzięcia, których celem jest wprowadzenie norm jakości w urzędach miejskich. Przykładem może być zrealizowany z sukcesem projekt „ISO dla Obszarów Metropolitalnych”. Był to projekt szkoleniowy wdrażający System Zarządzania Jakością według normy ISO 9000:2008, pozwalający na usprawnienia organizacyjne w pracy samorządów. Był on skierowany do 20 jednostek samorządu terytorialnego – 1100 pracowników urzędów gmin i powiatów – z województw: małopolskiego, łódzkiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego. Projekt był współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet V „Dobre rządzenie”, Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, Poddziałanie 5.2.1 „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki)¹⁸.

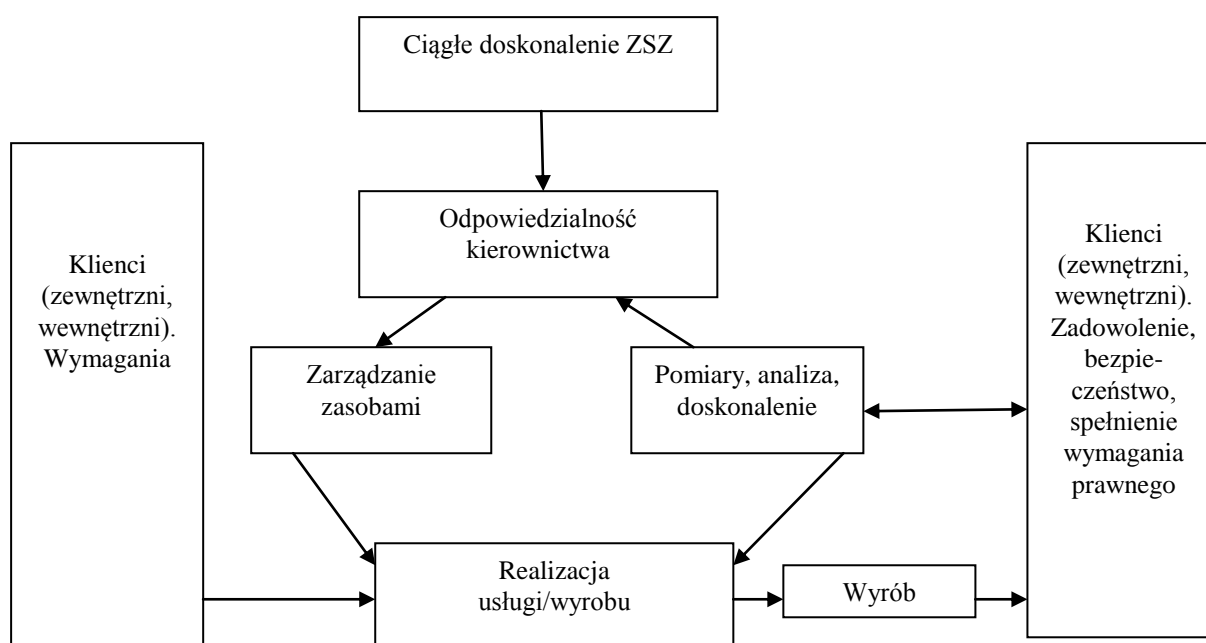
Kolejnym przykładem może być projekt „ISO 9001 w administracji samorządowej Polski Wschodniej”, który był skierowany do jednostek samorządu terytorialnego szczebla regionalnego i lokalnego województw Polski Wschodniej. W ramach projektu wsparciem zostały objęte 42 jednostki z województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego. Projekt był realizowany od 01.04.2009 roku do 30.10.2010 roku pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jego liderem był Euroregion Niemen, partnerami zaś – Stowarzyszenie Euroregion Bug oraz Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska. Wartość projektu wynosiła 2,3 mln zł¹⁹.

¹⁸ http://iso.zpp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=168&Itemid=110.

¹⁹ www.karpacki.pl/stowarzyszenie-karpaty/projekty-wlasne/iso.

Podsumowaniem rozważań odnośnie do zintegrowanych systemów zarządzania w administracji będzie przykład Urzędu Miasta Płocka, który ma Księgę Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ), będącą dokumentem opisującym ZSZ w Urzędzie Miasta Płocka, spełniającą wymagania norm PN-EN ISO 9001:2009, PN-EN ISO 14001:2005, OHSAS 18001:2007/ PN-N-18001:2004 oraz PN-ISO/IEC 27001:2007. Potwierdza to certyfikat nadany w 2012 roku przez Urząd Dozoru Technicznego (Jednostka Certyfikująca Systemy Zarządzania UDT-CERT).

Zintegrowany System Zarządzania w urzędzie miasta Płocka to zbiór wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziałujących elementów niezbędnych do zarządzania organizacją we wszystkich aspektach działalności. Schemat ZSZ został przedstawiony na rys. 2²⁰.



Rys. 2. Schemat ZSZ w Urzędzie miasta Płocka

Fig. 2. The scheme of Integrated Management Information System in the Town Office of Plock

Źródło: http://dane.plock.eu/ump//dane/przejrzysta/ksiega/ksiega_zsz.pdf.

6. Podsumowanie

W większości krajów europejskich dotychczasowy model administracji opartej na biurokratycznej racjonalności został zanegowany i zastąpiony przez model menadżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzującego się m.in. tym, że administracja jest

²⁰ http://dane.plock.eu/ump//dane/przejrzysta/ksiega/ksiega_zsz.pdf.

zorientowana na obywatela, następuje oddzielenie funkcji strategicznych od funkcji operacyjnych, przekazuje się wykonywanie usług publicznych konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji.

Współczesne pojmowanie jakości, czyli spełnianie uświadamianych i nieuświadamianych potrzeb, oczekiwań klientów, to nie tylko jakość świadczonych usług, lecz także jakość organizacji pracy w urzędzie i jakość zarządzania urzędem.

Twórcy norm ISO, programów regionalnych wdrażania jakości oraz modeli bardziej rozbudowanych i nastawionych na wyniki, czyli EFQM i CAF, starali się skonstruować je tak, aby systemy te stanowiły narzędzie zmiany sposobów działania urzędów, polepszenia obsługi interesanta i komunikowania się z nim, a w konsekwencji – wizerunku polskiej administracji. Stanowią jednocześnie zbiór dobrych praktyk, z którego urzędy administracji publicznej mogą wybierać rozwiązania przydatne w realiach ich funkcjonowania, i choć nie stanowią one panaceum na poprawę zarządzania urzędem, to ich formalny, uporządkowany charakter zachęca do wdrożeń.

Bibliografia

1. Boć J.: Prawo administracyjne. Kolonia, Wrocław 2000.
2. Broł R. (red.): Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1998.
3. Broniewska G.: Jakość usług i dobre praktyki w administracji publicznej. „Zarządzanie i Finanse”, nr 1, cz. 3, 2012.
4. Bugdol M.: Zarządzanie jakością w administracji publicznej. Uniwersytet Opolski, Opole 2001.
5. Bugdol M.: Zarządzanie jakością w urzędach administracji rządowej. Teoria i praktyka. Difin, Warszawa 2008.
6. Domański T.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy. Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
7. Filas J., Piszczek M., Stobnicka I.: Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury. ARK, Warszawa 1999.
8. Grzebyk M.: Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, z. 27, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2012.
9. Hauser J.: Zarządzanie publiczne. Scholar, Warszawa 2008.
10. Kieżun W.: Sprawne zarządzanie organizacją. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.

11. 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, listopad 2009.
12. Löffler E.: Defining Quality in Public Administration, Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe. NISPAcee Conference, Riga, Latvia 2002.
13. Matheson A.: Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi, [w:] Czaputowicz J. (red.): Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej. EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej. PWN, Warszawa 2008
14. Pietras-Goc B. (red.): Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym. Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2008.
15. Skierniewski T.: Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2008.
16. Skrzypek E., Suchodolski B.: Common Assessment Framework (CAF). „Problemy Jakości”, nr 3, 2010.
17. Skrzypek E.: Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Doświadczenia przedsiębiorstw. UMCS, Lublin 1994.
18. Sobczak A.: Koncepcja architektury systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie miastem. Art. w części VIII, Systemy informatyczne w procesach zarządzania. Politechnika Łódzka, Łódź 2005.
19. Stępień M.: Responsywna administracja publiczna. Adam Marszałek, Toruń 2008.
20. Szczerski K.: Porządki biurokratyczne. Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.
21. Toruński J.: Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie miasta. Zeszyty Naukowe, s. Administracja i Zarządzanie, z. 80, Akademia Podlaska, Siedlce 2009.
22. Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie Organizacji poprzez Samoocenę. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
23. http://dane.plock.eu/ump//dane/przejrzysta/ksiega/ksiega_zsz.pdf.
24. http://iso.zpp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=168&Itemid=110.
25. www.dobrepraktyki.pl.
26. www.efqm.org.
27. www.karpacki.pl/stowarzyszenie-karpaty/projekty-wlasne/iso.
28. www.umbrella.org.pl/baza/bdp.htm.

Abstract

In most European countries the existing administrative model, based on bureaucratic rationality, has been negated and replaced by the managerial model of public management, characterized by the fact, among others, that the administration is focused on a citizen. In this approach strategic functions are separated from operational functions and public services are submitted to competing organizations outside the administration.

Contemporary understanding of quality i.e. meeting unconscious and unaware needs, expectations of customers, it is not only the quality of the services provided, but also the quality of the work organization in the town office and the quality of town office management.

The creators of the ISO standards, regional programs of the quality implementation and more complex models focused on results i.e. EFQM and CAF tried to construct these systems as tools changing functioning of town offices, improving suppliant services and communication with it and as a consequence - the effigy of Polish administration. They also represent a set of best practices from which public administration offices can choose useful solutions in the realities of their activity.