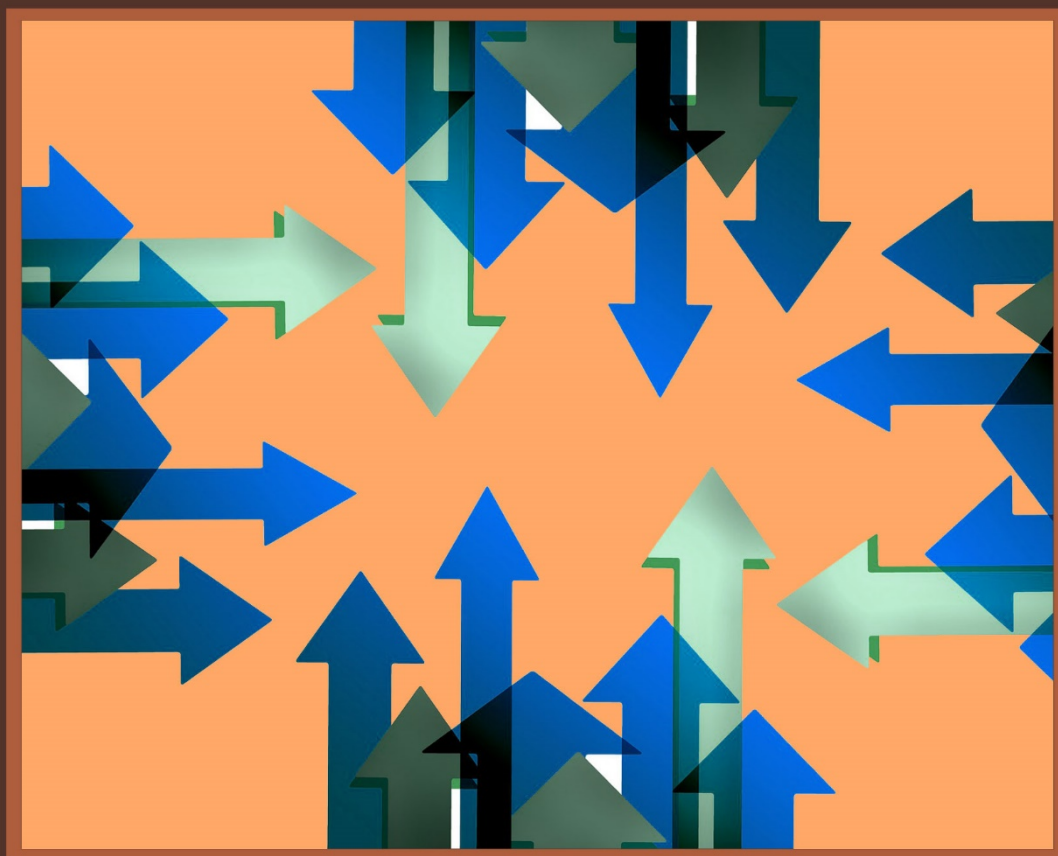




Tomasz Domański



**TQM W GMINIE
CZYLI ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Intencją niniejszego opracowania jest wprowadzenie czytelnika w problematykę kompleksowego doskonalenia jakości zarządzania w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego, a także przedstawienie kilku użytecznych technik wspomagania procesów podejmowania decyzji. Zaprezentowanie systemu TQM na przykładach funkcjonowania publicznych i prywatnych struktur organizacyjnych ma na celu wykazanie, że systemy zarządzania jakością można z równym powodzeniem wdrażać w obu tych sferach. Niezależnie bowiem od odmiennych uwarunkowań funkcjonowania organizacji prywatnych i publicznych, każda z nich podlega tym samym uniwersalnym prawidłom z zakresu organizacji zarządzania.

Warszawa, 2000

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	4
TRADYCYJNE I NOWOCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA	4
Ewolucja tradycyjnego stylu zarządzania	4
Podstawowe cechy systemu TQM	5
Budowanie systemu jakości	6
Doskonalenie procesu pracy	7
Stała poprawa jakości funkcjonowania organizacji	8
Orientacja na potrzeby klienta	8
Promowanie pracy zespołowej	9
Przywództwo	9
Ocena jakości usług	10
Wdrażanie TQM	11
Normalizacja systemów jakości	12
TQM versus ISO	14
WYBRANE TECHNIKI TQM	14
Wykres drzewa celów (drzewo funkcji, klasyfikator)	14
Analiza pola sił	15
Diagram Ishikawy	15
Diagram przepływu	16
Burza mózgów	17
Metoda delficka	18
PODSUMOWANIE	18

WPROWADZENIE

Przeżywamy w ciągu ostatnich kilku lat burzliwy okres reformowania ustroju naszego państwa. Jednym z celów tych zmian jest zbudowanie samodzielnej, sprawnej samorządowej administracji oraz służb publicznych dbających o potrzeby mieszkańców gmin w ramach swoich zadań własnych oraz zadań zleconych. Mieszkańcy oczekują wysokiej jakości usług publicznych oferowanych w jak najniższych cenach. Ceny usług uzależnione są natomiast od wielu czynników kosztowych, które w mniejszym lub większym stopniu kontrolowane są przez samorządowe władze i administrację. Wyjątkowo – jednym z kosztów w pełni zależnym od władz gminy jest **jakość zarządzania**. Konsekwentne wprowadzenie w życie profesjonalnych metod organizacji i kierowania jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów redukcji kosztów działania administracji publicznej oraz osiągnięcia zadowolenia zarówno mieszkańców gminy, jak i samorządowych pracowników.

Implementowanie zasad i technik TQM (*Total Quality Management*) w codziennej samorządowej praktyce powinno stać się stałym, powtarzalnym rytuałem w ramach rozwijania municypalnego systemu zarządzania jakością. Zdobywanie wiedzy i umiejętności w ramach systemu TQM powinno być jednym z ważnych zadań liderów lokalnego życia publicznego oraz kadry kierowniczej gminnych jednostek organizacyjnych. TQM powinno być praktykowane na każdym stanowisku pracy, ponieważ jakość usług publicznych jest sumą jakości indywidualnych zadań.

Osiąganie wysokiej sprawności funkcjonowania gminnej administracji i służb wymaga autentycznego zaangażowania radnych i burmistrza, dobrej organizacji pracy, stałego dążenia do szybszego i tańszego osiągania dobrych efektów, a także cierpliwości i okresowego porównywania własnych osiągnięć do najlepszych praktyk w danej dziedzinie działalności. TQM to nie tylko zbiór zasad i technik, ale przede wszystkim filozofia, która powinna kształtować kulturę organizacyjną gminy.

TRADYCYJNE I NOWOCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA

Ewolucja tradycyjnego stylu zarządzania

„**Powodowanie, aby praca została wykonana**” – to najbardziej rozpowszechniona definicja tego wszystkiego, co kryje się pod pojęciem „zarządzanie”. Kluczowe elementy klasycznego modelu zarządzania to: **planowanie** → **organizowanie** → **wydawanie poleceń** → **kontrolowanie**. Krytycy tego modelu wskazują, że koncentruje się on na mechanicznym wykonywaniu operacyjnych zadań, nie zachęcając do refleksyjnej oceny ich sensowności w kontekście zaspokajania potrzeb klientów, na rzecz których praca jest podejmowana. Ich zdaniem, bardziej zachęca do utrzymywania niezmiennego stanu organizacji niż do stałego podnoszenia sprawności jej funkcjonowania. Ten klasyczny model zarządzania tylko w niewielkim zakresie wykorzystuje umiejętności oraz talenty pracowników. Jego słabość wynika głównie z obarczenia kierowników obowiązkiem podejmowania wszystkich decyzji oraz drobiazgowego instruowania podwładnych.

Bywa, że tradycyjny model zarządzania nie jest w stanie sprostać wymaganiom współczesnych organizacji funkcjonujących w szybko zmieniającym się otoczeniu. Nie sprawdza się zwłaszcza tam, gdzie wymagane jest twórcze zaangażowanie wszystkich pracowników. W takich organizacjach lepiej działa nowa formuła: **prowadź** → **upoważniaj** → **oceniaj** → **bądź partnerem**.

Podstawowe cechy systemu TQM

Przewodzenie polega na: definiowaniu wizji rozwoju; określaniu wartości stanowiących podstawę działania; ustalaniu celów; opracowywaniu strategicznych planów; organizowaniu struktur; optymalizowaniu procesów; określaniu zasad komunikacji, a ponadto na stałej trosce o podnoszenie sprawności funkcjonowania wszystkich elementów organizacji.

Przewodzenie to funkcja najwyższego poziomu decyzyjnego. W gminie urzeczywistnia się przede wszystkim w aktywności jej najwyższych organów, czyli rady gminy, zarządu i burmistrza (wójta, prezydenta). Rolą tych organów jest formułowanie strategii rozwoju oraz kontrolowanie skuteczności jej realizacji. Strategia rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to podstawowe opracowania, które wyznaczają kierunki rozwoju samorządowej wspólnoty w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Przewodzenie realizowane na poziomie zarządu gminy to przede wszystkim koordynowanie współpracy gminnych jednostek organizacyjnych, czyli koordynowanie pracy urzędu gminy, gminnych jednostek i zakładów budżetowych, a także przedsiębiorstw z udziałem gminy. Działania zarządu gminy są ukierunkowane głównie na wykonywanie uchwał rady gminy oraz osiągnięcie optymalnej sprawności funkcjonowania wszystkich służb komunalnych.

Szczególna rola lidera-przewodnika przypada w udziale burmistrzowi (wójtowi, prezydentowi). Od jego świadomego zaangażowania i przywódczych zdolności zależy powodzenie wielu przedsięwzięć, a także kultura sprawowania władzy i kultura organizacyjna podległych mu jednostek. Postawa kierownictwa najwyższego szczebla zarządzania bezpośrednio wpływa na klimat pracy i współpracy. Burmistrz nie może „stać obok” biernie przyglądając się pracy swoich podwładnych, ale powinien ich aktywnie wspierać i angażować. W pracy zespołowej rodzi się synergia, która pozwala na osiągnięcie lepszych rezultatów.

Upoważnianie, czyli przekazywanie (delegowanie) uprawnień, oznacza transfer części uprawnień z wyższego poziomu struktury zarządzania na niższe poziomy. Upoważnianie to także ustanawianie przedstawicielstwa, które może przyjąć postać pełnomocnictwa ogólnego – do reprezentowania mocodawcy w pełnym zakresie przysługujących mu uprawnień, albo pełnomocnictwa rodzajowego – do załatwiania w imieniu mocodawcy określonego rodzaju spraw.

Rada gminy może upoważnić zarząd gminy do wykonywania określonych czynności w jej imieniu, zarząd gminy burmistrza, a burmistrz z kolei swoich pracowników. Przekazywanie upoważnień pomiędzy organami gminy nie może być jednak dokonywane w sposób nieograniczony, a jedynie w granicach dozwolonych prawem. Najczęściej stosowane jest przekazywanie uprawnień do podpisywania decyzji administracyjnych. Burmistrz (wójt, prezydent) może ponadto w dość szerokim zakresie delegować swoje uprawnienia do wykonywania czynności związanych ze sprawowaniem zwykłego zarządu gminą.

Ocenianie oznacza stałe (powtarzalne) monitorowanie stanu samorządowych jednostek. Może polegać na okresowym sprawdzaniu rozmaitych wskaźników, a także okresowych badaniach opinii klientów i pracowników gminnych jednostek organizacyjnych, dotyczących jakości ich funkcjonowania. Badania takie przyjmują formę okresowych raportów i sprawozdań, a także wywiadów, ankiet, obliczeń statystycznych i analiz porównawczych.

Jeszcze do niedawna gminy posiadały niewielkie możliwości oceniania sprawności swojego funkcjonowania z powodu ograniczonego dostępu do informacji oraz braku odpowiednich metod badawczych. Dziś sytuacja się zmieniła.¹ Bogatym źródłem danych porównawczych oraz narzędziem efektywnej komunikacji między władzą i społeczeństwem stał się Internet.²

Partnerstwo polega przede wszystkim na redukowaniu jakościowych różnic w procesie pracy poprzez bliską współpracę z klientami lokalnej władzy, czyli interesantami, dostawcami usług, innymi

1 Stanisław Socha, Lokalny sondaż opinii publicznej, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 19991

2 Bogaty serwis informacyjny o gminach udostępnia w Internecie Główny Urząd Statystyczny. Innym przykładem podobnego serwisu internetowego jest System Analiz Samorządowych oraz Biuletyn Informacji Publicznej.

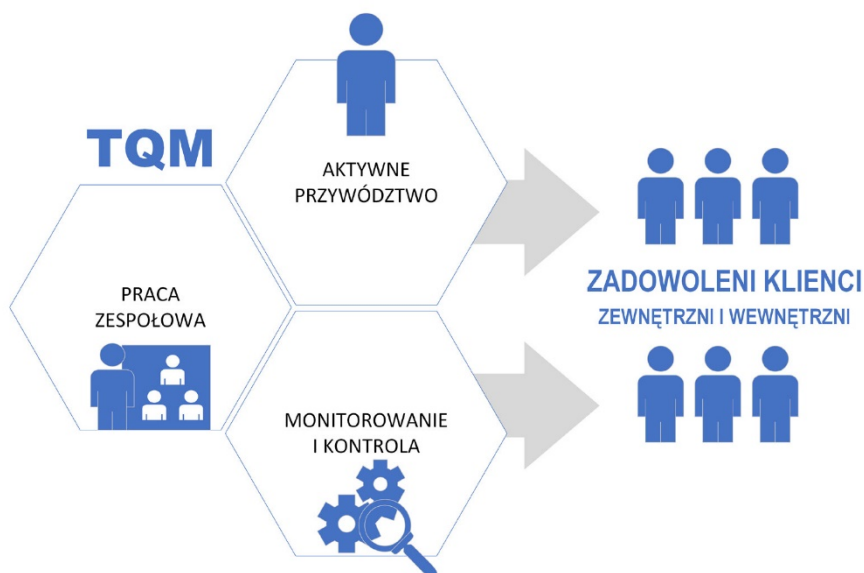
jednostkami administracji publicznej, przedsiębiorstwami, organizacjami społecznymi, związkami zawodowymi itp. Dobre partnerskie stosunki pomiędzy organizacjami działającymi w gminie mają istotny wpływ nie tylko na sprawność bieżących działań operacyjnych, ale również na skuteczność wprowadzania w życie wieloletnich, strategicznych planów rozwoju.

Budowanie systemu jakości

System TQM jest wynikiem wieloletniego rozwoju systemów zarządzania oraz idei ich doskonalenia. Istnieje wiele tłumaczeń tej nazwy w języku polskim.³ Jedno z najbardziej trafnych to „kompleksowe zarządzanie jakością”. Pojęcie TQM nie występowało w pierwszych wydaniach norm ISO, co wydaje się o tyle dziwne, że koncepcja TQM jest o kilka dziesięcioleci od nich starsza. W ostatniej nowelizacji norm uzupełniono ten brak. W wydaniu ISO 8402 z roku 1994 umieszczono następującą definicję:

„TQM to sposób zarządzania organizacją skoncentrowany na jakości, oparty na udziale wszystkich członków organizacji i nakierowany na osiągnięcie długotrwałego sukcesu dzięki zadowoleniu klienta oraz korzyściom dla wszystkich członków organizacji i dla społeczeństwa.”

Rysunek 1: Podstawowe elementy systemu jakości TQM



Główne elementy systemu TQM to:

- zaangażowanie kierownictwa;
- kontrola procesów usługowych i produkcyjnych;
- zespołowy wysiłek na rzecz polepszenia jakości pracy i jej efektów.

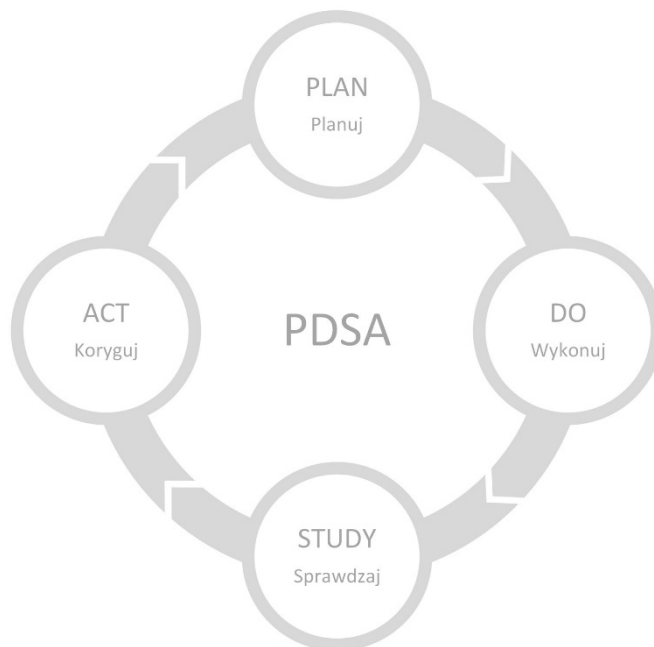
TQM to system, który:

- identyfikuje i koryguje problemy poprzez analizę mierzalnych wskaźników (nie opinii lub emocjonalnych zachowań);
- zachęca pracowników do pracy grupowej i wspólnego poszukiwania rozwiązań;
- nieustannie zmierza do rozwijania zdolności rozpoznawania potrzeb klientów, a także potrzeb organizacji i jej akcjonariuszy.

³ Używane są takie terminy jak: "kompleksowe zarządzanie jakością", "zarządzanie jakością totalną", "zarządzanie jakością globalną".

Istotną cechą tego systemu jest wprowadzanie zmian (udoskonalień) w powtarzającym się cyklu obejmującym następujące fazy: **planowanie** → **wykonywanie** → **analizowanie efektów** → **działania korygujące**.

Rysunek 2: Proces stałej poprawy jakości – cykl PDSA



Stosowanie metod doskonalenia jakości świadczonych usług ma bardzo istotne znaczenie dla stabilności lokalnej władzy. Przemysłny, dobry jakościowo i gospodarczo efektywny sposób świadczenia usług powinien wyrabiać przekonanie w mieszkańcach gminy, że władze dokładają wszelkich starań, aby troszczyć się o jak najlepsze zaspokajanie ich potrzeb.

Budowanie systemu TQM obejmuje sześć podstawowych pryncypiów:

1. doskonalenie procesu pracy;
2. stałą poprawę rozwiązań organizacyjnych;
3. orientację na potrzeby klienta;
4. promowanie pracy zespołowej;
5. aktywne, zaangażowane przywództwo;
6. podejmowanie długoterminowych decyzji, czyli strategiczne planowanie.

Doskonalenie procesu pracy

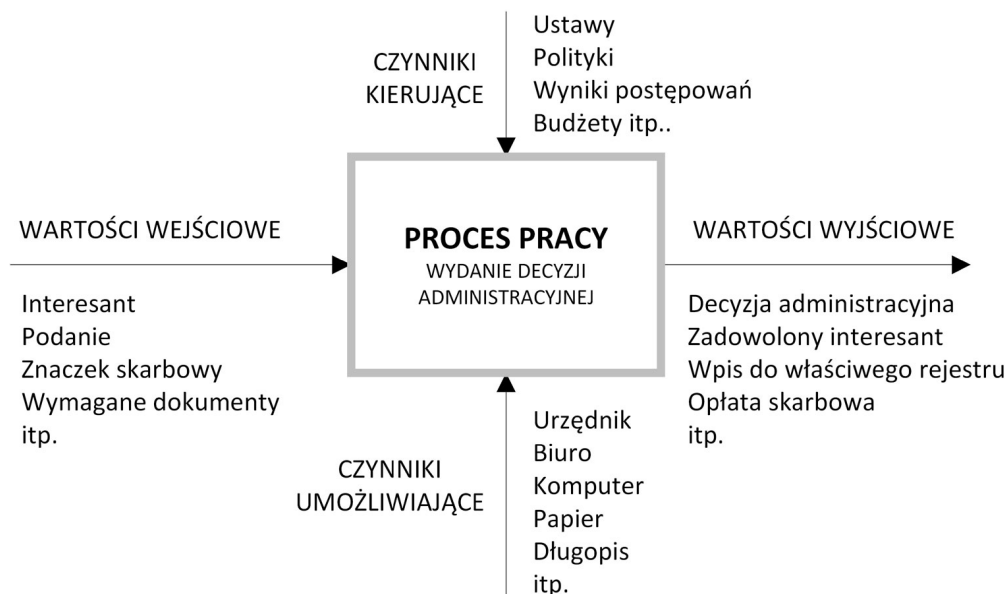
Proces pracy to sposób, w jaki osiągamy zamierzony efekt. Proces może być prosty (wystawienie faktury), funkcjonalny (naliczanie podatku) albo wielofunkcyjny (formułowanie strategicznego planu; instalowanie sieci komputerowej, opracowanie nowej usługi). Każdy proces posiada **wartość wejściową**, która jest następnie przetwarzana w celu uzyskania określonej **wartości wyjściowej**. Wartość wyjściowa to efekt (produkt) pracy wykonanej w danym procesie.

Wartości wyjściowe z procesu to produkty (dobra materialne lub niematerialne) dostarczane zewnętrznym lub wewnętrznym klientom organizacji. W procesach pracy można wyróżnić dziesięć podstawowych obszarów usprawnień:

1. optymalizacja wartości wejściowych;
2. zarządzanie personelem;
3. wyposażenie techniczne;

4. metody pracy;
5. materiały i narzędzia pracy;
6. warunki środowiskowe;
7. optymalizacja wartości wyjściowych;
8. wspomaganie wewnętrznych funkcji administracyjnych;
9. komunikacja z grupami o charakterze zewnętrznym;
10. pozyskiwanie i analizowanie informacji zwrotnych.

Rysunek 3: Struktura procesu pracy

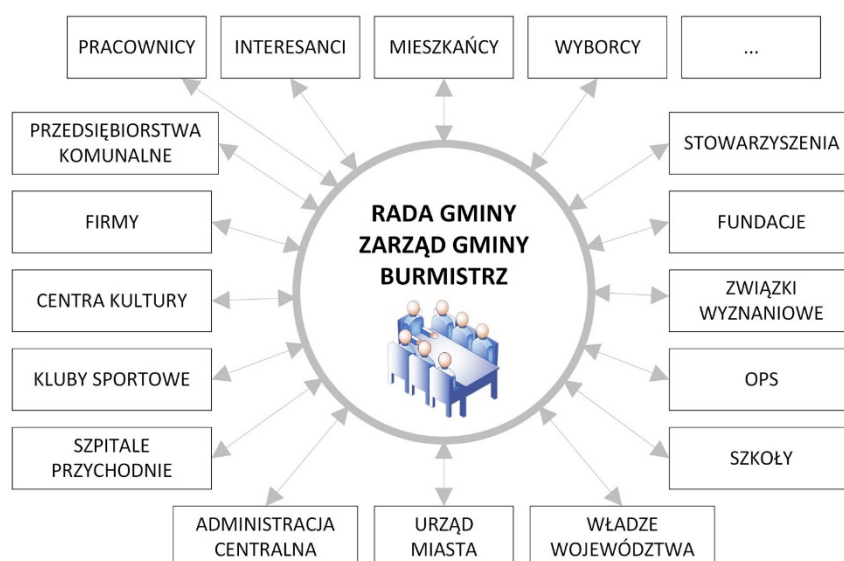


Stała poprawa jakości funkcjonowania organizacji

Cechą charakterystyczną organizacji działających w systemie TQM jest troska o harmonijny wzrost sprawności funkcjonowania wszystkich struktur. Troska ta znajduje swój wyraz w stałym doskonaleniu drobnych elementów procesu pracy na poszczególnych stanowiskach (np. obsługa edytora tekstu, arkusza kalkulacyjnego, nauka i wykorzystywanie technik pracy zespołowej, technik zarządzania projektami itp.), a nie w jednorazowym wdrażaniu udoskonaleń w większej skali (np. instalacja zaawansowanego systemu komputerowego). Usprawnianie licznych, drobnych elementów procesu pracy jest łatwą, tanią i skuteczną metodą podnoszenia jakości wykonywania zadań. Jej szczególną zaletą jest **unikanie oporu** pracowników typowego przy wprowadzaniu zmian organizacyjnych.

Orientacja na potrzeby klienta

Orientacja na potrzeby klienta oznacza dobrą znajomość oraz rozumienie potrzeb i oczekiwań mieszkańców gminy. W systemie TQM, **potrzeby** i oczekiwania klientów określają **wymagania jakościowe usług** świadczonych przez lokalną administrację samorządową. Radni gmin i zarządy gmin powinny mieć świadomość usługowej roli jednostek samorządu terytorialnego wobec lokalnego społeczeństwa. Powinni wiedzieć, że wszystkie gminne jednostki organizacyjne posiadają klientów dwojakiego rodzaju – **zewnętrznych** (interesanci, wyborcy, mieszkańcy, firmy, instytucje publiczne, organizacje społeczne itp.) oraz **wewnętrznych** (radni, urzędnicy, nauczyciele, pracownicy gminnych jednostek organizacyjnych). Organy lokalnej władzy i administracji powinny uwzględnić w swoich decyzjach i działaniach potrzeby obu tych grup.

Rysunek 4: Lokalna władza i jej relacje z otoczeniem (klientami)

Przedstawiony wyżej rysunek ilustruje rozmaite relacje lokalnej władzy z jej klientami. Właściwe zrozumienie tych relacji jest kluczem do kształtowania odpowiedniej kultury organizacyjnej, znajdującej swój wyraz w odpowiednio rozplanowanym podziale zadań, sprawnych strukturach organizacyjnych, zoptymalizowanych procesach pracy oraz efektywnej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.

Promowanie pracy zespołowej

TQM wykorzystuje metody pracy zespołowej do poprawy funkcjonowania na wszystkich poziomach organizacyjnych. Praca zespołowa w kontekście TQM oznacza skoordynowaną współpracę szeregowych pracowników z kadrą zarządzającą. Jej cechą charakterystyczną jest współudział wszystkich członków zespołu w najważniejszych decyzjach o charakterze kierowniczym (formułowanie misji, celów, planów działania, określanie systemów wartości itp.).

Praca zespołowa oznacza także tworzenie **zespołów międzywydziałowych** (matrycowych zespołów projektowych). Tworzenie takich grup roboczych jest konieczne zwłaszcza w projektach dotyczących realizacji polityki przestrzennej, wprowadzania w życie strategicznych programów gospodarczych, prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej, czy też prowadzenia przemysłowej i skutecznej promocji gminy.

Tworzenie strategicznego systemu zarządzania gminą wymaga odstąpienia od archaicznej formuły „feudalnego” stylu sprawowania władzy, opartego na ściśle zhierarchizowanych urzędniczych strukturach organizacyjnych i wykształceniu form efektywnej, codziennej współpracy przedstawicieli rozmaitych służb miejskich (wydziałów inwestycji, inżynierii, urbanistów, planistów, finansistów, przedstawicieli przedsiębiorstw komunalnych itp.). Praca w matrycowych zespołach projektowych rozkłada odpowiedzialność za podejmowane decyzje, a tym samym lepiej motywuje pracowników do świadczenia dobrej jakości pracy.

Przywództwo

Aktywne, zaangażowane przywództwo jest podstawą wprowadzania zmian jakościowych w procesie zarządzania. Poprawa jakości zarządzania w strukturach lokalnej administracji samorządowej nie może zaistnieć dopóty, dopóki władze nie sformułują zasadniczych koncepcji świadczenia usług komunalnych, nie zapoznają z nimi pracowników wszystkich szczebli oraz nie włączają ich do zaangażowanej współpracy. Zaangażowanie kierownictwa najwyższego szczebla jest podstawowym warunkiem uruchomienia łańcucha działań mających na celu zbudowanie wysokiej

jakości systemu zarządzania. Bez zaangażowania wysiłki podejmowane na rzecz doskonalenie systemu zarządzania mają nikłe szanse powodzenia.

Kierownicy najwyższego szczebla muszą właściwie pojmować swoją rolę aktywnych liderów inspirujących i motywujących wszystkich pracowników do wysiłku większego, niż minimalny. Przywództwo określane jest niekiedy jako **sztuka angażowania innych do zrobienia czegoś**, o czym jesteśmy przekonani, że zrobione być powinno. W tym kontekście chodzi o zespół relacji zachodzących pomiędzy ludźmi – bez względu na to, czy są to stosunki pomiędzy równorzędnymi pracownikami, pomiędzy pracownikami i kierownikami, czy pomiędzy kierownikami różnych szczebli. W każdym przypadku przywódca musi pamiętać, że ludzie powinni widzieć sens tego co robią i lubić swoją pracę. Będą wówczas osiągać lepsze wyniki.

Ocena jakości usług

Ograniczenia budżetowe (występujące zawsze) nie mogą być przyczyną akceptacji złej jakości usług publicznych. Liczy się pełne zaspokojenie potrzeb ich konsumentów oraz minimalizowanie ich kosztów. W sytuacji permanentnego niedoboru środków finansowych, jakość usług publicznych nie może być ofiarą takiego stanu rzeczy. Konieczne jest optymalizowanie kosztów działalności gminnych służb oraz zachowanie odpowiedniej równowagi finansowej między bieżącą działalnością operacyjną gminy i jej polityką inwestycyjną. Jednym z ważnych elementów systemu zarządzania jakością jest profesjonalne zarządzanie finansami gminy.

Instytucje świadczące usługi publiczne „są własnością” lokalnej społeczności i dlatego ich dostawcy ponoszą odpowiedzialność przed mieszkańcami gminy. Powinni mieć oni możliwość realnego wpływania na to, jakie usługi publiczne są świadczone oraz jakimi metodami. Mieszkańcy mają prawo oczekiwać uczciwego traktowania, efektywnych procesów i procedur, gospodarnego wykorzystania publicznych pieniędzy oraz szybkiego reagowania na skargi, zażalenia i odwołania od decyzji organów władzy. Unormowania dotyczące funkcjonowania gmin nie dają jednak żadnych realnych możliwości wpływania na poczynania lokalnej władzy w okresie między wyborami.

Rysunek 5: Kryteria oceny jakości usług publicznych

KRYTERIUM	PRZEDMIOT OCENY
DOSTĘPNOŚĆ	łatwość kontaktu, dogodny czas, lokalizacja
KOMUNIKACJA	wysłuchiwanie, łatwe do zrozumienia instrukcje i wyjaśnienia
KOMPETENCJE	wymagane dla spełnienia danej usługi umiejętności i wiedza
UPRZEJMOŚĆ	grzeczność, życzliwość, rozumienie sytuacji interesanta
WIARYGODNOŚĆ	uczciwość, rzetelność, wzbudzanie zaufania
SOLIDNOŚĆ	dokładność, niezawodność i konsekwencja w działaniu
REAGOWANIE NA POTRZEBY KLIENTA	punktualność i szybka reakcja
BEZPIECZEŃSTWO	zapobieganie poczuciu niepewności i zagrożenia
WYGLĄD	pomieszczenia, urządzenia, prezencja pracowników
ZNAJOMOŚĆ KLIENTÓW I ROZUMIENIE ICH POTRZEB	indywidualne podejście, rozpoznawanie interesantów

Wola słuchania opinii klientów oraz uczenia się jest podstawą budowania kultury organizacyjnej zorientowanej na jakość. Odbiorcy usług publicznych oceniają świadczenia gminy porównując je z podobnymi dostarczonymi przez organizacje komercyjne – firmy usługowe i produkcyjne, handel, transport czy ubezpieczenia. Oceniają efektywność wykorzystania publicznych pieniędzy między innymi przez porównanie jakości i cen usług oferowanych w innych gminach. Porównują czystość ulic, utrzymanie parków, punktualność autobusów, opiekę szkół nad dziećmi itp. itd. Jakość usług jest mierzona przede wszystkim stopniem zadowolenia ich odbiorców.

Osiąganie wysokiej jakości usług jest **procesem ciągłym** – elementem zarządzania, który podlega stałej ocenie przez klientów. Wiąże się z nieustannymi interakcjami pomiędzy usługodawcami (władzą) i usługobiorcami (społeczeństwem).

Wdrażanie TQM

Wdrażanie jakościowych metod zarządzania **nie może być fałstartem**. Tego procesu nie można skompromitować przez nieudolność, niekompetencje bądź podejmowanie działań pozornych. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa należy uzyskać wsparcie ze strony profesjonalistów. W procesie wprowadzania zmian związanych z kompleksowym podnoszeniem jakości funkcjonowania organizacji można wyróżnić siedem głównych etapów:⁴

etap 1. Szacowanie potrzeb

Korzystając z raportów, sprawozdań, wywiadów, badań ankietowych oraz wykorzystując metody porównawcze (*benchmarking*), należy określić najważniejsze potrzeby lokalnej społeczności. Proces oceny potrzeb nazywany jest "analizą luki" – polegającą na porównywaniu obecnej sytuacji z wizją stanu pożądanego (trzeba ją mieć), a następnie określeniu planów działania, które pozwolą wypełnić lukę między stanem dzisiejszym, a przyszłością. Bardzo korzystnym rozwiązaniem jest odwoływanie się do profesjonalnej wiedzy i doświadczenia kierowników głównych miejskich służb (szkoły, zdrowie, infrastruktura techniczna, energetyka, drogi, pomoc społeczna, zagospodarowanie przestrzenne, finanse, podatki itp.) oraz liderów lokalnych organizacji społecznych.

etap 2. Organizowanie

Następnym krokiem (po zidentyfikowaniu potrzeb oraz określeniu optymalnych sposobów ich zaspokojenia) jest utworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych, odpowiedzialnych za wdrażanie zmian w systemie jakości zarządzania. Może to być koordynator TQM – tzw. „agent zmiany” lub grupa sterująca TQM. Proces wprowadzania w życie systemu TQM musi być prowadzony profesjonalnie i konsekwentnie przez niewielki, ale dobrze znający się na rzeczy zespół. Jego zadaniem jest współpraca z poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi ukierunkowana na analizowanie i doskonalenie jakości wykonywanych zadań, optymalizowanie procesów pracy oraz doskonalenie rozwiązań organizacyjnych. Wprowadzanie systemu zarządzania jakością nie może być sztuką samą dla siebie, ale przynosić wymierne korzyści. Działanie takiego zespołu musi posiadać autoryzację najwyższego kierownictwa, ponieważ wiąże się z koniecznością weryfikowania działań innych komórek organizacyjnych. Może zatem napotykać na opór z ich strony.

etap 3. Planowanie

Planowanie to etap formułowania strategii, czyli ustalania celów oraz programowania działań. Programowanie działań to inicjowanie projektów i programów według klasycznych metod zarządzania projektami (np. Prince2⁵, PM BOK⁶). Podstawowymi parametrami każdego projektu (planu działania) są: zakres prac (produkt z projektu); czas realizacji (całości i poszczególnych etapów) oraz zasoby niezbędne do wykonania projektowych zadań (finansowe, ludzkie, organizacyjne, materialne). Szczególnie ważnym elementem dobrego planu jest opisanie pożądaných efektów zespołem **mierników**, tzw. KPIs (*Key Performance Indicators*⁷), pozwalających na monitorowanie skuteczności podjętych działań. Mierzalne wskaźniki efektów pracy powinny być stosowane także do pomiaru jakości funkcjonowania wszystkich gminnych jednostek organizacyjnych.

4 W. L. Ginnodo, Implementing TQM, [w:] Quality Management Today: What local government need to know; ICMA, Washington D.C. 1995.

5 Project In Controlled Environment

6 Project Management Body of Knowledge

7 Kluczowe wskaźniki efektywności

etap 4. Podnoszenie poziomu świadomości i kształcenie

Wykorzystując szkolenia, spotkania, sesje seminaryjne, sieć intranetową, artykuły prasowe oraz inne kanały komunikacyjne należy informować wszystkich pracowników o potrzebie stałego doskonalenia metod pracy, prezentując wypływające z tego korzyści dla każdego z nich oraz dla całej organizacji. Szczególnie przekonujące jest prezentowanie przykładów udanych wdrożeń systemów jakości w podobnych organizacjach w Polsce i w świecie.

etap 5. Angażowanie w zmianę organizacyjną

Należy angażować wszystkich pracowników. Krąg osób objętych bezpośrednimi działaniami poprawy jakości musi być systematycznie poszerzany, zgodnie z przyjętym planem wprowadzania zmian. Na tym między innymi polega rola koordynatora TQM (agenta zmiany). Kluczowe znaczenie na tym etapie ma komunikacja dostosowana w swojej formie do rozmaitych adresatów i pożądaných efektów, a także zaangażowanie w zmianę liderów organizacji.

etap 6. Doskonalenie

Jest to centralny, powtarzalny proces konsekwentnego poprawiania i harmonizowania rozmaitych metod pracy. Należy unikać niebezpieczeństwa potraktowania go jako rutynowego przedsięwzięcia, mającego na celu wprowadzenie szybkich doraźnych usprawnień. Praca na tym etapie wymaga determinacji, cierpliwości i troski o szczegóły. Rezultaty wprowadzanych zmian pojawiają się zazwyczaj wolniej, niż jest to oczekiwane.

etap 7. Weryfikowanie

Weryfikowanie polega na dokonywaniu ocen uzyskanych rezultatów przez porównanie ich z planem. Dokonuje się tego z pomocą rozmaitych wskaźników, które mogą być wyrażone w jednostkach miar (złotówkach, kilometrach, minutach itp.) lub jako wartości indeksowane. Ta druga kategoria będzie właściwa do weryfikowania wyników analiz porównawczych prowadzonych w formie badań ankietowych i wywiadów (satisfakcji klientów, opinii o jakości funkcjonowania władzy i służb miejskich itp.).

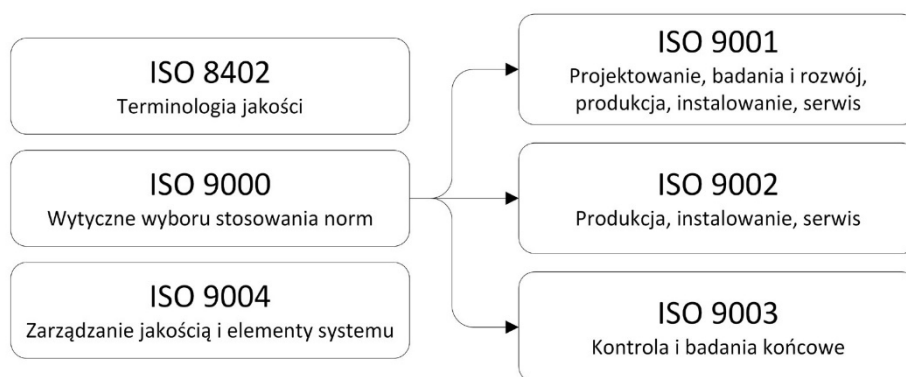
Rysunek 6: Podstawowe etapy wdrażania systemu jakości TQM



Normalizacja systemów jakości

Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (*International Standard Organisation*) opublikowała w roku 1987 normę dotyczącą systemów zapewnienia jakości oznaczoną jako ISO 9000. Państwa EWG i EFTA przyjęły zapisy ISO jako normy europejskie o symbolu EN 29000. W roku 1993 Polska przyjęła zapisy ISO do krajowego systemu normalizacji jako PN-EN 29000 – zmienione obecnie na PN-ISO 9000. Kolejne, znowelizowane wydanie norm ISO pojawiło się w roku 1994 (w Polsce w roku 1996), a następne nowelizacje przewidziane są w najbliższych latach.

Rysunek 7: Struktura norm ISO



Zgodnie z normami serii ISO 9000, organizacja (urząd, przedsiębiorstwo) dokonująca zmian w swoim systemie zarządzania powinna:

- określić **cele** i sformułować tzw. **politykę jakości**;
- stworzyć przejrzysty **system zarządzania jakością**;
- opracować czytelne **zasady obiegu dokumentacji i zbierania danych**;
- prowadzić regularne inspekcje wewnętrzne (tzw. **audyty**);
- stworzyć **system zarządzania dokumentami**;
- stworzyć możliwość pełnej **identyfikacji przedsięwzięć** oraz zakresów **odpowiedzialności**;
- wprowadzić **system wykrywania anomalii** i redukowania **ryzyka** popełnienia błędu;
- panować nad wszystkimi **procesami** wchodzącymi w zakres jednego z trzech modeli funkcjonalnych (9001, 9002 lub 9003).

Normy serii ISO 9000 mogą być wdrażane w każdej dziedzinie działalności. Wybór modelu systemu jakości (ISO 9001, 9002 lub 9003) zależy od charakteru danej jednostki organizacyjnej oraz prowadzonej przez nią działalności. Zdarza się, że budowanie systemu jakości podyktowane jest bardziej chęcią uzyskania pozytywnego efektu propagandowego, aniżeli wolą rzeczywistego usprawnienia pracy. W takiej sytuacji poniesione na wdrażanie systemu wydatki mogą okazać się stratą pieniędzy i czasu, a wytworzone w procesie wdrażania sformalizowanego systemu ISO dokumenty – niepotrzebną stertą papieru.

Rysunek 8: Normatywne elementy systemu jakości w strukturze procesu zarządzania



TQM versus ISO

Wiele urzędów gmin podjęło starania o uzyskanie certyfikatu ISO dla udokumentowania sprawności swojego działania. Nie należy jednak utożsamiać treści norm ISO z pojęciem TQM. Wymagania jakościowe określone w normach ISO 9000 mają charakter formalny – są skoncentrowane na dokumentowaniu elementów systemu zarządzania, a następnie wdrażaniu pożądanych praktyk w poszczególnych komórkach organizacyjnych. System TQM można natomiast wdrażać bez jakichkolwiek sformalizowanych procedur, obejmując nim od razu całą organizację.

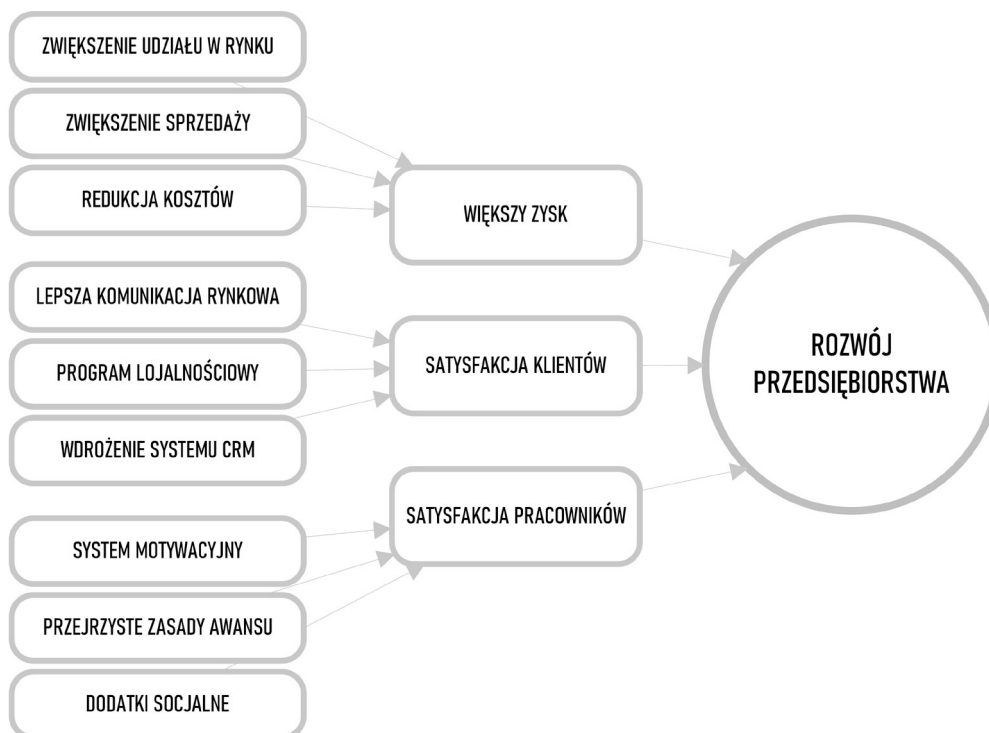
TQM to bardziej filozofia i kultura, niż sztywne normatywne wymagania. Jest to w pewnym sensie praca u podstaw, czyli powodowanie, aby proste elementarne czynności na poszczególnych stanowiskach pracy były wykonywane jak najlepiej. Wymaga on od każdego pracownika stałego wkładu w utrzymywanie sprawności funkcjonowania całej organizacji. System zgodny z normami ISO 9000 można wprowadzić nawet przy stosunkowo niewielkim poparciu najwyższego kierownictwa. Wdrażanie systemu TQM nie będzie natomiast możliwe bez bezpośredniego zaangażowania liderów.

WYBRANE TECHNIKI TQM

Wykres drzewa celów (drzewo funkcji, klasyfikator)

Wykres drzewa celów jest stosowany do przedstawienia związków pomiędzy celami nadrzędnymi i podrzędnymi. Zaletą tej techniki jest przejrzysta prezentacja związków logicznych pomiędzy celami ustalonymi na różnych poziomach szczegółowości. Wykres tego rodzaju może być między innymi wykorzystany do przedstawiania wyników wypracowanych metodą burzy mózgów.

Rysunek 9: Drzewo celów



Analiza pola sił

Metoda ta służy do graficznej prezentacji sił sprzyjających osiągnięciu założonego celu oraz sił przeciwnych – utrudniających osiągnięcie pożądanego stanu. Przy pomocy tego typu grafiki można czytelnie zilustrować wyniki analizy SWOT, aby ułatwić dalsze wnioskowanie co do stanu danej sprawy oraz decydowanie o kierunkach działania.

Rysunek 10: Analiza pola sił

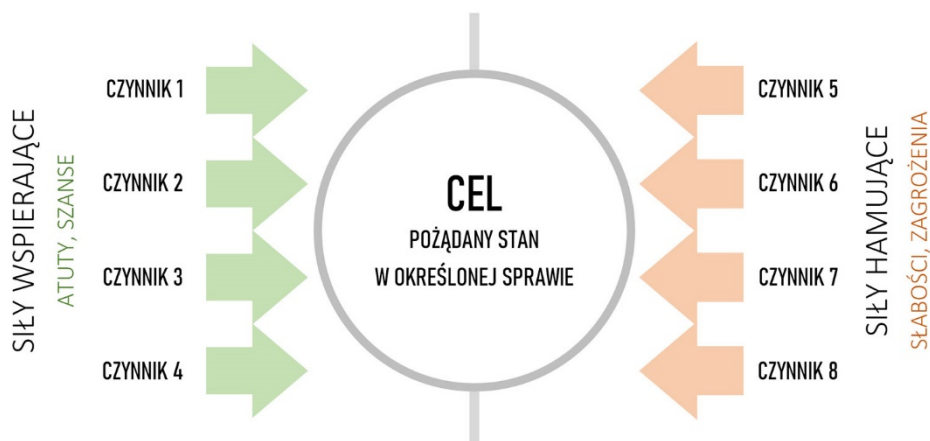


Diagram Ishikawy

Diagram Ishikawy nazywany jest również diagramem przyczynowo-skutkowym (*Cause-effect Diagram*) lub diagramem rybiej ości (*Fishbone Diagram*). Stosowany jest do analizy powiązań przyczynowo-skutkowych niezbędnych do rozwiązywania postawionych problemów. W metodzie tej wychodzi się od skutku i poszukuje jego przyczyn.

Rysunek 11: Przykład diagramu Ishikawy

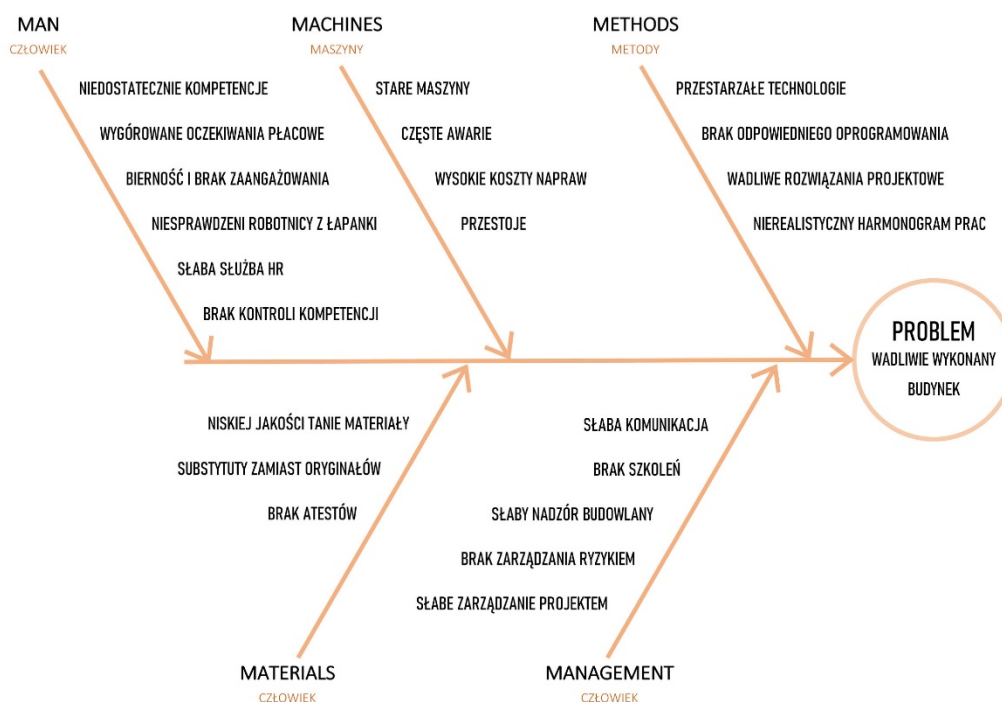


Diagram zbudowany jest z osi poziomej – kręgosłupa szkieletu ryby, na której opisany jest analizowany problem (skutek, niepożądany stan). „Ości szkieletu” to główne przyczyny lub grupy przyczyn. W klasycznym modelu tej techniki wyróżnia się pięć podstawowych kategorii przyczyn, określanych w języku angielskim jako **5M**. Są to: człowiek (*Man*), maszyny (*Machines*), metody (*Methods*), materiały (*Materials*) oraz zarządzanie (*Management*). Wyróżnienie tych pięciu kategorii zapobiega pominięciu jakiegś istotnej grupy przyczyn. Często stosuje się modyfikacje tej techniki. Jeżeli problem dotyczy funkcjonowania wskazanego procesu, to jako podstawowe obszary poszukiwania przyczyn można wyróżnić elementy związane z głównymi etapami jego przebiegu.

Jedną z zalet tej metody jest możliwość natychmiastowej oceny stopnia wnikliwości przeprowadzonej analizy. Jeśli diagram jest pusty oznacza to, że problem nie był istotny lub osoby zajmujące się jego analizą niezbyt się starały. Diagram wypełniony szczegółami, o ile są one istotne, świadczy o wnikliwości przeprowadzonych badań.⁸

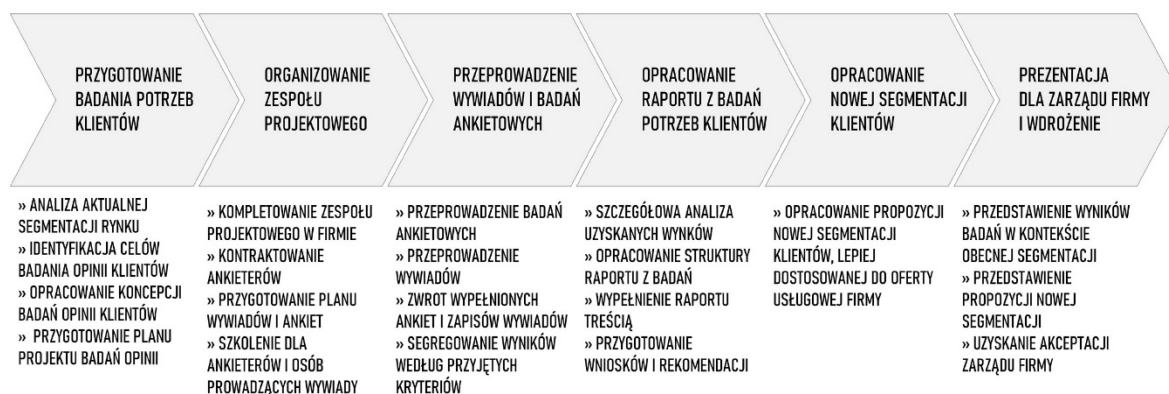
Diagram przepływu

Wykres przepływu zadań (*Flowchart*) to graficzne przedstawienie sekwencji poszczególnych operacji w procesie określonego rodzaju. Jest to narzędzie, które pozwala na dokładne przeanalizowanie rzeczywistego przebiegu badanej sekwencji działań. Główne typy informacji ilustrowane na diagramach przepływu to:

- **materiały** – zapis czynności przetwarzania, kontrolowania, transportu i magazynowania (także w pracach biurowych), np. rysunki montażowe, schematy montażowe, karty operacji, karty przepływów;
- **zasoby ludzkie** – zapis czynności pracowników lub klientów;
- **wyposażenie** – zapis wykorzystania maszyn i narzędzi;
- **informacja** – zapis zbierania, przetwarzania i przekazywania informacji (obieg dokumentów), a także opis procesu podejmowania decyzji.

Kaskadowy diagram przepływu prezentuje w sposób uproszczony główne fazy procesu oraz pozwala na zamieszczenie uproszczonych opisów. Może być pomocny w pracy grupowej na etapie wstępnego ustalania założeń do procesu, projektu lub programu.

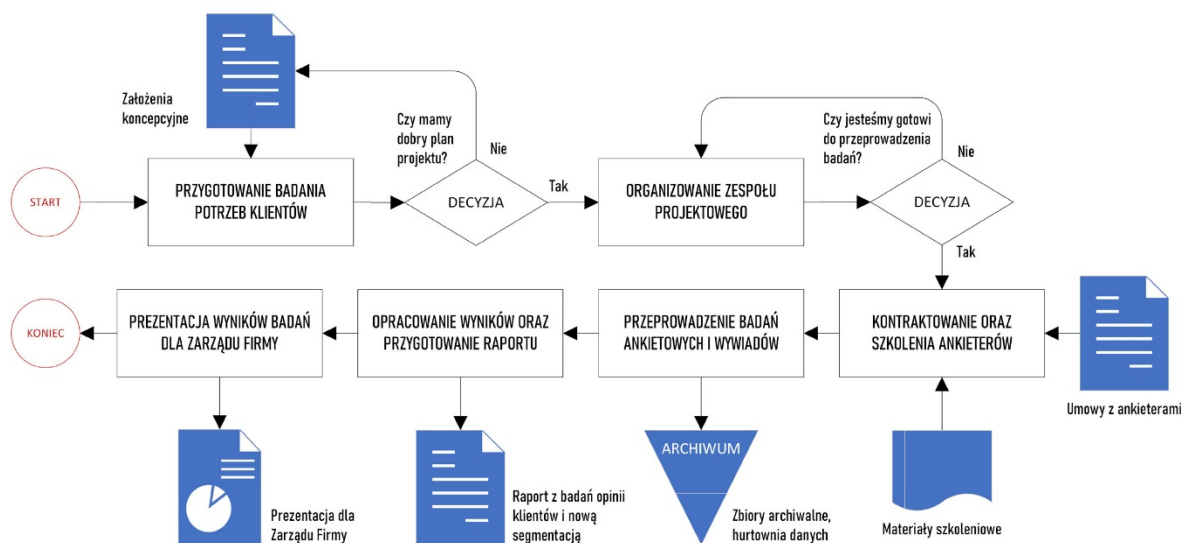
Rysunek 12: Kaskadowy diagram przepływu procesu (top-down)



Szczegółowy diagram przepływu jest rozwinięciem diagramu kaskadowego i powinien być tworzony, jeżeli sporządzenie diagramu kaskadowego jest niewystarczające dla zrozumienia, bądź dokładnego przeanalizowania procesu. Diagram szczegółowy dostarcza dokładnych informacji dotyczących każdego elementu procesu: zadań, rodzaju danych, punktów podejmowania decyzji, przepływu informacji, sprzężeń zwrotnych itp.

⁸ J.Bank, Zarządzanie przez jakość, Gbetheiner i Ska, Warszawa 1996

Rysunek 13: Przykład diagramu przepływu procesów



Przedstawienie poszczególnych procesów na diagramach przepływu pozwala na przeanalizowanie poprawności i sprawności ich przebiegu. Analiza przepływów może dopomóc w wykryciu:

- nadmiaru operacji;
- powtórzeń operacji i całych fragmentów procesu;
- nieproduktywnych działań;
- nieokreśloności powiązań;
- niewłaściwej kolejności operacji;
- niedomkniętych cykli;
- "ślepych uliczek".

Burza mózgów

Proces podejmowania decyzji przy wykorzystaniu tej techniki składa się z dwóch głównych części: **sesji twórczej** oraz **sesji oceniającej**. W czasie sesji twórczej uczestników obowiązują cztery zasady:

1. liczy się jak największa liczba pomysłów;
2. zakaz krytyki;
3. wartościowe są propozycje rozwiązań niekonwencjonalnych – nawet jeżeli wydają się nielogiczne lub nierealne;
4. pomysły podane przez jednych mogą być dalej rozwijane przez innych.

W skład grupy uczestniczącej w pierwszej sesji powinno wchodzić kilka, maksymalnie kilkanaście osób. Wskazane jest uczestnictwo także osób spoza ścisłego kręgu profesjonalistów. W grupie nie może być osób pozostających w związkach typu przełożony–podwładny. Organizator sesji powinien postarać się, aby poziom intelektualny i zdolności komunikacyjne uczestników były mniej więcej jednakowe. Zagrożenia, jakie mogą wystąpić na tym etapie pracy to: niedostateczne przygotowanie techniczne, niejasne postawienie problemu (problem powinien być postawiony tak, aby wywołał konstruktywną krytykę), dominacja silnych osobowości, obawa przed ośmieszeniem się oraz kompleks niższości. Sesja nie powinna trwać dłużej niż godzinę. Następnego dnia lista z zapisanymi w czasie pierwszej sesji pomysłami powinna wrócić do uczestników w celu jej uzupełnienia.

W drugiej sesji uczestniczy tylko kilka osób, które znają strategię organizacji i jej realne możliwości, a także nie są zbyt konserwatywne. Ich zadaniem jest dokonanie wyboru najlepszych pomysłów spośród proponowanych rozwiązań. Na tym etapie bardzo pomocne mogą okazać się dodatkowe

szczegółowe pytania dotyczące dyskutowanej sprawy. Końcowe wyniki i decyzje powinny być zaprezentowane wszystkim uczestnikom burzy mózgów.

Odmianą Burzy mózgów jest technika **635 Brain Writing**. Cyfry 6,3,5 oznaczają odpowiednio: sześć osób – trzy pomysły na raz – w ciągu pięciu minut. Członkowie grupy roboczej siadają w kręgu i zapisują swoje propozycje rozwiązań problemu na oddzielnych kartkach. Po upływie pięciu minut podają swoje kartki osobie siedzącej obok i jednocześnie otrzymują kartkę od sąsiada. Cykl powtarza się aż do momentu, kiedy kartki obiegają pełny krąg i powrócą do ich pierwotnych właścicieli.

Metoda delficka

Jest to metoda ekspercka oparta na badaniach ankietowych. Jej uczestnicy – eksperci z różnych dziedzin – wyrażają swoje opinie indywidualnie, w odpowiednio przygotowanych kwestionariuszach. Pytania mogą być przesłane do uczestników badania raz lub wielokrotnie – aż do uzyskania pełnej jasności w badanej sprawie. Za pierwszym razem przesyła się listę prostych pytań; za drugim – wstępnie opracowane wyniki z pierwszego etapu oraz prośbę o uzupełnienie lub uzasadnienie wcześniej przesłanych odpowiedzi. Ważną cechą tej metody jest anonimowość uczestników, zapewniająca im pełną swobodę formułowania opinii bez konieczności konfrontacji z innymi ekspertami. Ich udział jest znany tylko organizatorowi badania.

PODSUMOWANIE

Wykorzystywanie technik z zakresu TQM w urzędach oraz gminnych jednostkach organizacyjnych powinno stać codzienną praktyką, podobnie jak ma to miejsce w organizacjach komercyjnych. Jakość zarządzania to element kosztów funkcjonowania gminy, nad którym lokalny samorząd może mieć pełne panowanie. Podnoszenie sprawności organizacyjnej publicznych służb jest tanim i skutecznym sposobem wpływania na obniżanie kosztów funkcjonowania gminnych jednostek organizacyjnych, a także redukowania cen i podnoszenia jakości publicznych usług.

Budowanie sprawnego systemu zarządzania powinno wspierać się na wieloletnim planowaniu i programowaniu zadań gminy oraz akceptacji menedżerskiego stylu kierowania. TQM może być w tym bardzo pomocny, ponieważ skoncentrowany jest na budowaniu kultury organizacyjnej, a nie sformalizowanego zbioru procedur. TQM wykorzystuje efekt synergii oraz uzdolnienia i inicjatywy wszystkich pracowników. Wychodzi z założenia, że jakość i koszt usług świadczonych przez gminne instytucje jest sumą indywidualnych wysiłków wszystkich pracowników.

Wdrożenie TQM jest możliwe tylko w takich gminach, w których jej władarze zachowują pewien minimalny poziom etyczny swoich działań, kierując się interesem samorządowej wspólnoty, a zarządzanie zasobami gminy pojmują jako służbę w interesie ogółu. Traktowanie dostępu do publicznej kasy i uprawnień decyzyjnych jak wyborczego łupu wyklucza możliwość budowania sprawnego, opartego na zobiektywizowanych kryteriach systemu zarządzania jakością.

Problematyka jakości w usługach publicznych jest złożona. Wymaga starannego podejścia do wielu odmiennych obszarów działań lokalnego samorządu oraz umiejętnego ich harmonizowania. Podnoszenie na coraz wyższy poziom sprawności zarządzania gminą wymaga dobrej woli liderów, ich zaangażowania, determinacji, współpracy oraz profesjonalnego wsparcia.

Procesu zarządzania jakością w gminie nie można skompromitować przez nieudolność bądź złą wolę. Sprawne zarządzanie jest wartością przynoszącą wiele korzyści mieszkańcom gminy, jej pracownikom i współpracownikom. Wyborcy oraz radni gmin powinni zabiegać, aby gospodarowanie zasobami gminy realizowane było na najwyższym profesjonalnym poziomie.