

PRACE NAUKOWE

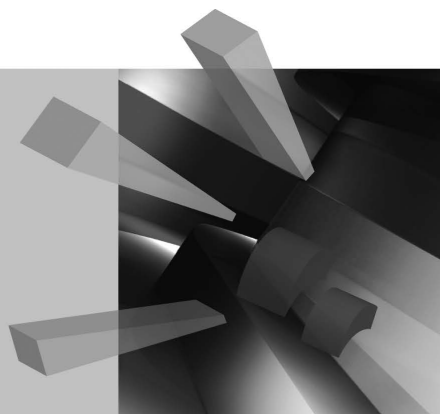
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

265

Orientacja na wyniki we współczesnej gospodarce



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Borys

Piotr Rogala



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Witold Biały, Marek Bugdol, Joanna Ejdys, Piotr Grudowski,
Jan Jasiczak, Piotr Jedynek, Krystyna Lisiecka, Alina Matuszak-Flejszman,
Franciszek Mroczo, Bazyl Poskrobko, Piotr Przybyłowski, Tadeusz Sikora,
Elżbieta Skrzypek, Katarzyna Szczepańska, Stanisław Tkaczyk,
Maciej Urbaniak, Tadeusz Wawak, Małgorzata Wiśniewska,
Leszek Woźniak, Zofia Zymonik

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-203-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Anna Baraniecka , Konflikt celów w przedsiębiorstwie – identyfikacja, konsekwencje i sposoby eliminowania.....	11
Tomasz Brzozowski , Przegląd zarządzania a orientacja na wyniki	31
Marek Bugdol , Zaufanie jako wynik działalności organizacji	40
Joanna Cackowska, Katarzyna Szczepańska , Perspektywy satysfakcji nauczycieli	54
Małgorzata Chojnacka , Kryteria i metody oceny jakości obsługi klienta w wybranych przedsiębiorstwach transportu miejskiego	65
Marta Chudykowska , Wybrane problemy budowy i wdrażania zrównoważonej karty wyników w szpitalu.....	77
Sylwia Dziedzic , Analiza poziomu satysfakcji absolwentów Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej	90
Zenon Foltynowicz, Marta Purol , Doskonalenie procesu zarządzania strategicznego zorientowanego na wyniki na przykładzie Wydziału Towaroznawstwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu	102
Bartosz Fortuński , „Wyniki” proekologicznego podejścia do energetyki w Unii Europejskiej w oparciu o model EFQM	113
Barbara Fura , Wpływ systemu zarządzania środowiskowego na wyniki przedsiębiorstw województwa podkarpackiego.....	126
Tomasz Greber , Kwantyfikacja wyników auditów trzeciej strony.....	136
Piotr Grudowski, Jacek Matusiak , Wybrane aspekty oceny satysfakcji i lojalności klientów i pracowników.....	144
Rafał Haffer , Systemy pomiaru wyników działalności polskich przedsiębiorstw i ich wpływ na osiągnięte wyniki.....	156
Liliana Hawrysz, Katarzyna Hys , Klient i jego satysfakcja w usługach administracji publicznej	172
Zbigniew Klos, Krzysztof Koper , Wybrane aspekty analizy orientacji na wynik w przedsiębiorstwach sektora spożywczego.....	184
Elżbieta Krodkiewska-Skoczylas, Grażyna Żarlicka , Zarządzanie procesowe stymulatorem doskonalenia wyników działalności organizacji publicznej.....	194
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański , Determinanty satysfakcji klientów z usług jednostek administracji publicznej – na przykładzie Urzędu Miasta w Dzierżonowie	208
Andrzej Kwintowski , Porównanie wybranych narzędzi związanych z postępowaniem z wyrobem niezgodnym.....	220

Krystyna Lisiecka, Łukasz Pajor , Proekologiczne zarządzanie przedsiębiorstwem – wyniki badań	229
Agata Lulewicz-Sas , Raportowanie działalności społecznie odpowiedzialnej przedsiębiorstw	245
Ewa Łosiewicz-Dniestrzańska , Pomiar jakości procesu realizacji usługi bankowej	260
Katarzyna Midor, Witold Biały , Wyniki badań oczekiwań i satysfakcji klientów uczelni wyższej z obszaru województwa śląskiego	271
Agnieszka Panasiewicz , Metodyka zarządzania ryzykiem zgodna ze standardem ISO 31000	282
Barbara Pytko , Doskonalenie zarządzania publicznego z wykorzystaniem wyników analizy przemian jakościowych	294
Paweł Rumniak , Kierunki rozwoju raportowania wewnętrznego przedsiębiorstwa.....	308
Renata Sosnowska-Noworól, Zdzisław Woźniak , Sformalizowany system – skuteczny instrument zarządzania czy hamulec rozwoju?	319
Barbara Sujak-Cyruł, Sylwia Dudziak-Kamieniarz , Edukacyjna wartość dodana a orientacja na wyniki – doniesienie z badań ankietowych	336
Maciej Urbaniak , Formy wstępnej oceny dostawców – wyniki badań.....	357
Izabela Witczak , Poprawa skuteczności i efektywności usług zdrowotnych w szpitalach poprzez wdrażanie standardów akredytacyjnych – analiza polskich i międzynarodowych doświadczeń	365
Marian Woźniak , Wykorzystanie Modelu Doskonałości EFQM do analizy żywotności gmin wiejskich na przykładzie wybranych gmin województwa podkarpackiego.....	374
Grażyna Paulina Wójcik , Wpływ systemów zarządzania na efektywność przedsiębiorstwa energetycznego	390
Sabina Zaremba-Warnke , Znaczenie ekotestów dla zapewnienia satysfakcji proekologicznym klientom	404
Anetta Zielińska , Metody wyceny obszarów przyrodniczo cennych	414

Summaries

Anna Baraniecka , The aim conflict in an enterprise – identification, consequences and ways of elimination.....	30
Tomasz Brzozowski , Management review vs. results orientation	39
Marek Bugdol , Trust as a result of an organization's activities	53
Joanna Cackowska, Katarzyna Szczepańska , Perspectives of teachers' satisfaction	64
Małgorzata Chojnacka , Criteria and methods of appraisal of quality of customer service in chosen enterprises of municipal transportation	76

Marta Chudykowska , Chosen aspects of designing and implementing the balanced scorecard in a hospital	89
Sylwia Dziedzic , Analysis of satisfaction level of the graduates of Faculty of Management at Rzeszów University of Technology	101
Zenon Foltynowicz, Marta Purol , Improving result-oriented strategic management – the case of commodity Science Faculty of the Poznań University of Economics	112
Bartosz Fortuński , „Results” of environmental approach towards European Union energy policy in the EFQM model.....	125
Barbara Fura , Influence of ISO 14001 system adoption on the performance of the Podkarpackie Voivodeship enterprises	134
Tomasz Greber , Quantification of results of third party audits	143
Piotr Grudowski, Jacek Matusiak , Selected aspects of the satisfaction and loyalty of customers and employees.....	154
Rafał Haffer , Performance measurement systems and their impact on results achieved by Polish companies	171
Liliana Hawrysz, Katarzyna Hys , Client and his satisfaction in public administration services.....	183
Zbigniew Kłos, Krzysztof Koper , Selected aspects of orientation analysis on results in food sector companies.....	193
Elżbieta Krodkiewska-Skoczylas, Grażyna Żarlicka , Process management as a stimulator for improving the results of public organization performance.....	207
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański , Determinants of customer satisfaction with public administration units services – the example of the municipal office of Dzierżoniów	218
Andrzej Kwintowski , Comparison of selected tools used in the control of a nonconforming product	228
Krystyna Lisiecka, Łukasz Pajor , Environment-friendly management – study findings	244
Agata Lulewicz-Sas , Reporting of socially responsible business.....	259
Ewa Łosiewicz-Dniestrzańska , Quality measurement of the banking service process	270
Katarzyna Midor, Witold Biały , Research results of expectations and satisfaction of clients of higher education institution in the Silesian Voivodeship region	281
Agnieszka Panasiewicz , Risk management methodology in accordance with ISO 31000 standard	293
Barbara Pytko , Public management improvement with the applience of analysis results of quality changes.....	307
Paweł Rumniak , Directions of changes and development of internal report systems	318

Renata Sosnowska-Noworól, Zdzisław Woźniak, A formalised system – an effective tool or an impediment?	335
Barbara Sujak-Cyruł, Sylwia Dudziak-Kamieniarz, Educational value added and focus on results – report from survey study	356
Maciej Urbaniak, Forms of a preliminary evaluation on suppliers – studies results.....	364
Izabela Witczak, Improving efficiency and effectiveness of health care in hospitals through the implementation of accreditation standards (The analysis of Polish and international experience).....	373
Marian Woźniak, The application of EFQM Quality Model for food analysis in rural communities on the example of Podkarpackie Voivodeship communities	389
Grażyna Paulina Wójcik, Impact of management on the effectiveness of power industry	403
Sabina Zaremba-Warnke, Eco-tests importance to ensure environmentally conscious customers satisfaction	413
Anetta Zielińska, Evaluation methods of naturally valuable areas	423

Barbara Pytko

Akademia Morska w Gdyni
e-mail: pytkom@am.gdynia.pl

DOSKONALENIE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO Z WYKORZYSTANIEM WYNIKÓW ANALIZY PRZEMIAN JAKOŚCIOWYCH

Streszczenie: W pracy podjęto próbę diagnozy jednostki samorządu terytorialnego, wykazując przydatność analizy przemian jakościowych do doskonalenia gminy. Wykorzystano metodykę analizy przemian jakościowych, by w oparciu o wyprowadzone wyniki diagnozy określić sposób doskonalenia jednostek samorządowych. Wyodrębniono elementy składowe samorządu oraz obszary dokonujących się zdarzeń – przemian realizowanych działań. Dzięki wnikliwej obserwacji zdarzeń, odpowiedniego ich doboru, analizie i operatywnemu zapisowi zebrano bogaty materiał źródłowy do wnioskowania. Wyeksponowano zasadnicze przemiany, ich powiązania oraz wskazano tendencje – efekty pozytywne oraz te niepożądane, które należy zneutralizować.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, przemiana jakościowa, doskonalenie gminy.

1. Wstęp

Skuteczność zarządzania publicznego uwarunkowana jest wieloma czynnikami jakościowymi. Jednakże decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle czynnikom, ile diagnozie struktury obiektu zarządzanego, który należy właściwie i dogłębnie rozpoznać pod kątem przebiegu różnych procesów, funkcji, zadań i potrzeb. Wymaga to wnikliwej obserwacji i analizy zmian, jakie dokonywały się i dokonują w tak skomplikowanej organizacji.

Celem pracy jest wykazanie możliwości wykorzystania przemian jakościowych do analiz różnych podsystemów – składowych samorządu terytorialnego dla diagnozy i wytyczania programów doskonalenia tych organizacji.

Przemiany jakościowe to dostrzegalne, określone czasowo zdarzenia, na które składa się wiele właściwości, charakterystyk, wyodrębnionych na podstawie obserwacji. Diagnozowanie samorządu terytorialnego to temat, który nie jest jeszcze dobrze opanowany pod względem metodologicznym. Dlatego wykorzystanie analizy przemian jakościowych pomaga rozpoznać efekty końcowej realizacji całego zło-

zonego konglomeratu procesów. Identyfikowanie przemian jakościowych w zarządzaniu publicznym przyczynia się do określenia efektów tych przemian, a więc wyników. Orientacja na wyniki jako efekty różnych przemian może być wykorzystana w istotny sposób w określeniu trendów rozwojowych i wyznaczeniu kierunków doskonalenia tych organizacji.

Efekty kształtują wyniki końcowej realizacji, są nośnikiem informacji jakościowej kształtowania danego obiektu i dlatego – opierając się na wynikach przemian jakościowych – można zarządzać także procesem doskonalenia jednostek samorządu publicznego.

2. Definiowanie pojęć podstawowych

W niniejszej pracy skoncentrowano się na obiekcie, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, a także na elementach determinujących sprawność zarządzania publicznego w tych jednostkach. Dlatego też układ treściowy pracy wymaga zdefiniowania pojęć podstawowych wykorzystywanych w metodyce badawczej oraz proponowanym projekcie – rozpoznawaniu przemian jakościowych. Najistotniejsze pojęcia rozpatrywanej problematyki zestawiono w ujęciu alfabetycznym.

- Analityczne grupy wydarzeń – kompletny, uporządkowany w grupy zbiór rejestrujący najistotniejsze wydarzenia charakterystyczne dla danego przedmiotu analizy.
- Analiza – metoda badania polegająca na rozczłonkowaniu badanego przedmiotu na elementy składowe w celu ich odrębnego przebadania.
- Bodziec – impuls powodujący powstanie lub zmianę stanu czynnika, przemiany jakościowej.
- Efekt – skutek przemiany lub przemian jakościowych
- Faktograf – opis przejawów przemian jakościowych i ich efektów.
- Jednostka samorządu terytorialnego – najskuteczniejsza i najbardziej pożądana społecznie forma organizacji i zarządzania sprawami lokalnymi, mająca osobowość prawną i wydzielone terytorium. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
- Kryterium wyboru – przymiot, znak pozwalający na wyróżnienie ze środowiska przemian jakościowych obiektów o najsilniejszym oddziaływaniu na jakość. Wybór dokonywany jest ze względu na:
 - istotność,
 - poprawność,
 - użyteczność,
 - doznaniowość,
 - opłacalność.
- Przedmiot analizy – podsystemy (części składowe jednostki samorządu terytorialnego): terytorialny, osobowy, kadrowy, organizacji urzędu, funkcjonowania

urzędu, instrumentów wykonawczych, współpracy zewnętrznej, rozwoju lokalnego, otoczenia, oraz środowisko przemian jakościowych.

- Przemiana jakościowa – dostrzegalne lub niedostrzegalne, określone czasowo zdarzenie, w którym następuje zmiana zbioru właściwości opisujących stan materialny lub niematerialny przedmiotu obserwacji, o efekcie końcowym typowym dla danej przemiany [Kolman 2005, s. 17].
- Ocena przemian jakościowych – metoda wyznaczania stanu przemian jakościowych.
- Podejście procesowe – identyfikowanie i ustalanie powiązań istotnych procesów w organizacji, określenie zasobów, metod realizacji i kryteriów nadzoru zapewniających ich skuteczny przebieg oraz doskonalenie na podstawie dokonywanych analiz w celu osiągnięcia wielowymiarowych korzyści.
- Struktura systemu przemian jakościowych – materiał analityczny obszaru przemian jakościowych z wydzieleniem analitycznych grup wydarzeń i wybranych obiektów – znamion wydarzeń jako miejsc potencjalnej przemiany jakościowej.
- Stopień ważności kryterium wyboru:
 - zasadnicze (bardzo ważne) Z,
 - istotne (ważne) I,
 - dopełniające (pożądane, stanowiące uzupełnienie) D.
- Wnioskowanie – najistotniejsza faza obserwowania lub badania przemian jakościowych, zawiera charakterystykę, sprzężenia, stwierdzone tendencje.
- Zarządzanie publiczne – zarządzanie organizacją publiczną nastawione na nakłady, proces transformacji oraz wyniki.
- Zarządzanie publiczne skoncentrowane na nakładach nie stwarza bodźców do zwiększenia jakości usług ani efektywności; zarządzanie publiczne ukierunkowane na proces transformacji wewnątrz realizowanych funkcji nie stanowi zachęty do uzyskiwania lepszych efektów, a dopiero zarządzanie publiczne zorientowane na wyniki może przyczynić się do osiągnięcia poprawy jakości całej działalności – podejmowanych decyzji i efektywności funkcjonowania [Zalewski 2007, s. 44].

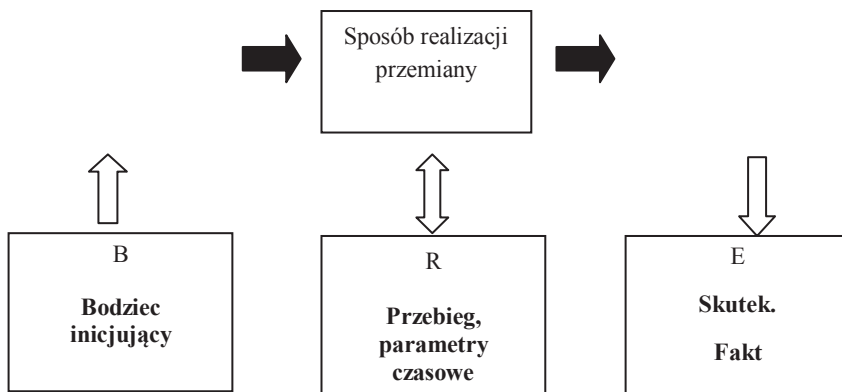
Przyjęcie definicji podejścia procesowego jako podstawowej struktury współczesnych systemów zarządzania wykorzystywane jest także w zarządzaniu publicznym; używane powszechnie w administracji samorządowej jest przydatne także w rozpatrywaniu doskonalenia samorządu terytorialnego.

Doskonalenie najbardziej oddaje istotę zarządzania pod warunkiem, że w tworzonych modelach procesów doskonalenia ujawnione zostaną konkretne wymiary (symptomy i przejawy) doskonalenia i doskonałości. Zaliczyć je można do takich kategorii, jak: rozwój, skuteczność, efektywność i dojrzałość [Borys, Rogala 2011, s. 208].

3. Identyfikowanie przemian jakościowych w zarządzaniu publicznym

Identyfikowanie przemian jakościowych to rozpoznawanie różnych zjawisk na podstawie wnikliwej obserwacji. Każdy obserwowany obiekt, także jednostka samorządu terytorialnego, podlega licznym wpływom środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Wewnątrz tych jednostek można zarejestrować niezliczone nieustannie dokonujące się przemiany. Są one powszechne, zachodzą stale, zmieniając właściwości różnych procesów.

W działaniach analitycznych, przeprowadzanych podczas badania jednostki samorządu terytorialnego w celu rozpoznania możliwości doskonalenia zarządzania tymi obiektami, istotne jest właśnie rozpoznanie specyficznych właściwości – właściwości jakości. Pozwalają one bowiem na ocenę stanu danej jednostki samorządowej, a ich rozpoznanie jest pomocne przy odróżnianiu jednostek między sobą, ich różnicujących stanów jakości. Właściwości jednostek samorządowych ulegają zmianom w czasie, a więc zmiany przejawiać się mogą w postaci przemian jakościowych, zdarzeń, które następują w różnym tempie, z różnym nasileniem i mają różne efekty. I jeśli istnieją możliwości uchwycenia tych najistotniejszych zdarzeń i ich efektów, to można wnioskować o ewentualnych kierunkach doskonalenia tych jednostek. Poglądowe elementy identyfikacji przemian jakościowych pokazano na rysunku 1.



Rys. 1. Elementy identyfikacji przemian jakościowych

Źródło: opracowanie własne.

Każda przemiana jakościowa ma także swoją lokalizację. Ośrodkami zlokalizowania przemian jakościowych w jednostce samorządu terytorialnego mogą być wyodrębnione części składowe, takie jak: terytorium, realizowane funkcje, świadczone usługi, władze i organy, kadra urzędnicza, urząd jako instytucja, instrumenty

wykonawcze, działania rozwojowe i otoczenie. Przytoczony przykładowy zestaw ośrodków lokowania przemian na pewno nie wyczerpuje tej całej struktury, ale stanowi pewną próbę ujęcia tak złożonej organizacji w sposób możliwy do prowadzenia dalszych analiz.

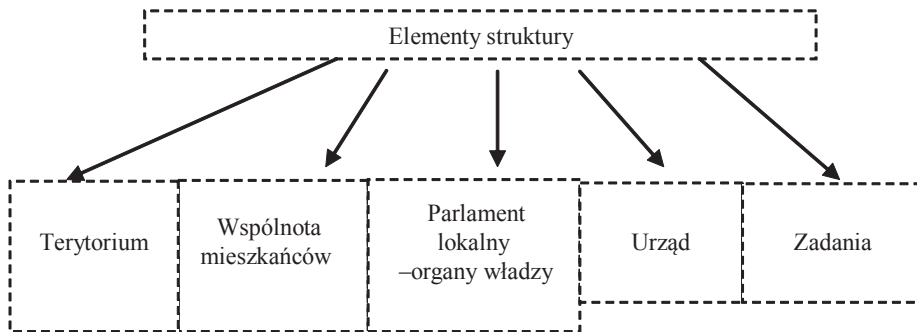
W lokalizacji przemiany jakościowej ważne jest miejsce zdarzenia, przypisanie mu nazwy grupy lokalizacyjnej oraz nazwanie samej przemiany jakościowej zidentyfikowanej w każdej grupie. Ponadto w każdej przemianie można doszukać się jej przyczyny przez rozpoznanie bodźca inicjującego, a więc impulsu samoistnego (niezależnego) lub wymuszonego (zainicjowanego sztucznie przez człowieka). Czynnikiem pobudzającym jest najczęściej sam człowiek, a bodziec jako impuls wymuszony ma najczęściej podłoże myślowe.

Sposób realizacji przemiany jakościowej dotyczy uchwycenia jej przebiegu. Polega ono na wykorzystaniu wnikliwej obserwacji i zarejestrowaniu jej szczegółów odpowiednim opisem [Kolman 2008, s. 54]. Do opisu przemian jakościowych wykorzystuje się karty ewidencyjne w postaci faktografów i faktogramów. W osiągnięciu w miarę kompletnej wiedzy o charakterystyce i cechach przebiegu, dużą rolę odgrywa uchwytność szczegółów realizacji (kontrolowanie przebiegu). Istotne są również parametry czasowe, czyli czas trwania przemiany, czas rozpoczęcia, czas przebiegu i czas końca.

Każda przemiana jakościowa wymaga odpowiedniego wkładu energetycznego. Nie jest on łatwy do policzenia, ale zdolność do wzbudzenia jakiegoś zdarzenia zależy właśnie od energii. Energia jest także niezbędna do pobudzania przemian jakościowych w samorządzie terytorialnym. Postać tej energii może mieć charakter energii: informacji, materialnej, doznaniowej, odczuwalnej, układu nerwowego. Występuje więc także zasada zachowania energii jako przykład ciągłości i konsekwencji przemian jakościowych. Ponieważ zastosowanie praktyczne ma najczęściej energia mechaniczna, cieplna, elektryczna, chemiczna, promieniowania, jądrowa, to każda z nich może przemieniać się w zależności od realizowanych procesów: energia mechaniczna – w energię układu mięśniowego, energia cieplna – w energię odczuwalną, energia chemiczna – w energię układu nerwowego. Rozpoznanie wkładu energetycznego jest istotne pod względem rezultatu wydatkowania konkretnego zasobu energii, który zawsze kosztuje.

4. Przykłady analizy przemian jakościowych w samorządzie terytorialnym

W zarządzaniu publicznym najbardziej istotnym obiektem (organizacją) badań jest samorząd terytorialny, wiążący mieszkańców, władze, klientów, inwestorów, urzędników, zadania i funkcje, produkty i usługi, mienie i obsługiwane terytorium (rys. 2). W takiej strukturze zachodzi wiele przemian jakościowych, które w znaczący sposób wpływają na sprawność jego funkcjonowania jako całości.



Rys. 2. Schemat struktury badania jakości jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Wyodrębnienie elementów składowych jest konieczne do ukierunkowania obserwacji na konkretny wycinek rzeczywistości. W każdym elemencie można zdiagnozować (rozcłonkowując na bardziej szczegółowe elementy) części składowe – podsystemy. Przykładowymi podsystemami mogą być:

- obszar gminy – realizowane usługi publiczne,
- życie mieszkańców – demokratyzacja, potrzeby,
- organy samorządowe – władze, etyczność zachowań,
- urząd – organizacja i funkcjonowanie, struktury, systemy, zasoby,
- instrumenty wykonawcze – tworzenie prawa, finansowanie publiczne,
- rozwój lokalny – postęp i innowacje,
- otoczenie zewnętrzne – zdobycze cywilizacyjne, reformy polityczne, społeczne,
- współpraca zewnętrzna – aktywności obywatelskie pozarządowe, regionalne.

W wydzielonych podsystemach nieustannie zachodzą istotne przemiany jakościowe, mające zasadniczy wpływ na sprawność funkcjonowania samorządu, ale także mniej istotne, dopełniające. Dlatego też należy do analizy włączyć możliwie duży zbiór (ok. 300) przemian przyporządkowanych do odpowiednich grup analitycznych (tab. 1). Przez wnikliwą ich obserwację i analizę należy wydzielić z tego zbioru przede wszystkim te przemiany, które mają zasadnicze znaczenie dla przebiegu procesu, są podstawowymi fazami realizacji ważnych funkcji. Są to przemiany zasadnicze, w odróżnieniu od przemian jakościowych ubocznych – mniej istotnych czy dopełniających.

Przemiany jakościowe bardzo ważne oznaczono symbolem Z, przemiany mniej ważne, ale istotne – symbolem I oraz przemiany jakościowe pozostałe jako dopełniające – symbolem D. Podobną systematykę doboru zastosowano przy wydzieleniu przemian jakościowych w każdym z pozostałych podsystemów. Inne przykłady wydzielenia przemian w podsystemie Urząd – jego organizacja prezentuje tabela 2, a w podsystemie Instrumenty wykonawcze – tabela 3.

Tabela 1. Przykład wydzielenia przemian jakościowych do analizy z podsystemu „Terytorium – obszar gminy, usługi publiczne”

Grupy analityczne wydarzeń	Nazwa przemian jakościowych
A1 Ustanowienie wspólnoty	<ul style="list-style-type: none"> • Prawo samorządności – poczucie Z • Reprezentacja we władzy – wpływ na dobór Z
A2 Realizacja potrzeb wspólnoty	<ul style="list-style-type: none"> • Bezpieczeństwo publiczne – poczucie Z • Zaspokojenie potrzeb – zadowolenie Z • Infrastruktura techniczna – stan I • Infrastruktura społeczna – stan I • Ład ekologiczny – zapewnienie D
A3 Świadczenie usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • Standardy jakości usług publicznych – ocena programów Z • Ochrona zdrowia – wydolność systemu Z • Dostarczanie mieszkań – ocena zaspokojenia Z • Zapewnienie edukacji – ocena poziomu I • Sprawność pomocy społecznej I • Zaopatrzenie w ciepło i wodę I • Usprawnienia transportowe D • Dbałość o estetykę i oczyszczanie terenu D

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Przykład wydzielenia przemian jakościowych do analizy z podsystemu „Urząd – organizacja”

Grupy analityczne wydarzeń	Nazwa przemian jakościowych
D1 Optymalizowanie struktury	<ul style="list-style-type: none"> • Ingerowanie w strukturę urzędu – przełom organizacyjny – ocena Z • Racjonalizowanie doboru ilościowego komórek organizacyjnych – ocena I • Utrzymywanie zwartości – ocena I • Kształtowanie punktów obsługi klienta – ocena I • Rozwijanie zespołów zadaniowych – ocena D
D2 Rozwijanie systemu zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymywanie operatywności systemu zarządzania – ocena Z • Projektowanie celów jakości – ocena I • Konsultacje wyników auditu – ocena I • Przeglądy zarządzania – ocena I • Doskonalenie zarządzania – ocena Z
D3 Utrzymywanie zasobów materialnych	<ul style="list-style-type: none"> • Zorganizowanie stanowisk pracy – kompletność – ocena Z • Zabezpieczenie serwisu pomocy pracownikom – ocena I • Organizowanie wyposażenia wizualizacji informacji – ocena Z • Utrzymywanie wyposażenia dla klientów – ocena D • Wprowadzanie udogodnień dla klientów niepełnosprawnych – ocena D • Organizowanie przestrzeni i otoczenia – estetyka – ocena I

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 2 nie ujęto przemian jakościowych wyodrębnionych w podsystemie Urząd, dotyczących jego funkcjonowania. Jest to odrębny zbiór tematycznych przemian jakościowych, dotyczą one obszaru m.in.: ustalania wymagań klienta,

wprowadzania ułatwień w załatwianiu spraw, utrzymywania operatywności obiegu dokumentów, zakłóceń w poufności i zabezpieczeniu dokumentów. Są to także przemiany jakościowe, opisujące właściwości procesu obsługi klienta, realizacji zadań, procesu podejmowania decyzji oraz procesów odwoławczych, w tym załatwiania skarg interesantów.

Tabela 3. Przykład wydzielenia przemian jakościowych do analizy z podsystemu.

Instrumenty wykonawcze

Grupy analityczne wydarzeń	Nazwa przemian jakościowych
F1 Tworzenie prawa lokalnego	<ul style="list-style-type: none"> • Uznawanie nadrzędności mieszkańców – ocena Z • Biurokratyzacja procesu tworzenia prawa – zawilość, ukrywanie intencji – ocena I • Poprawianie skuteczności prawa – metody – ocena I
F2 Stosowanie prawa lokalnego	<ul style="list-style-type: none"> • Nierówność w egzekwowaniu prawa – opinie, odczucia – ocena Z • Eliminowanie niepotrzebnych przepisów – inicjatywy – ocena I • Podnoszenie zadowolenia klienta – ocena Z
F3 Proces finansowania	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymywanie kondycji finansowej – ocena Z • Uwzględnianie perspektywicznej strategii zapewnienia środków – ocena Z • Sporządzanie budżetu, programów, planów w ujęciu zadaniowym i kosztowym ocena I • Występowanie zakłóceń w egzekwowaniu należności – ocena Z • Ewidencjonowanie kosztów administracji – obniżka – ocena I • Egzekwowanie efektywności z majątku gminy – postęp – ocena I • Pozyskiwanie funduszy UE – zdolność – ocena D

Źródło: opracowanie własne.

Instrumenty wykonawcze tworzą narzędzia władztwa administracyjnego, ale także narzędzia pozyskiwania środków finansowania zadań, nadzoru i kontroli obszarów wrażliwych (przetargów publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego). Obserwacja obszarów stosowania i wykorzystywania tych narzędzi może ujawnić istotne fakty, specyficzne właściwości lub luki, które oprócz uwarunkowań pozytywnych mogą ujawniać także uwarunkowania negatywne.

5. Zapis przemian jakościowych – elementy rozpoznawcze

Każdą zaobserwowaną przemianę jakościową trzeba odpowiednio uchwycić i zaewidencjonować. Dlatego do celów badawczych zostały sporządzone narzędzia ewidencjonowania przemian jakościowych w postaci formularzy ewidencyjnych – faktografów. Wynikiem obserwacji przemian jakościowych są uzyskane informacje, które muszą być utrwalone w sposób operatywny. Przykład ewidencji przemiany jakościowej w ujęciu faktografu przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Faktograf opisu przemiany jakościowej w obszarze „Zabezpieczenia i poufność”

C6 Zabezpieczenia i poufność – dostęp do informacji publicznej
<p>Stan poprzedni: każdy wydział zabezpieczał dokumenty w sposób standardowy, przechowując je w odpowiednich segregatorach, w zamykanych szafach, nie wymagano specjalnych zachowań w zakresie poufności prowadzonych spraw, dostępność informacji zależała od postawy urzędnika.</p> <p>Bodziec: wymóg prawny ochrony danych klienta, wymóg prawny dostępu do informacji.</p> <p>Realizacja przemiany</p> <p>Stan obecny: obecne uregulowania prawne w tym zakresie uświadomiły konieczność i większą dbałość o ochronę danych osobowych, zachowuje się poufność, która dotyczy także dokumentów elektronicznych; nie ma specjalnego wykazu spraw objętych poufnością, brak tego wykazu może powodować konflikt między poufnością i ochroną danych osobowych a dostępem (uprawnieniem każdego obywatela) do informacji publicznej.</p> <p>Efekt: zachowanie poufności (+), cenne zachowanie poufności, w niektórych sytuacjach może utrwalać niechęć do upubliczniania informacji (–).</p> <p>Efekt doznawalny, trend: można oceniać: liczbę spraw danego wydziału objętych poufnością, poziom stosowanych zabezpieczeń, poziom świadomości istnienia konfliktu interesów urzędnik – klient, poziom wykorzystywania w praktyce odmów (zasłaniając się tajemnicą, niechęcią) jako korzystniejszej zasady (ukrycie) niż udzielenie informacji.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Obserwację przemiany jakościowej w obszarze „powiększanie efektów realizacji” zapisano faktografem (tab. 5).

Tabela 5. Faktograf opisu przemiany jakościowej w obszarze „Powiększanie efektów realizacji”

E3 Powiększanie efektów realizacji – mediacje (klient, prawo, urzędnik, strona)
<p>Stan poprzedni: nie wykorzystywano mediacji jako metody znalezienia kompromisu; sporadycznie zdarzały się takie przypadki, kiedy zapraszano strony i szukano wspólnego rozwiązania spornej sprawy, nie było indywidualnych mediacji z klientem, by w sposób merytoryczny i z dużą empatią poszukać kompromisu, ukazać przekonująco brak możliwości lub odwieść klienta od składania skargi albo odwołania się do sądu; nie próbowano znaleźć motywów, jakimi kieruje się klient, składając skargę do urzędu czy sądu.</p> <p>Bodziec: chęć rozwiązania konfliktu.</p> <p>Realizacja przemiany</p> <p>Stan obecny: organizuje się spotkania stron i urzędników, aby zażegnać konflikt (rodzaj mediacji), pozostałe zachowania jw.</p> <p>Efekty: poprzez mediacje można unikać konfliktów (+), można wzbudzić większe zaufanie u klienta i odwieść go od składania skarg i odwołań do sądu (+), oszczędza się czas na rozpatrywanie skarg i odwołań oraz kosztów (+), mediacje stosuje się sporadycznie (–) nie uświadamia się korzyści z mediacji (–).</p> <p>Efekty technologiczne doznaniowe, psychologiczne, trend: można oceniać: liczbę i rodzaj spraw, w których prowadzono mediacje, poziom zaufania klienta do mediowania w jego sprawie, skuteczność mediacji przejawiająca się rezygnacją ze składania skarg i odwołań do sądu, poziom świadomości korzyści z mediacji dla urzędu.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Opis faktograficzny jest pomocny także w analizowaniu ciągów zdarzeń w przemianach, w orzekaniu, czy są one konstruktywne czy destruktywne. Opisy umożliwiają także rozpoznanie współzależności przemian i wyznaczenie struktury procesowej w sposób bardziej efektywny niż w przypadku identyfikacji z wykorzystaniem normy ISO 9001.

6. Oddziaływanie przemian jakościowych na proces doskonalenia

Zarejestrowane efekty przemian jakościowych mogą charakteryzować się odmianami – efektem postaciowym lub kosztowym o wyniku dodatnim jest to wówczas efekt konstruktywny. Realizacja tej przemiany pod względem jej właściwości i oceny jakości jest bardzo dobra. Jednakże efekt może mieć także wynik ujemny. Ocena jakości jest wówczas zła i efekt ten ma charakter destruktywny, wymagający programu naprawczego.

Analiza przemian jakościowych poprzez fazę wnioskowania może ujawnić różnorakie korzyści: zdrowotne, psychiczne, materialne, finansowe, estetyczne, etyczne, organizacyjne, rozwoju i inne. Do oceny efektów w kontekście doskonalenia zarządzania publicznego pomocne są także wyróżniki. Co podlega ocenie i według jakiego kryterium prezentuje tabela 6. Można oceniać:

- demokratyzację życia,
- jakość życia,
- aktywność obywatelską,
- profesjonalizację zasobów kadrowych,
- usługi publiczne,
- organizację pracy,
- funkcjonowanie i obsługę urzędu,
- kondycję finansową gminy,
- otoczenie,
- rozwój gminy.

W każdej grupie występuje kilka lub kilkanaście zasadniczych przemian jakościowych o różnych efektach, ale dzięki fazie wnioskowania można znaleźć możliwości praktycznego wykorzystania efektów przemiany także do celów doskonalenia zarządzania. Jeśli końcowy efekt jest dobrze uchwycony i sformalizowany, to można oceniać wiele elementów według przyjętych kryteriów i stanów jakości odniesionych przykładowo do skali stanów względnych Kolmana [2009, s. 38], mieszczących się w przedziale ocen od 0 do 1 (stan 0,95 – znakomity, 0,85 – wyróżniający, 0,75 – korzystny, 0,65 – dogodny, 0,55 – umiarkowany, 0,45 – pośredni, 0,35 – niedogodny, 0,25 – niekorzystny, 0,15 – krytyczny, 0,05 – zły). Skalę tę wykorzystano do projektu wzorca jakości pomiaru jakości usług publicznych i wzorec ten zweryfikowano w badaniach [Pytko 2011, s. 21].

Przydatne w tej ocenie mogą okazać się wzorce jakości jako uniwersalne narzędzia kształtowania jakości i jej oceny według np. trzech lub pięciu stanów dojrzałości.

Tabela 6. Zapis wyniku wnioskowania przemiany jakościowej w obszarze „Demokratyzacja życia”

Demokratyzacja życia			
Efekt przemiany	Wyróżniki	Co oceniamy	Kryteria
Siła głosu mieszkańców	Współdecydowanie	Odczucia	Odczuwalność
Siła wpływu na decyzje	Wpływanie	Odczucia	Odczuwalność
Podmiotowość mieszkańca	Uznawanie	Doznania	Doznaniowość
Reakcja na potrzeby	Reagowanie	Doznania	Doznaniowość
Nadrzędność mieszkańców	Kształtowanie świadomości	Świadomość urzędników	Świadomość
Efektywność zmian (jakość)	Kreowanie	Efekty zmian	Efektywność
Jawność informacji publicznej	Udostępnianie	Jawność – stan	Jawność
Zmiany w kulturze urzędowania	Kreowanie kultury	Kulturę – skala zmian, rodzaj	Kulturowość
Jawność działań	Gwarantowanie	Jawność – stan	Jawność
Doskonalenie	Rozwijanie	Efekty	Efektywność
Równość wobec prawa	Traktowanie	Odczucia	Odczuwalność
Demokratyzacja społeczna	Kształtowanie	Działanie	Jakość
Samorządność	Gwarantowanie	Doznania	Doznaniowość
Zachowania etyczne	Kształtowanie	Współpracę – działanie	Współodpowiedzialność

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto każdą przemianę jakościową można ocenić kompleksowo. Jest to ocena końcowa z wykorzystaniem innych kryteriów, takich jak:

- ważność W,
- potrzeba P,
- korzyść K,
- realizacja R (przebieg przemiany),
- otoczenie O (wpływ otoczenia na przebieg przemiany),
- doznania D (odczucia, wrażenia mieszkańców, klientów, inwestorów),
- oddziaływania Z (wpływ na rozwój),
- relacja C (wpływ na relacje urząd – klient – mieszkaniec – urzędnik),
- ekonomia E (wpływ na ekonomikę).

Przykład zestawienia ocen zawiera tabela 7.

Tabela 7. Końcowa ocena zbioru przemian jakościowych – fragment

Nr	Nazwa przemiany	Kryterium – ocena punktowa										Stan
		W	P	K	R	O	D	Z	C	E	ocena	
9/E3	efekty realizacji	9	7	9	6	7	5	6	5	4	0,644	dogodny
10/E4	ryzyko decyzji	7	7	9	3	3	3	3	5	3	0,478	pośredni
11/E4	jawność decyzji	7	5	5	3	5	3	5	4	-	0,462	pośredni
12/E4	kontrola niezależnych decyzji	7	4	1	1	-	1	3	3	3	0,287	niekorzystny
13/E5	przyczyny skarg	9	5	5	5	3	4	4	5	5	0,500	pośredni
14/E5	straty jakości	9	4	3	3	3	5	5	5	3	0,444	pośredni
15/E6	dobór wskaźników	7	4	3	3	-	3	5	3	3	0,387	niedogodny
16/E6	pomiar działań	7	3	3	3	-	4	5	3	3	0,387	niedogodny
1/F1	nadrzędność mieszkańca	7	7	7	3	5	3	4	5	-	0,500	pośredni
2/F2	egzekwowanie prawa	7	9	7	5	5	3	4	3	5	0,533	umiarkowany
3/F2	podnoszenie zadowolenia	9	7	7	5	5	5	5	4	-	0,587	umiarkowany

Źródło: opracowanie własne.

Ocena końcowa przemiany jakościowej jest średnią arytmetyczną ocen poszczególnych kryteriów. Kierunek doskonalenia zarządzania publicznego wyznaczają stany niekorzystne, niedogodne, a także stany pośrednie.

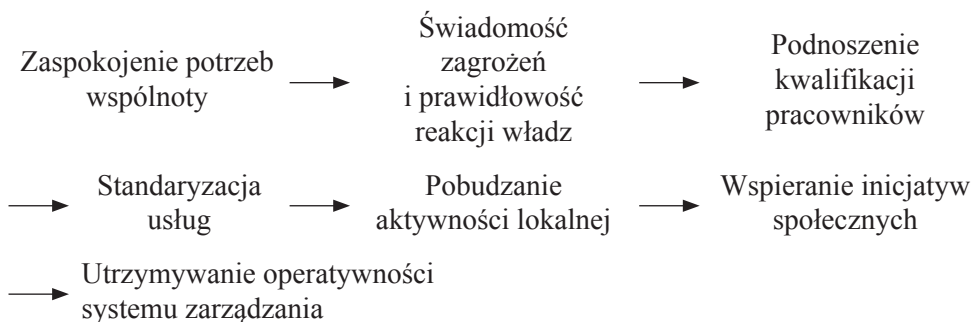
Większość przemian jakościowych obserwowanego zbioru – jednostki samorządu terytorialnego wykazuje umiarkowany lub dogodny stan, a więc dominują oceny przeciętne. Najlepsze oceny uzyskały przemiany jakościowe: kontroli niezależnych decyzji, doboru wskaźników, pomiaru działań, jawności decyzji, a także ryzyko decyzji i przyczyny skarg.

Wykorzystanie znajomości przemian jakościowych, analiza zdarzeń, zapis faktograficzny, znajomość bodźców, efektów i trendów oraz wnioskowanie są przydatne do celów praktycznych doskonalenia gmin. Przeprowadzona analiza dostarczyła wniosków, że może istnieć jeden bodziec wywołujący kilka przemian jakościowych – istnieje tzw. wspólnota bodźca. Znajomość bodźca wspólnego pozwala na wyodrębnienie łańcucha przemian jakościowych, który po identyfikacji przemian wchodzących w jego skład identyfikuje proces podlegający zarządzaniu. Uchwycenie tych powiązań jest przydatne do wyznaczenia mapy procesów w sposób bardziej kompletny, komunikatywny, niż stosuje się to w przypadku identyfikacji procesów wg normy ISO 9001. Poniżej zestawiono wybrane przykłady identyfikacji procesu wyznaczonego łańcuchem powiązań przemian mających wspólny bodziec inicjujący przemianę jakościową.

1. Proces „Bezpieczeństwo publiczne”

Przemiana jakościowa: bezpieczeństwo publiczne

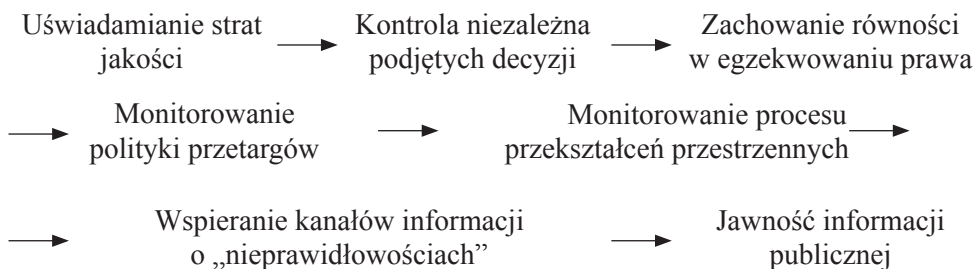
Bodziec (wspólnota bodźca): gwarancja bezpieczeństwa publicznego



2. Proces „Etyczność mieszkańców”

Przemiana jakościowa: etyczność mieszkańców (kształtowanie postaw etycznych)

Bodziec (wspólnota bodźca): eliminacja korupcji ze środowiska mieszkańców, otoczenia



Zaproponowana metodyka badania jednostek samorządowych z wykorzystaniem analizy przemian jakościowych pokazuje możliwości praktycznego wykorzystania znajomości przemian do kształtowania jakości i doskonalenia zarządzania publicznego. Analiza zachodzących zdarzeń, interpretowanych jako fakty, umożliwia bardziej dogłębne poznanie takich organizacji. Szczególnie przydatna wydaje się przy identyfikowaniu procesów, diagnozowaniu i doskonaleniu różnych obiektów, ale także systemu zarządzania publicznego w gminie.

7. Zakończenie

Wyniki analizy przemian jakościowych są praktycznym zasobem informacji i wiedzy o stanie jakości różnych obiektów, procesów, działań. Dzięki wynikom analizy przemian jakościowych można proponować realny program doskonalenia oparty na faktach. Doskonalenie zarządzania publicznego w jednostce samorządu terytorialnego realizowane jest najczęściej przez system zarządzania jakością ISO 9001. Diagnozowanie doskonalenia z wykorzystaniem systemu ISO 9001 nie jest w pełni opanowane pod względem metodycznym. Propozycja wykorzystania analizy prze-

mian jakościowych i ich wyników do celów doskonalenia samorządów może przynieść bardziej wymierne korzyści. Poszerzenie możliwości poznawczych tych organizacji i sposobu zarządzania, dzięki rozpoznaniu zdarzeń jakościowych zachodzących nieustannie w tych obiektach, może wyłonić nowe elementy, takie jak powiązania, zakłócenia, destrukcje, niekorzystne stany. Łatwiej jest wówczas komunikować kierunek doskonalenia i potrzebę aktywnego działania na rzecz wdrożenia najkorzystniejszych rozwiązań.

Literatura

- Borys T., Rogala P. (red.), *Doskonalenie sformalizowanych systemów zarządzania*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
- Kolman R., *Przemiany w otaczającym świecie*, Częstochowskie Wydawnictwo Naukowe, Częstochowa – Gdańsk 2005.
- Kolman R., *Elementy kwalitologii*, Częstochowskie Wydawnictwo Naukowe, Częstochowa 2008.
- Kolman R., *Kwalitologia*, Wyd. Placet, Warszawa 2009.
- Pytko B., *Metody diagnozowania jakości usług administracji publicznej jako wsparcie procesu ciągłego doskonalenia*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Transfer wiedzy w ekonomii i zarządzaniu*, Wyd. Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2011.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2007.

PUBLIC MANAGEMENT IMPROVEMENT WITH THE APPLIENCE OF ANALYSIS RESULTS OF QUALITY CHANGES

Summary: This paper attempts to diagnose the local government unit of analysis demonstrating the usefulness of qualitative changes to improve the community. We used the methodology of qualitative analysis of the changes on the basis of the received results of the diagnosis to determine the improvement of local government units. Components and the areas of local events taking place were identified. Due to the careful observation of events and a corresponding selection of written record results a rich source material for application was collected. Radical quality changes, their inter-relations as well as positive and negative tendencies which should be neutralized were indicated.

Keywords: public management, local government, community improvement.