

GRAŻYNA BRONIEWSKA

Uniwersytet Łódzki

MARKETING PARTNERSKI WE WDRAŻANIU SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA PRZEZ JAKOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Abstract: Relationship Marketing in the Implementation of TQM Systems in the Public Administration. Nowadays, the idea of the implementation of Relationship Marketing and Total Quality Management rules becomes more and more popular in the variety of industries and services sectors. These rules become also essential in the efforts of improvement the local and central government administration. Therefore it is crucial to learn advantages and problems connected with implementation both of the idea of quality management and relationship marketing. Their implementation in public administration can be possible if we agree to regard the administrative offices as organizations which provide external and internal clients with services. Introducing TQM idea including in the ISO 9000 norms in the office can be a good start for wide using of models based on Total Quality Management and Relationship Marketing. ISO norms are not the only medicine for improvement of office management but the formal character can facilitate some solutions. ISO standards and superiority models (as CAF – Common Assessment Framework) are build in such a way to be useful both in business and public administration where more and more market rules are appearing. The CAF model, based on model of superiority EFQM (European Foundation for Quality Management), seams to be well adjusted to specific features of public administration and that`s why CAF is used to diagnose the state of an organization and creation of improvement actions.

Wprowadzenie

Sektor administracji publicznej – obejmujący organa władzy państwowej (np. administrację rządową, parlament) oraz organa władzy samorządowej wszystkich szczebli – przez wiele lat traktowano inaczej niż sektor prywatny. W administracji uchodziło wszystko to, co nie było akceptowane w warunkach wolnego rynku, czyli opieszałość, nieefektywność, a czasami też złe traktowa-

nie klienta, niska jakość usług, marnotrawstwo, brak polityki informacyjnej, nie mówiąc już o promocji [32]. Jednak od początku lat 90. coraz powszechniej przyjmuje się założenie, że administracja publiczna powinna się zmieniać, aby właściwie wypełniać powierzone zadania, powinna być zorganizowana racjonalnie. Racjonalność, w przypadku administracji, oznacza zarówno oszczędność publicznego grosza, jak i optymalne działanie na rzecz interesu publicznego. Interes publiczny należy rozumieć bardzo szeroko, od zaspokojenia bieżących potrzeb, aż po rozwój społeczny w perspektywie wielu lat.

Pomocne w zmianach, jakie dokonują się w administracji publicznej może być m.in. działanie w myśl zasad marketingu partnerskiego i zarządzania przez jakość. W obu tych koncepcjach odchodzi się od tradycyjnego traktowania urzędu jako organizacji biurokratycznej, administrującej powierzonym majątkiem i wydającej decyzje. Urzędy publiczne uważa się za organizacje zarządzające usługami wykonywanymi na rzecz mieszkańców gminy, inwestorów, rad samorządowych czy też instytucji zewnętrznych. Dlatego też mechanizmy, wykształcone początkowo w zarządzaniu usługami w sektorze prywatnym, mogły zostać przeniesione (z pewnymi adaptacjami) do administracji publicznej. W dużej mierze w sferze administracji publicznej znalazły zastosowanie normy ISO serii 9000, będące jedną z metod wdrażania zasad zarówno marketingu partnerskiego, jak i zarządzania przez jakość TQM (*Total Quality Management*). Normy te, choć stosowane najpierw w sektorze gospodarki, zdobyły duże uznanie również w administracji i wdrażane są w Europie Zachodniej, głównie w Wielkiej Brytanii, zaś od 1998 r. również i w Polsce. Ich głównym założeniem jest przyjęcie zasady orientacji na klienta.

1. Orientacja na klienta wspólnym elementem marketingu partnerskiego i TQM

Orientacja na klienta (scharakteryzowana w tab. 1) jest obecnie pojęciem powszechnym zarówno w biznesie, jak i organizacjach *non-profit*, a mówienie o znaczeniu klienta dla firmy stało się wręcz sloganem¹, od czasu,

¹ Przyjęcie przez przedsiębiorstwo orientacji rynkowej nie jest bowiem realizowane przez posiadanie działu marketingu, ale przez konieczność gromadzenia wiedzy o rynku, jej rozpowszechniania we wszystkich członach struktury i reagowania na tę wiedzę. Oznacza to – jak podkreśla Gregor [12] – zasadność odejścia od zarządzania marketingiem na rzecz zarządzania przedsiębiorstwem zorientowanym marketingowo, koncentrującym się w sposób zdecydowany na swoich klientach.

gdy Drucker w latach 60. przestrzegał: nie ma przedsiębiorstwa, jeśli nie ma klienta [12].

Tabela 1

Różnice między podejściem tradycyjnym a zorientowanym na klienta
4 P kontra 4 C

| Podejście tradycyjne | Podejście zorientowane na klienta | Charakter zmiany |
|-----------------------------|------------------------------------|--|
| <i>Product</i> (Produkt) | <i>Customer</i> (Klient) | Staraj się raczej pytać, jakie są potrzeby klienta niż patrzeć, jakim dysponujesz produktem. |
| <i>Price</i> (Cena) | <i>Cost</i> (Koszt) | Tak samo, jak o pieniądzach myśl o kosztach, jakie ponosi klient w sensie wpływu na jego otoczenie biznesowe. |
| <i>Promotion</i> (Promocja) | <i>Communication</i> (Komunikacja) | Rozmawiaj z klientem – wzajemna komunikacja jest najlepszym sposobem dotarcia do jego potrzeb - to więcej niż tylko promocja. |
| <i>Place</i> (Miejsce) | <i>Convenience</i> (Wygoda) | Szukaj takich środków dostarczania produktów do klienta, które będą dla niego najkorzystniejsze, nie sugeruj się obecnymi możliwościami dystrybucji produktów. |

Źródło: [27].

Nie zawsze jednak zdajemy sobie sprawę, że poziom orientacji na klienta jest głęboko uwarunkowany przekonaniem i nastawieniem pracowników organizacji. Wyrobienie i utrwalenie tych przekonań jest zasadniczym aspektem pomyślności wdrożenia zasad *marketingu partnerskiego*² (ang. *relationship marketing*) stanowiącego jedną z najpopularniejszych nowych koncepcji

² Termin *marketing partnerski* został wprowadzony do literatury w latach 80. Jego twórcą był amerykański autor Berry [1]; natomiast pierwsze brytyjskie pozycje na ten temat są autorstwa Payne'a [23 i 24], profesora Cranfield School of Management, który istotnie poszerzył omawiane pojęcie. W poszerzonym pojęciu marketingu położono wyraźny nacisk na relacje międzyludzkie, a Kotler [16] podkreślił, że budowanie relacji musi odbywać się na różnych poziomach: ekonomicznym, technicznym, prawnym i społecznym, aby osiągnąć skutek w postaci wysokiego stopnia lojalności klientów. *Marketing relacji* charakteryzuje się również obrazowo jako przejście od masowej produkcji do masowej indywidualizacji. Tak rozumiany marketing nazwano *relationship marketing* [4, 13, 24] co tłumaczone jest jako: *marketing partnerski*, *marketing oparty na relacjach międzyludzkich*, *marketing powiązań*, *marketing relacji* lub *marketing relacyjny*. W jęz. angielskim dość często synonimem marketingu jest zwrot *to meet the customer needs* (wyjść naprzeciw potrzebom klienta).

marketingu. *Marketing partnerski* charakteryzuje się tym, że kładzie nacisk na pozyskanie, a jeszcze bardziej na utrzymanie klienta.

Należy również wyraźnie zaznaczyć, że pojęcie marketingu partnerskiego i zarządzania przez jakość są ze sobą nie tylko styczne, ale wydają się mieć wiele punktów wspólnych, a przez to stają się w pewnej mierze tożsame:

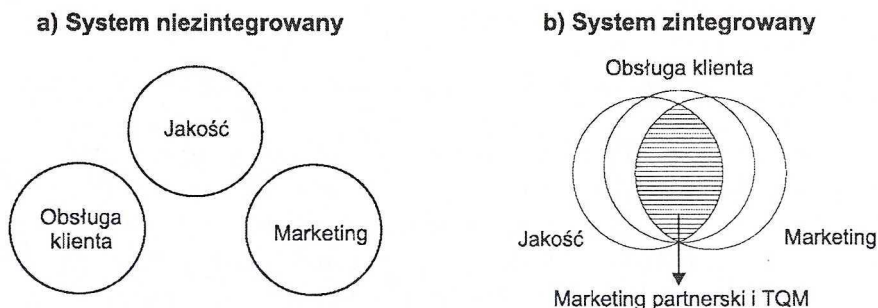
- marketing partnerski jest elementem kultury jakości stanowiąc narzędzie przydatne w firmach wdrażających i stosujących systemy zarządzania przez jakość;
- jakość jest nieodłącznym elementem marketingu służącym zaspokojeniu potrzeb klienta.

Przenikanie koncepcji jakościowych i marketingowych spowodowało klasyfikację marketingu Kotler [16] pisząc o *total quality marketing* w tworzeniu łańcucha wartości celem budowania zadowolenia klienta (zewnętrznego i wewnętrznego). Tak więc kompleksowe zarządzanie przez jakość można uznać za „wdrażanie marketingu pełnej (lub kompleksowej) jakości”. Proces ewolucji koncepcji marketingowych idzie bowiem w kierunku indywidualizacji marketingu, co jest zbieżne z założeniami TQM. Wyznacznikami przyszłych trendów rozwoju tych koncepcji wydaje się być koncentracja na pojedynczym konsumencie, bezpośredni kontakt z nim oraz jego integracja z przedsiębiorstwem, oparta na tworzeniu nowych i umacnianiu dotychczasowych powiązań [12].

Najbardziej podstawowym przejawem orientacji na klienta jest poziom obsługi klienta³. Podkreślając i rozszerzając rolę obsługi klienta (rozumianego szerzej niż tradycyjny klient z zewnątrz, bo poszerzonego o pojęcie klienta wewnętrznego) w TQM podejmuje się próbę połączenia doskonalenia jakości z obsługą klienta i działalnością marketingową na podstawie koncepcji marketingu partnerskiego. Triadę tę doskonale obrazuje tytuł publikacji badacza z Cranfield: *Marketing relacji: połączenie jakości, obsługi klienta i marke-*

³ *Obsługa klienta* to zespół działań wszystkich sfer podmiotu gospodarczego uczestniczących w dostarczaniu dóbr lub usług w sposób zgodny z oczekiwaniami klienta i zapewniający realizację celów firmy. W pojęciu obsługi klienta mieszczą się wszystkie działania przynoszące klientowi korzyść, a obejmujące czynności przed i po zawarciu transakcji. Warunkiem ich skuteczności jest odpowiednio przeszkolony i motywowany personel, dla którego powodem do dumy będzie najwyższa jakość działania obrazującego się w produkcie lub usłudze zgodnej z wymaganiami klienta. Obsługę klienta uznano za odrębny element 7-składnikowego marketingu–mix (do tej pory przyporządkowany innym elementom czteroskładnikowej koncepcji marketingu–mix). Wyodrębnienie to stało się istotne zwłaszcza w sferze usług, w której obowiązuje prosto sformułowane credo: *Podejmując pracę w usługach, decydujemy się ... pozostać do usług.*

tingu [5]. Charakteryzując współczesny marketing, znany autorytet światowy Kotler [15] parę lat temu powiedział w sposób prosty i lapidarny, że marketing to spełnienie wymagań z zyskiem, zaś później dodał, że marketing to proces społeczny i zarządczy z czego wynika analogia do koncepcji zarządzania przez jakość.



Ryc. 1. Zintegrowana triada elementem TQM i marketingu partnerskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [23 i 25].

Żaden z elementów strategicznej triady (ryc.1): ani jakość ani marketing partnerski ani obsługa klienta nie stanowią oczywiście samodzielnego celu dla firmy, lecz są środkiem do realizacji wieloletnich celów strategicznych wskazanych w pierwszej zasadzie „guru jakości” Deminga [6, s. 176]: *Ukształtuj wizję długookresowych celów firmy, aby stać się organizacją konkurencyjną, zdolną do osiągnięcia trwałej pozycji na rynku.*

2. Specyfika usług publicznych i mierzenia ich jakości

Naturalne cechy niektórych potrzeb sprawiają, że nie mogą być zaspokajane inaczej niż w sposób zbiorowy. Do potrzeb tych można zaliczyć bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową, administrację państwową i samorządową, ochronę sanitarną, pomoc społeczną, oświetlenie ulic, korzystanie z dróg publicznych itp. Wyróżniającą cechą dla tego rodzaju potrzeb jest to, że konsumentem jest społeczeństwo jako całość lub zorganizowana grupa osób, podobnie jak wspólnota gminna, wspólnota powiatowa, wspólnota regionalna (województwa) czy też określona grupa zawodowa lub społeczna. Administra-

cja publiczna, przyjmując obowiązek dostarczania dóbr publicznych i społecznych, realizuje swoje zadania w formie usług publicznych, charakteryzujących się specyficznymi cechami, wyróżniającymi je spośród innych usług [8]:

- specyficznym podejściem do odpłatności za ich dostarczenie;
- brakiem wykluczenia ich z konsumpcji oraz przymusem konsumpcji;
- użytecznością publiczną;
- wykorzystaniem mienia – najczęściej publicznego – do ich realizacji.

Specyficzna jest również rola klienta administracji w porównaniu z klientem przedsiębiorstwa. Polega ona m.in. na tym, że klient administracji jest jednocześnie, jako podatnik, w pewnym sensie jej akcjonariuszem [27]. Jako wyborca i podatnik jest bardziej wyczulony na jakość działania administracji, tym bardziej, że w odróżnieniu od klienta przedsiębiorstwa, na ogół nie ma wyboru i skazany jest, ze względu na właściwość miejscową i rzeczową, na określony organ administracji [19]. Sytuacja ta stawia większe wyzwanie przed pracownikami jednostek administracji państwowej⁴. Istotne jest, aby urzędnik nie wykorzystywał pewnego rodzaju „władzy” czy też „przewagi” nad klientem, ale starał się, w jak największym stopniu zaspokoić jego potrzeby. Niestety, niewłaściwe zachowania czasami jednak występują, obserwujemy je w praktyce codziennie, odzwierciedlają się również w ocenie Światowego Forum Gospodarczego, gdzie w 2003 r. w rankingu najlepszych jakościowo publicznych instytucji Polska zajęła dopiero 61 miejsce (na 74 badane kraje)⁵.

Można zaryzykować twierdzenie za: [20], że „dobre rządzenie” w dużej mierze zależy od wdrożenia zasad zarządzania przez jakość w instytucjach publicznych, dających władzom politycznym i kierownikom instytucji publicznych niezbędne narzędzia umożliwiające wyrobienie i utrwalenie przekonań proklientowskich oraz osiągnięcie celów społecznie akceptowalnych. Mimo społecznej potrzeby takiego kierunku, wdrażanie zasad zarządzania przez jakość w sektorze publicznym i innych organizacjach nie nastawionych na zysk [10]

⁴ Sytuację dodatkowo komplikuje to, że w sektorze publicznym mamy często do czynienia nie z pojedynczym klientem, ale raczej z *systemem klienteli (client system)*, na który mogą składać się trzy różne podmioty: osoba zlecająca usługę, jej użytkownik oraz jej płatnik.

⁵ Światowe Forum Gospodarcze (organizator dorocznych spotkań w Davos) ocenia w wielu krajach świata otoczenie najbardziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu (wskaźnik GCI – *Growth Competitiveness Index*) oraz najbardziej konkurencyjne otoczenie mikroekonomiczne (wskaźnik MICI – *Microeconomic Competitiveness Index*). W ogłoszonym w 2003 r. rankingu GCI trzy pierwsze miejsca zajęły: USA, Finlandia i Tajwan, a w rankingu MICI: USA, Finlandia i Wielka Brytania. Spośród krajów postkomunistycznych najlepszą lokatę w rankingu GCI ma Estonia (26 miejsce) a w MICI – Słowenia (27) („Dziennik Łódzki”, 9.4.2003).

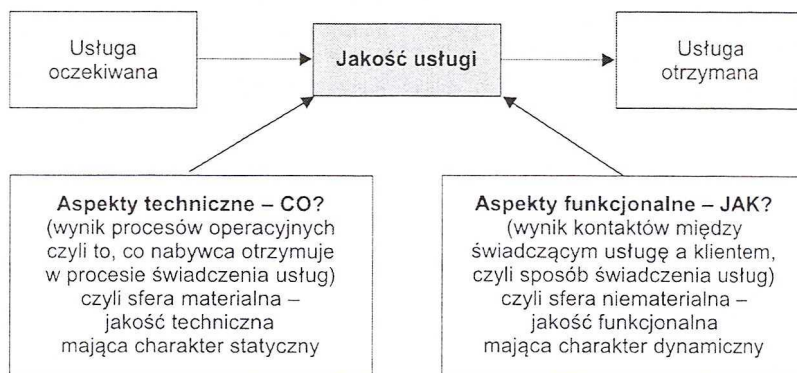
napotyka na liczne przeszkody i to już na etapie wstępnym, gdzie mimo przesłanek merytorycznych nie zapada decyzja (najczęściej polityczna) o wdrażaniu systemu nastawionego na klienta. Badacze sektora publicznego [20] stwierdzają też, że istota sektora publicznego jest nieprzyjazna wdrażaniu rozwiązań proklientowskich, gdyż kultura pracy grup zawodowych w sektorze publicznym powoduje trudności z wdrożeniem tych rozwiązań. Również normy i przepisy prawne regulujące działania w sektorze publicznym są bardziej złożone i skomplikowane niż w sektorze prywatnym. Poważnym problemem jest względnie częsta zmiana władz politycznych, co powoduje trudności w zachowaniu ciągłości przyjętej strategii i sposobu zarządzania. Wydaje się też, że mniejsza autonomia i elastyczność zarządzania w instytucjach publicznych (w porównaniu z prywatnymi) wynika z większej złożoności rynku i problemów, które należy rozwiązywać, jako że w sektorze publicznym o wiele trudniej jest zastosować kryteria ekonomiczne i zmierzyć wyniki organizacji. Poza tym instytucje publiczne powinny używać nie tylko mierników produktywności i efektywności, ale także pojęć sprawiedliwości (w tym bezstronności i przejrzystości) oraz oszczędności (zasoby i nakłady po relatywnie niskiej cenie).

Mimo powyższych trudności, nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna musi się stale zmieniać, aby właściwie wypełniać powierzone zadania i przystosowywać się do wyzwań cywilizacyjnych i społecznych. Wzrastające oczekiwania i wymagania obywateli wobec urzędów administracji wynikają m.in. ze wzrostu jakości usług w innych sferach życia oraz wzrastającej świadomości obywateli co do roli, jaką odgrywają w stosunku do władz publicznych, szczególnie samorządowych. Mieszkańcy oczekują dziś, że ich własny urząd (gminy, powiatu, urząd skarbowy, urząd pracy, urząd pomocy społecznej) będzie dla nich przyjazny i przejrzysty. Oznacza to ujednoczone i maksymalnie uproszczone standardy tej obsługi, ale również oznakowanie urzędu w sposób zrozumiały dla przeciętnego obywatela, wydzielenie właściwych miejsc obsługi itp. [32].

Okazuje się, że usługach publicznych można zastosować takie same mechanizmy działań, jak w sektorze prywatnym w zakresie zarządzania usługami. Można także dobrać odpowiednie modele, narzędzia, systemy, których celem jest zapewnienie właściwej jakości usług publicznych. Podejmując próbę określenia *jakości usług publicznych*, należy zwrócić uwagę na rozmaite sposoby jej definiowania [9]⁶:

⁶ Inne sposoby określania jakości usług publicznych opisano m.in. [w:] [19].

- A. Można położyć akcent na istotę usługi i określenie wielu możliwych jej wymiarów (parametrów), wskazując przede wszystkim na aspekt techniczny i nietechniczny (funkcjonalny) usług (ryc. 2), a także ich otoczenie (wymiar socjalny, wygoda i estetyka pomieszczeń itp.). Wymiar techniczny (specyfika i technika usługi pod kątem spełniania określonych celów) będzie istotny np. w decyzjach dotyczących zgody na budowę jakiegoś obiektu, gdzie najistotniejsza wydaje się być istota załatwionej sprawy. Jednak duża część usług wykonywanych przez jednostki administracji publicznej będzie oceniana z punktu widzenia jakości funkcjonalnej. Jeżeli bowiem 18-latek występuje o wydanie mu dowodu osobistego, to dowód ten i tak otrzyma, zaś pierwszoplanowym wydaje się być kontakt na linii urzędnik – interesant.
- B. Zapewnienie właściwej jakości usług publicznych można osiągnąć diagnozując, a następnie zmniejszając luki między oczekiwaniami i doświadczeniami (satisfakcją, zadowoleniem) interesariuszy – klientów. Model tych luk opisany przez autorów [22] i wykorzystywany przez liczne organizacje, nosi nazwę metody Servqual. Autorzy metody zdefiniowali 5 luk dotyczących jakości usług. Dla opisania luk w usługach publicznych model ten został rozbudowany i wskazuje na 7 luk [9]. Należy jednak pamiętać o tym, że poziom zadowolenia może być zasadniczo różny w różnych grupach społecznych, zależy też od poziomu wyjściowych oczekiwań (małych lub nierealnie wysokich). W tabeli 2 opisane są luki występujące w modelu i recepty na ich minimalizowanie. Jedną z najważniejszych



Ryc. 2. Aspekty techniczne i funkcjonalne w jakości usług

Źródło: Opracowanie własne.

– ze względu na trudności w jej zdiagnozowaniu (najczęściej metodą ankietową i analizy skarg i wniosków) – jest luka 5. Jednak nawet poznane oczekiwania mogą pozostać nie zrealizowane ze względów finansowych. Poza tym (co uwidoczniło w luce 7) sama wiedza na temat oczekiwań klientów może nie wystarczyć. Konieczna jest wysoka świadomość i profesjonalizm pracowników. Do ich osiągnięcia pomocne mogą być szkolenia zmierzające do zmiany sposobu myślenia pracowników pierwszej linii o odbiorcach usług.

- C. Jakość usług publicznych można też określać biorąc pod uwagę stopień aktywnego udziału społeczeństwa i innych interesariuszy w tej sferze. Wskazuje się na aspekt negocjacyjny i demokratyczny istotny w sektorze, który jest niejako opłacany „z góry” i ma zobowiązania wobec szerszej społeczności. W przypadku usług publicznych nie wystarczy wobec tego wyjść naprzeciw potrzebom, trzeba również podjąć wysiłek określenia potrzeb niewyartykułowanych, ustalić priorytety i alokować zasoby w sposób społecznie uzasadniony i w końcu rozliczyć się z podjętych działań.

Tabela 2

Sposoby redukcji luk w modelu usług publicznych

| Lp. | Luka/problem | Przyczyna | Rozwiązanie |
|-----|---------------------------------------|--|--|
| 1. | Percepcja kadry menedżerskiej | Kadra zarządzająca nie rozumie właściwie, jakie są oczekiwania klientów | Marketing partnerski, badania społeczne, konsultacje |
| 2 | Określenie jakości usług | Nierozpoznana wiedza na temat oczekiwań klientów odnośnie do jakości usług i standardów | Projektowanie usług według danych otrzymanych w wyniku badania rynku |
| 3 | Dostarczanie usług | Wytyczne dotyczące dostarczania usług nie są przestrzegane | Zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenia i rozwój, systemy jakości |
| 4 | Komunikacja zewnętrzna | Nieprowadzenia w efektywnym komunikowaniu się z klientami nt. dostarczanych usług | <i>Public relations</i> , wykorzystanie rozmaitych kanałów komunikacyjnych |
| 5 | Oczekiwania klienta | Oczekiwania klientów bazujące na przekazie ustnym, potrzebach i przeszłych doświadczeniach | Poznanie, zrozumienie i odpowiadanie na oczekiwania |
| 6 | Komunikacja wewnętrzna | Brak reakcji na sygnały pochodzące od pracowników pierwszej linii na temat tego, co myślą klienci | Komunikacja między pracownikami, zarządzanie zasobami ludzkimi |
| 7 | Percepcja pracowników pierwszej linii | Niewystarczające upelnomocnianie pracowników i niedostateczne szkolenie nt. świadczenia usług klientom | Zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenia i rozwój |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [30].

Jak więc widać, jakość usług publicznych może być rozumiana w różnych wymiarach i na różny sposób. Dopiero synteza tych podejść pozwala zrozumieć zagadnienia. W syntezie trzeba również zwrócić uwagę na relację między zadowoleniem klienta wewnętrznego a jakością usług świadczonych klientom zewnętrznym. Badania prowadzone na zlecenie rządu Wielkiej Brytanii wykazały, że jeżeli pracownicy administracji publicznej nie czują się dowartościowani to ich klienci są mniej usatysfakcjonowani. Badania sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej potwierdziły tę zależność [9].

3. Certyfikacja usług publicznych na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001 – przyczyny wdrażania, bariery i korzyści

Dziedzina wiedzy, jaką jest zarządzanie jakością usług w sektorze publicznym jest relatywnie młoda i podlega ciągłej ewolucji⁷. W Polsce systemy jakości w organizacjach *non-profit*, jakimi są urzędy administracji publicznej zaczęto wdrażać w 1998 r. Na początku XXI w. wypracowanie i wdrożenie systemów jakości przez samorządy terytorialne stało się faktem⁸. Samorządy wdrażają zresztą nie tylko normy z serii ISO 9000, ale również normy z zakresu zarządzania środowiskiem⁹. Decyzję o przystąpieniu urzędu gminy lub

⁷ Filozofię nowego zarządzania w organizacjach publicznych pierwsi sprecyzowali Osborne i Gaebler w wydanej w 1993 r. książce *Reinventing the Government*, co można by przetłumaczyć jako „Rządzić inaczej”. Początek wdrożeniom dało w 1995 r. kanadyjskie miasto Saint Quentin de Desmoures.

⁸ Pierwszym polskim urzędem, który podjął (wiosną 1998 r.) to wezwanie był Urząd Miejski w Dzierżonowie (certyfikat z 14.1.2000), pierwszym powiatem raciborski (19.9.2000). W 2001 r. pierwszy certyfikat wg nowej normy ISO 9000:2000 otrzymał Urząd Miasta Śrem. Pierwszy certyfikat na szczeblu wojewódzkim przyznano w 2003 r. Małopolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Krakowie, później zaś Świętokrzyskiemu UW w Kielcach, Dolnośląskiemu UW we Wrocławiu, Kujawsko-Pomorskiemu UW w Bydgoszczy. Są też certyfikowane urzędy marszałkowskie np. UM Województwa Opolskiego. Za urzędami administracji publicznej (Urząd Miasta, Urząd Miejski, Urząd Gminy, Urząd Miasta i Gminy, Starostwo Powiatowe, Urząd Marszałkowski, Urząd Wojewódzki) systemami jakości zainteresowały się inne instytucje publiczne, zwłaszcza policja. Systemy jakości wdrożono również w urzędach skarbowych, Ministerstwie Sprawiedliwości, Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, urzędach pracy, inspektoratach ochrony środowiska, agencjach inwestycji zagranicznych i służbie więziennej [2]. Szerzej na ten temat również w: [7, 18].

⁹ Pierwszą gminą w Europie Środkowej, która uzyskała certyfikat ISO 14001 potwierdzający wdrożenie systemu Zarządzania Środowiskowego był Racibórz.

starostwa powiatowego czy urzędu wojewódzkiego do funkcjonowania zgodnie z normą ISO podejmują odpowiednio: prezydent, burmistrz, wójt gminy lub starosta czy wojewoda. Działania te wynikają z kilku przyczyn:

- Główną przyczyną podjęcia prac w zakresie wdrożenia jakości w urzędach administracji samorządowej wydaje się być dążenie do zmiany wizerunku władz i urzędników zbyt często postrzeganych jako organa mało skuteczne i niekompetentne [26].
- Inną przyczyną jest także dążenie samych urzędników (miejskich, gminnych) do rozwiązywania problemów społecznych z udziałem mieszkańców, do zrobienia czegoś dobrego dla swojego miasta, gminy [31]. Problemy trudne wynikające z ubóstwa, zaniedbania, często złego rozdysponowania środków finansowych łatwiej rozwiązać przy odpowiedniej polityce informacyjnej, pozyskaniu mieszkańców i z udziałem samych zainteresowanych. Wiąże się z tym cały kompleks sposobów działania dotyczących odbiurokratyzowania administracji, usprawnienia jej funkcjonowania, jasnych i przejrzystych procedur, skrócenia czasu załatwiania poszczególnych spraw.
- Kolejną przyczyną wynika ze świadomości samych mieszkańców, którzy poszerzają swoją wiedzę o tym, jakie są ich uprawnienia oraz czym powinny zajmować się urzędy samorządowe. Długie oczekiwanie na decyzję administracyjną, krążenie po różnych biurach w celu załatwienia sprawy powodowały bowiem wiele uwag ze strony interesantów i wymusiły podjęcie działań oczekiwanych przez społeczność lokalną zmieniających relacje interesant – urzędnik.
- Istotne jest również to, że po kilkunastu latach doświadczeń samorządowych nadszedł czas na to, aby decydenci odpowiedzialni za realizację reformy samorządowej przyjrzeni się temu co jest wewnątrz organizmu i podjęli działania korygujące. Dokonane w tej mierze obserwacje owocują zwróceniem uwagi na efektywność działania administracji, uporządkowanie struktury administracyjnej oraz relacji między jej szczeblami.
- Niewątpliwie na wpływ zainteresowania normami ISO w administracji publicznej wpłynął też sukces gmin krajów zachodnich (Holandii, Wielkiej Brytanii, Belgii i Szwecji). Te przykłady zachęciły gminy polskie do wdrażania idei TQM, w myśl zasady, że najlepszym bodźcem do działania jest sukces sąsiada. Po wstąpieniu Polski do UE nastąpił znaczny wzrost informacji o rozwiązaniach stosowanych w krajach europejskich.
- W świetle doświadczeń płynących z przynależności Polski do UE wzrasta świadomość, że absorpcja dorobku prawnego i mechanizmów administra-

cyjnych Unii będzie wymagała zwiększenia sprawności zarządzania na każdym szczeblu.

Z kolei, wskazując na bariery we wdrażaniu nowoczesnego modelu funkcjonowania oraz systemów jakości w administracji publicznej można przyjąć, że do najczęściej występujących problemów zaliczamy [3]:

- kadencyjność władz i ich uwarunkowania (powiązania) polityczne;
- niewielkie zaangażowanie w proces wdrażania ze strony władz kierowniczych;
- opór, niechęć lub wręcz niemożność włączenia do prac wdrożeniowych personelu bezpośrednio wykonawczego (problem zmiany mentalności);
- nieznajomość korzyści i niezrozumienie potrzeby, jaką daje wdrażanie systemu oraz brak świadomości, co do sensu wprowadzania systemu jakości do administracji publicznej w ogóle;
- trudności z określeniem standardów świadczonych usług;
- bardzo duża złożoność powiązań społeczno-organizacyjno-politycznych powodująca partykularyzm interesów;
- przeszkolenie wyłącznie władz urzędu w zakresie systemu, bez uwzględnienia pracowników z różnych szczebli zarządzania i wykonawstwa;
- nadmierne oczekiwania co do rezultatów (już po krótkim okresie od rozpoczęcia działań), bez uwzględnienia konieczności dogłębnych zmian mentalnościowych ludzi i często przy powierzchownych zmianach organizacyjno-strukturalnych w urzędzie;
- brak właściwego delegowania uprawnień i obowiązków.

Dążąc do eliminowania tych zagrożeń należy zwrócić uwagę na:

- przede wszystkim procesy wykonywania usługi i sposób ich zorganizowania;
- jakość przywództwa, czyli działania menedżera jako lidera i przywódcę w działaniu (o czym szerzej w [17]); należy wyraźnie podkreślić, że kierownictwo dążące do zmiany jakości pracy urzędu musi samo podjąć trud uświadomienia, przekonania i zmotywowania pracowników do potrzeby zmian i spodziewanych efektów, nie ukrywając, a wręcz oczekując od swoich pracowników podjęcia trudu pracy i pełnego zaangażowania;
- zarządzanie zasobami ludzkimi (bardzo ważne), w tym element podnoszenia kwalifikacji pracowników;
- oddzielenie zarządzania od polityki (jako zalecenie specyficzne dla sfery administracji publicznej).

Proces doskonalenia jakości pracy urzędu musi być dokładnie przemyślany, omówiony w gronie kierowniczym i dostosowany do potrzeb i możliwości urzędu. Wymaga to jednak dużego nakładu pracy i czasu od wszyst-

kich pracowników, gdyż zmiany dotyczą głównie stylu pracy i zasad funkcjonowania. Trzeba też inwestować w jakość pracowników, zaangażowanie i współpracę. Działania te powinny doprowadzić do widocznych korzyści, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych [21]:

A) Korzyści wewnętrznych można upatrywać zarówno w odniesieniu do organizacji, jak i jej pracowników:

a) w odniesieniu do organizacji będzie to:

- zaufanie kierownictwa do rzetelności funkcjonowania urzędu i jego jednostek strukturalnych;
- jasne określenie podziału odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych pracowników;
- ułatwienia w komunikacji między działami i pracownikami urzędu;
- ciągła i kompleksowa poprawa realizowanych procesów (procedur, regulaminów, sposobów postępowania, usprawnienia formularzy itp.);
- większa efektywność wykorzystywania środków finansowych;

b) pracownicy odnoszą bezpośrednie korzyści z zaistniałej sytuacji, takie jak:

- praca w dobrze i przejrzystie zorganizowanej strukturze;
- satysfakcja z wykonywanej pracy i jej świadome zrozumienie;
- logiczne określenie zakresów działania i kompetencji;
- możliwość podnoszenia kwalifikacji;
- wzrost poczucia odpowiedzialności i dumy z dobrze realizowanej pracy – identyfikacja instytucjonalna.

B) Biorąc pod uwagę ukierunkowanie systemu jakości nie tylko do wewnątrz, ale wiedząc, że jego głównym celem jest spełnianie oczekiwań klientów i udowodnienie (np. przez badania ankietowe), że to nastąpiło, do korzyści zewnętrznych można zaliczyć:

- zwiększenie zaufania mieszkańców oraz inwestorów do pracy urzędu;
- wzrost prestiżu i ogólna poprawa wizerunku urzędu (unikanie podejrzeń o nieetyczne postępowania) i to zarówno w oczach inwestorów zewnętrznych, władz samorządowych, jak i administracji rządowej, a także mieszkańców gminy, opinii publicznej, środków masowego przekazu itp.;
- bardziej równoprawna współpraca z firmami (organizacjami) posiadającymi stosowne certyfikaty jakości;
- zdecydowanie wyższa wiarygodność urzędu wobec funduszy i struktur Unii Europejskiej (co wydaje się być dziś aspektem ważnym);
- zmniejszenie ilości źle lub błędnie wykonywanych usług (brak odwołań, odszkodowań i wynikających stąd kłopotów);

- obniżka kosztów ogólnych na skutek wzrostu sprawności urzędu;
- przygotowanie do konkurencyjnego rynku, powstającego w zakresie usług komunalnych i im pochodnych.

4. W kierunku TQM – zastosowanie modelu CAF

Należy w tym miejscu zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście normy ISO serii 9000 są jedynym *panaceum* na poprawę zarządzania w gminie? Odpowiedź jest negatywna, ale trzeba zauważyć, że formalny, uporządkowany charakter norm zachęca do rozpoczęcia ich wdrażania [21], zwłaszcza że ostatnia wersja (ISO 9001:2000) jest bardziej przyjazna dla organizacji usługowych, w tym również administracji. Struktura normy i konstrukcja poszczególnych wymagań zbliżają się do ogólnie przyjmowanych postulatów sprawnościowych organizacji. Można nawet powiedzieć, że system zarządzania jakością w gruncie rzeczy nie jest niczym nadzwyczajnym. Daje nam pewien aparat pojęciowy do pracy nad własnym urzędem czy przedsiębiorstwem. Poza tym, w odróżnieniu od kodeksu postępowania administracyjnego, system ten niczego nie narzuca. Umiejętności użytkownika systemu (tu: pracowników urzędu), i ewentualnie również pomagającego im konsultanta, decydują zatem o jakości systemu.

Przyjmuje się, że normy ISO są wstępem, który racjonalizuje zarządzanie, natomiast rozwinięciem są modele oparte na zasadach kompleksowego zarządzania przez jakość (TQM). System zarządzania jakością według norm ISO został stworzony, aby wzbudzić zadowolenie klienta i aby ten klient był zadowolony. Z kolei TQM wymaga od pracowników większego zaangażowania i rozpoznawania potrzeb klienta. Aby zrealizować te wymagania warto oprzeć się na 14 zasadach opracowanych przez Deminga oraz na wskazówkach z tzw. modelu doskonałości. Model oparty na zasadach TQM i zwany „modelem doskonałości” promuje EFQM – *European Foundation for Quality Management* (Europejska Fundacja Zarządzania Jakością), a jego odmiana – dostosowana do specyfiki organów administracji publicznej – nosi nazwę CAF – *Common Assessment Framework* (Powszechny Model Oceny)¹⁰. CAF służy do zdiagnozowania stanu organizacji i na tej podstawie wypracowania

¹⁰ EFQM finansowana jest z datków wielkich koncernów europejskich wprowadzających zasady TQM w obawie przed konkurencją amerykańską i japońską. Adaptacji modelu doskonałości EFQM na potrzeby administracji publicznej dokonała Grupa Sterująca Administracji Publicznej Unii Europejskiej. Model CAF powstał jako efekt współpracy 15 krajów członkowskich Unii oraz Komisji Europejskiej.

działań doskonalących, które powinny zostać podjęte w najbliższym czasie. Model jest koncepcyjnie zbliżony do modelu EFQM (wyróżnia również 9 kryteriów podzielonych na 2 grupy – czynników: zasobów umożliwiających działanie i rezultatów), nie jest natomiast rozbudowany w zakresie poszczególnych czynników oceny i umożliwia wstępną ocenę w ciągu 1-dniowego warsztatu. W efekcie samooceny (opartej w dużej mierze na badaniach *benchmarkingowych*) zostają określone obszary do poprawy oraz mocne strony. Te mocne strony wskazują na dobre praktyki stosowane w urzędzie.

Implementację modelu CAF w konkretnym urzędzie rozpoczyna się najczęściej od przeprowadzenia przez konsultantów jednodniowych warsztatów, zazwyczaj w gronie najwyższego kierownictwa [27]. Na podstawie kwestionariusza przeprowadzana jest ocena stanu danej organizacji, identyfikowane są słabe i mocne strony urzędu. Następnie sporządzany jest raport informujący, czy organizacja spełnia poszczególne wymagania. Zastosowanie jednolitej procedury oceny sprawia, że wyniki są porównywalne z innymi jednostkami. Ponieważ samoocenę przeprowadza się cyklicznie, pozwala ona na śledzenie zmian zachodzących w organizacji. Sam cykl postępowania w trakcie samooceny i związany z wykorzystaniem jej wyników jest oparty na cyklu Deminga (PDCA – *plan, do, check, act*) będącym podstawą klasycznego japońskiego TQM. Także autorzy nowelizacji norm ISO 9000:2000 dostrzegli korzyści wynikające z samooceny i – w normie instrukcyjnej ISO 9004:2000 zawierającej wytyczne doskonalenia – zalecają stosowanie samooceny w wersji bardzo zbliżonej do CAF. Sposób, w jaki samoocena może być skutecznie wykorzystywana w organizacji ograniczony jest jedynie wyobraźnią i pomysłowością kierownictwa i pracowników zainteresowanych osiągnięciem doskonałości w organizacji. Badanie systemu zarządzania w urzędach publicznych za pomocą modelu CAF można stosować zarówno łącznie, jak i rozłącznie z normą ISO. Główna różnica między nimi sprowadza się do tego, że samoocena w ramach modelu doskonałości (EFQM czy CAF) to narzędzie wyraźnie zorientowane na wyniki. Można bowiem uznać organizację za efektywną tylko wtedy, gdy w długim czasie ma wyniki porównywalne do liderów.

Uwagi końcowe

Twórcy modeli ISO oraz EFQM i CAF starali się, aby skonstruować je w sposób, który pozwala na ich zastosowanie zarówno w biznesie, jak i w administracji publicznej. Nie dowiedziono (a przykładów w USA i Europie Za-

chodniej są tysiące), aby zarządzanie przez jakość w administracji działało negatywnie czy nie spełniało założonych celów. Również z doświadczeń kilku lat wdrażania systemów zarządzania przez jakość opartych zarówno na normach ISO, jak i elementów TQM w polskich urzędach administracji widać wiele pozytywnych efektów. Systemy te stanowią narzędzie zmiany sposobów działania urzędów, polepszenia obsługi interesanta, a w konsekwencji – wizerunku polskiej administracji.

Warto też zauważyć, że brak konkurencji dla działań urzędów administracji publicznej jest tylko pozorny. Już teraz, obserwując rozwiązania europejskie, uświadamiamy sobie co nas czeka w niedalekiej przyszłości w zakresie dostarczania usług komunalnych, przyciągania inwestorów czy zdobywania przychylności podatników-wyborców. Mechanizmy rynkowe wkraczające do sektora usług publicznych są swoistym zagrożeniem, ale i szansą na doskonalenie dla tych organizacji [11]. Szanse te zwiększają na pewno dobre praktyki zarządzania, na których oparte są normy ISO serii 9000:2000 i modele doskonałości. Należy jednak pamiętać, że wdrożenie systemu zarządzania jakością to tylko początek procesu wymagającego nowej kultury opartej na rzetelności, profesjonalizmie, współpracy między wydziałami urzędu, współpracy organu wykonawczego i stanowiącego oraz wysokiej etyki pracowników samorządowych. Tworzenie kultury jakości ukierunkowanej na wymagania klienta w administracji (zwłaszcza samorządowej) powinno być więc wspomagane działaniami państwa i administracji rządowej wysokiego szczebla, przez określenie wizji przyszłości wprowadzającej szeroko rozumianą decentralizację władzy i odpowiedzialności.

Literatura

- [1] Berry L., 1983, *Relationship marketing*, [w:] Berry L., Shostack G.L., Upah G.D., *Emerging Perspectives on Services Marketing*. American Marketing Association, Chicago.
- [2] Broniewska G., 2002, *Zarządzanie przez jakość w administracji publicznej*. „Współczesne Zarządzanie” nr 3.
- [3] Brukarczyk H., Pająk H., 2001, *Bariery we wdrażaniu systemów zarządzania jakością*, [w:] *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej – pierwsze doświadczenia krajowe*, B. Turowski (red.). Stowarzyszenie Konsultantów Umbrella, Warszawa.
- [4] Buzzell R. D., Gale B. T., 1987, *The PIMS Principles: Linking Strategy to Performance*. The Free Press, New York.

- [5] Christopher M., Payne A., Ballantyne D., 1991, *Relationship Marketing. Bringing Quality Customer Service and Marketing Together*. Butterworth – Heinemann, Oxford.
- [6] Deming W. E., 1982, *Quality, Procutivity and Competetive Position*. Massachusetts Insitute of Technology, Cambridge.
- [7] Feczko J., 2006, *Miejsce rady gminy w systemach zarządzania jakością według ISO 9001:2000*. „Problemy Jakości” nr 10.
- [8] Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G., 2005, *Współczesna ekonomika usług*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- [9] Gaster L., Squires A., 2003, *Providing Quality in the Public Sector. A Practical Approach to Improving Public Service*. University Press, United Kingdom.
- [10] Gilmore A., 2006, *Usługi. Marketing i zarządzanie*. PWE, Warszawa.
- [11] Grudowski P., Szczepaniak K., 2002, *Kluczowe czynniki sukcesu przy wdrażaniu i doskonaleniu systemu zarządzania jakością w dużej jednostce administracji publicznej – Urzędzie Miejskim w Gdańsku*. Konferencja „Inżynieria Jakości”, www.umbrela.org.pl/biblioteka.
- [12] Gregor B., 2003, *Otoczenie biznesu a współczesny marketing*, [w:] *Rozwój teorii i praktyki zarządzania strategicznego – doświadczenia krajowe i międzynarodowe*, J. Jeżak (red.). Wyd. Polsko-Amerykańskie Centrum Zarządzania przy UŁ, Łódź.
- [13] Gummesson E., 1994, *Making Relationship Marketing Operational*. International Journal of Service Industry Management vol. 5, no 5.
- [14] Gutzwiller F., 1995, *Popieranie jakości w szwajcarskiej opiece zdrowotnej*. Antidotum nr 3.
- [15] Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V., 2002, *Marketing – podręcznik europejski*. PWE, Warszawa.
- [16] Kotler Ph., 1999, *Marketing. Planowanie, wdrażanie i kontrola*. Gebether and S-ka, 1994; Felberg SJA, Warszawa.
- [17] Kubik K., 2005, *Menedżer w przedsiębiorstwie przyszłości*. Wyd. Dom Organizatora – Tonik, Toruń.
- [18] Lisiecka K., Papaj T., 2006, *System zarządzania jakością w urzędach terytorialnej administracji publicznej*. „Problemy Jakości” nr 10.
- [19] Mikułowski W., 2001, *Zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym i problemy edukacji w dziedzinie administracji*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi „Jakość w administracji”, Wyd. Samorządowe FRDL, Łódź-Katowice.
- [20] Opolski K., Modzelewski P., 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Wyd. Cedewu, Warszawa.
- [21] Pająk H., 2001, *ISO-TQM-EFQM, rekapitulacja, zastosowania i korzyści w administracji*, [w:] *Zarządzanie jakością...*, op. cit.

- [22] Parasuraman A., Zeithaml V.A., Berry L.L., 1985, *Conceptual Model of Services Quality Add Its Implications for Future Research*. „Journal of Marketing” nr 49 – autumn.
- [23] Payne A., 1996, *Marketing usług*. PWE, Warszawa.
- [24] Payne A. 1995, *Advances in Relationship Marketing*. Kogan Page Ltd., London.
- [25] Payne A., 1994, *The Essence of Services Marketing*. Prentice Hall, London.
- [26] Pytko B., 2000, *Normy ISO serii 9000 w administracji samorządowej*. „Problemy Jakości” nr 8.
- [27] Rogala P., 2002, *Podstawowe narzędzia zarządzania jakością w jednostce samorządu terytorialnego*. „Problemy Jakości” nr 4.
- [28] Rzewulski M., 2001, *CRM on-line*. PC Kurier nr 3.
- [29] Schwarz R. M., Currey D. P., Carlson M. S., 1995, *Measuring and Improving Service Quality in the Public Sector*. Annual Academy of Management Meeting, Vancouver.
- [30] Speller S., Ghobadian A., 1993, *Excellence in Local Government: Change for the Public Sector*. Managing Service Quality.
- [31] Turowski B., 2000, *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*. „Rozwój Regionalny” nr 5.
- [32] Wysocki S., 2001, *Zarządzanie jakością w administracji publicznej – warunki wprowadzania i rola rządu*. Zeszyty Naukowe..., *op. cit.*