

Małgorzata Wysocka
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

SYSTEM ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE URZĘDU GMINY POLKOWICE

1. Wstęp

W 1989 r. dokonana się w Polsce transformacja systemowo-ustrojowa. Diamentalnie zmieniała ona sposób postrzegania zjawisk ekonomicznych, społecznych i gospodarczych. Zmiany te przyczyniły się do powstania podmiotów, które były w stanie wykorzystać wszelkie nowe możliwości, jakie dała reforma samorządowa. W połowie 1998 r. uchwalono ustawy wprowadzające trójstopniowy podział terytorialny państwa. Zasadniczymi jednostkami tego podziału – od stycznia 1999 r. – stały się gminy, powiaty i województwa. Gminy, jako najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego, są najbliższe przeciętnemu obywatelowi. W rozumieniu Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zadaniem gminy jest przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W związku z tym jest ważne, na jakim poziomie potrzeby te powinny być realizowane oraz czy jakość wykonywanych przez gminę zadań może być na tyle wysoka, by w pełni zaspokajać oczekiwania jej mieszkańców.

Temat zarządzania jakością w administracji samorządowej do niedawna był marginalizowany. Nie przywiązywano uwagi do poziomu usług świadczonych przez jednostki samorządowe. Nie dostrzegano potrzeby zmian, jakie musiały zaistnieć, by obszar ten zaczął funkcjonować zgodnie z oczekiwaniami obywateli. W związku z tym temat zarządzania jakością w administracji samorządowej nie był szeroko opisywany w literaturze przedmiotu, a nieliczne publikacje nie wyczerpują tematu. Zainteresowanie tą problematyką jest jednak duże. W prasie fachowej coraz częściej można odnaleźć artykułu opisujące praktyczne zastosowanie, proces

wdrażania, zalety oraz wady wielu systemów zarządzania jakością w różnego typu jednostkach administracji rządowej i samorządowej.

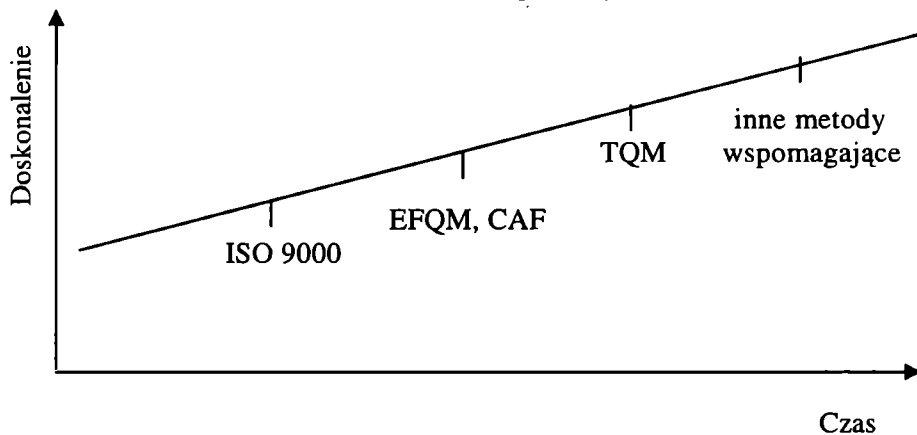
2. Przegląd systemów i metod zarządzania jakością w administracji publicznej

Wśród wielu modeli, systemów i metod wspomagających zarządzanie jakością wykorzystywanych w administracji publicznej można wyróżnić kilka podstawowych, które są wdrażane najczęściej. Wymienić tu można przede wszystkim:

1. ISO 9000 – międzynarodowa norma systemów jakości,
2. EFQM – model doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością,
3. CAF – powszechny model oceny administracji publicznej UE,
4. TQM – kompleksowe zarządzanie jakością,
5. Inne metody wspomagające zarządzanie jakością.

Nie istnieje określona kolejność ich wdrażania. Systemy te są alternatywnymi ujęciami zarządzania jakością. Jednak przyjmuje się, że normy ISO serii 9000 są wstępem racjonalizującym zarządzanie, rozwinięciem zaś są modele oparte na zasadach kompleksowego zarządzania jakością.

Przykładową drogę ciągłego doskonalenia pokazuje rys. 1.



Rys. 1. Przykładowa droga wdrażania systemów zarządzania jakością

Źródło: opracowanie własne.

Wdrażanie systemów zarządzania jakością w administracji publicznej rozpoczęło się po uzyskaniu przez kanadyjskie miasto Saint-Augustine de Desmonres w 1995 r. pierwszego na świecie certyfikatu ISO 9001. Od tego momentu zainteresowanie wdrażaniem systemów zarządzania jakością według norm ISO w admini-

stracji wciąż wzrasta. Największe doświadczenia w tej dziedzinie mają takie kraje europejskie, jak: Wielka Brytania, Holandia, Belgia czy Szwecja.

International Standard Organisation (ISO) to międzynarodowa organizacja pozarządowa z siedzibą w Genewie, zrzeszająca ponad 100 państw, w tym Polskę. Normy serii ISO stanowią podstawę do opracowania, wdrożenia i certyfikacji systemów zarządzania jakością ISO. Z wielu wydanych przez tę organizację norm pewna grupa dotyczy problematyki jakości. Pierwsza edycja norm ISO serii 9000 została wydana w 1987 r. Celem organizacji jest tworzenie i promowanie międzynarodowych standardów w różnych dziedzinach: działalności naukowej, technicznej i ekonomicznej. Standardy wypracowane przez ISO są publikowane jako IS – International Standards, a następnie adaptowane i wprowadzane przez krajowe organy normalizacyjne (w przypadku Polski jest to Polski Komitet Normalizacyjny). Wymagania przez nią stawiane dotyczą m.in. dokumentacji, administracji, planowania, komunikacji wewnętrznej, zarządzania personelem, jego szkolenia oraz warunków pracy. Typowy czas potrzebny na przystosowanie jednostki do wdrożenia normy ISO 9000 to najczęściej od 9 do 15 miesięcy. Zależy on od wielu czynników, m.in.: zaangażowania i dyspozycyjności pracowników budujących system oraz od wielkość urzędu. Certyfikat, który otrzymuje firma lub samorząd, jest przyznawany na 3 lata. Później może być odnowiony. Znormalizowany system zapewniania jakości obejmuje obecnie wiele krajów, a ogólną liczbę wydanych certyfikatów szacuje się na ponad 100 000 [1, s. 24]. W 2000 r. opublikowano normę ISO serii 9000:2000. Weszła ona w życie 1 stycznia 2001 r. i zastąpiła trzy dotychczasowe ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003. W urzędach samorządu terytorialnego jest wdrażana norma ISO 9001:2001.

Należy również wspomnieć, że odrębne normy ISO dotyczą systemu zarządzania ochroną środowiska, a mianowicie norma ISO 14000 (powstała w 1996 r.). Celem opracowania ISO 14000 było zdefiniowanie podstawowych wymagań w odniesieniu do systemu zarządzania środowiskowego. Normy te mają stanowić instrument wspomagający świadome oddziaływanie ekologiczne przedsiębiorstwa lub samorządów z korzyścią dla środowiska.

Inną metodę zaproponowała Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management – EFQM). Jest to organizacja typu *non-profit*, założona w 1988 r. przez 14 dużych przedsiębiorstw europejskich (m.in. Bosch, Nestle, Philips, Olivetti, Renault, Fiat). Jej siedziba znajduje się w Brukseli. Misją EFQM jest stymulowanie i wspieranie działań służących osiągnięciu trwałej doskonałości w Europie oraz tworzeniu wizji świata, w którym przodują organizacje europejskie. Od początku swojego istnienia EFQM dążyła do stworzenia systemu nagród dla najlepszych europejskich organizacji, promującego organizacje najlepsze i upowszechniającego najlepsze praktyki wśród innych. Pierwsze takie nagrody przyznane zostały w roku 1991 i od tego czasu przyznawane są corocznie.

Model doskonałości EFQM w sektorze publicznym można stosować do wielu różnych celów: do samooceny organizacji, benchmarkingu oraz jako podstawę przy ubie-

ganiu się o Europejską Nagrodę Jakości (The European Quality Award) przyznawaną od 1996 r. m.in. w kategorii organizacji sektora publicznego. Ten model najwcześniej zaczęły stosować w procesie samooceny jednostki administracji publicznej z Wielkiej Brytanii. Liczba tych jednostek znacznie wzrosła od 1996 r., kiedy to rząd brytyjski rozpoczął projekt benchmarkingowy w sektorze publicznym (The Public Sector Benchmarking Project), oparty na zastosowaniu modelu EFQM [3, s. 50-52].

Od początku istnienia modelu EFQM trwały próby jego przystosowania do administracji publicznej poprzez interpretację poszczególnych kryteriów i szczegółowe wyjaśnienia, gdyż model został stworzony pierwotnie dla organizacji biznesowych. Ten sposób doprowadził do powstania narzędzia samooceny przeznaczonego specjalnie dla administracji publicznej – powszechnego modelu oceny CAF.

Model CAF (Common Assessment Framework) jest rezultatem współpracy prowadzonej od 1998 r. przez kraje Unii Europejskiej. W 1998 r. dyrektorzy generalni administracji publicznej krajów Unii utworzyli Grupę Sterującą, która nadzorowała prace nad opracowaniem modelu CAF. Podstawowa koncepcja CAF została opracowana w wyniku prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych Speyer Academy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht. Model CAF ma pomóc organizacjom administracji publicznej krajów Unii w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością oraz w zdiagnozowaniu stanu systemu zarządzania. Model ma służyć jako proste i łatwe w użyciu narzędzie analityczne, odpowiednie do dokonywania samooceny organizacji administracji publicznej w całej Europie. Pełni on również funkcję narzędzia wspierającego międzynarodową współpracę i wymianę doświadczeń oraz punktu wyjściowego do pomiaru i prowadzenia porównań między organizacjami administracji publicznej. Zasady i struktura modelu CAF opierają się na modelu doskonałości EFQM [4].

TQM (Total Quality Management), w odróżnieniu od wyżej wymienionych systemów, jest swoistego rodzaju koncepcją zarządzania. Najważniejszym elementem jest w niej człowiek współpracujący z innymi ludźmi, działający zespołowo w celu osiągnięcia sukcesu. Kompleksowe zarządzanie jakością (TQM) jest koncepcją zarządzania ukierunkowaną na zaspokajanie potrzeb i oczekiwań klientów poprzez zaangażowanie wszystkich pracowników w realizację strategii organizacji oraz w proces ciągłego doskonalenia. Wdrażanie kompleksowego zarządzania jakością wiąże się z przyjęciem podstawowych zasad oraz zastosowaniem technik i narzędzi TQM. Pierwotna koncepcja TQM powstała w latach pięćdziesiątych w wyniku współpracy amerykańskich ekspertów W. E. Deminga i J. Jurana ze Związkiem Japońskich Naukowców i Inżynierów. Zakładała ona stosowanie w działaniach idei kompleksowej, totalnej jakości wypracowanej przez wszystkich pracowników firmy, co w efekcie miało dać zwiększenie efektywności, elastyczności i konkurencyjności. Metody TQM zapoczątkowane w Japonii pozwoliły japońskim przedsiębiorstwom zdobyć opinię najlepszych jakościowo wytwórców na świecie. Metody

te stały się zasadniczym elementem zarządzania w rozwiniętych ekonomicznie krajach świata, przynosząc firmom wymierne korzyści biznesowe. TQM nie jest opisanym, zadeklarowanym i udokumentowanym systemem zarządzania. Jest sposobem wykorzystania wszystkich uzdolnień i cech człowieka pracującego – dawcy – do spełnienia wymagań jakościowych i trwałego zadowolenia klientów wewnętrznych i zewnętrznych, czyli biorców [2, s. 450, 453].

Jest również wiele metod wspomagających zarządzanie jakością, doskonalących jakość usług w przedsiębiorstwach i w administracji publicznej. Są nimi m.in.: reengineering, benchmarking, programy Charter Mark i Best Value, outsourcing, techniki informatyczne oraz wiele innych.

3. Cechy gminy Polkowice istotne z punktu widzenia systemu zarządzania jakością w UG Polkowice

Gmina Polkowice leży w centrum Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego, na obszarze trzech charakterystycznych regionów: Wzgórz Dalkowskich, Doliny Szprotawy i Wysoczyzny Lubińsko-Chocianowskiej. Miasto ma przeszło 22 000 mieszkańców. Do jednostek pomocniczych gminy zalicza się 15 sołectw, zamieszkałych przez 25 700 osób. Gmina zajmuje powierzchnię 158,8 km² (15 877 ha). Odkrycie po drugiej wojnie światowej na terenie Polkowic złóż rudy miedzi przyczyniło się do dynamicznego rozwoju miasta i zmiany jego charakteru na górniczo-przemysłowy. Oprócz rudy miedzi, wraz z towarzyszącymi jej domieszkami srebra, ołowiu, niklu, kobaltu i molibdenu, stwierdzono tu również obecność – dotychczas nie eksploatowanych – bardzo dużych pokładów soli kamiennej. Obecnie główne gałęzie przemysłu to:

- przemysł wydobywczy,
- przemysł motoryzacyjny,
- przemysł budowlany,
- przemysł budowniczy,
- handel i usługi.

Kierunki i tempo rozwoju demograficznego gminy Polkowice mają ważny wpływ na przebieg procesów zarówno społecznych, jak i gospodarczych. Określają bowiem w istotny sposób obecne oraz przyszłe zapotrzebowanie na usługi komunalne, systemu infrastruktury społecznej, stopień aktywności zawodowej itp.

Zmiany struktury potencjału demograficznego gminy Polkowice w ciągu ostatnich lat są pokazane w tab. 1-2.

Dane zaprezentowane w tab. 1 pokazują, że liczba ludności w gminie Polkowice, począwszy od roku 1994, sukcesywnie wzrasta. Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym spada, a w wieku poprodukcyjnym rośnie – świadczy to o widocznym starzeniu się społeczności gminy. Pozytywnym zjawiskiem jest niewielki, lecz stały wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym.

Tabela 2 przedstawia ruch naturalny ludności zamieszkującej w gminie w latach 1990-2003. Informacje w niej zawarte wskazują, iż po fali napływu ludności do gminy

w latach 1995-1999 obecnie następuje jej odpływ (2000-2003). Malejący przyrost naturalny potwierdza wnioski wyciągnięte z danych zawartych w tab. 1 dowodzące, iż społeczność gminy Polkowice się starzeje.

Tabela 1. Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym gminy Polkowice w latach 1994-2003

Lata	Ogółem	W wieku						Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym
		przedprodukcyjnym		produkcyjnym		poprodukcyjnym		
		w liczbach bezwzględnych	w odsetkach	w liczbach bezwzględnych	w odsetkach	w liczbach bezwzględnych	w odsetkach	
1994	25 253	7650	30,3 %	16 197	64,1 %	1406	5,6 %	55,9
1995	25 581	7606	29,7 %	16 469	64,4 %	1506	5,9 %	55,3
1996	25 931	7611	29,4 %	16 740	64,6 %	1580	6,1 %	54,9
1997	26 135	7467	28,6 %	17 006	65,1 %	1662	6,4 %	53,7
1998	26 528	7422	28,0 %	17 324	65,3 %	1782	6,7 %	53,1
1999	26 564	7212	27,1 %	17 496	65,9 %	1856	7,0 %	51,8
2000	26 705	7046	26,4 %	17 688	66,2 %	1971	7,4 %	50,1
2001	26 782	6878	25,7 %	17 818	66,5 %	2086	7,8 %	50,3
2002	26 776	6669	25,0 %	17 947	65,0 %	2160	8,0 %	49,2
2003*	25 756							

* Pierwsze półrocze 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Statystycznego w Jeleniej Górze oraz z Urzędu Gminy Polkowice.

Tabela 2. Ruch naturalny ludności zamieszkującej gminę Polkowice w latach 1990-2003

Lata	Małżeństwa	Urodzenia	Zgony	Przyrost naturalny		Migracje		
		w liczbach bezwzględnych		na 1000 ludności	napływ	odpływ	saldo migracji	
1990	209	397	138	259	10,6	432	563	-131
1991	228	385	131	254	10,4	328	374	-46
1992	194	407	134	273	10,9	474	437	37
1993	170	387	131	256	10,3	414	352	62
1994	178	367	144	223	8,8	359	474	-115
1995	174	356	137	219	8,6	500	430	70
1996	188	376	141	235	9,7	544	486	58
1997	167	316	129	187	7,1	484	419	65
1998	167	336	137	199	7,5	632	338	294
1999	184	285	168	117	4,4	462	397	65
2000	178	297	133	164	6,1	363	391	-28
2001	160	306	170	136	5,1	325	380	-55
2002	157	270	155	115	4,5	340	427	-87
2003*	43	130	71	59	2,3	158	222	-79

* Pierwsze półrocze 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Statystycznego w Jeleniej Górze oraz z Urzędu Gminy Polkowice.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące demografii, należałoby tak dostosować strukturę organizacyjną gminy, kompetencje poszczególnych jej wydziałów oraz usługi uży-

teczności publicznej świadczone przez urząd gminy, by były one adekwatne do potrzeb i oczekiwań jej mieszkańców. Wzrost liczby ludności w gminie spowoduje zwiększenie liczby i zakresu spraw załatwianych w urzędzie. Szczególnie należałoby uwzględnić osoby w wieku produkcyjnym, gdyż ich odsetek w gminie jest największy.

Do sfery podstawowych usług użyteczności publicznej świadczonych przez gminę Polkowice należą:

1. Ujęcie i dystrybucja wody pitnej.
2. Sieć kanalizacyjna.
3. Oczyszczanie ścieków.
4. Zbiórka i transport komunalnych odpadów stałych.
5. Selekcja odpadów.
6. Utylizacja komunalnych odpadów stałych.
7. Utylizacja odpadów w celu ponownego wykorzystania energii.
8. Unieszkodliwianie odpadów specjalnych i szpitalnych.
9. Zarządzanie publicznym wysypiskiem śmieci.
10. Produkcja energii elektrycznej.
11. Dystrybucja energii elektrycznej.
12. Zarządzanie usługami oświetlenia publicznego.
13. Produkcja energii ze źródeł alternatywnych.
14. Dystrybucja gazu.
15. Produkcja i dostarczanie ciepła.
16. Publiczny transport miejski.
17. Drogi gminne (układ komunikacyjny).
18. Uzbrojenie terenów pod zabudowę.
19. Uzbrojenie terenów przeznaczonych na cele handlowe.
20. Uzbrojenie terenów na cele mieszkaniowe.
21. Budownictwo mieszkaniowe.
22. Oświata.
23. Opieka społeczna.
24. Służba zdrowia.
25. Obiekty kulturalne i sportowe.
26. Tereny zielone i rekreacyjne.

Poziom dochodów gminy Polkowice kształtuje się w ciągu ostatnich lat na stosunkowo wysokim poziomie. Jest to rezultatem skutecznego i racjonalnego zarządzania gminą. Biorąc pod uwagę średnie dochody gmin w kraju, można uznać, że dochody gminy Polkowice należą do jednych z najwyższych w Polsce. Dochód gminy na jednego mieszkańca w roku 2004 r. osiągnął poziom ok. 3028 zł. Efektywne zarządzanie gminą, racjonalne gospodarowanie jej finansami, perspektywiczne myślenie władz lokalnych oraz poszukiwanie alternatywnych dla przemysłu miedziowego gałęzi przemysłu spowodowały przyrwył liczących się inwestorów krajowych i zagranicznych. Był to jeden z decydujących czynników, który sprawił tak znaczny napływ środków finansowych do

budżetu gminy. Inwestorzy napotkali tu przyjazne władze wychodzące naprzeciw ich potrzebom i oczekiwaniom. W 1997 r. powstała w Polkowicach Podstrefa Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Tereny objęte strefą charakteryzują się doskonałą, najnowocześniejszą infrastrukturą techniczną. Inwestorzy lokujący swoje przedsiębiorstwa na terenie strefy mogą liczyć na szeroko zakrojoną pomoc, ulgi i zwolnienia podatkowe. Powierzchnia całkowita terenów położonych w LSSE Podstrefie Polkowice liczy 91 ha. Właścicielem jest spółka zarządzająca LSSE. Główni inwestorzy w Podstrefie Polkowickiej-Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej to m.in.:

1. Amerykańsko-Kanadyjski Koncern Royal Europa: produkcja elementów prefabrykowanych do budowy domów.
2. Volkswagen Motor Polska: produkcja silników diesla z wtryskiem.
3. Sitach: produkcja siedzeń samochodowych i akcesoriów samochodowych.
4. CCC: produkcja i dystrybucja obuwia i elementów pochodnych.
5. Ruda Trading International: usługi.

Na 3805 osób zatrudnionych w strefie 2725 pracuje w Polkowicach. Gmina Polkowice, współpracując z Volkswagen Motor Polska i Sitach, zamierza również utworzyć na swoim terenie regionalny park przemysłowo-technologiczny (RPPT). Powstanie RPPT będzie sprzyjać rozwojowi gospodarczemu Dolnego Śląska, jego konkurencyjności, tworzeniu nowych miejsc pracy dla mieszkańców całego regionu. Spowoduje również intensywny rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, głównie w dziedzinie handlu i usług. Utworzenie parku w Polkowicach jest kolejnym działaniem zmierzającym do rozwoju alternatywnych gałęzi przemysłu w stosunku do przemysłu miedziowego, tj. kopalni KGHM „Polska Miedź” SA, Zakładów Górniczych „Polkowice-Sierszowice”, Zakładów Górniczych „Rudna” i w części terenu gminy – Zakładu Górniczego „Lubin” oraz powiązanych z nimi kapitałowo podmiotów gospodarczych. RPPT ograniczy w znacznym stopniu podstawowe zagrożenie, jakim jest monokultura tego rodzaju przemysłu. Dzięki wielu inwestycjom i zaangażowaniu władz lokalnych stopa bezrobocia należy do jednych z najniższych w kraju, w skali powiatu wynosi ok.11-12%.

4. Przesłanki wdrożenia systemu zarządzania jakością w Urzędzie Gminy Polkowice

Władze gminy Polkowice, biorąc pod uwagę liczbę i wielkość podmiotów gospodarczych występujących na terenie gminy, jej potencjał rozwoju oraz jakość życia mieszkańców, podjęły decyzję o rozpoczęciu procesu wdrażania systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001.

Wdrażanie ISO 9001:2001 jest procesem trudnym, złożonym oraz kosztownym. Okres wdrażania nie jest jednakowy dla wszystkich jednostek i zależy od indywidualnych cech instytucji oraz stopnia zaangażowania jej pracowników. Inicjatorem rozpo-

częcia działań związanych z wdrażaniem systemu zarządzania był burmistrz gminy Polkowice. Przed podjęciem takiej decyzji musiał on przeanalizować dochodów i wydatki budżetowe z kilku ostatnich lat oraz dokonać prognozy dochody i wydatków na lata kolejne, tak aby móc przewidzieć, czy jego jednostkę będzie stać na wdrożenie systemu zarządzania.

Gmina Polkowice, dysponując znacznymi środkami finansowymi, mogła rozpocząć starania o wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001 w urzędzie gminy. Wśród wielu powodów, dla których władze gminy Polkowice zdecydowały się na wdrożenie systemu zarządzania jakością, była chęć osiągnięcia wymiernych korzyści:

- zadowolenie społeczności lokalnej z usług świadczonych przez urząd gminy,
- wzrost zaufania do urzędników,
- uzyskanie wyższej sprawności funkcjonowania urzędu,
- wzrost motywacji pracowników do samodoskonalenia i współodpowiedzialność za efekty pracy urzędu gminy,
- poprawa wizerunku gminy i jej promocja.

Efekty, które spodziewano się uzyskać po wdrożeniu systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001:2001, miały poprawić organizację pracy i funkcjonowanie urzędu, a przez to spowodować:

- wzrost wydajności pracy przez dobre jej wykonywanie za pierwszym razem,
- skrócenie czasu trwania i oczekiwania klienta wewnętrznego i zewnętrznego na wykonanie usługi,
- szybszy obieg informacji i przekazywania decyzji w urzędzie,
- wzrost wiarygodności i aktualności otrzymywanych i wykorzystywanych informacji,
- łatwiejszy dostęp, lepszą ochronę, warunki przechowywania i nadzór nad dokumentacją,
- wyeliminowanie zbędnych działań, dokumentów, zapisów i informacji oraz decyzji,
- poprawę komunikacji i osobistych relacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym,
- poprawę wewnętrznej atmosfery w urzędzie,
- poprawę wyposażenia technicznego, biurowego i warunków pracy urzędników,
- przełamanie barier stereotypów zachowań w relacjach urzędnik-interesant,
- lepszą identyfikacją i zrozumienie oczekiwań oraz nieuświadomionych potrzeb klientów zewnętrznych i wewnętrznych.

Urząd Gminy Polkowice otrzymał 3 czerwca 2002 r. certyfikat jakości ISO 9001:2001.

5. Ocena funkcjonowania systemu zarządzania jakością w Urzędzie Gminy Polkowice

Obywatel, klient urzędu i podatnik, z którego kieszeni z roku na rok przeznaczają się coraz większe kwoty na utrzymanie administracji państwowej, powinien mieć możli-

wość wyrażenia opinii na temat pracy urzędów i urzędników oraz możliwości wpływu na poziom realizowanych przez urzędy usług.

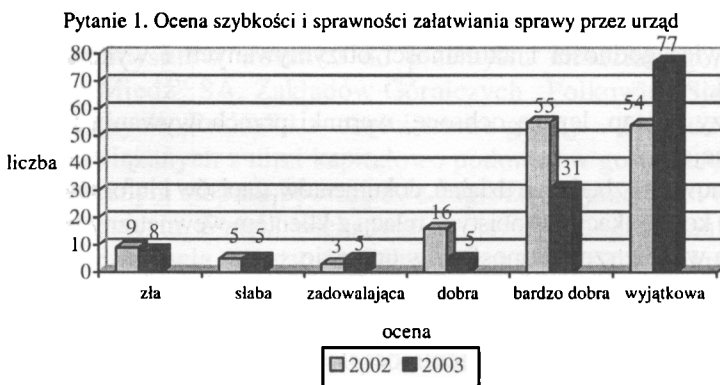
Urząd Gminy Polkowice umożliwił swoim klientom zewnętrznym oraz wewnętrznym wypowiedzenie się na temat pracy urzędu po wdrożeniu systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001. Badania takie są wymogiem normy i mają służyć eliminacji źle funkcjonujących procedur oraz ciągłej poprawie jakości świadczonych usług.

Od momentu rozpoczęcia wdrażania systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001 w Urzędzie Gminy w Polkowicach przeprowadzono dwa badania ankietowe w latach 2002 i 2003. Miały one na celu uzyskanie odpowiedzi od klientów zewnętrznych na temat funkcjonowania urzędu. Osoby, które wzięły udział w ankiecie, zostały poproszone o ocenę:

1. Szybkości i sprawności załatwienia sprawy przez urząd.
2. Kultury osobistej i uprzejmości obsługującego pracownika.
3. Wiedzy fachowej pracowników.
4. Sposobu informowania interesantów.
5. Terminowości załatwienia sprawy.
6. Przystosowania urzędu do obsługi osób starszych i niepełnosprawnych.

Każde pytanie było oceniane w skali od 0 do 5, gdzie: 0 oznaczało ocenę złą, 1 – słabą, 2 – zadowalającą, 3 – dobrą, 4 – bardzo dobrą, a 5 – wyjątkową.

Rysunki 2-3 przedstawiają porównanie wyników badań ankietowych z lat 2002-2003.

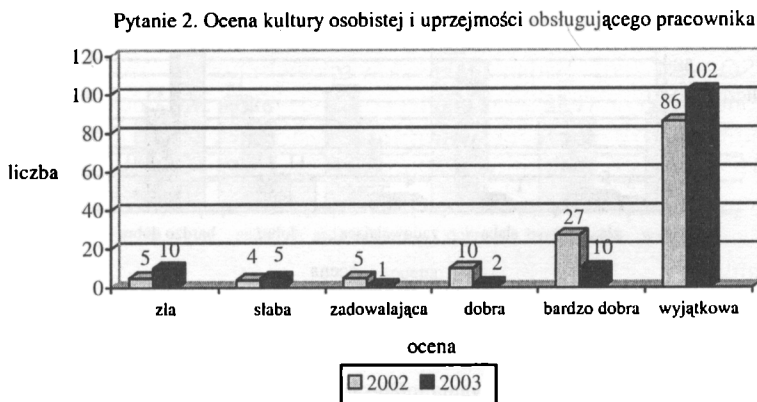


Rys. 2. Ocena szybkości i sprawności załatwienia sprawy przez urząd – porównanie w latach 2002-2003.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Polkowice.

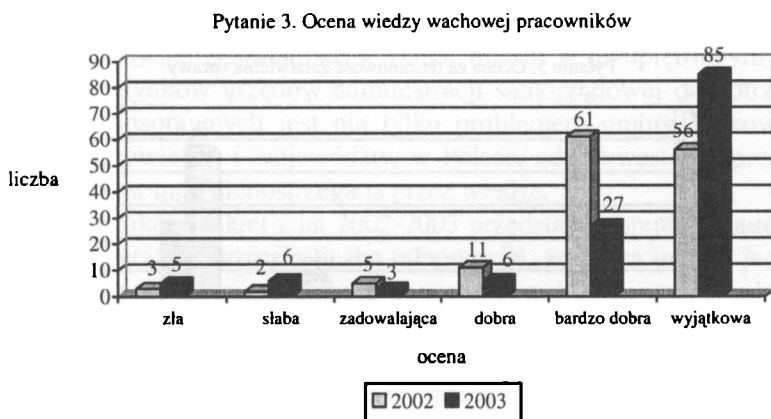
Z porównania dotyczącego szybkości i sprawności załatwienia spraw w urzędzie przez klientów w latach 2002 i 2003 wynika, iż w roku 2003 wzrosła liczba ocen wyjątkowych, a nieznacznie zmniejszyła się liczba ocen złych. Jednak wyraż-

nie więcej osób ankietowanych w roku 2002 uważało, że załatwianie spraw w urzędzie jest na poziomie dobrym czy bardzo dobrym.



Rys. 3. Ocena kultury osobistej i uprzejmości obsługującego pracownika – porównanie w latach 2002-2003

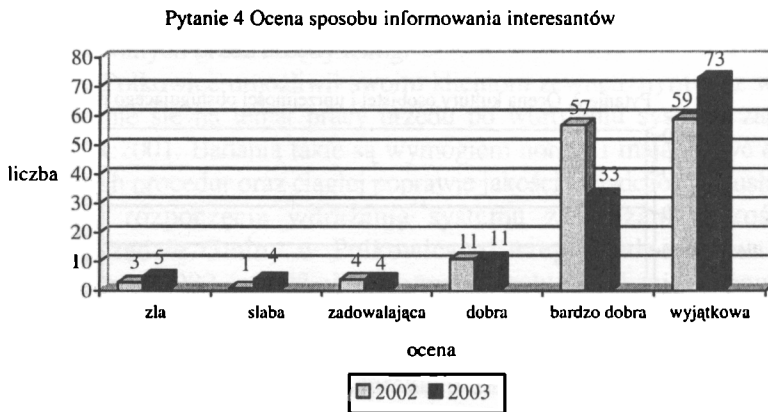
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Polkowice.



Rys. 4. Ocena wiedzy fachowej pracowników – porównanie w latach 2002-2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Polkowice.

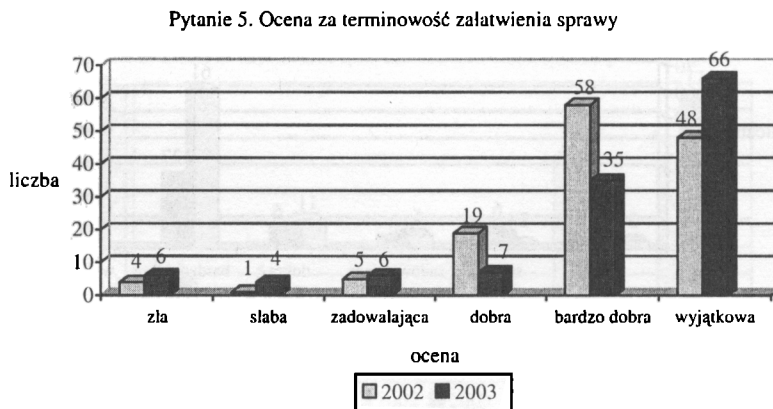
Kultura osobista oraz fachowa wiedza pracowników i sposób informowania klientów zostały ocenione jako wyjątkowe znacznie częściej w roku 2003 niż w 2002. Jednocześnie liczba ocen złych i słabych w roku 2003 zmniejszyła się. Może mieć to związek z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników urzędu oraz ze szkoleniami i doszkadzaniem we własnym zakresie.



Rys. 5. Ocena sposobu informowania interesantów – porównanie w latach 2002- 2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Polkowice.

Sposób informowania interesantów został oceniony jako wyjątkowy znacznie wyżej w roku 2003 niż w 2002. Jednak prawie niezauważalnie wzrosła również liczba ocen złych i słabych.

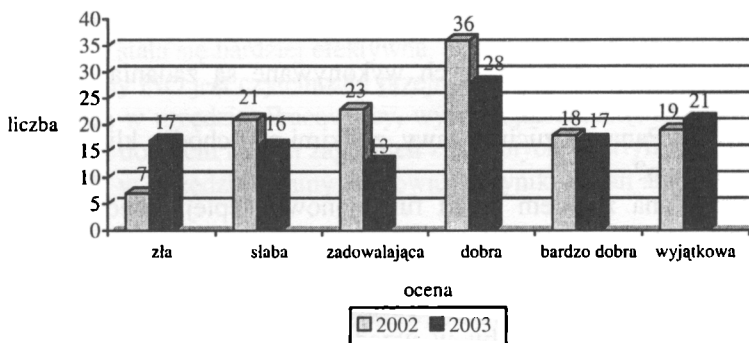


Rys. 6. Ocena za terminowość załatwienia sprawy – porównanie w latach 2002- 2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Polkowice.

W roku 2003 terminowość załatwienia spraw w urzędzie jako wyjątkową uznało 66 osób poddanych ankiecie. Jest to o prawie ¼ więcej takich ocen niż w roku ubiegłym. W prawie niezauważalnym stopniu wzrosła również liczba odpowiedzi oceniających terminowość na poziomie złym czy słabym.

Pytanie 6. Ocena przystosowania urzędu do obsługi osób starszych i niepełnosprawnych.



Rys. 7. Ocena przystosowania urzędu do obsługi osób starszych i niepełnosprawnych – porównanie w latach 2002-2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Polkowice.

Najgorzej oceniono, zarówno w roku 2002, jak i w 2003, przystosowanie urzędu do obsługi osób starszych i niepełnosprawnych. W roku 2003 odnotowano ponaddwukrotny wzrost liczby ocen złych oraz znaczący spadek liczby ocen dobrych. Urząd Gminy Polkowice znajduje się w rynku miasta w dwupiętrowym ratuszu. Przystosowanie budynków urzędów administracji samorządowej do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych jest nie tylko problemem gminy Polkowice, ale większości gmin, powiatów i województw w Polsce, gdyż kwestia ta przez wiele lat była marginalizowana i niedostrzegana przez władze.

Zestawienie wyników ankiet z lat 2002-2003 przedstawia opinię klientów urzędu z dwóch lat. Wyraźnie wzrosła liczba odpowiedzi, że praca urzędu jest wyjątkowa. Wniosek z tego, że mieszkańcy gminy – główni klienci urzędu zdają sobie sprawę z wysokiego poziomu świadczonych w urzędzie usług, zauważają także, iż z roku na rok jest ona coraz lepsza. Liczba osób oceniających pracę urzędu jako złą, słabą lub zadowalającą kształtuje się w badanym okresie na podobnym poziomie lub nieznacznie wzrasta. Oceny takie mogą świadczyć o tym, że klienci zewnętrzni zauważają i doceniają wdrożenie systemu zarządzania jakością w urzędzie, który to system przyczynił się – ich zdaniem – do poprawy funkcjonowania urzędu. Jedynie niewielki procent ankietowanych uważa, iż urząd pracuje na złym i niezadowolającym poziomie.

W marcu 2004 r. pracownicy Urzędu Gminy Polkowice zostali poddani zewnętrznym badaniom ankietowym. W ankiecie umieszczono następujące pytania:

1. Czy wdrożenie ISO usprawniło Pani/Pana zdaniem pracę urzędu?
2. Czy uległa zmianie liczba skarg i reklamacji ze strony klientów urzędu?
3. Czy czas obsługi klienta indywidualnego się skrócił?

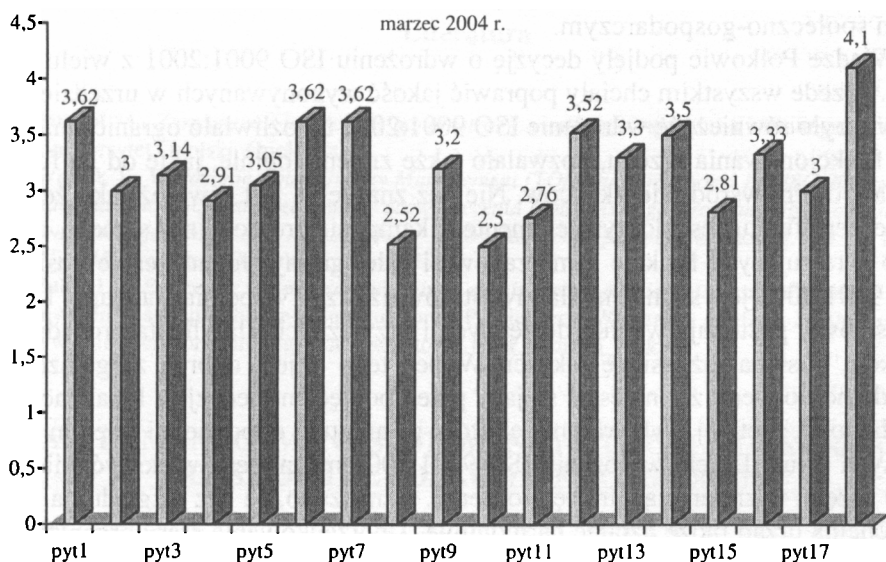
4. Czy klienci stawiają pracownikom urzędu większe wymagania, bo wiedzą, że w urzędzie funkcjonuje ISO?
5. Czy Pani /Pana zdaniem polepszyła się wymiana informacji między wydziałami?
6. Czy procedury, według których wykonywane są zadania, są wystarczająco przejrzyste i zrozumiałe?
7. Czy w Pani/Pana odczuciu sprawy, z jakimi przychodzą klienci, są załatwiane kompleksowo?
8. Czy Pani/Pana zdaniem urząd funkcjonował lepiej przed wdrożeniem SZJ ISO9001:2001?
9. Czy wdrożenie ISO wpłynęło Pani/Pana zdaniem na relacje między współpracownikami oraz kierownictwem urzędu?
10. Czy chciałaby Pani/Pan, by w urzędzie wdrażano kolejne SZJ, np. TQM, Model EFQM, Model CAF, ISO14000?
11. Czy Pani/Pana zdaniem wzrosła efektywność pracy w urzędzie?
12. Czy uważa Pani/Pan, iż wdrożenie ISO w urzędzie wpływa na zainteresowanie gminą przez inwestorów?
13. Czy odczuwa Pani /Pan zwiększenie wiarygodności urzędu wśród klientów zewnętrznych?
14. Czy po wdrożeniu SZJ liczba popełnianych błędów się zmniejszyła?
15. Czy po wdrożeniu ISO odczuwa Pani/Pan większą satysfakcję z wykonywanej pracy?
16. Czy norma ISO wdrożona w urzędzie umożliwiła lepszą identyfikację zadań i kompetencji?
17. Czy odpowiedzialność poszczególnych pracowników urzędu za wykonywane zadania i obowiązki jest po wdrożeniu ISO bardziej przejrzysta?
18. Czy to dobrze Pani/Pana zdaniem, że urząd ma ISO 9001:2001?

Na pytania należało odpowiadać, kierując się subiektywną oceną, po porównaniu okresu przed wdrożeniem i po wdrożeniu ISO 9001:2001 w urzędzie. Jako sposób oceny wykorzystano format Likerta¹, tzn. odpowiadający pracownicy wpisywali w odpowiednie pola cyfry 1, 2, 3, 4 lub 5. Oznaczały one odpowiednio: **1** – stanowczo nie, **2** – nie, **3** – nie mam zdania, **4** – tak, **5** – stanowczo tak. Pytania w ankiecie zostały sformułowane w taki sposób, by pracownicy Urzędu Gminy Polkowice mogli przedstawić swoje zdanie dotyczące ogółu zjawisk związanych z wdrożeniem normy ISO 9001:2001. Umożliwiały one przede wszystkim zaprezentowanie opinii pracowników na temat funkcjonowania Urzędu Gminy Polkowice przed wdrożeniem i po wdrożeniu normy ISO. Ankieta miała na celu wyszczególnienie zagadnień wyjątkowo istotnych z

¹ R.A. Likert (1093-1981), amerykański teoretyk organizacji, opracował format odpowiedzi, w którym skala reprezentuje dwubiegunowe kontinuum. Jeden z końców przedstawia całkowicie negatywne postrzeżenie danego zjawiska, podczas gdy drugi koniec odpowiada całkowicie pozytywnemu postrzeżeniu zjawiska przez ankietowanego. Format ten charakteryzuje się dużą rzetelnością statystyczną.

punktu widzenia systemu zarządzania. Głównym celem przeprowadzenia ankiety było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001 poprawiło, zdaniem pracowników, działanie urzędu i czy fakt ten sprawił, iż praca w urzędzie stała się bardziej efektywna. Ważnym zagadnieniem związanym z wymaganiami normy ISO jest czytelność i przejrzystość procedur, procesów i instrukcji funkcjonujących w urzędzie. Pracownicy, wypełniając ankietę, mogli się ustosunkować do tego oraz do wielu innych zagadnień związanych z certyfikacją według normy ISO 9001:2001 w Urzędzie Gminy Polkowice. Wyniki badań ankietowych przedstawia rys. 8.

Analizując wyniki przeprowadzonej ankiety, można zauważyć, że po dwóch latach funkcjonowania systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001 pracownicy urzędu – urzędnicy nie mają do końca sprecyzowanego zdania w sprawie systemu. Większość z nich uważa, że to dobrze, iż urząd posiada system zarządzania jakością. Znaczna część pracowników jest również zdania, iż wdrożenie ISO 9001:2001 w urzędzie poprawiło jego funkcjonowanie, zmniejszyła się liczba popełnianych błędów. Również posiadanie certyfikatu jakości przez urząd przyczynia się, ich zdaniem, do wzrostu zainteresowania gminą przez inwestorów. Procedury, według których są wykonywane zadania – zdaniem pracowników – są wystarczająco przejrzyste. W ich odczuciu klienci urzędu są obsługiwani kompleksowo, a urząd po wdrożeniu systemu funkcjonuje lepiej.



Rys. 8. Wyniki badań ankietowych pracowników Urzędu Gminy Polkowice z marca 2004 r. dotyczące funkcjonowania systemu zarządzania jakością

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ankiety przeprowadzonej w UG Polkowice.

Podsumowując wyniki ankiety, można stwierdzić, iż pracownicy zauważają pozytywne aspekty wdrożenia systemu. Jednak wydaje się, że system funkcjonuje w urzędzie zbyt krótko, by mogli oni w pełni korzystać z wszelkich możliwości, jakie system daje. W najbliższym czasie pracownicy nie wyrażają zdecydowanej chęci wdrażania kolejnych systemów zarządzania jakością, takich jak: TQM, Model CAF, Model EFQM czy ISO 14000. Jest to prawdopodobnie związane z obawą przed dodatkowymi obowiązkami oraz w pewnym sensie z niezajomością innych systemów zarządzania jakością. Potrzeba więcej czasu, by urzędnicy oswoili się z wdrożonym systemem i w pełni go zaakceptowali. Aby można było rozpocząć próby wdrażania kolejnych systemów zarządzania, pracownicy muszą przekonać się, że nie utrudni im to pracy, lecz ją ułatwi oraz sprawi, iż staną się bardziej efektywni i wydajni.

6. Podsumowanie

Po wejściu do Unii Europejskiej Polska jest zobligowana wprowadzać normy i wzorce dominujące i od lat obowiązujące w krajach członkowskich. Niestety, zaniedbania związane ze stosowaniem technik i metod zarządzania w jednostkach samorządowych są olbrzymie. Wiele polskich urzędów cechuje się hierarchicznymi strukturami organizacyjnymi, niewydolnym procesem komunikacji, rozproszonymi procedurami działania oraz złymi kontaktami z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

Władze Polkowic podjęły decyzję o wdrożeniu ISO 9001:2001 z wielu powodów. Przede wszystkim chciały poprawić jakość wykonywanych w urzędzie usług. Istotne było również, że wdrożenie ISO 9001:2001 umożliwiło ograniczenie kosztów funkcjonowania urzędu, pozwalało także zmienić opinie, jakie od lat funkcjonowały o nim wśród mieszkańców. Nie bez znaczenia jest również fakt, że posiadanie certyfikatu jest dobrym elementem kampanii promocyjnej samego urzędu, osób sprawujących funkcje samorządowe i całej gminy. Jednocześnie posiadanie ISO 9001:2001 jest sygnałem dla inwestorów, iż urząd wypełnia standardy i normy jakościowe, postępuje według dostępnych i przyjaznych dla klienta procedur i instrukcji, posiada też księgę jakości. Wobec tego – jest dobrze zorganizowany. Wiadomo bowiem, że inwestor stojący przed podjęciem decyzji o lokalizacji swej działalności chętniej wybiera gminę, która gwarantuje odpowiedni poziom świadczonych usług. Dzięki wdrożeniu ISO 9001:2001 można też zwiększyć wiarygodność urzędu w zmieniającym się otoczeniu. Oznacza to, że bez względu na rotację personalną urząd może działać harmonijnie. Uporządkowanie sfery organizacyjnej za pomocą instrumentów, które zawiera norma ISO 9001:2001, sprawia, że poziom usług wykonywanych dla klienta wewnętrznego i zewnętrznego będzie taki sam.

Po niespełna dwóch latach od momentu certyfikacji klienci urzędu, zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz, zauważają korzystne zmiany. Samo posiadanie certyfikatu ISO 9001:2001 nie sprawi, że gmina będzie atrakcyjnym miejscem lokalizacji inwesty-

cji, że jakość życia jej mieszkańców z dnia na dzień będzie lepsza. Jest to jeden z wielu czynników, za pomocą którego gmina może uwiarygodnić i wzmocnić swoją pozycję. Wdrażanie w administracji takich systemów, jak ISO 9001, ISO 14001 czy TQM powinno stać się normą. Z czasem jednostki te powinny zostać zobligowane ustawowo do stosowania narzędzi tego typu. Nie tylko usprawni to prace administracji samorządowej, ale m.in. polepszy kontrole wydatków, zmniejszy potrzebę zatrudniania wielu urzędników, ograniczy koszty funkcjonowania urzędów, zmniejszy czas obsługi klientów, również sprzyjać będzie walce z korupcją. Z miesiąca na miesiąc zwiększa się liczba urzędów, które posiadają certyfikat ISO 9001:2001. Świadczy to o tym, iż władze lokalne coraz odpowiedzialniej patrzą na problemy związane z zarządzaniem jakością.

Można przypuszczać, że niedługo nadejdzie czas, kiedy brak certyfikatu któregoś z systemów zarządzania jakością będzie równoznaczny z umieszczeniem gminy, powiatu czy województwa poza marginesem zainteresowania inwestorów i będzie to odbierane przez środowisko samorządowe jako niegospodarność i brak profesjonalizmu ze strony jej władz. Jest to bowiem temat, który nie straci na aktualności. W czasach, kiedy jakość zaczęła dotyczyć wszystkich dziedzin życia człowieka oraz stała się jednym z podstawowych czynników decydujących o sukcesie, warto zgłębiać ten temat i szeroko zajmować się tą problematyką, która w coraz większym stopniu znajduje zainteresowanie ze strony zarówno władz, jak i wśród środowisk naukowych.

Literatura

- [1] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*. Studia i Monografie nr 306, Uniwersytet Opolski, Opole 2001.
- [2] Wawak T., *Wdrażanie Total Quality Management (TQM) na bazie norm EN-ISO 9000 w urzędach administracji samorządowej – doświadczenia Małopolskiego Programu Promocji Jakości*, [w:] *Funkcje samorządu terytorialnego – doświadczenia perspektywy*, tom I, red. S. Dolata, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998 r.
- [3] Zaleski J., *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Raport Programu Reformy Administracji Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, grudzień 2000r.
- [4] www.umbrella.org.pl/biblioteka/Internetowa_baza_dobrych_praktyk/

QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN THE LOCAL GOVERNMENT (CASE OF THE POLKOWICE COMMUNE)

Summary

In this paper a review of the quality management systems and the methods in the public administration has been made. On this background the quality management system in the Polkowice commune has been shown. The evaluation includes: the quality of the public services, the manners of the officials, the knowledge of the officials, the information system in the office and punctuality of the public services.