

**Michał Żabiński\***

## **26. WYKORZYSTANIE ROZWIĄZAŃ DOSKONALĄCYCH JAKOŚĆ ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDZIE LOKALNYM**

### **Streszczenie**

*Tekst poświęcony problematyce wdrażania rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (z ograniczeniem tylko do szczebla lokalnego (gminy i powiaty)). Celem opracowania jest pokazanie skali tego zjawiska, przedstawienie kwestii problemowej wykorzystania w JST norm ISO serii 9000, metod takich jak CAF, PRI oraz trwałości wdrożenia rozwiązań projakościowych w samorządach. Prezentowane wyniki badań pochodzą z badania przeprowadzonego w 2015 roku przy pomocy ankiety elektronicznej skierowanej do sekretarzy gmin i powiatów. Badanie to pokazuje jak dużą trudność dla samorządów stanowi zarówno wybór jak i wdrożenie wybranych rozwiązań oraz wskazuje na realną skalę tego zjawiska. Podstawowym wnioskiem jaki płynie z tego badania jest deficyt odpowiedniej wiedzy i źródeł informacji dla władz JST, na temat rozwiązań doskonalących jakość zarządzania.*

### **Słowa kluczowe**

*zarządzanie jakością, JST, ISO, CAF, PRI, rozwiązania doskonalące jakość zarządzania*

### **Wstęp**

Wraz z XXI wiekiem w polskiej administracji samorządowej upowszechniła się koncepcja zarządzania jakością<sup>54</sup>. Szczególnie intensywne działania w tym zakresie prowadzone były w latach 2007-2015. Popularyzacja metod samooceny wspierających proces rozwoju instytucjonalnego w gminach i powiatach oraz wdrażania norm ISO serii 9000<sup>55</sup>, prowadzona była głównie w ramach realizacji projektów unijnych finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)<sup>56</sup>, a sama idea została wpisana w Strategię Sprawne Państwo 2020. W konsekwencji rośnie liczba jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wdrażających rozwiąza-

---

\* Mgr, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Rakowicka 27, 31-510 Kraków, [michal.zabinski@uek.krakow.pl](mailto:michal.zabinski@uek.krakow.pl).

<sup>54</sup> W ramach Polskiej Nagrody Jakości, kategoria organizacji publicznych pojawiła się w 2001 r., a tak „popularne” obecnie w JST normy ISO serii 9000 pojawiły się na przełomie wieku, jako pierwsza certyfikat ISO 9002:1996 14 stycznia 2000 roku uzyskała gmina Dzierżoniów (Batko 2009).

<sup>55</sup> W szczególności normy ISO 9001.

<sup>56</sup> Jeden z 6 programów krajowych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, realizowany w latach 2007-13. Jednakże faktyczne zakończenie programu zostało przesunięte w czasie, a pomoc publiczna w ramach PO KL zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10.11.2015 będzie realizowana do 31.03.2017.

nia takie jak: norma ISO 9001 czy metody samooceny jak CAF (Common Assessment Framework – Wspólna Metoda Oceny) i PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego). Brakuje jednak danych obrazujących skalę tego zjawiska, a te które są dostępne mają wybiórczy charakter (GUS 2014, s. 11). W 2015 roku, w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” realizowanego w latach 2014-15, przeprowadzone zostało ogólnopolskie badanie ankietowe wśród gmin i powiatów, dotyczące wykorzystania przez te jednostki systemów zarządzania jakością. Jego celem miało być ogólne przybliżenie kwestii tego jak wiele samorządów lokalnych wdrożyło i stosuje rozwiązania wspierające zarządzanie jakością, identyfikację jakie są to rozwiązania oraz poznanie przeszkód stojących na drodze do ich popularyzacji. Dane wykorzystane w opracowaniu pochodzą z badania ankietowego (skierowane do sekretarzy gmin i powiatów) przeprowadzonego metodą CAWI, wspieraną asystą telefoniczną. Badanie obejmowało wszystkie jednostki samorządu lokalnego, na ankietę odpowiedziało 2 150 jednostek z 2 792 ogółem. W tym 1 914 gmin (77%) oraz 236 powiatów (75%). Biorąc pod uwagę fakt, że GUS nie gromadzi takich danych, a „Badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL 2007-13” przeprowadzone na zlecenie MSW w 2010 r., będące dotąd najszerszym badaniem tego typu, przeprowadzone było na próbie 562 jednostek, prezentowane przez autora dane opierają się obecnie na najszerszym i najaktualniejszym badaniu wykorzystania rozwiązań projakościowych<sup>57</sup> przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

## 1. Modernizacja procesów zarządzania a samorząd lokalny

Samo pojęcie zarządzania jakością w administracji publicznej nie wydaje się już budzić w Polsce zdziwienia czy też wielu kontrowersji. Niemniej wdrażanie nowych rozwiązań zawsze budzi pewien niepokój i obawy, które z jednej strony związane są z zastrzeżeniami co do zasadności zmian, a z drugiej są wynikiem braku wiedzy na temat proponowanych rozwiązań. W wielu samorządach sam termin zarządzanie jakością wzbudzał zastrzeżenia i kontrowersje wśród urzędników<sup>58</sup>. Rozważania na temat zarządzania jakością i jego roli w samorządzie warto rozpocząć od próby zdefiniowania tego pojęcia. Jak piszą T. Buchacz i S. Wysocki (2003, s. 29-56): „zarządzanie jakością to po prostu dobre zarządzanie”. Przez dobre zarządzanie rozumiane jest takie funkcjonowanie instytucji, które sprowadza się do regularnego

---

<sup>57</sup> W literaturze przedmiotu często można spotkać się z błędnym i budzącym zastrzeżenie środowiska naukowego określeniem „system zarządzania jakością” w odniesieniu do wdrażania i stosowania w JST normy ISO 9001, metody CAF czy PRI. Takie ujęcie często spotykane jest również w raportach rządowych *vide* Jak doskonałą się samorządy? Ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-13” (2012). Raport końcowy dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

<sup>58</sup> Twierdzenie to opieram na doświadczeniu płynącym z udziałem we wdrażaniu tego typu rozwiązań w JST oraz przeprowadzonych badaniach, podobne wnioski sformułowane są również przez innych badaczy (Potemska 2015, s. 109, 113; Szymańska 2012, s. 105-120).

osiągania zadowalających rezultatów podejmowanych działań. Innymi słowy, są to takie działania, których efekty są satysfakcjonujące dla klientów danej organizacji, a „Polacy oczekują, aby świadczone przez urzędy administracji usługi były najwyższej jakości” (Kazimierczak 2006, s. 107-114). Gdzie owa jakość powinna być rozumiana jako „jako zgodność z wymaganiami wewnętrznymi i zewnętrznymi”<sup>59</sup> (Bielawa 2011, s. 149). Polskie samorzady w tym względzie miały „do nadrobienia” ponad dekadę zaległości w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego państw Europy Zachodniej. Usprawnianie funkcjonowania administracji samorządowej w oparciu o teorie nowego zarządzania publicznego w krajach takich jak Dania, Francja, Hiszpania czy Wielka Brytania rozpoczęło się już w latach 80. XX wieku (Żurga 2008; Wojciechowski 2012, s. 42-43; Toruński 2009, s. 24).

Istotny wpływ na proces wdrażania rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w polskich JST mają środki europejskie i realizowane w oparciu o nie projekty ukierunkowane na rozwój zarządzania w administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej. W 2015 roku zakończyła się realizacja większości projektów finansowanych w ramach Priorytetu V PO KL (Dobre rządzenie). W jego ramach realizowane były działania ukierunkowane na: „podniesienie potencjału administracji publicznej w obszarze stanowienia prawa oraz wzmacnianie zdolności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości do świadczenia usług wysokiej jakości”<sup>60</sup>. Owo enigmatyczne podniesienie potencjału i wzmacnianie zdolności obejmowało również modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej<sup>61</sup>. Od wstąpienia Polski do UE podjęte zostały liczne działania mające na celu popularyzowanie i wdrażanie idei zarządzania jakością na poziomie administracji lokalnej. Omawiając to zjawisko uwaga obserwatorów zazwyczaj skupiona jest na wymiarze rezultatów i korzyści płynących z wdrożenia. Aby jednak oczekiwane, pozytywne efekt zmiany jakościowej w danym urzędzie mogły mieć miejsce, niezbędny jest proces właściwej implementacji nowego mechanizmu. Dopiero przekształcenie, czy też dostosowanie mechanizmów funkcjonowania urzędu, zarówno w sferze formalnych procedur, jak i nieformalnych zachowań pracujących w nim ludzi, pozwala na osiągnięcie pozytywnych zmian w organizacji i powstanie sprawniejszej instytucji według oczekiwań reformatorów (Szymańska 2012, s. 105-120). Jest więc to kwestia trwałości zmiany, dla której fundamentalne znaczenie ma właściwy dobór rozwiązań oraz merytoryczne przygotowanie kadry.

## 2. Metody zarządzania jakością wykorzystywane w gminach i powiatach

W literaturze przedmiotu kwestie związane z zarządzaniem jakością w administracji samorządowej zwykle zaczynają się od problematyki wykorzystania normy serii ISO 9000 w tych jednostkach. Jako symboliczny początek często wskazywany jest moment uzyskania certyfikatu ISO 9002 w 2000 roku przez Urząd Miasta w Dzierżoniowie (Batko 2009, s. 93; Szymańska 2012, s. 105) choć inne źródła mówią o roku 1999 (Sołek 2013, s. 167). Od tego wydarzenia minęło ponad 15 lat, a obecnie jednostki samorządu terytorialnego na terenie całego kraju wdrażają normy ISO serii 9000, przy czym należy zastrzec powszechność w gminach i powiatach

<sup>59</sup> Produktowa definicja jakości P. Crosbyego.

<sup>60</sup> [www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v/?sbl=standard](http://www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v/?sbl=standard) (dostęp 2016-08-25).

<sup>61</sup> Cel szczegółowy 3, Priorytet V, PO KL.

użycie terminu ISO, bez wskazania na dokładną specyfikację liczbową. Najczęściej pierwszą wdrażaną normą ISO jest wytyczna w zakresie wdrażania systemu zarządzania jakością (norma ISO 9001), będąca podstawą do budowania systemu (Malinowski 2011). Dokładna liczba jednostek posiadających certyfikat nie jest znana. W 2006 roku było to 211 urzędów administracji samorządowej (norma ISO 9001:2000). Z ogólnej liczby urzędów w grupie tej znajdowało się 9% starostw powiatowych i 6% urzędów gmin (Bugdol 2008, s. 64).

Kolejnym krokiem na drodze samorządów do jakości, było pojawienie się metod opartych o mechanizm samooceny i Cykl Deminga<sup>62</sup> – CAF i PRI. Jednakże proces ten przebiegał stosunkowo wolno, albowiem według danych szacunkowych w 2009 roku około 20% jednostek samorządu terytorialnego stosowało rozwiązania z zakresu zarządzania jakością bądź też wybrane elementy jakiegoś sformalizowanego systemu budowania jakości (Żabiński 2013, s. 57-76). O tempie zmian świadczą wyniki „Badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL 2007-13”, zgodnie z którymi w ok. 25% urzędów administracji samorządowej stosowane są systemy zarządzania jakością<sup>63</sup>. Nadmienić trzeba, że dominującym rozwiązaniem w tym zakresie pozostaje norma ISO 9001 (82,10%)<sup>64</sup>. Biorąc pod uwagę, że mowa jest o trwającym około dekady procesie, wynik w postaci jednej czwartej wydaje się być daleki od satysfakcjonującego. Podobnie jak w przypadku normy ISO 9001, dane co do liczby jednostek samorządu terytorialnego stosujących CAF i PRI są jedynie szacunkowe. I tak w przypadku CAF według danych Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego (za rok 2013), Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji metoda ta jest wykorzystywana przez około 25% samorządów<sup>65</sup>. Dane te są jednak obciążone istotnym błędem, albowiem odnoszą się do informacji jakimi dysponuje ministerstwo co do liczby jednostek, w których wdrożono CAF, a liczba ta – jak pokazują badania – ma się nijak do liczby jednostek faktycznie wykorzystujących tę metodę. W przypadku metody PRI, jej wdrożenia, przy udziale Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej UEK, dokonano w około 116<sup>66</sup> jednostkach administracji, natomiast nie wiadomo ile jednostek dokonało wdrożenia samodzielnie.

---

<sup>62</sup> Inaczej cykl PDCA z ang. *Plan-Do-Check-Act*, Zaplanuj – Wykonaj – Sprawdź – Popraw.

<sup>63</sup> W tym miejscu należy po raz kolejny zwrócić uwagę na powszechność błędnego – potocznie, wykorzystania terminu „system zarządzania jakością”, jednakże powyższe dane podawane są za raportem „Badania ewaluacyjnego...” to też termin ten pojawia się w ujęciu autorów wzmiankowanego raportu.

<sup>64</sup> Raport z badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL – 2010 rok.

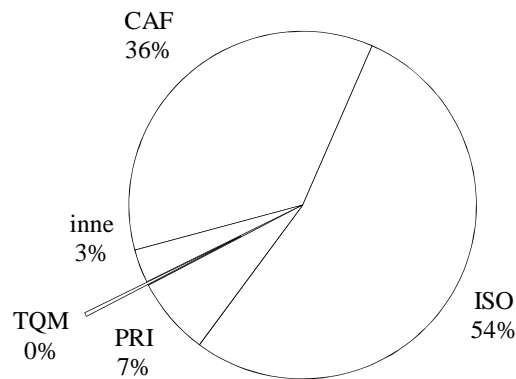
<sup>65</sup> Materiał projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” prezentacja: Śliwiński M., Departament Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

<sup>66</sup> Wdrożenia te obejmowały trzy projekty i ponad dekadę czasu, a w pierwszej wersji metoda skierowana była również do administracji regionalnej. Tym samym istotna liczba jednostek, które wdrożyły PRI, z całą pewnością zaniechała już jej stosowania, ze względu na powiązanie metody z przepisami powszechnie obowiązującego prawa starsze wersje metody uległy bowiem dezaktualizacji.

### 3. Wyniki badań. Popularność rozwiązań projakościowych w samorządzie lokalnym

W toku przeprowadzonego badania na 2 150 jednostek 868 zadeklarowało wdrożenie jakiegoś rozwiązania z zakresu zarządzania jakością (wykres 15). Oznacza to, że wśród przebadanych około 40% deklaruje wdrożenie wybranych rozwiązań. Należy pamiętać, że jest to jedynie deklaracja, która nie niesie za sobą informacji na temat jakości ani zakresu ich wykorzystania.

**Wykres 15. Wykorzystanie różnych metod mających na celu wspieranie zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego**



Źródło: opracowanie własne.

Co więcej pytanie nie dotyczy wyłącznie stanu aktualnego, lecz jest próbą oceny tego jak wiele samorządów miało i ma styczność z tego typu rozwiązaniami. Według deklaracji normę ISO 9001 wdrożyło 465 jednostek, metoda CAF wykorzystywana jest w 310 jednostkach, a metoda PRI – 63, zaskakujący jest symboliczny udział TQM – 3 jednostki, choć w literaturze przedmiotu metoda ta bywa wskazywana jako najważniejsza obok norm ISO (Wojtowicz i Paciorek 2012, s. 5-19), 27 jednostek zadeklarowało wykorzystanie innej metody.

Wskaźnik udziału samorządów, które stosują wybrane narzędzia wspomagające proces zarządzania na poziomie 40% powinien robić duże wrażenie, jednakże należy go odrzucić jako nieprawdziwy. Otóż wśród samorządów, które podjęły próbę wdrożenia rozwiązań projakościowych jest duża grupa jednostek, które dokonały wdrożenia więcej niż jednego rozwiązania (tabela 40). Jeśli przedstawione powyżej dane skorygować i w prowadzonych kalkulacjach uwzględnić występowanie jednostek, w przypadku których wdrożenie obejmowało więcej niż jedną metodę, to tak skorygowany obraz jest mniej zadowalający z perspektywy popularyzacji rozwiązań projakościowych w JST. W tak dobranej grupie znajdują się 543 jednostki samorządu terytorialnego, które dokonały wdrożenia jakiegoś rozwiązania zarządczego. Co oznacza, że zaledwie 25% z przebadanych 2 150 jednostek samorządu ma takie doświadczenia. Co więcej, jeżeli uwzględnić tylko te jednostki, w przypadku których nie tylko dokonano wdrożenia wybranego rozwiązania, ale jednostka deklaruje

chęć do jego dalszego wykorzystania<sup>67</sup>, liczba ta spada do 519 (24%). Biorąc pod uwagę, że mówimy tu o procesie kształtowania się zmiany instytucjonalnej trwającym przeszło 15 lat, wynik ten należy uznać za co najwyżej umiarkowany sukces.

**Tabela 40. Wskazanie typów rozwiązań zarządczych stosowanych przez gminy i powiaty, z uwzględnieniem sytuacji jednostek, które wdrożyły więcej niż jedno rozwiązanie**

	Jednostki które wdrożyły normę ISO 9001	Jednostki które wdrożyły CAF	Jednostki które wdrożyły PRI	Jednostki które wdrożyły TQM	Jednostki które wdrożyły inne rozwiązania
Jednostki które wdrożyły normę ISO 9001	<b>465</b>	93	26	3	12
Jednostki które wdrożyły CAF		<b>310</b>	18	2	8
Jednostki które wdrożyły PRI			<b>63</b>	0	1
Jednostki które wdrożyły TQM				<b>3</b>	1
Jednostki które wdrożyły inne rozwiązania					<b>27</b>

Źródło: opracowanie własne.

Wyraźnie jest tu widoczny problem, przed którym stają samorzady podejmując decyzję o wdrożeniu rozwiązania z zakresu zarządzania jakością. Kluczowy i fundamentalny problem wyboru metody. W efekcie tego samorzady zmuszone są do eksperymentowania. Nie wydaje się aby był to pożądaný schemat działania. W 8 przypadkach jednostki zadeklarowały wdrożenie CAF, ISO 9001 i PRI. O ile w przypadku norm ISO ich wykorzystanie może być komplementarne wobec metod wspierających zarządzanie jakością w oparciu o mechanizm samooceny<sup>68</sup>, to stosowanie metody PRI i CAF, jako substytucyjnych nie ma sensu. Jednakże te jednostki, które są nastawione projakościowo poszukują rozwiązań adekwatnych do swoich potrzeb i możliwości. Odrzucając jedno rozwiązanie, sprawdzają kolejne. Chwilowa dostępność zewnętrznych źródeł finansowania – środki UE, pozwala na tego typu eksperymenty, jednakże należy zastanowić się, czy jest to właściwa droga. Postępowanie to wydaje się być związane z brakiem informacji, wiedzy oraz systemowych rozwiązań, które powinny pomagać samorządom w podejmowaniu decyzji, co do doboru rozwiązania.

#### **4. Preferencje samorządów planujących wdrożenia w zakresie doboru rozwiązań wspierających procesy zarządzania**

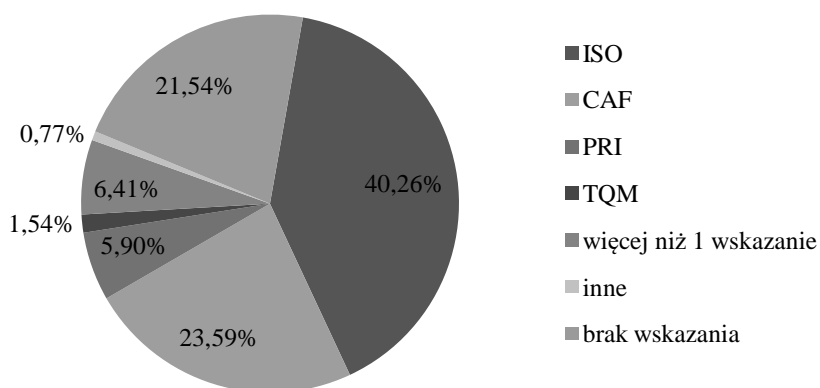
Spośród 1 423 samorządów, w których dotychczas nie dokonano wdrożenia żadnego rozwiązania wspierającego zarządzanie jakością 390 (27%) planuje stosowanie jakiegoś rozwiązania w przyszłości (wykres 16). W tym 157 jednostek deklaruje swoje zainteresowanie normą ISO, są to zarówno konkretne wskazania – norma ISO

<sup>67</sup> Pytanie 3. Czy planowane jest stosowanie metody/metod w przyszłości?

<sup>68</sup> Wdrożenie metody samooceny w jednostce, w której wdrożone zostało ISO może być efektem rozwoju i postępu w zakresie zarządzania jakością.

9001, jak i ogólnie sformułowania – ISO, metoda ISO, w kilku przypadkach były to szersze wypowiedzi: „Rozważamy w przyszłości zastosowanie metody ISO”, „najprawdopodobniej metodę ISO”, „Być może zastosujemy metodę ISO 9001”, „Jeżeli będą środki finansowe to ISO”. Zwraca uwagę fakt pojawiania się akronimu ISO, swoistego słowa klucza, bez uściślenia o jaką normę ISO chodzi. Co może sugerować, że deklaracje te nie są poparte głębszą analizą zagadnienia, a tym samym, wiedzą co i po co ma zostać wdrożone. W przypadku 92 jednostek wskazania dotyczyły metody CAF, a 23 jednostki wskazały metodę PRI. Jako zaskakujące należy uznać wskazania metody TQM – której dotychczasowe wdrożenie zadeklarowały 3 jednostki, a 6 deklaruje jej przyszłe wdrożenie.

**Wykres 16. Planowane wdrożenia rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w gminach i powiatach wg. wskazań**



Źródło: opracowanie własne.

W pojedynczych przypadkach pojawiły się inne propozycje rozwiązań: „Poprawa efektywności pracy, przejrzystość procedur postępowania”, czy „kontrola zarządcza”. Wskazanie kontroli zarządczej (KZ) jako planowanej do wdrożenia metody jest o tyle kuriozalne, że samorzady mają ustawowy obowiązek jej prowadzenia. Jednakże ta deklaracja pokazuje pewne zjawisko, jakim jest brak zrozumienia zasad i funkcji KZ oraz sposób jej prowadzenia i traktowania w niektórych JST. 25 samorządów zadeklarowało, że bierze pod uwagę więcej niż jedno rozwiązanie, i tak: w przypadku 13 jednostek rozważane jest wdrożenie normy ISO 9001 i CAF; w przypadku 4 jednostek deklaracja dotyczyła metod CAF, PRI oraz CAF, TQM; 2 jednostki rozważają normę ISO 9001 lub TQM; a wybór pomiędzy parą PRI, TQM oraz PRI, norma ISO 9001 deklarowało po 1 jednostce. Po raz kolejny należy więc podkreślić znaczenie problemu braku źródeł informacji, które miałyby wspomagać JST przy podejmowaniu decyzji w zakresie wyboru rozwiązania z zakresu zarządzania jakością.

W przypadku 84 jednostek, które deklarują chęć wdrożenia jakiegoś rozwiązania projakościowego, nie zostało wskazane jakie ma to być rozwiązanie. Jednakże udzielone odpowiedzi warto przytoczyć i poddać analizie. Odpowiedzi te można podzielić na grupy:

- **deklaracja braku wiedzy**, np.: „Jeszcze nie wiemy”; „Na tym etapie nie możemy wskazać konkretnej metody. Konieczna jest analiza dostępnych metod.”; „Jeszcze nie zdecydowano, brak czasu na zapoznanie się z metodami”;

- **deklaracje formy wyboru metody**, np.: „Metoda zostanie wybrana po przeprowadzeniu audytu, którego celem będzie określenie kierunku konkretnych działań jednostki”; „Metodę ZJ wybierzemy po przeprowadzeniu sondażu w urzędach ościennych o podobnym potencjale do naszego”; „Przed podjęciem decyzji UG spróbuje rozeznąć mocne i słabe strony oraz różnice w stosowaniu wskazanych odmiennych metod zarządzania jakością. Pomocnym przy wyborze metody będzie fakt rozeznania możliwości wsparcia merytorycznego lub finansowego tego przedsięwzięcia (podkreślenie MŻ)””,
- **deklaracje wskazujące na dalece projekcyjny i niezobowiązujący charakter** np.: „Obecnie trudno wskazać metodę, którą będziemy stosować”; „Może w przyszłości będziemy rozważać możliwość stosowania którejś z metod zarządzania jakością”; „Istnieje prawdopodobieństwo wdrożenia metody, ze względu jednak na odległy możliwy okres tego procesu nie można jednoznacznie wskazać konkretnej”; „Raczej tak. W obecnej chwili nie mamy jeszcze sprecyzowanych planów co do metody, powodem była zmiana na stanowisku odpowiedzialnym za tego typu działania”
- **deklaracje częściowo ukierunkowane**: „Nie zdecydowano jeszcze jaką metodę zastosujemy, ale najbardziej skłaniamy się do metody CAF”; „Trudno powiedzieć – prawdopodobnie ISO”; „Trudno obecnie jednoznacznie określić prawdopodobnie ISO”.

W kwestii planowania wdrożeń wyraźnie widać, że wciąż najbardziej popularnym spośród projakościowych rozwiązań zarządczych w JST jest rodzina normy ISO serii 9000. Jednakże co interesujące i jak wydaje się symptomatyczne, stosunkowo duża liczba jednostek deklaruje chęć wdrożenia jakiegoś rozwiązania, ale nie jest w stanie wskazać jakiego, dokonuje jedynie wstępnej selekcji dwóch najbardziej prawdopodobnych typów. Analizując udzielone odpowiedzi można domniemywać, że plany te, czy też deklaracje, są wynikiem pewnej powszechnej, niesprecyzowanej i ogólnej wiedzy na temat tego typu rozwiązań, a nie wynikiem zaplanowanych działań i rzetelnej wiedzy na temat analizowane zagadnienia. Stąd tak duża popularność, w sferze deklaracji, normy ISO i kolejność następujących rozwiązań, będąca odpowiednikiem tego z jaką intensywnością poszczególne rozwiązania są promowane.

## 5. Przyczyny, dla których JST nie wdrażają SZJ

W wielu przypadkach wdrożenia metod samooceny (PRI, CAF) dotyczą tych jednostek, które mają już jakieś doświadczenia w zakresie wdrażania nowych rozwiązań (przeważnie normy ISO 9001). Zgodnie z tym co sugeruje literatura na temat systemów zarządzania jakością w administracji, pierwszym krokiem na drodze do stworzenia takiego systemu jest zazwyczaj wdrożenie normy ISO 9001, na tej podstawie budowane są kompetencje i wiedza z zakresu zarządzania jakością, a tym samym chęć wdrażania dalszych usprawnień, czego dobrym przykładem jest wspomniana już gmina Dzierżoniów<sup>69</sup> (Wojtowicz i Paciorek 2012, s. 12). Choć nie jest to z całą pewnością rozwiązaniem o charakterze uniwersalnym – wiele samorządów,

---

<sup>69</sup> UM Dzierżoniów po uzyskaniu certyfikatu ISO 9002 w kolejnych latach wdrożył: ISO 9001, C2E, PRINCE II, ISO 14001, EFQM, CAF.



jak wskazują badania, kwestionuje i podważa sensowność i zasadność wykorzystania norm ISO w zakresie zarządzania jakością w administracji. Są jednak jednostki, które zmiany zarządcze rozpoczynają właśnie od CAF czy PRI. Przyczyny, dla których samorzady decydują się na wdrożenie rozwiązań doskonalących jakość zarządzania podzielić można na dwie zasadnicze, uogólnione kategorie, jest to albo wynik wewnętrznie motywowanej chęci wdrożenia rozwiązań projakościowych, albo możliwość wypróbowania czegoś nowego przy wykorzystaniu środków zewnętrznych, w ramach projektu – innymi słowy wdrożenie jako eksperyment. W tym świetle warto zwrócić uwagę na powody, dla których JST nie decydują się na wdrażanie rozwiązań z zakresu doskonalenia zarządzania jakością. W ramach ankiety pytano o to jakie czynniki i w jakim stopniu wpływają na fakt, że dana jednostka nie zdecydowała się na wykorzystanie żadnej z metod (tabela 41) odpowiedziało 1 379 samorządów. Trzy podstawowe czynniki najczęściej wskazywane jako istotne i bardzo istotne to:

- **brak środków finansowych**, powód ten wskazywany jest jako ograniczenie w zakresie możliwości realizowania podstawowych zadań JST, a tym samym uniemożliwiające podejmowanie nowych zadań, w tym wdrażania nowych rozwiązań zarządczych,
- **brak czasu (dostępnych pracowników)**, problem powiązany z powyższym. Braki kadrowe i obciążenia pracą etatowych pracowników urzędów wskazywane są jako istotna bariera dla zmian,
- **wysoki poziom skomplikowania metod**.

**Tabela 41. Ocena wpływu wybranych czynników na decyzję o niepodejmowaniu działań z zakresu wdrażania rozwiązań doskonalących zarządzania jakością**

	Bez znaczenia	Mało istotne	Trudno ocenić	Istotne	Bardzo istotne
Nie dostrzegamy takiej potrzeby (brak korzyści ze stosowania MZJ)	94	169	645	299	130
Brak wiedzy i informacji	166	295	530	280	46
Brak czasu (dostępnych pracowników)	76	85	270	574	332
Brak środków finansowych	53	62	213	548	474
Wysoki poziom skomplikowania metod	74	95	597	413	146
Inne	11	1	0	11	8

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki te znajdują potwierdzenie w przeprowadzonych przez autora badaniach jakościowych<sup>70</sup>, podczas których przedstawiciele samorządów często zwracali uwagę na te właśnie czynniki. Wdrożenie tego typu rozwiązań uznawane jest za czasochłonne i wymagające zaangażowania pracowników – w pełnym wymiarze czasu pracy, co w ocenie wielu badanych jednostek nie jest możliwe bez zmian struktury i liczby osób zatrudnionych w urzędach.

<sup>70</sup> Obserwacje i informacje uzyskiwane przez autora w trakcie prowadzenia wdrożeń metody PRI oraz prowadzenia warsztatów dla przedstawicieli samorządów, w ramach realizacji projektu Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST (2014-15) i projektu Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach (2010-11).

Należy również brać pod uwagę kwestię ograniczonego dostępu do wiedzy na temat zarządzania jakością (299 jednostek uznało za istotny powód brak potrzeby wdrożenia tego typu rozwiązań, a 130 wskazało to jako powód bardzo istotny). Problemy te wiążą się z kwestią trudności w zakresie możliwości porównania dostępnych rozwiązań pod kątem ich walorów, koszty- i czasochłonności, jak również brakiem możliwości oceny adekwatności dostępnych rozwiązań w odniesieniu do indywidualnych warunków danej jednostki, jej potrzeb i możliwości (organizacyjnych, technicznych, kompetencyjnych...). Zagadnienia te uwydatniają się w odpowiedziach jednostek, które wskazały inne niż wymienione w pytaniu czynniki. Wśród odpowiedzi znalazły się m.in. takie: „Negatywne opinie innych jednostek”; „Zbyt duży nakład pracy w stosunku do efektów”; „Zbędna biurokratyzacja”; „Bez wpływu na jakość pracy w urzędzie”; „Nie dostrzegamy konieczności”; „Opór pracowników przed wprowadzeniem jakiegokolwiek MZJ”; „Zbyt mały urząd”. Wszystkie te odpowiedzi wskazują na niewystarczający poziom dostępnej informacji i wiedzy wśród zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego, na temat tego, czym są metody zarządzania jakością i czemu służą (Potemska 2015, s. 113).

## 6. Problem trwałości wdrożeń

Z perspektywy poprawy jakości istotne jest nie tyle samo wdrożenie rozwiązania co trwałość zmiany, a więc proces tworzenia się i utrwalania zmiany o charakterze systemowym. Jednakże jej ocena jest trudna do przeprowadzenia, a sfera deklaracji rozbieżna ze sferą realizacji. Mając na względzie tę kwestię poproszono samorządy o udzielenie odpowiedzi na dwa pytania: jaka metoda bądź metody zostały wdrożone i czy planowane jest stosowanie już wdrożonych rozwiązań w przyszłości. Odpowiedzi na te pytania obrazują jak trudny jest proces wdrażania zmiany w obszarze zarządzania jednostką. Część samorządów deklaruje brak chęci do stosowania danego, uprzednio wdrożonego rozwiązania w przyszłości. W przypadku normy ISO 9001, spośród jednostek, które dokonały wdrożenia 239 planuje dalsze stosowanie tej normy, a 191 (sic!) deklaruje brak zainteresowania dalszym jej wykorzystaniem – co po części jest tłumaczone kosztownym procesem utrzymania certyfikatu, a po części nieadekwatnością normy wobec jednostek administracji samorządowej. Spośród samorządów<sup>71</sup>, które wdrożyły CAF 221 planuje dalsze stosowanie metody, a 76 nie. Spośród JST, które wdrożyły metodę PRI 42 planuje korzystanie z metody, a 17 nie. Co więcej w przypadku CAF spośród tych 221 jedynie 152 twierdzą, że są w stanie stosować ją samodzielnie. W przypadku PRI gotowość taką deklaruje 37. Są to metody samooceny, a PRI jest metodą mniej skomplikowaną, łatwiejszą do wdrożenia i stosowania (Żabiński 2013, s. 57-76).

## Zakończenie

Wdrożenie metod zarządzania jakością może przyczynić się do poprawy warunków życia mieszkańców JST, a pośrednio do tego jak państwo jest postrzegane przez obywateli, przez pryzmat świadczonych na ich rzecz usług publicznych. Wydaje się więc, że projakościowe zmiany sposobu zarządzania w gminach i powiatach

---

<sup>71</sup> Nie wszystkie badane jednostki udzieliły odpowiedzi na pytanie „Czy planowane jest stosowanie metody/metod w przyszłości?”

są tym czego samorządy potrzebują, niezbędną terapią, skazaną na niewątpliwy i nieuchronny sukces (Szymańska 2012, s. 105-120). Z perspektywy teorii racjonalnego wyboru, proces implementacji tych rozwiązań w administracji publicznej powinien mieć uniwersalny i powtarzalny przebieg. W konsekwencji racjonalnie podjętej decyzji wybrana zostaje metoda zarządzania, która następnie zostaje wdrożona w danym urzędzie. Jak twierdził D.C. North podobne podmioty (urzędy administracji samorządowej) stają przed tymi samymi wyzwaniami, a tym samym dysponują gotowym i podobnym wachlarzem możliwych zachowań i reakcji. Płyynie z tego wniosek, że w danej powtarzalnej sytuacji każdy urząd wie, jakie decyzje trzeba podjąć oraz jakie będą ich rezultaty (Sordyl 2009, s. 7-8). Niestety wyniki badań pozwalają na obserwację zgoła odmiennej sytuacji. Pomimo stosunkowo intensywnej kampanii promowania rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w samorządzie lokalnym, zwłaszcza normy ISO 9001 i metody CAF, rozwiązania te nie są tak powszechne w JST, jak wskazywałaby na to literatura przedmiotu, a ich wdrożenie nierzadko nie jest sukcesem w wymiarze trwałości wdrożonych rozwiązań. Dla wyjaśnienia tej różnicy warto sięgnąć do prac H. Simonsa, który podważa racjonalność dokonywanych wyborów, mówiąc raczej o ograniczaniu niepewności i wyborze „najbliższego” rozwiązania, miast poszukiwania rozwiązania najbardziej racjonalnego (Sordyl 2009, s. 10-14). Biorąc pod uwagę, że dość często wskazywanym problemem jest brak środków finansowych i koszty samego wdrożenia, braki kadrowe<sup>72</sup> oraz deficyt wiedzy i kompetencji, możliwość zmiany powyższego obrazu uzależniona jest od dostępu do środków zewnętrznych, zarówno finansowych, jak i w zakresie wiedzy eksperckiej. Jest to o tyle istotne, że najczęściej wskazywane przez samorządy rozwiązanie w zakresie zarządzania jakością – norma ISO 9001, wymaga zarówno kosztownej certyfikacji jak i zaangażowania zewnętrznych specjalistów. Co więcej podobne zastrzeżenia dotyczą również do pewnego stopnia metod CAF i PRI. Albowiem metody samooceny teoretycznie nie wymagają zewnętrznego wsparcia, jednakże w praktyce niezbędne jest przygotowanie personelu JST do wdrażanej zmiany oraz często zewnętrzna asysta w procesie wdrażania metody, co zostało wskazane powyżej, a i tak nie gwarantuje gotowości JST do samodzielnego stosowania danego rozwiązania. Tym samym wyraźnie widoczny staje się problem związany z możliwością utrwalenia się raz wdrożonych rozwiązań zarządczych. Oznacza to, że dotychczasowe wysiłki mające na celu usprawnianie działania JST poprzez wdrażanie systemów zarządzania, przynajmniej w części okazały się nieefektywne. Na podstawie odpowiedzi samorządów można wnioskować, że przyjęte założenia, na których bazowały dotychczasowe wdrożenia – szkolenia, warsztaty plus asysta ekspertów zewnętrznych – okazały się być nazbyt optymistyczne i niewystarczające dla wielu samorządów. Co więcej, „bezkosztowe” dla JST wdrożenia, w ramach projektu oznaczają wdrożenia metody najbardziej dostępnej, a nie najlepiej odpowiadającej potrzebom. W obecnej sytuacji samorządy są skazane na eksperymentowanie. Co oznacza również ponoszenie porażek – nierzadko kosztowych. Konieczne więc wydaje się opracowanie rozwiązań systemowych, które uwolnią samorządy od owej potrzeby samodzielnego poszukiwania i eksperymentowania. Wsparcie ułatwiające podjęcie świadomej decyzji, co do wyboru konkretnego i adekwat-

---

<sup>72</sup> Związane z koniecznością uwzględnienia czasu pracy jaki należy przeznaczyć na szkolenie personelu i jego zaangażowanie na rzecz wdrożenia, a więc ograniczenie w tym czasie wykonywania podstawowych obowiązków służbowych przez pracowników.

nego do potrzeb rozwiązania, jak i pomoc w samym procesie jego wdrażania i utrzymania.

## Literatura

- Batko R. (2009). *Zarządzanie jakością w urzędzie gminy*. Wydawnictwo UJ. Kraków.
- Bielawa A. (2011). *Postrzeganie i rozumienie jakości – przegląd definicji jakości*. Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 21.
- Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. (2004). *Rozwój Instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Buchacz T., Wysocki S. (2003). *Zarządzanie jakością w administracji-europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, Służba Cywilna, nr 5, s.29-56.
- Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa.
- Fleszer D. (2011). *Jakość usług administracji publicznej*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie nr 2.
- Flieger M., Kmiołek K. (2014). *Wyzwania dla zarządzania zasobami ludzkimi w kontekście doskonalenia systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*. Zeszyty naukowe WSOWL. Nr 1 (171).
- Główny Urząd Statystyczny (2014) *Analiza wyników badania satysfakcji z elementami badania potrzeb użytkowników korzystających z informacji statystycznych w roku 2013*.
- Jak doskonałą się samorzady? Ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”* (2012). Raport końcowy dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.
- Kazimierzczak Z. (2006). *Koszty administracji samorządowej*. Kontrola Państwowa, 4 (309), 107-114.
- Kobylińska U. (2013). *Orientacja na jakość w administracji publicznej*. Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, 2, 64-75.
- Malinowski B. (2011). *Jak wdrożyć system zarządzania jakością wg ISO 9001 w Twojej jednostce administracji publicznej?* Malinowski & Partners – P&M.
- Potemska B. (2015). *Wdrażanie podejścia procesowego w urzędach administracji publicznej*, (w:) W. Grzegorzczak (red.). Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Raport z badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej POKL – 2010 rok.
- Sołek K. (2013). *Wdrażanie systemu zarządzania jakością wg norm ISO w jednostce administracji publicznej (gminie)*, (w:) Gospodarka i Finanse zeszyt 3, Ekonomiczne aspekty zarządzania jakością, Wyższa Szkoła Ekonomii Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach, s. 167
- Sordyl M. (2009). *Założenia racjonalności w ekonomii neoklasycznej i instytucjonalnej*. (w:) D. Kopycińska (red.). Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Strategia Sprawne Państwo 2020.

- Szymańska K. (2012). *System zarządzania jakością determinantą zmian kultury organizacyjnej urzędu administracji samorządowej*. Edukacja Ekonomistów i Menedżerów. Problemy, innowacje, projekty, nr 4 (26), s. 105-120.
- Toruński J. (2009). *Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie urzędu miasta*. Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej nr 80. Administracja i Zarządzanie, s. 21-34.
- Wojciechowski E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Wojtowicz D., Paciorek K. (2012). *Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywne korzystanie z funduszy unijnych*. Studia Regionalne i Lokalne, 2 (48), s. 5-19.
- Zalewski A. (red.) (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: SGH.
- Ziółkowski M. (2005). *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie*, (w:) A. Zalewski (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: SGH.
- Žurga G. (red.) (2008). *Comparative Analysis: Quality Management in Public Administrations of the EU Member States*. Ljubljana: Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia.
- Żabiński M. (2013). *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF. Zarządzanie Publiczne, 2 (20), 57-76.
- [www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v](http://www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v).
- [www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/ZmianyWDokumentach/Strony/Rozporz%C4%85dzenieMinistraInfrastrukturyiRozwojuzd-nia10listopada2015rzmieniaj%C4%85cerozporz%C4%85dzeniewsprawieudzielan-iaipomocypubliczne.aspx](http://www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/ZmianyWDokumentach/Strony/Rozporz%C4%85dzenieMinistraInfrastrukturyiRozwojuzd-nia10listopada2015rzmieniaj%C4%85cerozporz%C4%85dzeniewsprawieudzielan-iaipomocypubliczne.aspx).

## **THE USAGE OF QUALITY MANAGEMENT METHODS IN LOCAL GOVERNMENT**

### **Abstract**

*This paper is devoted to the issues of implementation of quality management methods in local government units. The aim of the study is to show the scale of this phenomenon, presentation of issues of usage of the ISO 9000 series norms and self-assessment methods such as CAF or PRI in the local government units and the durability of the implementation of pro-quality solutions in local government. The research results presented are from a survey conducted in 2015 using the electronic questionnaire addressed to the secretaries of municipalities and counties. This study shows how very difficult for local governments is both a choice and implementation of selected solutions and shows the real scale of this phenomenon. The main conclusion to be learned from this study is a shortage of appropriate knowledge and information sources for local government authorities, on the solutions improving the quality of management.*

### **Keywords**

*Quality management, ISO, CAF, PRI, improving the quality of management*