Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu
Nr 27/2011

Bolesław Goranczewski

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Skuteczność i efektywność systemów zarządzania jakością w urzędach starostw powiatowych województwa opolskiego

Streszczenie. W artykule zostały zaprezentowane wyniki badań skuteczności i efektywności systemów zarządzania jakością (SZJ) w starostwach powiatowych na terenie województwa opolskiego, których celem było wskazanie potencjalnych efektów związanych ze stosowaniem SZJ w starostwach w porównaniu z urzędami, które znormalizowanych systemów nie posiadają. Dokonany został pomiar skuteczności procesów, oparty na autorskich wskaźnikach dynamiki i struktury działań korygujących. W stosunku do działań zapobiegawczych, wskazywanych jako kluczowe w takich koncepcjach zarządzania, jak: TQM, Kaizen czy Six Sigma, analiz nie przeprowadzono ze względu na fakt, że badane urzędy tego typu działań nie wykazywały. Badania udowodniły, że w praktyce funkcjonowania urzędów nie stosuje się parametryzowania procesów, pozwalającego skutecznie monitorować poprawność ich przebiegu, przez co osiągnięcie pełnej funkcjonalności systemów jest niemożliwe. Podobnie jest z kosztami jakości, które w przypadku urzędów nie stanowią istotnego miernika efektywności SZJ. Z tego powodu pomiar kosztów jakości powinien być realizowany przez tzw. podejście kompleksowe. Wszystko to ma wpływ na sytuację, w której występuje zjawisko braku zainteresowania implementacją SZJ w samorządach szczebla gminnego i powiatowego.

Słowa kluczowe: skuteczność, efektywność, system zarządzania jakością

Wstęp

We współczesnej administracji publicznej, podobnie jak w innych sektorach i branżach, następuje wyartykułowanie roli i znaczenia klienta. Instytucjonalność administracji (skostniałe / archaiczne struktury i metody zarządzania), brak możli-

wości dokonywania wyboru przez klienta, a także wieloletnie, mentalne zaszłości powodują, że w porównaniu z organizacjami komercyjnymi wzrost świadomości klienta w tego typu organizacjach przebiega wolniej. W związku z powyższym podejmowane są próby usystematyzowania problematyki jakości świadczonych usług. W praktyce można wyszczególnić trzy podejścia do problematyki jakości jednostek administracji publicznej:

1. Organizacje, w których doskonalenie jakości odbywa się w sposób nieuporządkowany, mający charakter jednorazowych akcji, np. szkoleń doskonalących/uświadamiających pracowników urzędów co do istoty i znaczenia klienta. Wartość dodana takich jednorazowych akcji jest w dłuższym okresie nie do utrzymania.

2. Organizacje, w których poprawa jakości świadczonych usług ma charakter metodyczny, np. poprzez wprowadzenie różnego rodzaju formalizmów, takich jak: kodeks postępowania etycznego, regulaminy dobrych praktyk itp. Tego typu działania stanowią w nomenklaturze jakościowej zapewnienie jakości w wybranym obszarze aktywności organizacji.

3. Trzecią grupę stanowią organizacje próbujące rozwiązać problemy związane z zadowoleniem klienta w sposób kompleksowy, różniący się od poprzedniego podejścia tym, że wdrażane są systemy zarządzania jakością, ukierunkowane na klienta, posiadające wbudowane mechanizmy doskonalenia. Pomaga to utrzymać wdrożone standardy jakości oraz uruchamia procesy ciągłego doskonalenia.

W niniejszym artykule zaprezentowane zostały wyniki badań SZJ w starostwach powiatowych województwa opolskiego. Ideą przeprowadzonych badań było wskazanie potencjalnych efektów, jakie niesie ze sobą stosowanie SZJ w urzędach w porównaniu z tymi urzędami, które takich nie posiadają. Innymi słowy zbadano, czy sformalizowane systemy zarządzania jakością są efektywnym narzędziem zarządzania w administracji, czy być może niepotrzebnym, dodatkowym, utrudniającym pracę formalizmem. Następnym celem poznawczym było uzyskanie opinii urzędów, które nie stosują SZJ na temat ich zdolności do radzenia sobie z kluczowymi obszarami mającymi wpływ na jakość usług, takimi jak: zapewnienie odpowiedniej obsługi klienta poprzez ciągłe doskonalenie działań i procesów w organizacji. Kolejnym celem poznawczym była charakterystyka przyczyn, jakie skłoniły urzędy do wdrożenia SZJ z rzeczywistymi efektami, które zostały uzyskane bądź nie. Do realizacji tak sformułowanych celów postawione zostały następujące pytania:

– czy systemy zarządzania jakością stosowane w starostwach są skuteczne i efektywne?

– czy w administracji publicznej systemy te są potrzebne ze względu na sformalizowane sposoby postępowania?

– jakie metody i narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności systemów są możliwe do wykorzystania w tych urzędach?

– jakie są przyczyny dbałości o klienta w administracji samorządowej?

1. Charakterystyka badanych podmiotów oraz kryteria doboru populacji badawczej

Badania przeprowadzono w województwie opolskim na grupie starostw powiatowych. Na Opolszczyźnie funkcjonuje 12 tego typu urzędów. Do wszystkich starostw zostały wysłane ankiety badawcze. Z 12 starostw powiatowych województwa opolskiego 3 posiadają certyfikowane systemy zarządzania jakością na zgodność z rodziną norm ISO serii 9000, co stanowi 25% badanej populacji.

W badaniu została wykorzystana metoda standaryzowana otwarta[1]. Dobór próby (urzędów) miał charakter celowy, tak aby odzwierciedlić najbardziej reprezentatywne z punktu widzenia celu badań podmioty. Charakteryzują się one jednorodnością, głównie w zakresie realizowanych zadań własnych i zleconych, wynikających ze stosownych uregulowań prawnych. W zakresie efektów stosowania systemów, w obrębie podmiotów badanych w ramach każdego urzędu (użytkowników systemów / kadry kierowniczej), dobór próby miał charakter kwotowy. Przyjęto jednak założenie, że z całości badanej populacji zwrotność wypełnionych ankiet nie powinna być niższa niż 25%.

Urzędy podzielono na dwa typy: te, które posiadają wdrożony i certyfikowany SZJ oraz te, które nie posiadają znormalizowanych systemów zarządzania. Dwa z badanych urzędów wyraziły zgodę na dodatkowe przeprowadzenie analizy dokumentacji SZJ w postaci:

– protokołów z przeglądów najwyższego kierownictwa,
– raportów z audytów zewnętrznych i wewnętrznych,
– sprawozdań z działalności organów władz poszczególnych podmiotów,
– poleceń działań korygujących i zapobiegawczych ze szczególnym uwzględnieniem skuteczności wprowadzonych działań,
– innych zapisów, takich jak plany jakości (harmonogramy prac na rzecz poprawy jakości),
– zapisów z procedur stanowiących tzw. elementy obowiązkowe (procedury i zapisy wymagane przez normę ISO 9001),
– raportów z przeprowadzonych badań satysfakcji klienta zewnętrznego.

Z sześciu urzędów otrzymano wypełnione ankiety, co stanowi ogółem 50% badanej populacji.

Do przeprowadzenia badań ankietowych zastosowano ankietę badawczą, zawierającą 16 pytań. Ankieta była przedstawiona w dwóch wersjach:

1. Wersja pełna (A) skierowana była do pełnomocników do spraw jakości w urzędach stosujących SZJ oraz do osób odpowiedzialnych za organizację wewnętrzną i/lub obsługę klienta w urzędach, które sformalizowanych systemów nie posiadają.

[1] E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, WN PWN, Warszawa 2009.

2. Adresatem drugiej wersji ankiety w urzędach (B), które wykorzystują SZJ, była kadra kierownicza stanowiąca w głównej mierze grupę użytkowników systemów. W tabeli 1 zawarto zarówno szczegółowe informacje na temat liczebności kadry kierowniczej w poszczególnych podmiotach objętych badaniem, jak również liczbę ankiet rozesłanych do poszczególnych respondentów.

Tabela 1. Wielkość badanej populacji kadry kierowniczej w starostwach powiatowych

Wyszczególnienie	A	B
Stanowiska kierownicze	20	24
Liczba rozesłanych ankiet	20	24
Liczba zwróconych ankiet	8	10
Udział respondentów populacji ogółem	40%	41,6%

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

We wszystkich badanych podmiotach uzyskano reprezentatywność badania, tj. uzyskano odpowiedź powyżej 25% całości badanej populacji.

2. Skuteczność w doskonaleniu procesów oraz osiąganiu zamierzonych celów na podstawie przeprowadzonych badań

Uwzględniając specyfikę usług urzędów administracji samorządowej, którymi są m.in. wydawanie decyzji administracyjnych czy nadzorowanie realizacji zadań własnych i zleconych, na podstawie przeglądu dokumentacji systemowej oraz przepisów prawa wybrano procesy charakterystyczne dla tego typu organizacji[2]. W ramach grupy procesów wchodzących w skład systemu zarządzania jakością wyspecyfikowano te, które powtarzały się w każdym systemie, w związku z czym można wnioskować, że mają one największy wpływ na jakość oferowanej usługi. Wyłonienie procesów mających kluczowy wpływ na jakość miało na celu zwrócenie uwagi na fakt, że z punktu widzenia systemu zarządzania jakością procesy te powinny zostać objęte szczególnym nadzorem w zakresie ich prawidłowego przebiegu. W tym celu przedstawiono respondentom następującą listę procesów:

Procesy główne

1. Wydawanie decyzji administracyjnych.
2. Obsługa klienta.

[2] Zob. PN-EN ISO 9001:2009, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, PKN, Warszawa 2009; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 152.

3. Opracowywanie i realizacja budżetu.
4. Funkcjonowanie rady powiatu.
5. Załatwianie skarg i reklamacji.
6. Nadzór nad jednostkami podległymi.

Procesy pomocnicze

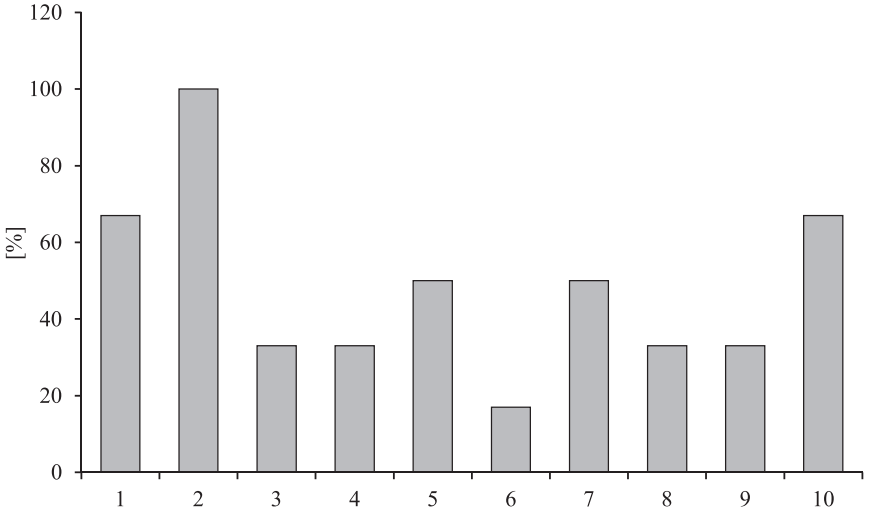
7. Zarządzanie zasobami ludzkimi, w tym szkolenia.
8. Zarządzanie majątkiem.

Procesy operacyjne

9. Planowanie (remontów, inwestycji, *controllingowe*).
10. Nadzór nad przepisami prawa.

Spośród zidentyfikowanych dziecięciu najważniejszych procesów, mających wpływ na jakość, respondenci wybrali pięć zasadniczych, które w ich opinii są kluczowe z punktu widzenia jakości świadczonej usługi. Na wykresie 1 zaprezentowano strukturę wskazań respondentów na poszczególne procesy.

Wykres 1. Procesy mające największy wpływ na jakość w administracji publicznej



Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Na podstawie danych uwidocznionych na wykresie 1 stwierdzono, że pięć zasadniczych procesów wpływających na jakość usługi to według liczby udzielonych odpowiedzi:

1) obsługa klienta (2),
2) wydawanie decyzji administracyjnych (1),
3) nadzór nad przepisami prawa (10),
4) załatwianie skarg i reklamacji (5),
5) zarządzanie zasobami ludzkimi, w tym szkolenia (7).

Z powyższego zestawienia wynika, że najważniejsze procesy w opinii respondentów to wydawanie decyzji administracyjnych, obsługa klienta, a także nadzór nad przepisami prawa.

W badaniu przyjęto założenie, że SZJ są skuteczne wówczas, gdy realizowane w ich ramach procesy przebiegają prawidłowo. Specyfikacja procesów, mających kluczowy wpływ na jakość oferowanej przez starostwa usługi, pozwoliła na dokonanie oceny skuteczności w realizacji tych procesów. W badanych podmiotach nie ma praktyki parametryzowania procesów w celu systematycznej oceny poprawności ich przebiegu. Z tego powodu zakres zmienności w realizacji kluczowych z punktu widzenia jakości procesów ustalono na podstawie liczby działań korygujących i zapobiegawczych. W wyniku przeprowadzonych analiz dokumentacji systemowej (poleceń działań korygujących i zapobiegawczych), raportów z audytów oraz informacji uzupełniających ustalono dynamikę działań korygujących i zapobiegawczych, która w tym przypadku stanowi miernik skuteczności realizowanych procesów. Do oceny skuteczności procesów mających wpływ na jakość usługi w badanych podmiotach zastosowano następujące wskaźniki[3]:

1. Wskaźnik (dynamiki) skuteczności procesu x, y,...n, $\mathbf{DSK} = \frac{S_{n+1}}{S_n} \times 100\%$, gdzie: S_n – liczba działań korygujących w roku poprzednim.

2. Wskaźnik struktury działań korygujących procesu x, y,...n, $\mathbf{SDK} = \frac{S_n}{S_o} \times 100\%$, gdzie: S_n – liczba działań korygujących w odniesieniu do danego procesu; S_o – ogólna liczba działań korygujących.

3. Wskaźnik (dynamiki) skuteczności procesu x, y,...n, $\mathbf{DSZ} = \frac{Z_{n+1}}{Z_n} \times 100\%$, gdzie: Z_n – liczba działań zapobiegawczych w roku poprzednim.

4. Wskaźnik struktury działań zapobiegawczych procesu x, y,...n, $\mathbf{SDZ} = \frac{Z_n}{Z_o} \times 100\%$, gdzie: Z_n – liczba działań zapobiegawczych w odniesieniu do danego procesu; Z_o – ogólna liczba działań zapobiegawczych.

Strukturę oraz dynamikę działań korygujących w latach 2008-2010 prezentuje tabela 2.

Działań zapobiegawczych w badanych urzędach nie wykazano, stąd niemożliwe było zastosowanie wskaźników struktury i dynamiki w odniesieniu do tego typu działań. W przeciwieństwie do działań korygujących, stanowiących efekt niekorzystnych zdarzeń (niezgodności), które już wystąpiły, działania zapobiegawcze są narzędziem prewencyjnym, pozwalającym zabezpieczyć określone działania przed negatywnymi skutkami, jakie mogłyby wystąpić w przyszłości.

[3] B. Goranczewski, M. Bugdol, *Skuteczność podejścia procesowego w systemie zarządzania jakością*, w: *Rozwój przedsiębiorstw w aspekcie projakościowego doskonalenia i innowacyjności, IX Konferencja Naukowa, Boszkowo 2006*, red. Z. Kłos, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006.

Tabela 2. Struktura i dynamika działań korygujących w latach 2008-2010

Nazwa procesu	Liczba działań korygujących			DSK (%)		SDK		
	2008	2009	2010	2009	2010	2008	2009	2010
Urząd A								
Opracowanie i realizacja budżetu		2	2		100		8,30	9,52
Nadzór nad przepisami prawa		2	2		100		8,30	9,52
Załatwianie skarg i reklamacji		2	1		50		8,30	4,76
Zarządzanie zasobami ludzkimi		5	4		80		20,83	19,04
Obsługa klienta		0	0		0		0,00	0,00
Ogólna liczba działań korygujących		24	21					
Urząd B								
Obsługa klienta	2	2	1	100	50	11,11	11,76	8,33
Wydawanie decyzji administracyjnych	1	1	0	100	0	5,55	5,88	0,00
Funkcjonowanie rady powiatu	3	1	0	33	0	16,66	5,88	0,00
Zarządzanie zasobami ludzkimi	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Nadzór nad przepisami prawa	1	1	0	100	0	5,55	5,88	0,00
Ogólna liczba działań korygujących	18	17	12					
Urząd C								
Obsługa klienta	3	3	2	100	67	6,97	9,80	5,26
Wydawanie decyzji administracyjnych	8	5	4	63	80	18,60	5,88	10,52
Zarządzanie zasobami ludzkimi	5	3	2	60	67	11,62	9,80	5,26
Załatwianie skarg i reklamacji	4	2	2	50	100	9,30	3,92	5,26
Nadzór zad przepisami prawa	3	2	0	76	0	6,97	3,92	0,00
Ogólna liczba działań korygujących	43	51	38					

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Niektóre jednostki certyfikujące wskazują, że od liczby działań zapobiegawczych zależy czy system jakości wypełnia prawidłowo swoje podstawowe zadanie, jakim jest ciągłe doskonalenie. W tym znaczeniu działania zapobiegawcze stanowią inicjatywy pracowników na rzecz doskonalenia systemu jakości, a ich liczba powinna wzrastać, ponieważ świadczy o wysokiej świadomości pracowników w realizacji określonych procesów[4].

3. Efektywność systemów w doskonaleniu procesów oraz osiąganiu zamierzonych celów na podstawie przeprowadzonych badań

W SZJ koszty jakości stanowią istotny miernik efektywności systemów zarządzania jakością[5]:

1. Wskaźnik dynamiki kosztów zgodności (niezgodności) **DKZ** $= \frac{Kz_{n+1}}{Kz_n} \times 100\%$.

2. Wskaźnik struktury kosztów zgodności (niezgodności) w kosztach działalności operacyjnej **SKZ** $= \frac{Kz_n}{Ko_n} \times 100\%$, gdzie: Kz_n – koszty zapobiegania i prewencji, Ko_n – koszty działalności operacyjnej.

Aby zbadać efektywność SZJ, zinwentaryzowano koszty jakości w starostwach. Z tego powodu zwrócono się do pełnomocników i użytkowników o opinię dotyczącą kosztów jakości, w tym zastosowania rachunku bądź *controllingu* kosztów jakości. Respondenci otrzymali pytanie, które z podanych kosztów jakości są możliwe do zidentyfikowania w ich organizacjach. Jako przykłady kosztów możliwych do identyfikacji podano respondentom następujące propozycje:

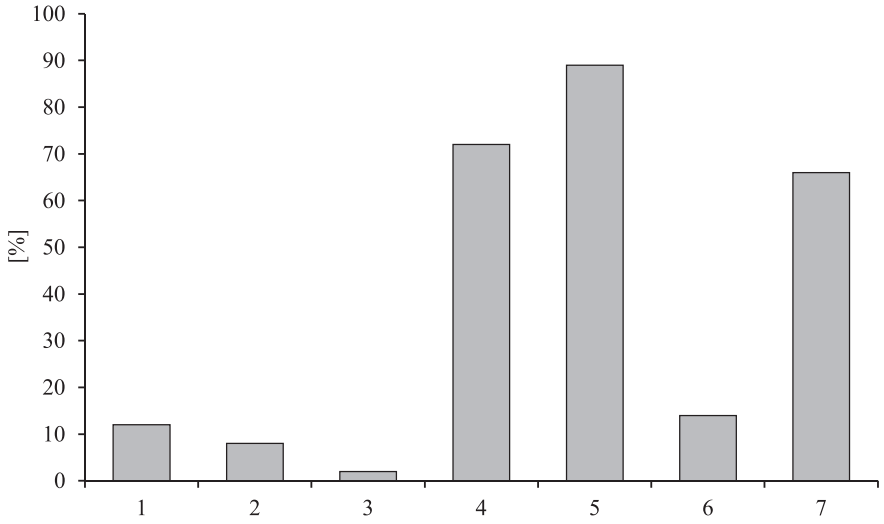
1) koszty obsługi klienta,
2) koszty szkoleń obsługi klienta,
3) koszty skarg i reklamacji,
4) koszty wdrożenia SZJ,
5) koszty certyfikacji (w tym koszty zewnętrznych audytów kontrolnych),
6) koszty audytów wewnętrznych,
7) koszty szkoleń jakościowych.

[4] **Działania zapobiegawcze**, rozumiane jako działania doskonalące, mają swoje odzwierciedlenie w koncepcjach zarządzania, odnoszących się do ewolucyjnego ciągłego doskonalenia działań procesów i systemów w organizacji. Zob. np.: R. Karaszewski, *Nowoczesne koncepcje zarządzania jakością*, TNOiK, Toruń 2009; P.S. Pande, R.P. Neuman, R.R. Cavanagh, *Six Sigma*, Liber, Warszawa 2007; M. Imai, *Gemba Kaizen*, MT Biznes, Warszawa 2006.

[5] B. Goranczewski, T. Sajewicz, *Grupy benchmarkingowe jako użyteczne narzędzie dla gmin w doskonaleniu zarządzania przedsiębiorstwami ciepłowniczymi*, „Rynek Energii" (66) 2006, nr 5, s. 14.

Wykres 2 prezentuje zsumowane wskazania odnoszące się do wyżej wymienionych propozycji we wszystkich badanych urzędach.

Wykres 2. Specyfika kosztów jakości możliwych do zidentyfikowania



Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Z wykresu 2 wynika, że najłatwiejsze do identyfikacji są:
– koszty certyfikacji (5),
– koszty wdrożenia (4),
– koszty szkoleń jakościowych (7),
– koszty audytów wewnętrznych (6),
– koszty obsługi klienta (1),
– koszty szkoleń z obsługi klienta (2),
– koszty skarg i reklamacji (3).

Na podstawie powyższego zestawienia w tabeli 3 przedstawiono udział kosztów zgodności i niezgodności w strukturze kosztów operacyjnych badanych urzędów.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 3 wynika, że udział kosztów jakości w kosztach operacyjnych jest wielkością marginalną. Wynika to ze specyfiki badanych podmiotów (administracja samorządowa), w ramach których nie ma możliwości pełnej identyfikacji kosztów jakości, jak jest w organizacjach produkcyjnych. Z tego powodu w przypadku administracji publicznej należałoby zastosować zamiast rachunku kosztów jakości tzw. podejście kompleksowe[6].

[6] Np. A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami*, WN PWN, Warszawa 2008; J. Dahlgaard, K. Kristensen, G.K. Kanji, *Podstawy zarządzania jakością*, WN PWN, Warszawa 2001; K. Szczepańska, *Koszty jakości dla inżynierów*, Placet, Warszawa 2009.

Tabela 3. Koszty jakości oraz koszty operacyjne w latach 2008-2010

Koszty	Koszty zgodności, niezgodności oraz koszty działalności operacyjnej w wyrażeniu kwotowym			Dynamika kosztów		Struktura kosztów		
	2008	2009	2010	2009	2010	2008	2009	2010
Urząd A								
Zsumowane koszty zgodności i niezgodności	9 184	16 800	6 300	1,82	0,37	0,18	0,31	0,11
Koszty działalności operacyjnej	5 085 731	5 300 000	5 500 000	1,04	1,04			
Urząd B								
Zsumowane koszty zgodności i niezgodności	5 221	4 453	4 453	0,85	1,0	0,11	0,10	0,09
Koszty działalności operacyjnej	4 555 479	4 155 223	4 672 978	0,91	1,12			
Urząd C								
Zsumowane koszty zgodności i niezgodności	10 400	9 800	8 400	0,94	0,86	0,12	0,10	0,08
Koszty działalności operacyjnej	8 626 000	9 322 000	9 479 000	1,08	1,02			

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

3.1. Efekty wewnętrzne i zewnętrzne wprowadzenia systemów zarządzania jakością

SZJ oparty na rozwiązaniach normatywnych jest standardem, który powinien wpłynąć na uzyskiwane efekty organizacyjne. Porządkuje bowiem szereg aspektów realizacyjnych w ramach takich organizacji, jak: kto, komu, dlaczego, w jakim czasie, w jakiej formie itp., przekazuje informacje, wykonuje określone działania etc.[7] Mając na uwadze potrzebę kompleksowej oceny efektywności wprowadzonych systemów zarządzania jakością w badanych organizacjach, zwrócono się do wszystkich respondentów z prośbą o wskazanie wpływu systemów na kluczowe obszary aktywności urzędu. Użytkowników systemów uczestniczących w badaniu poproszono o wskazanie, czy system zarządzania jakością:

[7] A. Henkel, *Conceptualizing and exploring the organizational effects of ISO 9000: insights from the Bridge Project*, „Total Quality Management & Business Excellence" October 2004, vol. 15, issue 8, s. 1155.

pogorszył, pozostawił bez zmian czy poprawił funkcjonowanie poszczególnych obszarów organizacyjnych, które podzielone zostały na dwie grupy: efekty wewnętrzne i zewnętrzne

Efekty wewnętrzne

1) usprawnienie zarządzania,
2) jakość i efektywność pracy,
3) komunikacja wewnętrzna,
4) usprawnienie procesów objętych systemem.

Efekty zewnętrzne

5) poprawa wizerunku urzędu,
6) wzrost satysfakcji klientów,
7) wzrost poziomu obsługi klientów,
8) ciągłe doskonalenie,
9) zmniejszenie liczby reklamacji,
10) obniżenie/zwiększenie kosztów.

Celem tej części prowadzonych badań było uzyskanie opinii pełnomocników i użytkowników na temat potencjalnych efektów wdrożenia systemów zarządzania jakością w przedstawionych powyżej obszarach. W tabeli 4 zaprezentowano wskazania respondentów na efekty wewnętrzne, jakie zostały osiągnięte w urzędach, które wdrożyły SZJ.

Tabela 4. Efekty wewnętrzne wdrożenia systemu zarządzania jakością (w %)

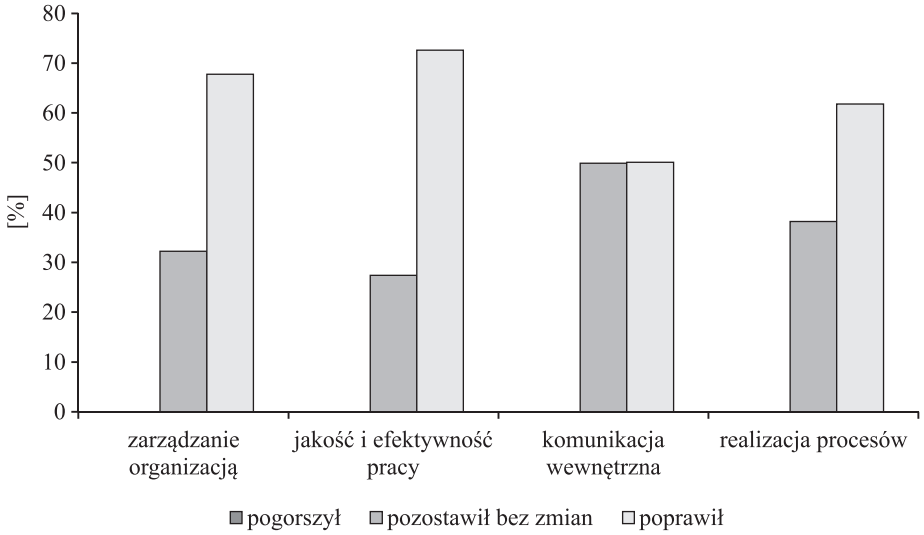
Lp.	Kluczowe obszary wewnętrzne	SZJ pogorszył	SZJ pozostawił bez zmian	SZJ poprawił
1.	Zarządzanie organizacją	0,0	32,2	67,8
2.	Jakość i efektywność pracy	0,0	27,4	72,6
3.	Komunikacja wewnętrzna	0,0	49,9	50,1
4.	Realizacja procesów	0,0	38,2	61,8

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Z tabeli 4 wynika, że wśród efektów wewnętrznych najczęściej wskazywane obszary, w których nastąpiła poprawa funkcjonowania urzędu to zarządzanie organizacją, jakość i efektywność pracy oraz usprawnienie procesów objętych systemem. Zobrazowanie informacji zawartych w powyższej tabeli prezentuje wykres 3.

Wielkość wskazań na efekty wewnętrzne w poszczególnych obszarach z podziałem na typ respondentów przedstawiono w tabeli 5. Z informacji zawartych w tabeli wynika, że największe zróżnicowanie w ocenie efektów wewnętrznych dotyczy takich obszarów, jak: zarządzanie organizacją, jakość i efektywność pracy oraz realizacja procesów. We wszystkich trzech przypadkach pełnomocnicy wskazali na większy wpływ systemów jakości na efekty uzyskane w tych obsza-

Wykres 3. Efekty wewnętrzne wdrożenia systemu zarządzania jakością



Ź r ó d ło: opracowanie własne.

rach. Dwa pierwsze z powyższych obszarów dotyczą sfery zarządzania organizacją – stąd pozytywna ocena wpływu systemów zarządzania jakością dokonana przez pełnomocników badanych podmiotów. Ten fakt świadczyć może o uzyskaniu odpowiedniej funkcjonalności systemów z perspektywy najwyższego kierownictwa. W przypadku bardzo istotnego obszaru, jakim jest realizacja procesów, większą liczbę wskazań na efekty wynikające z wdrożenia systemu jakości wykazali użytkownicy systemów, którzy są praktycznymi wykonawcami zadań wynikających z realizacji procesów.

Tabela 5. Efekty wewnętrzne wdrożenia systemu zarządzania jakością z podziałem na typ respondentów (w %)

Nr obszaru	Nazwa obszaru	Respondenci	SZJ pogorszył	SZJ pozostawił bez zmian	SZJ poprawił
1.	Zarządzanie organizacją	użytkownicy	0,0	42,5	57,5
		pełnomocnicy	0,0	22,4	77,6
2.	Jakość i efektywność pracy	użytkownicy	0,0	48,4	51,6
		pełnomocnicy	0,0	32,1	67,9
3.	Komunikacja wewnętrzna	użytkownicy	0,0	54,5	45,5
		pełnomocnicy	0,0	48,8	51,2
4.	Realizacja procesów	użytkownicy	0,0	52,8	47,2
		pełnomocnicy	0,0	68,4	31,6

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

W tabeli 6 zaprezentowano wskazania na efekty zewnętrzne, wynikające z wdrożenia systemów zarządzania jakością. Z danych tam zawartych wynika, że największym efektem wdrożenia SZJ jest poprawa funkcjonowania w obszarze obsługi klienta, w następnej kolejności satysfakcji klienta oraz wizerunku urzędu w jego otoczeniu. Zważywszy, że podstawowym założeniem systemu zarządzania jakością jest ciągłe doskonalenie w celu podnoszenia poziomu zadowolenia klienta, liczba wskazań pozwala na stwierdzenie, że wdrożone SZJ w tych obszarach uzyskały określoną funkcjonalność.

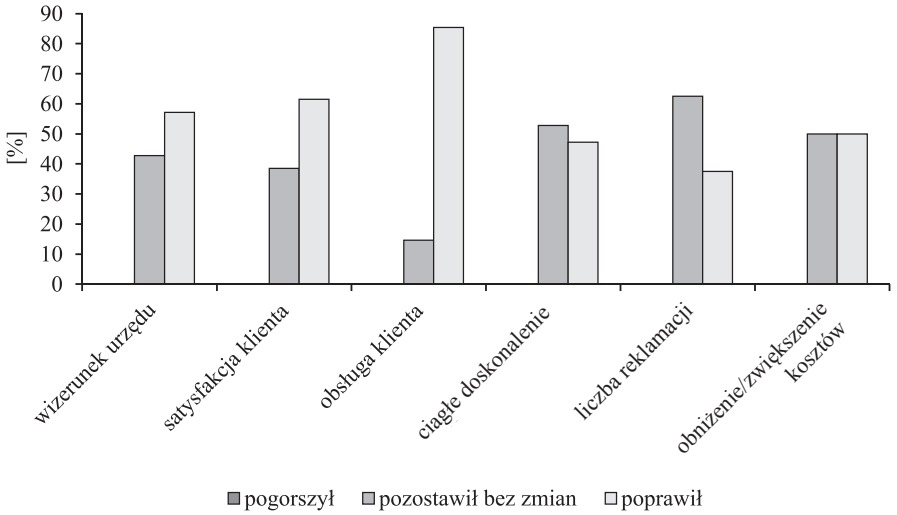
Tabela 6. Efekty zewnętrzne wdrożenia systemu zarządzania jakością (w %)

Lp.	Kluczowe obszary zewnętrzne	SZJ pogorszył	SZJ pozostawił bez zmian	SZJ poprawił
1.	Wizerunek urzędu	0,0	42,8	57,2
2.	Satysfakcja klienta	0,0	38,5	61,5
3.	Obsługa klienta	0,0	14,6	85,4
4.	Ciągle doskonalenie	0,0	52,8	47,2
5.	Liczba reklamacji	0,0	62,5	37,5
6.	Obniżenie/zwiększenie kosztów	0,0	50,0	50,0

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Wykres 4 stanowi wizualizację informacji zawartych w tabeli 6. Wynika z niego, iż respondenci wskazali, że SZJ najbardziej wpłynął na takie aspekty funkcjonowania urzędu, jak obsługa oraz satysfakcja klienta.

Wykres 4. Efekty zewnętrzne systemu zarządzania jakością (SZJ)



Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Tabela 7. Efekty zewnętrzne wprowadzenia systemu zarządzania jakością z podziałem na typ respondentów (w %)

Nr obszaru	Nazwa obszaru	Respondenci	SZJ pogorszył	SZJ pozostawił bez zmian	SZJ poprawił
1.	Wizerunek urzędu	pełnomocnicy	0,0	44,4	57,6
		użytkownicy	0,0	54,9	45,1
2.	Satysfakcja klienta	pełnomocnicy	0,0	49,4	50,6
		użytkownicy	0,0	19,8	80,2
3.	Obsługa klienta	pełnomocnicy	0,0	19,2	80,8
		użytkownicy	0,0	5,1	94,9
4.	Ciągłe doskonalenie	pełnomocnicy	0,0	48,4	51,6
		użytkownicy	0,0	62,2	37,8
5.	Liczba reklamacji	pełnomocnicy	0,0	66,9	33,1
		użytkownicy	0,0	36,6	63,4
6.	Obniżenie /zwiększenie kosztów	pełnomocnicy	0,0	42,2	57,8
		użytkownicy	0,0	51,2	48,8

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Tabela 7 zawiera informacje na temat efektów zewnętrznych wdrożenia SZJ z podziałem na grupy respondentów. Ocena efektów zewnętrznych wprowadzenia SZJ z punktu widzenia istotności rozpatrywanych obszarów jest podobna w obydwu grupach respondentów.

4. Determinanty dbałości o jakość obsługi klienta w opinii respondentów oraz metody pomiaru satysfakcji klientów w badanych podmiotach

W celu dokonania analizy komparatywnej dbałości o obsługę klienta w urzędach stosujących systemowe rozwiązania w ramach SZJ z urzędami, które takich narzędzi nie wykorzystują, jako kryterium porównawcze przyjęto liczbę skarg na pracę urzędów. Przyjęto założenie, że urzędy stosujące SZJ, a więc nadzorujące procesy mające wpływ na jakość, powinny cechować się mniejszą liczbą skarg niż urzędy, które podejścia systemowego nie stosują. Tabela 8 prezentuje liczbę skarg w badanych urzędach.

Z powyższego zestawienia wynika, że liczba skarg w urzędach, które stosują SZJ jest mniejsza niż w pozostałych urzędach. Przyczyn takiego stanu rzeczy

Tabela 8. Liczba skarg w urzędach w latach 2007-2010

Skargi	Urząd					
	A	B	C	D	E	F
2007	0	1	2	4	5	4
2008	3	5	4	8	3	4
2009	3	1	3	3	7	6
2010	4	6	3	7	6	7
Suma	10	13	12	22	21	21

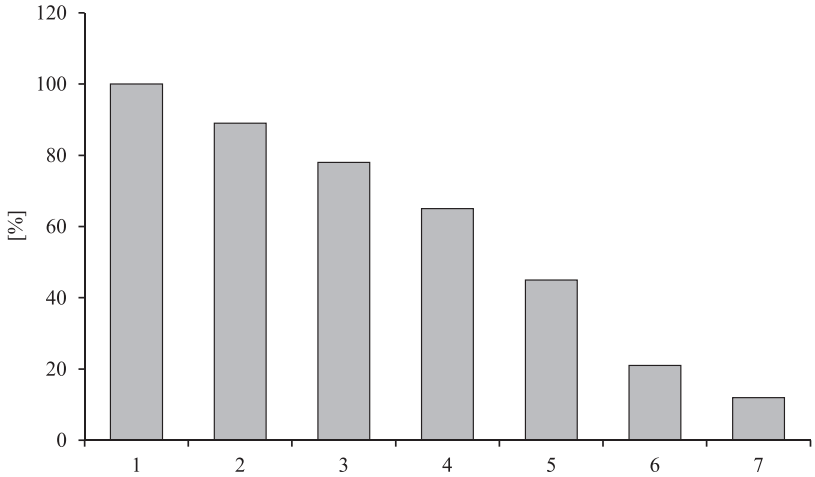
Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

może być wiele. Dlatego też zapytano respondentów o ich opinie, dotyczące determinantów dbałości o klienta w urzędzie. Dla ułatwienia udzielenia informacji w tym zakresie sformułowano następujące możliwe przyczyny:

1) regulamin/dyscyplina pracy,
2) idea służby publicznej,
3) wizerunek urzędu,
4) etos pracy urzędniczej,
5) weryfikowanie przez lokalną społeczność pracy urzędu poprzez cykliczne dokonywanie wyborów władz samorządowych,
6) kodeks dobrych praktyk urzędniczych,
7) inne.

Wykres 5 prezentuje wskazania respondentów dotyczące uwarunkowań jakości obsługi klienta w urzędzie.

Wykres 5. Determinanty dbałości o jakość obsługi klienta w urzędzie



Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Liczba skarg zaprezentowana w tabeli 5 nie wynika tylko z faktu posiadania lub nie SZJ, lecz jest wypadkową szeregu czynników, wśród których znajdują się także te, które wpływają na obniżenie poziomu jakości obsługi klienta. Dla ułatwienia respondenci mieli do wyboru 9 następujących czynników:

1) urzędnik ma problemy egzystencjonalne,

2) istnieje duży wpływ polityki na stabilność zatrudnienia,

3) urzędnik nie jest zmotywowany ze względu na niewłaściwą ocenę pracy zarówno ze strony przełożonych, jak i klientów,

4) ciągła presja i obawa przed utratą pracy,

5) istnieją bariery proceduralne, uniemożliwiające prawidłowe załatwianie spraw klienta.

Występują takie nieprawidłowości, jak:

6) kumoterstwo,

7) faworytyzm,

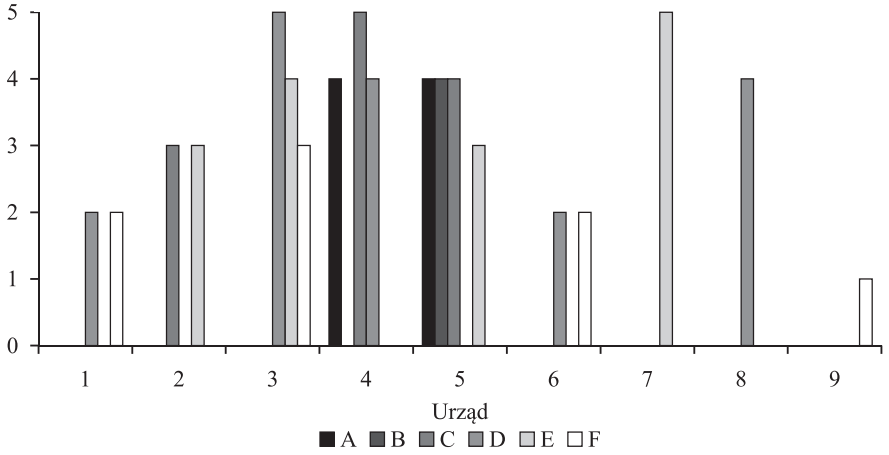
8) nepotyzm,

9) poplecznictwo.

Liczba wskazań respondentów na wyżej wymienione czynniki prezentuje wykres 6.

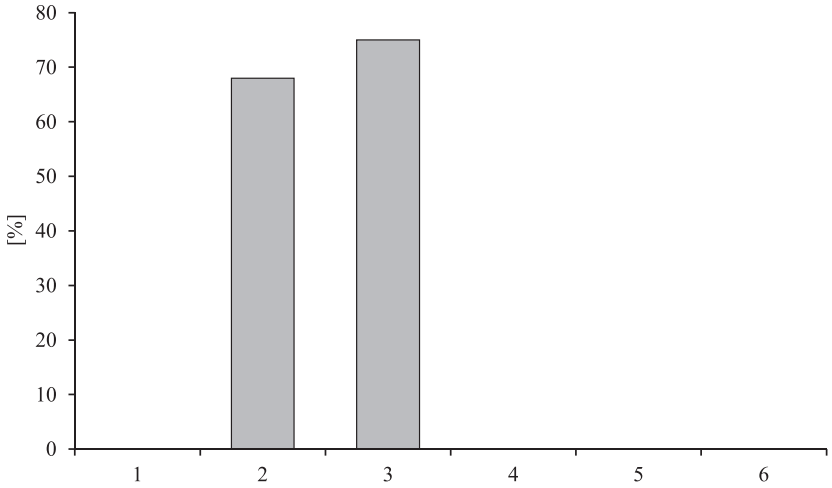
Na podstawie danych zawartych na wykresie 6 można stwierdzić, że najistotniejszymi czynnikami obniżenia poziomu jakości obsługi klienta są: brak motywacji ze względu na niewłaściwą ocenę pracy zarówno ze strony przełożonych, jak i klientów (3); ciągła presja i obawa przed utratą pracy (4) oraz faworytyzm (7). Większość pracowników urzędów uważa, że istnieją bariery proceduralne uniemożliwiające prawidłowe załatwianie spraw klienta (5), oraz że często zauważalnym zjawiskiem jest nepotyzm (8).

Wykres 6. Uwarunkowania wpływające na obniżenie poziomu jakości obsługi klienta



Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Wykres 7. Wykorzystywanie metod badań zadowolenia klienta w urzędzie



Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Następnie sprawdzono, jakie metody badania zadowolenia klientów stosowane są w starostwach. Dla ułatwienia respondentom odpowiedzi wyróżniono następujące metody badania zadowolenia klienta:

1) metody ilościowe,
2) księga reklamacji / książka skarg i wniosków,
3) kwestionariusze ankiety,
4) wywiady strukturalizowane,
5) *mystery shopping*,
6) inne.

Powyższy wykres obrazuje sytuację wykorzystywania w urzędach wyłącznie dwóch narzędzi badania zadowolenia klienta: książki skarg i wniosków oraz kwestionariuszy ankiety.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że SZJ w administracji publicznej nie są w stanie osiągnąć pełnej funkcjonalności, tak jak w organizacjach profitowych. Wpływa na to specyfika realizowanych usług, jak chociażby brak możliwości projektowania nowej usługi, działalność *non profit* itp. Dochodzi do tego brak możliwości wyboru organizacji przez klienta. Brak ukierunkowania biznesowego powoduje, że procesy są nieopomiarowane. Związane z tym działania prewencyjne (zapobiegawcze), na których bazują takie koncepcje zarządzania, jak TQM, Kaizen

czy Six Sigma, w ogóle nie są realizowane. Specyfika usługi nie pozwala stosować metod bieżącego monitoringu procesów za pomocą narzędzi ilościowych. Jedynym sposobem jest audyt z możliwością zastosowania zaprezentowanych w niniejszym artykule autorskich wskaźników dynamiki dla działań korygujących w rozpatrywanym okresie. Nie ma także możliwości zastosowania rachunku kosztów, który pozwoliłby na wykazanie związku pomiędzy skutecznością i efektywnością systemu z efektami osiąganymi przez całość organizacji. W przypadku urzędu koszty jakości są w strukturze kosztów operacyjnych wielkością nieistotną. Zatem nie stanowią one ważnego miernika efektywności SZJ. Wpływ stosowanych SZJ na funkcjonowanie organizacji w badanych podmiotach można mierzyć efektami wewnętrznymi i zewnętrznymi czy liczbą skarg i reklamacji na pracę urzędów poprzez analizę komparatywną z urzędami, które znormalizowanych systemów zarządzania nie wykorzystują. Jedyną wartością dodaną zaimplementowanych systemów są wbudowane mechanizmy doskonalenia, które pozwalają utrzymywać pod stałym nadzorem coraz to wyższe standardy jakości, wypracowywane przez usuwanie bieżących niezgodności. Można pokusić się o konstatację, że ten sam efekt mógłby zostać uzyskany przez systematyczne szkolenia pracowników w zakresie obsługi klienta, choć wówczas istnieje zagrożenie fragmentarycznego podejścia do istoty jakości (zapewnienia jakości) w funkcjonowaniu urzędu. Brak zainteresowania we wdrażaniu SZJ w urzędach administracji samorządowej (powiaty, gminy) dowodzi, że urzędy dobrze sobie radzą bez stosowania systemów normatywnych w obszarach mających kluczowe znaczenie dla jakości oferowanych usług.

Literatura

Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, WN PWN, Warszawa 2009.

Dahlgaard J., Kristensen K., Kanji G.K., *Podstawy zarządzania jakością*, WN PWN, Warszawa 2001.

Goranczewski B., Bugdol M., *Skuteczność podejścia procesowego w systemie zarządzania jakością*, w: *Rozwój przedsiębiorstw w aspekcie projakościowego doskonalenia i innowacyjności*, *IX Konferencja Naukowa, Boszkowo 2006*, red. Z. Kłos, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006.

Goranczewski B., Sajewicz T., *Grupy benchmarkingowe jako użyteczne narzędzie dla gmin w doskonaleniu zarządzania przedsiębiorstwami ciepłowniczymi*, „Rynek Energii" (66)/2006, nr 5.

Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, WN PWN, Warszawa 2008.

Henkel A., *Conceptualizing and exploring the organizational effects of ISO 9000: insights from the Bridge Project*, „Total Quality Management & Business Excellence" October 2004, vol. 15; issue 8, s. 1155.

Imai M., *Gemba Kaizen*, MT Biznes, Warszawa 2006.

Karaszewski R., *Nowoczesne koncepcje zarządzania jakością*, TNOiK, Toruń 2009.

Pande P.S., Neuman R.P., Cavanagh R.R., *Six Sigma*, Liber, Warszawa 2007.

PN-EN ISO 9001:2009, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, PKN, Warszawa 2009.

Szczepańska K., *Koszty jakości dla inżynierów*, Placet, Warszawa 2009.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 152.