

Wioletta Bieńkowska, Piotr Gołasa, Marcin Wysokiński  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

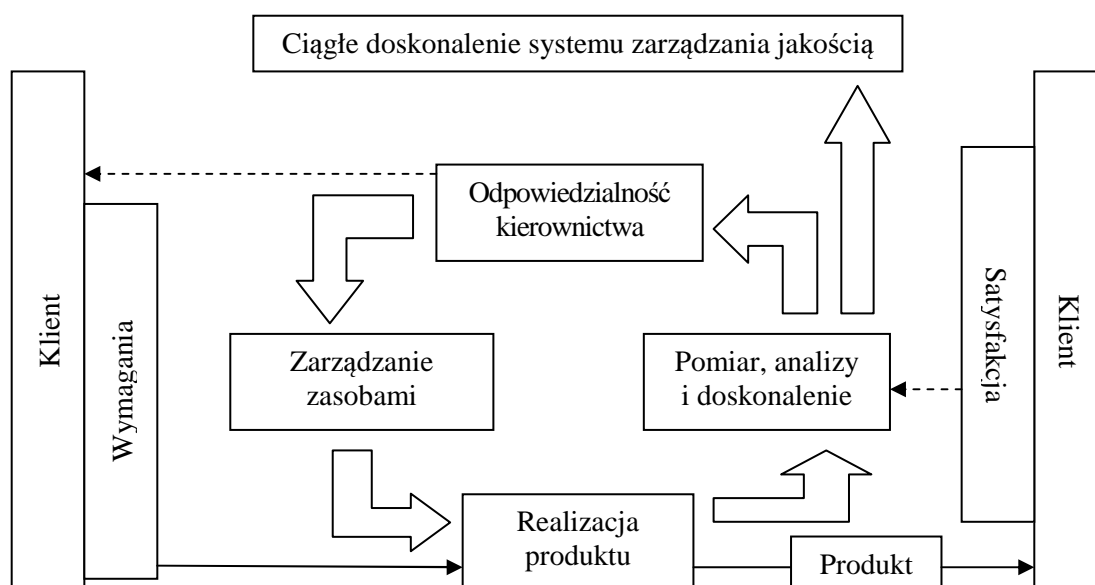
## System zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego

### Wprowadzenie

Zmiany dokonujące się w gospodarstwie w ciągu ostatnich lat, sprawiły, że jakość produktów i usług stała się dość istotnym kryterium decydującym o sukcesie przedsiębiorstw na rynku. Błędna identyfikacja źródeł pojawiających się problemów a także niedostateczna jakość oferowanych produktów i usług oraz brak odpowiedniej wiedzy wśród kadr zarządzających spowodował, że wiele firm podejmujących próby na rzecz uzyskania lepszych efektów pracy, niestety nie osiągnęło zakładanych celów. Aby uniknąć tego typu problemów w przyszłości, należy położyć nacisk na pogłębienie znajomości teoretycznych podstaw doskonalenia organizacji oraz na zastosowanie praktycznych i sprawdzonych metod [7].

Zarządzanie przedsiębiorstwem to zestaw działań obejmujących planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie ludźmi, sterowanie procesami/systemami oraz kontrolowanie. Wymienione działania są skierowane na zasoby organizacji (ludzkie, rzeczowe, finansowe i informacyjne), właściwe ich wykonywanie w sposób skuteczny i sprawny, zgodnie z założonymi celami [6].

W systemach zarządzania jakością (SZJ), które oparte są na wymaganiach normy ISO 9001:2000 istotne znaczenie ma podejście procesowe do zarządzania całą organizacją. Poprzez podejście procesowe według normy ISO 9001:2000 należy rozumieć „zastosowanie wewnątrz organizacji systemu procesów wraz z ich opisaniem oraz określeniem wzajemnych powiązań, a także zarządzanie nimi” [4]. Podejście procesowe polega na umiejętnym zaspokojeniu potrzeb klientów poprzez realizację całego procesu, który opiera się na dostępnych danych na wejściu procesu. Dbalność o zadowolenie klientów wspierana jest przez umiejętne zarządzanie całym przedsiębiorstwem oraz skuteczne zarządzanie poszczególnymi zasobami. Podejście to nakłada na daną organizację obowiązek systematycznego usprawniania realizowanych procesów (mają one charakter długookresowy oraz wywierają znaczący wpływ na kulturę organizacyjną przedsiębiorstwa [5]. Na rysunku 1 przedstawiono podejście procesowe stosowane w normie ISO 9001:2000.



Rys. 1. Model ciągłego doskonalenia w ISO 9001:2000

Źródło: Wawak S.: Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka. HELION, Gliwice, 2002, s. 64.

Wśród działań, które muszą zostać podjęte dla właściwego wprowadzenia systemu zarządzania jakością w normie ISO 9001:2000 wymienia się między innymi: identyfikację niezbędnych procesów dla systemu zarządzania jakością (np. produkcyjnych, usługowych czy logistycznych), określenie ich kolejności oraz wzajemnych zależności, określenie kryteriów i metod oceny, które przyczynią się do właściwego prowadzenia i nadzorowania procesów oraz dążenie do ciągłego doskonalenia, aby spełnić wymagania klientów. Ponadto norma ISO 9001:2000 zawiera wymagania związane z dokumentacją oraz określa odpowiedzialność kierownictwa, które powinno dawać świadectwo swojego zaangażowania we wdrożenie i ciągłe doskonalenie systemu.

W dniu 14 listopada 2008 roku Międzynarodowy Komitet Normalizacyjny (ISO) przedstawił nową normę jakościową – ISO 9001:2008. W Polsce została ona wydana przez Polski Komitet Normalizacyjny jako PN-EN ISO 9001:2009. Norma ta nie zawiera nowych wymagań w stosunku do poprzedniej z 2000 roku, lecz wprowadza wyjaśnienia dla już istniejących wymagań ISO 9001:2000 oraz wprowadza zmiany w celu zwiększenia zgodności z systemem zarządzania środowiskowego. Norma ta jest skonstruowana w sposób uniwersalny, nie zawiera konkretnych wymagań dotyczących wyrobu (np. technicznych) tylko wymagania dotyczące całego systemu zarządzania jakością. Przyczynia się to do tego, iż system zarządzania jakością może być wdrożony zarówno w przedsiębiorstwie produkcyjnym, usługowym oraz administracji publicznej [8].

Norma ISO 9001:2008 została opracowana według ośmiu zasad zarządzania jakością. W znacznej mierze zbliżają one ISO 9001:2008 do koncepcji TQM i kieruje się następującymi zasadami:

- koncentracja na klienta – działania organizacji powinny być skierowane na wymagania, oczekiwania klientów oraz dążeniu do ich spełnienia;
- przywództwo – zadaniem kadry kierowniczej jest zapewnienie jasnych i zrozumiałych dla wszystkich pracowników kierunków rozwoju organizacji, motywować podwładnych do pracy oraz umożliwić pracownikom angażowanie się w realizację celów jakości;
- zaangażowanie wszystkich pracowników, którzy są największym zasobem przedsiębiorstwa. Tylko dzięki pełnemu zaangażowaniu wszystkich zatrudnionych, organizacja może się rozwijać i osiągać sukcesy;
- podejście procesowe – zadania organizacji powinny być traktowane jako wzajemnie ze sobą powiązane i należy zarządzać nimi jako całym procesem, a nie jako oddzielnymi działaniami;
- systemowe podejście do zarządzania – polega na zidentyfikowaniu, zrozumieniu powiązań między procesami i traktowanie ich jako całościowy system;
- ciągłe doskonalenie – celem organizacji powinno być stałe, systematyczne poprawianie wszystkich aspektów swojej działalności;
- proces decyzyjny oparty na faktach – decyzje podejmowane przez pracowników organizacji powinny być oparte na sprawdzonych i logicznie przeanalizowanych danych i informacji;
- wzajemnie korzystne powiązania z dostawcami – współpraca z dostawcami pozwala na uzyskanie efektu wartości dodanej oraz wzajemna wymiana informacji i zdobytych doświadczeń ma służyć klientowi [7].

Wyżej wymienione zasady, przyczyniają się do tego, iż system ten staje się przydatnym narzędziem wspierającym pożądane kierunki rozwoju danej organizacji, który oparty jest i będzie na zarządzaniu strategicznym, budowaniu konkurencyjności w sektorze oraz zdecentralizowaniu struktur.

### **System zarządzania jakością w administracji publicznej**

Urzędy publiczne są organizacjami zaufania społecznego, pełnią one zarówno funkcje informacyjne, doradcze i integracyjne. W obecnych czasach obowiązkiem struktur rządowych jest nie tylko wywiązywanie się z zadań publicznych zgodnie z prawem, ale również administracja publiczna powinna świadczyć obywatelom usługi odpowiadające zarówno standardom prawnym, jak i społecznym oczekiwaniom [1].

Jakość zarządzania i świadczonych usług oraz związanych z tym procedur działania nabierają coraz większego znaczenia dla klientów oraz potencjalnych inwestorów, którzy często urzędy traktują, bądź chcą traktować jak firmy usługowe. Jakość świadczonych usług przez administrację publiczną może być

zdefiniowana jako pewna wartość, której celem jest podnoszenie jakości naszego życia i kultury oraz dążenie do zaspokojenia potrzeb zbiorowych i indywidualnych [3].

Współczesna administracja publiczna coraz częściej odchodzi od biurokratycznych mechanizmów na korzyść podejścia procesowego oraz realizacji programów i projektów. Nie zawsze jest to jednak możliwe i nie oznacza to, że strategie zarządzania administracją mogą być takie, jak te stosowane w świecie biznesu. Przyczynia się do tego kilka elementów, wśród których wymienia się:

- brak konkurencji, co prowadzi do braku motywów do podnoszenia efektywności podejmowanych działań i redukcji kosztów;
- wyniki działań są często niemierzalne i niedochodowe, mają jednak znaczenie społeczne i ich realizacja jest konieczna;
- zasoby finansowe zależą od stanu finansów publicznych, a nie od jakości świadczonych usług i zarządzania całą jednostką;
- usługi są dostarczane przez państwo i nie można ich poddać działaniom rynku;
- działania długoterminowe podlegają zakłóceniom związanym z rotacją polityków oraz podejmowanych przez nich działań [1].

Należy jednak pamiętać, iż wprowadzenie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej w dużej mierze zależy od postaw pracowniczych, w szczególności zaangażowania kadry kierowniczej oraz ich przekonań co do słuszności wprowadzenia SZJ.

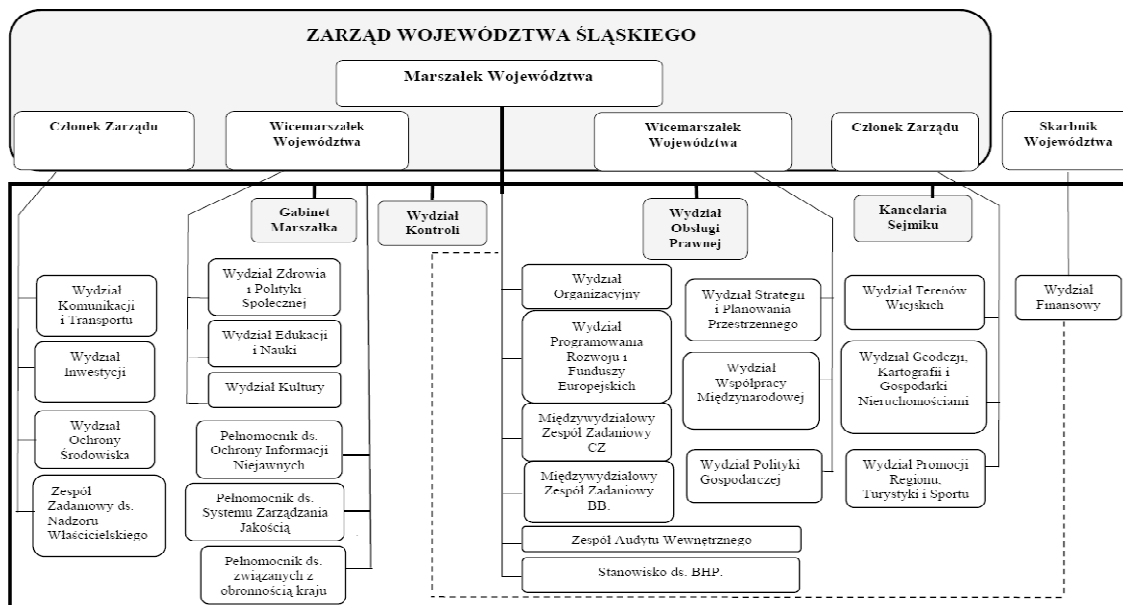
Samorząd Województwa jest wyodrębnionym w strukturze państwa związkiem społeczności regionalnej funkcjonującym w randze województwa, który z mocy prawa powołany jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, a także jest wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań [10].

Do zadań wykonywanych przez samorząd województwa należą działania o charakterze wojewódzkim, które są określone ustawami i w szczególności dotyczą one: edukacji publicznej (w tym szkolnictwo wyższe), promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony jego dóbr, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej (w tym ochrony przeciwpowodziowej), transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumenta, obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Organami Województwa Śląskiego są: Sejmik Województwa Śląskiego, który jest organem stanowiącym i kontrolnym Województwa oraz Zarząd, który jest organem wykonawczym. W skład Zarządu Województwa Śląskiego wchodzi: Marszałek Województwa Śląskiego i jest on przewodniczącym, dwóch Wicemarszałków Województwa Śląskiego oraz dwóch Członków Zarządu. Zarząd wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz Sejmiku Województwa i samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań wykonywanych przez Zarząd Województwa Śląskiego w szczególności zalicza się:

- wykonywanie uchwał Sejmiku Województwa Śląskiego;
- gospodarowanie mieniem Województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez Województwo;
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu Województwa;
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju Województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonanie;
- organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników;
- uchwalanie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego [9].

Na rysunku 2 przedstawiono schemat organizacyjny Zarządu Województwa Śląskiego.

Misją Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego jest efektywna a zarazem sprawna realizacja powierzonych zadań publicznych oraz dążenie do podejmowania działań we współpracy zarówno z partnerami publicznymi jak i prywatnymi, które przyczynią się do rozwoju regionu oraz zaspokojenia możliwie jak największej ilości potrzeb jego mieszkańców. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego jest organem, który wdrożył SZJ. Głównym celem tego przedsięwzięcia jest prawidłowe opracowanie, udokumentowanie, wdrożenie i utrzymanie systemu zarządzania jakością,



Rys. 2. Zarząd Województwa Śląskiego

Źródło: www.slaskie.pl/iso/ksiega\_jakosci\_12\_02\_07.pdf

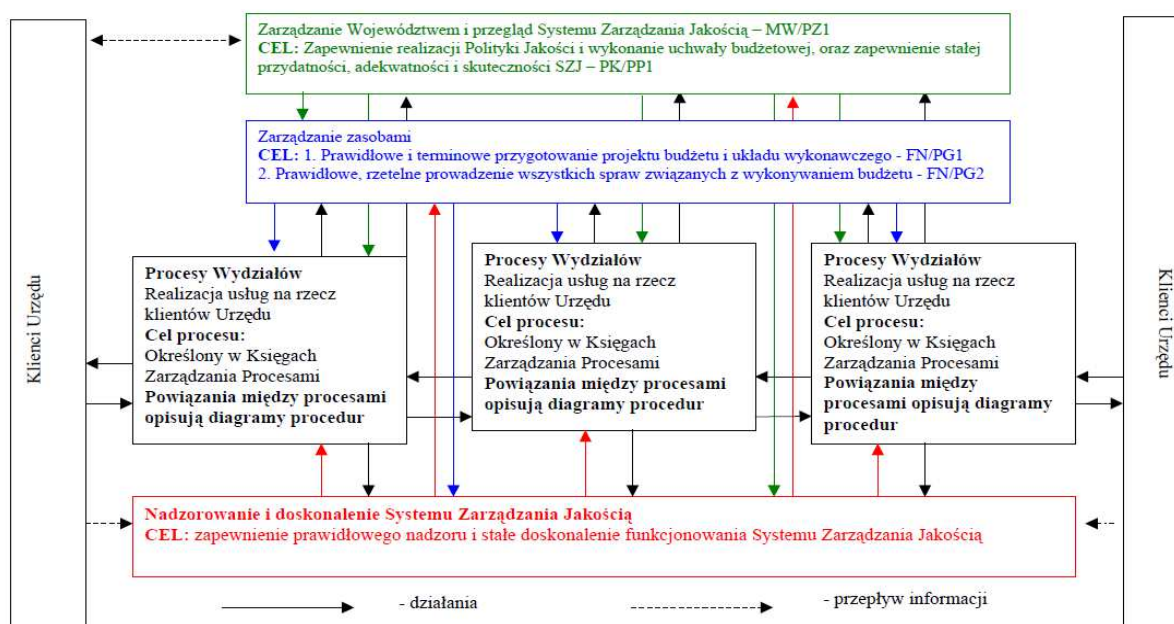
zapewnienie ciągłego doskonalenia jego skuteczności, w oparciu o wymagania zawarte w normie ISO 9001 i w przepisach prawnych obowiązujących Urząd. Proces wdrożenia SZJ został zainicjowany w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach Uchwałą nr 1204/165/II/2004 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 13 lipca 2004 roku. Zasadniczym celem było poinformowanie oraz uświadomienie wszystkim pracownikom istoty i konieczności stosowania oraz realizowania Polityki Jakości. Aby było możliwe wdrożenie, a następnie utrzymania SZJ władze Urzędu zapewniły dostępność zasobów (ludzkich, rzeczowych i finansowych) oraz wszelkich informacji niezbędnych do przebiegu i monitorowania całego procesu. Ponadto ustalono wskaźniki oceny ich skuteczności, które dają możliwość na bieżąco monitorować, mierzyć i analizować te procesy. Zostały również podjęte działania, które przyczyniają się do osiągnięcia zaplanowanych celów i ciągłego doskonalenia procesów. SZJ w Urzędzie jest zgodny z wymaganiami polskiej normy PN-EN ISO 9001:2001, ta z kolei z międzynarodową normą ISO 9001:2000. W urzędzie przyjęto następujące zasady dla SZJ, wśród których wymienia się: zastosowanie podejścia procesowego w zarządzaniu Urzędem; zapewnienie nadzoru nad procesami oraz środków i zasobów, niezbędnych do funkcjonowania procesów; zapewnienie stałego doskonalenia funkcjonującego systemu zarządzania jakością, w tym orientację na wymagania i potrzeby klientów Urzędu [9]. W tabeli 1 przedstawiono przykłady procesów i zadań związanych z SZJ Urzędu.

Tab. 1. Przykłady procesów i zadań związanych z SZJ Urzędu

Proces	Zadanie
<b>Procesy główne</b>	
Stymulowanie rozwoju regionalnego	Przygotowanie projektów strategii rozwoju Województwa
Promocja i informacja o regionie	Przygotowanie biuletynów informacyjnych o Województwie
Postępowanie administracyjne	Podejmowanie decyzji w sprawie wydawania licencji i koncesji
<b>Procesy pomocnicze</b>	
Organizacja i funkcjonowanie Urzędu	Zakup sprzętu, materiałów eksploatacyjnych i innych produktów potrzebnych do sprawnego funkcjonowania Urzędu
Audyty i kontrole	Opracowanie rocznych planów audytów
<b>Procesy zarządcze</b>	
Zarządzanie finansami	Przygotowanie projektu i wykonywanie budżetu Województwa
Zarządzanie majątkiem Województwa	Podejmowanie decyzji dotyczących wykorzystania majątku województwa, dokonanie analizy kosztów, utrzymanie majątku województwa
Zarządzanie zasobami ludzkimi	Planowanie zasobów ludzkich, działania związane z odpowiednim doborem personelu, ocenianie efektów pracy czy organizowanie szkoleń dla pracowników

Źródło: www.slaskie.pl/iso/ksiega\_jakosci\_12\_02\_07.pdf

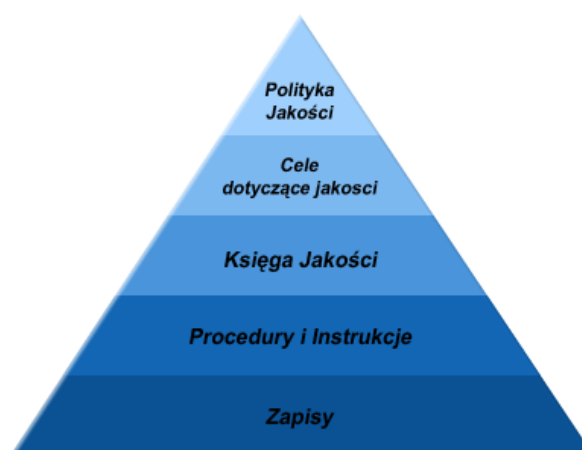
Planowanie jakości w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego polega przede wszystkim na określeniu istotnych i niezbędnych procesów potrzebnych do skutecznego i efektywnego działania Marszałka Województwa Śląskiego oraz poszczególnych Wydziałów [9]. Szczegółową mapę procesów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego przedstawiono na rysunku 3.



Rys. 3. Model mapy procesów Urzędu

Źródło: [www.slaskie.pl/iso/ksiega\\_jakosci\\_12\\_02\\_07.pdf](http://www.slaskie.pl/iso/ksiega_jakosci_12_02_07.pdf)

System zarządzania jakością zawiera również wymagania dotyczące dokumentacji. Zakres dokumentacji SZJ zależy od wielu czynników, w tym wielkości i rodzaju organizacji, stopnia złożoności procesów oraz powiązań między nimi, kompetencji personelu. Wśród dokumentów wymienia się: politykę jakości zatwierdzoną przez Zarząd Województwa Śląskiego wraz z celami jakości, księgą jakości, która adresowana jest do pracowników Urzędu oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, procedury i instrukcje oraz zapisy obowiązujące w Urzędzie [7], co przedstawiono na rysunku 4.



Rys. 4. Struktura dokumentacji w Systemie Zarządzania Jakością

Źródło: [www.strefa-iso.pl](http://www.strefa-iso.pl)

W 2009 roku jednym z najważniejszych celów pracowników Urzędu było dostosowanie obecnego SZJ według normy PN-EN ISO 9001:2001 do wymagań normy PN-EN ISO 9001:2009 (w 2010 roku nastąpiła certyfikacja, którą przeprowadziła jednostka certyfikująca). Przyczyniło się to do tego, że Zarząd Województwa oraz pracownicy Urzędu zobowiązują się do spełnienia przyjętych w Polityce

Jakości celów, a co za tym idzie stałego doskonalenia SZJ oraz usług świadczonych na rzecz klientów Urzędu. Deklaruje również realizację wymagań, dotyczących przepisów prawnych związanych z działalnością Urzędu oraz wymagań normy ISO 9001:2008 [9].

System Zarządzania Jakością w administracji publicznej, to nic innego jak część zarządzania organizacją, której dążeniem jest osiągnięcie rezultatów powiązanych z celami dotyczącymi jakości spełniającymi oczekiwania i wymagania obywateli. W znacznej mierze to właśnie poprawa jakości zarządzania i umiejętne świadczenie usług wpływa na awans cywilizacyjny kraju (województwa, powiatu czy gminy), rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a także lepsze wykorzystanie szans, jakie stwarza członkostwo Polski w Unii Europejskiej [2]. Korzyści jakie może czerpać organizacja z wdrożenia SZJ według normy ISO 9001 są następujące:

- przygotowanie polityki organizacji, ukierunkowanie strategii i działań na cele dla poszczególnych procesów, co przyczynia się na usprawnienie działalności organizacji;
- diagnoza stanu zarządzania – utrzymanie ogólnego, całościowego obrazu istniejących procesów, procedur i usprawnień;
- bieżąca analiza szczegółowego funkcjonowania organizacji, możliwa dzięki audytom wewnętrznym, co z kolei może przyczynić się do podniesienia administracyjnej sprawności i ograniczenia liczby skarg i reklamacji;
- identyfikacja wymagań i oczekiwań klientów organizacji, poprawa jakości obsługi klientów, systematyczne badanie satysfakcji;
- zdefiniowanie potrzeb szkoleniowych, zarówno pracowników nowo przyjętych, jak i tych zmieniających stanowisko pracy;
- ustanowienie właściwych i sprawnych kanałów komunikacyjnych wewnątrz organizacji, co wpływa pozytywnie na poprawę wizerunku organizacji;
- ujednoczenie procedur postępowania, usprawnienie obiegu dokumentacji, wprowadzenie procedur kontrolnych [1].

Jako dodatkowe korzyści dla jednostki wynikające z wdrożenia i utrzymywania Systemu Zarządzania Jakością można zaliczyć efekty promocyjne, a co się z tym wiąże wzrost zaufania klientów i potencjalnych inwestorów. Ponadto, rozwój pracy grupowej wśród pracowników organizacji i lepsze przygotowanie do starania się o fundusze z Unii Europejskiej.

Podsumowując głównym i najważniejszym celem urzędów administracji samorządowej jest ciągle podnoszenie jakości życia swoich obywateli. Zasadniczą rolą tych jednostek jest świadczenie usług, można stwierdzić, że najistotniejszym celem zarządzania powinno być stałe podnoszenie ich jakości. Aby to osiągnąć należy zdefiniować wspólnie uzgodniony system wartości, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy dotychczasowego systemu [3].

## Streszczenie

W artykule przedstawiono zagadnienia dotyczące zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej. W tym celu posłużono się przykładem wdrażania Systemu Zarządzania Jakością w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego. Przeanalizowano m.in. procesy i zadania związane z SZJ badanego Urzędu. Zaprezentowano także model mapy procesów. Opracowanie zwraca uwagę, na możliwość wykorzystania nowoczesnych koncepcji i metod doskonalenia jakości w jednostkach pożytku publicznego.

## The quality management system in local government units on the example of the Marshal Office of Silesia

### Abstract

The article presents the issues of quality management in public administration units. For this purpose the example of the Quality Management System in Silesian Voivodeship Marshal's Office have been used. Examined the processes and tasks associated with the QMS study Office. Also presented model of process map. Article points out the possibility of using modern concepts and methods for improving quality in public utility units.

## Literatura

- [1]. Buchacz T., Wysoki S.: *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Red. nauk. Czaputowicz J., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 190.
- [2]. Bugdol M.: *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*. Difin, Warszawa 2008, s. 47-48.
- [3]. Bugdol M.: *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej. Podejście procesowe*, w: *Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i perspektywy*. Red. nauk. Sikora T., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 29.
- [4]. PN-EN ISO 9000: *Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia*. PKN, Warszawa 2001, s. 13.
- [5]. Skrzypek E., Hofman M.: *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s.156.
- [6]. Śliwczyński B.: *Planowanie logistyczne*, Poznań 2008, Biblioteka Logistyka.
- [7]. Wawak S.: *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. HELION, Gliwice, 2002, s. 5, 63-64 i 65.
- [8]. [www.jakosc.biz/systemy-zarzadzania/iso-90012008/norma-iso-90012008.html](http://www.jakosc.biz/systemy-zarzadzania/iso-90012008/norma-iso-90012008.html).
- [9]. [www.slaskie.pl/iso/ksiega\\_jakosci\\_12\\_02\\_07.pdf](http://www.slaskie.pl/iso/ksiega_jakosci_12_02_07.pdf).
- [10]. [www.wikipedia.pl](http://www.wikipedia.pl).

