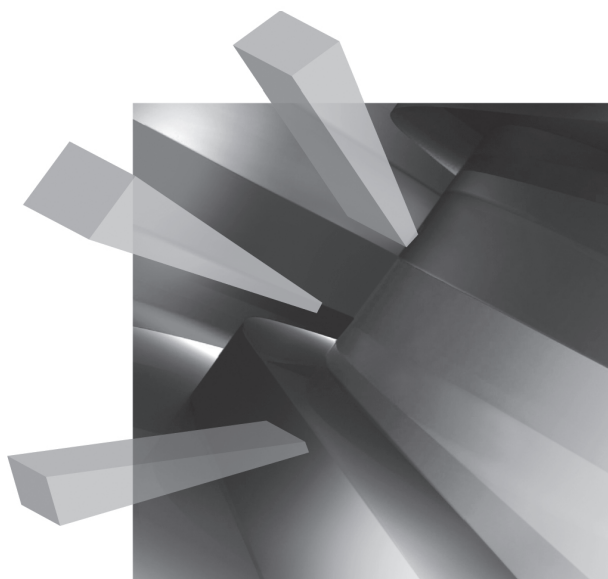


NAUKI O ZARZĄDZANIU MANAGEMENT SCIENCES

4 (25) • 2015



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Aleksandra Śliwka
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.noz.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 2080-6000
e-ISSN 2449-9803

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Przemysław Banasik: Zarządzanie partycypacyjne czy imperatywne władztwo w wymiarze sprawiedliwości (Participative management or imperative reign in the justice system)	9
Krzysztof Błoński: Wykorzystanie wielowymiarowych reguł asocjacyjnych do poszukiwania uwarunkowań satysfakcji klientów z usług jednostek samorządu terytorialnego (The use of multidimensional association rules in search of determinants of customer satisfaction with services of local government units)	28
Szymon Cyfert, Witold Szumowski: Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej (Good management practices in local authority)	38
Dorota Łochnicka: Ocena wewnętrznych uwarunkowań organizacyjnych rozwoju przedsiębiorczości pracowniczej (Evaluation of internal organizational conditions and their impact on entrepreneurial behavior of employees).....	60
Krzysztof Olek: Ewolucja metod wartościowania stanowisk pracy w ujęciu literaturowym (Evolution of job evaluation methods in literature aspect) .	78
Jolanta Pondel: Narzędzia informatyczne inteligencji biznesowej wspomagające realizację projektów w przedsiębiorstwach (Business Intelligence IT tools supporting the execution of projects in enterprises).....	91
Andrzej Sztando: Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce (Contemporary barriers in strategic governance of local development in Poland).....	105
Christoph Winter: A new approach to avoiding cost overruns and implementation delays in future large projects in aerospace business (Unikanie opóźnień i przekraczania kosztów w realizacji wielkich projektów w przemyśle aeronautycznym – nowe podejście)	125

Szymon Cyfert

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: s.cyfert@ue.poznan.pl

Witold Szumowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl

DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ*

GOOD MANAGEMENT PRACTICES IN LOCAL AUTHORITY

DOI: 10.15611/noz.2015.4.03
JEL Classification: D73, M10

Streszczenie: W niniejszym artykule przedstawiony zostanie opis dobrych praktyk wykorzystywanych w procesach zarządzania urzędami administracji samorządowej. Kierując się w odniesieniu do dobrych praktyk pragmatyczną optyką, autorzy opisali te rozwiązania, których implementacja nie jest w istotny sposób uzależniona od osiągnięcia przez podmioty administracji samorządowej określonego poziomu dojrzałości: metody zarządzania jakością (w tym: TQM oraz certyfikację ISO, model doskonałości EFQM), wspólną metodę oceny CAF oraz metody zarządzania strategicznego (Strategiczna Karta Wyników).

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zarządzanie publiczne, dobre praktyki.

Summary: In the present article, the authors describe the best practices of management processes in local government administration offices. The authors describe these practices, the implementation of which is not significantly dependent on achievement by the local government office a certain level of organizational maturity: methods of quality management (including TQM, ISO certification, and a model of excellence EFQM) a Common Assessment Framework and methods of strategic management (balanced scorecard).

Keywords: public administration, public management, good practices.

* Publikacja powstała dzięki realizacji projektu „Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji good governance”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/01143.

1. Wstęp

Długofalowe powodzenie organizacji, mierzone stopniem osiągnięcia zakładanych celów strategicznych, uzależnione jest od wykształcenia przez organizację specyficznych umiejętności związanych z dynamicznym doskonaleniem. Rozwijając umiejętność dynamicznego doskonalenia, organizacje dążą do implementacji dobrych praktyk zarządzania, pozwalających na poprawę elastyczności funkcjonowania. Próby dostosowywania dobrych praktyk, mających postać metod i koncepcji zarządzania, do konkretnych organizacji i tym samym poszukiwanie „idealnych” metod skutkują powstaniem wielu alternatywnych rozwiązań, nakierowanych na doskonalenie organizacji.

Owa wielość i różnorodność dobrych praktyk zarządzania może paradoksalnie wpływać negatywnie na długofalową efektywność funkcjonowania organizacji. Próba równoległej implementacji kilku rozwiązań może, ze względu na absorpcję uwagi pracowników, nadmiernie obciążyć system zarządzania organizacją. Wdrażając dobre praktyki, należy też wziąć pod uwagę specyfikę funkcjonowania konkretnej organizacji, z perspektywy której wykorzystanie określonych rozwiązań może okazać się nieefektywne. Można jednak wskazać na pewien katalog dobrych praktyk, których implementacja nie jest determinowana osiągnięciem określonego poziomu dojrzałości organizacyjnej. Katalog ten tworzą metody zarządzania jakością (w tym: TQM oraz certyfikacja ISO, model doskonałości EFQM), wspólna metoda oceny CAF oraz metody zarządzania strategicznego (Strategiczna Karta Wyników).

2. TQM

Metody *Total Quality Management* (TQM) związane są z rozwojem koncepcji zarządzania jakością, w przypadku której można wskazać na cztery stadia rozwoju (cztery ery jakości): inspekcję jakości (*Quality Inspection* – QI), statystyczną kontrolę jakości (*Quality Control* – QC), zapewnienie jakości (*Quality Assurances* – QA) oraz strategiczne/kompleksowe zarządzanie jakością (*Total Quality Management* – TQM). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozwój TQM przypada na początek lat osiemdziesiątych, trudno jednak datować poszczególne fazy rozwoju zarządzania jakością bądź też rozdzielać metody w nich stosowane, bowiem w kolejnych fazach zastosowanie znajdowały rozwiązania z faz wcześniejszych [Konarzewska-Gubała (red.) 2006, s. 11].

E. Konarzewska-Gubała definiuje TQM jako koncepcję i zespół metod oraz praktyk zarządzania organizacją, w której z jakości uczyniono najważniejszy instrument zarządzania. Aktywność kierownictwa i zaangażowanie wszystkich pracowników w takiej organizacji koncentrują się wokół jednego głównego celu: zaspokojenia potrzeb klienta poprzez nieustanne doskonalenie jakości [Konarzewska-Gubała (red.) 2006, s. 11]. Z kolei według normy ISO 8042, TQM jest metodą zarządzania

organizacją, opartą na zaangażowaniu i współdziałaniu wszystkich pracowników, której centralnym punktem zainteresowania jest jakość. Ma ona na celu, poprzez osiągnięcie zadowolenia klientów, zapewnienie organizacji długotrwałego sukcesu oraz przynoszenie korzyści członkom organizacji i społeczeństwa [Steinbeck 1998, s. 13].

Najbardziej znany zbiór zasad TQM zaproponowany został przez W.E. Deminga. Nadmienić jednak należy, że zasady TQM opracowywane były również przez inne podmioty, choćby przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO) oraz Europejską Fundację Zarządzania. Jednak te dwa ostatnie wymienione zbiory zaleceń połączone są z konkretnymi narzędziami z zakresu zarządzania jakością, tj. systemem zarządzania jakością ISO 9001 oraz modelem doskonałości EFQM [Rogała 2006, s. 322-323], o których mowa będzie w dalszej części artykułu. Między innymi z tego powodu oraz ze względu na fakt, że to właśnie Deming jest uznawany za prekursora TQM, warto przytoczyć w tym miejscu zbiór zasad oraz podejście Deminga do koncepcji TQM.

Zarządzanie przez jakość to filozofia ciągłego doskonalenia i nie bez przyczyny TQM w Japonii utożsamiane jest z filozofią *kaizen*. Do zasad TQM zalicza się między innymi:

- 1) w odniesieniu do poprawy jakości – stworzenie stałych celów ukierunkowanych na uzyskanie przewag konkurencyjnych;
- 2) wprowadzenie nowej filozofii zarządzania (odrzućcie zgodę na powszechnie występujące błędy, opóźnienia itd.);
- 3) rezygnację z metod masowej kontroli, której miejsce powinny zająć narzędzia statystyczne, pozwalające na ocenę jakości na każdym etapie działania;
- 4) ciągłe i niekończące się ulepszanie procesu planowania, prowadzące do poprawy jakości, efektywności oraz redukcji kosztów;
- 5) wprowadzenie nowoczesnych metod szkolenia i edukacji pracowników;
- 6) wprowadzenie instytucjonalnego przywództwa;
- 7) odrzućcie obaw i niepokojów tak, aby wszyscy mogli pracować efektywnie i oszczędnie;
- 8) przełamanie barier zarówno pomiędzy pracownikami, jak i działami organizacji;
- 9) likwidację zarządzania przez liczby i cele numeryczne; likwidację substytutów autentycznego przywództwa;
- 10) likwidację wszelkich czynników i barier pozbawiających pracowników dumy z wykonywanej pracy;
- 11) wprowadzenie intensywnych, aktywizujących programów edukacyjnych oraz zachęcanie do ciągłego doskonalenia;
- 12) zaangażowanie wszystkich pracowników w proces transformacji [Karaszewski 2005, s. 107-111].

Z przedstawionych powyżej uniwersalnych zasad wyprowadzić można zestaw zaleceń dla administracji publicznej:

1. Świadczenie wysokiej jakości usług wymaga poznania oczekiwań klienta i stopnia jego zadowolenia. Najprostszym sposobem, aby to osiągnąć, jest badanie opinii dotyczących satysfakcji klientów z otrzymanej usługi. Pozyskane informacje pozwalają na podjęcie właściwych działań korygujących w instytucji publicznej.

2. Istotna jest znajomość klienta wewnętrznego, to znaczy postaw pracowników i ich sposobów zachowania. Zatem należy prowadzić regularne badania mające odpowiedzieć na pytania, co pracownicy sądzą na temat celów instytucji publicznej, systemu komunikowania, sposobu zarządzania itd. Pozyskane informacje pozwolą na sformułowanie zasad postępowania wewnątrz instytucji publicznej oraz umożliwią wdrożenie nowego systemu.

3. Zaangażowanie i współuczestnictwo całego naczelnego kierownictwa instytucji publicznej jest istotnym elementem, bez którego nie jest możliwe osiągnięcie sukcesu polegającego na widocznej poprawie funkcjonowania instytucji publicznej [Opolski, Modzelewski 2004, s. 92].

Podsumowując, należy stwierdzić, że organizacje stosujące koncepcję TQM charakteryzują się przede wszystkim: ukierunkowaniem na proces, a nie wyłącznie na wyniki, zobowiązaniem i zaangażowaniem ze strony naczelnego kierownictwa, skutecznym i nieskrępowanym komunikowaniem się wewnątrz organizacji, ciągłym doskonaleniem wszystkich procesów i ich produktów, stałością celów w obszarze podnoszenia jakości i ich znajomością przez pracowników, koncentracją na kliencie (a nie petencie), inwestowaniem w pracowników między innymi poprzez szkolenia oraz partycypacją w ustalaniu celów [Opolski, Modzelewski 2004, s. 93-95].

Należy zaznaczyć, że TQM jest podejściem znacznie bardziej złożonym i kompleksowym niż omawiane w dalszej części normy ISO czy też koncepcja EFQM. Jak stwierdzają K. Opolski i P. Modzelewski [2004, s. 92], z tego właśnie względu w instytucjach publicznych w Polsce nie jest ono zbyt rozpowszechnione.

3. ISO

W 1987 roku Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna opublikowała normę ISO 8402 będącą zbiorem standardów zapewnienia jakości. W Polsce normy jakości publikowane były początkowo jako PN-EN 29000, a następnie w roku 1996 wydane jako PN-ISO 9000. Normy ISO związane są z praktyką dokumentowania systemu jakości i w znacznej mierze czerpią z koncepcji TQM. Pierwotna wersja norm ISO z rodziny 9000 oceniana była krytycznie. Zarzucano jej nadmierne biurokratyzowanie systemu zarządzania jakością oraz zbyt wąski zakres wymagań w porównaniu z koncepcją TQM [Hamrol, Mantura 2004, s. 175]. Kolejne wydania normy (w latach: 2000, 2005 i 2015) miały na celu jej doskonalenie, uniwersalizację i zwiększenie nacisku na orientację procesową.

Wydana 15 grudnia 2000 roku norma ISO 9000:2000 (polskie wydanie PN-EN ISO 9000:2001) doprowadziła do uproszczenia standardów jakości [Urbaniak 2004, s. 93]. Wymogi tej normy w znacznej mierze czerpią z koncepcji orientacji na proce-

sy oraz na cykl doskonalenia Deminga – PDCA (planuj, wykonaj, sprawdź, działaj). Bardzo duży nacisk w normie PN-EN ISO 9000:2001 położony został na dwa elementy: podejście procesowe i ukierunkowanie na klienta. Zastosowanie podejścia procesowego w intencji autorów normy ma na celu przystosowanie organizacji do działania w warunkach, w których dużą wagę przywiązuje się do efektywności i niezawodności procesów. Organizacja wdrażająca normę jest „zmuszona” do zidentyfikowania i opisanie procesów oraz powiązań między nimi. Konieczne jest ustanowienie „właściciela procesu”, który jest odpowiedzialny za planowanie, działanie, monitorowanie oraz wprowadzanie działań korygujących do procesu, czyli inaczej menedżera procesu. Istotnym elementem jest podporządkowanie wszystkich działań w przedsiębiorstwie zadowoleniu klienta [Wierzbic 2002, s. 335]. Monitorowanie zadowolenia klienta przyjęto w normie jako jeden z mierników oceny funkcjonowania systemu zapewnienia jakości. Istotnym aspektem jest ocena ciągłego doskonalenia systemu oparta na mierzalnych kryteriach [Sokołowicz, Srzednicki 2004, s. 9]. W roku 2005 norma ISO 9000 została znowelizowana wydaniem ISO 9000:2005, a dotychczasowe polskie jej wydanie PN-EN ISO 9000:2001 zastąpiono wydaniem PN-EN ISO 9000:2006. Zmiany wprowadzone w tym wydaniu dotyczą wyłącznie stosowanej terminologii (zmodyfikowano niektóre ze stosowanych definicji, wprowadzono również nowe). Z kolei opublikowana w roku 2015 kolejna wersja normy (ISO 9001:2015) wprowadza zmiany zwiększające poziom trudności niektórych wymagań oraz nowe obszary, które powinny zostać objęte systemem zarządzania jakością [Kacała, Wierzbic 2015]. Korzyści z wdrożenia systemu zarządzania zgodnego z ISO 9001:2015 według organizacji ISO są następujące [Kacała, Wierzbic 2015]:

- zwiększenie nacisku na zaangażowanie najwyższego kierownictwa i przywództwo,
- pomoc w zaadresowaniu organizacyjnych rodzajów ryzyka i szans w ustrukturyzowany sposób,
- wykorzystanie uproszczonego języka, który jest szczególnie istotny w przypadku organizacji używających kilku systemów zarządzania (np. środowiskowego, bezpieczeństwa i higieny pracy itp.),
- bardziej efektywne adresowanie wymagań związanych z zarządzaniem łańcuchami dostaw,
- jest bardziej przyjazny dla użytkowników w branżach usługowych i organizacjach opartych na wiedzy, co z punktu widzenia administracji publicznej jest istotnym elementem.

Celem norm ISO 9000 jest zapewnienie sukcesu organizacji poprzez dbałość o zadowolenie klienta, które może zostać osiągnięte dzięki przestrzeganiu ośmiu zasad zarządzania jakością [Konarzewska-Gubała (red.) 2006, s. 339]:

- orientacji na klienta,
- przywództwa,
- zaangażowania ludzi,

- podejścia procesowego,
- systemowego podejścia do zarządzania,
- ciągłego doskonalenia,
- podejmowania decyzji na podstawie faktów,
- wzajemnych korzystnych więzi z dostawcami.

Norma zawiera zbiór minimalnych wymagań, jakie powinny zostać spełnione, aby uzyskać certyfikat potwierdzający, iż system zarządzania jakością jest ustanowiony, udokumentowany, wdrożony, utrzymywany i że jego skuteczność podlega ciągłemu doskonaleniu. Układ normy odpowiada sugerowanemu modelowi zarządzania przez rozwinięcie i uszczegółowienie wymagań w odniesieniu do poszczególnych elementów modelu.

4. Model Excellence EFQM

Model Excellence EFQM opracowany został przez Europejską Fundację Zarządzania przez Jakość (EFQM – European Foundation for Quality Management) na potrzeby przyznawanej od 1992 roku Europejskiej Nagrody Jakości. Europejska Fundacja Zarządzania przez Jakość, która założona została przez 14 europejskich firm (m.in. Bosh, Nestle, Philips, Renault) [Urbaniak 2004, s. 211], obecnie skupia 500 organizacji reprezentujących 55 krajów i 50 różnych branż i sektorów. Celem EFQM jest propagowanie koncepcji TQM. Misją EFQM jest „stymulowanie i wspieranie organizacji w Europie w dążeniu do doskonałości”, wizją zaś „świat, w którym przodują organizacje europejskie”. Mimo takiej formuły misji i wizji fundacji wielu członków EFQM reprezentuje kraje spoza Europy (na przykład Zjednoczone Emiraty Arabskie, Arabię Saudyjską, Jordanię, Dubaj, Iran, Katar, Egipt, Izrael, Botswanę, Zimbabwe, Ekwador, Brazylię, Indie, Chiny, Kazachstan). Członkowie EFQM to nie jedyni użytkownicy modelu doskonałości. EFQM szacuje liczbę użytkowników modelu na ponad 30 000 organizacji¹. Początkowo europejską nagrodę jakości otrzymywały duże prywatne firmy, jednak po rozszerzeniu koncepcji nagrody umożliwiono przyznawanie jej również organizacjom sektora publicznego.

U podstaw koncepcji EFQM, będącej narzędziem diagnozy operacyjnej doskonałości organizacji, leży osiem założeń opisujących model doskonałej organizacji:

1. „Tworzenie wartości dla klienta – doskonałe organizacje konsekwentnie tworzą wartość dla klientów poprzez rozumienie, przewidywanie i spełnianie ich potrzeb i oczekiwań oraz wykorzystywanie wszelkich szans pojawiających się w tym zakresie.

2. Zapewnianie zrównoważonej przyszłości – doskonałe organizacje mają pozytywny wpływ na otaczający je świat, doskonaląc swoje wyniki i jednocześnie poprawiając warunki ekonomiczne, ekologiczne i społeczne w społecznościach, w których działają.

¹ <http://www.efqm.umbrella.org.pl/index.php/efqm/czlonkowie-efqm>.

3. Rozwijanie zdolności organizacji – doskonałe organizacje rozwijają swe zdolności, efektywnie zarządzając zmianą wewnątrz i na zewnątrz granic organizacyjnych.

4. Wykorzystywanie kreatywności i innowacji – doskonałe organizacje tworzą coraz większą wartość i osiągają coraz lepsze wyniki przez ciągle doskonalenie i systematyczne innowacje wprowadzane dzięki wykorzystaniu kreatywności zainteresowanych stron.

5. Przywództwo oparte na wizji, inspiracji i uczciwości – doskonałe organizacje mają liderów, którzy kształtują przyszłość i realizują zamierzenia, pełniąc funkcję wzorów do naśladowania pod względem wartości i etyki.

6. Elastyczne zarządzanie – doskonałe organizacje są powszechnie znane ze swojej zdolności do identyfikowania pojawiających się szans i zagrożeń i skutecznego reagowania na nie.

7. Odnoszenie sukcesów dzięki talentom pracowników – doskonałe organizacje cenią swoich pracowników i tworzą kulturę upewnocnienia, zapewniającą osiągnięcie celów zarówno organizacyjnych, jak i osobistych.

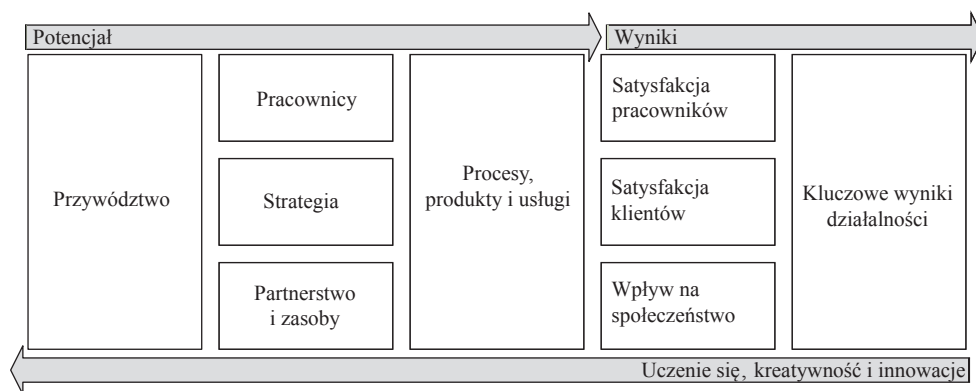
8. Utrzymywanie doskonałych wyników – doskonałe organizacje trwale osiągają doskonałe wyniki, które spełniają zarówno krótko-, jak i długookresowe potrzeby zainteresowanych stron w otoczeniu, w którym działają”².

Model doskonałości organizacji jest modelem dynamicznym, zakładającym podnoszenie efektywności organizacji w konsekwencji pojawienia się sprzężenia zwrotnego – innowacji i uczenia się, które indukują (i zarazem są indukowane) elementy ze sfery potencjału i wyników. Zgodnie z koncepcją modelu EFQM osiągnięcie doskonałości w obszarze rezultatów organizacji (definiowanych w wymiarach: kluczowych wyników działalności, klientów, pracowników i społeczeństwa) jest wynikiem poprawnie realizowanych działań w sferze potencjału organizacji (opisywanego przez przywództwo, ludzi, politykę i strategię, partnerstwo i zasoby, procesy). Płaszczyzny rezultatów i potencjału wyznaczają jednocześnie kryteria, pozwalające na ocenę stopnia doskonałości organizacji (zob. rys. 1):

- przywództwo – u podstaw EFQM leży założenie, że realizacja roli lidera wymusza na zarządzających organizacjami kreowanie misji i wizji organizacji. Kierujący organizacjami powinni być osobiście zaangażowani w doskonalenie systemu zarządzania;
- ludzie – doskonałe organizacje opierają swoją przewagę konkurencyjną na umiejętności rozwijania i wyzwalania wiedzy i potencjału pracowników na poziomie indywidualnym i na poziomie organizacji;
- polityka i strategia – doskonałe organizacje wdrażają misję i wizję przez wytyczenie jasnej strategii rozwoju, skoncentrowanej na celach i oczekiwaniach stakeholders, której realizacja jest wspierana przez odpowiednią politykę, plany, cele i procesy;

² <http://efqm.pl/kryteria.html>.

- partnerstwo i zasoby – doskonałe organizacje poprawnie zarządzają relacjami z zewnętrznymi partnerami i właściwie alokują wewnętrzne zasoby w celu wspierania realizacji polityki i strategii oraz efektywnego funkcjonowania procesów;
- procesy – doskonałe organizacje projektują swoje procesy, zarządzają nimi i doskonalą je w celu kreowania wartości dodanej dla klientów i pozostałych grup interesów;
- pracownicy – doskonałe organizacje osiągają wybitne wyniki w relacjach z własnymi pracownikami;
- klienci – doskonałe organizacje osiągają wybitne wyniki w relacjach z zewnętrznymi klientami;
- społeczeństwo – doskonałe organizacje osiągają wybitne wyniki w relacjach z lokalną, krajową i międzynarodową społecznością;
- kluczowe wyniki działalności – doskonałe organizacje osiągają wybitne wyniki w stosunku do kluczowych elementów ich polityki i strategii.



Rys. 1. Model Excellence EFQM

Źródło: [Urbaniak 2004, s. 214].

Przedstawiony model stanowi wzór doskonałości organizacyjnej o wysokim stopniu elastyczności, nie narzuca bowiem gotowych schematów rozwiązań, a jedynie tworzy ramy jej osiągnięcia. Podstawowym narzędziem oceny oraz punktacji jest tak zwany RADAR, składający się z czterech elementów [Urbaniak 2004, s. 215]: *resultats* (rezultaty), *approach* (podejścia), *deployment* (rozwój), *assessment and review* (przeгляд).

Układ logiczny RADAR zbliżony jest do cyklu PDCA i wskazuje, że organizacja powinna:

- określić wyniki, jakie zamierza osiągnąć w ramach swojej strategii,
- zaplanować i stworzyć spójny zestaw działań, aby uzyskiwać wymagane wyniki teraz i w przyszłości,

- wdrożyć działania w sposób systematyczny, aby zapewnić ich zastosowanie,
- oceniać i doskonalić stosowane podejścia na podstawie monitorowania i analizy osiągniętych wyników oraz ciągłego uczenia się.

5. Wspólna Metoda Oceny (CAF)

Wspólna Metoda Oceny (*Common Assessment Framework* – CAF) jest narzędziem kompleksowego zarządzania jakością dedykowanym dla organizacji sektora publicznego, bazującym na modelu EFQM oraz modelu opracowanym na Uniwersytecie Speyer. Zawarta w CAF metoda samooceny zbliżona jest konceptualnie do modelu EFQM. Metoda uwzględnia specyfikę zarządzania publicznego, opierając się na przesłankach wspólnych dla ogólnoeuropejskiej tożsamości politycznej, społecznej czy administracyjnej, takich jak zasada legitymizacji (demokracja, system parlamentarny), rządy prawa, wymóg zachowań etycznych opartych na wspólnych wartościach i zasadach (jawność, odpowiedzialność, współdziałanie, różnorodność, sprawiedliwość, prawo słuszności, sprawiedliwość społeczna, solidarność, współpraca i partnerstwo). Główne cele metody to [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 9]:

- wprowadzenie i utrwalenie zasad kompleksowego zarządzania jakością przez stosowanie i objaśnianie metody samooceny przy zastosowaniu pełnego cyklu PDCA,
- ułatwienie samooceny organizacji sektora publicznego, podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących,
- stworzenie pomostu integrującego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością,
- ułatwienie wzajemnego uczenia się pomiędzy organizacjami sektora publicznego (*benchmarking*).

We Wspólnej Metodzie Oceny dużą wagę przywiązuje się do [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 10]:

- oceny opartej na dowodach, wykorzystującej zestaw kryteriów powszechnie stosowany w jednostkach administracji publicznej w Europie,
- ustalenia, czy faktycznie uzyskano zakładany postęp i poziom wdrożenia,
- uzyskania spójności podjętych działań i konsensusu w sprawie, co należy uczynić, by udoskonalić organizację,
- uzyskania spójności pomiędzy osiąganymi wynikami a wykorzystywanym potencjałem,
- wzbudzenia zainteresowania pracowników i skłonienia ich do zaangażowania się w proces doskonalenia,
- upowszechnienia doświadczeń w zakresie dobrych praktyk i dzielenia się nimi wewnątrz i na zewnątrz organizacji,
- włączenia różnych inicjatyw dotyczących doskonalenia jakości w codzienną działalność organizacji.

Procedura postępowania w metodzie składa się z trzech podstawowych faz: przygotowania do przeprowadzenia metody, procesu samooceny oraz planowania udoskonaleń i ustalania priorytetów. W ramach pierwszej fazy podejmowana jest decyzja dotycząca organizacji i planowania procesu samooceny oraz komunikowana jest informacja o projekcie samooceny. Na proces samooceny składają się takie działania, jak: utworzenie grupy samooceny, organizacja szkoleń, przeprowadzenie samooceny, sporządzenie sprawozdania z wyników samooceny. W ramach ostatniej fazy sporządzany jest projekt planu doskonalenia, komunikowane są informacje o planie doskonalenia, a także wdrażane są działania mające na celu doskonalenie oraz planowana jest następna samoocena CAF.

Sama ramowa struktura modelu CAF jest tożsama ze strukturą modelu Excellence EFQM. Jednak pomimo identycznego nazewnictwa przyjętych w modelu zmienionych są one nieco inaczej definiowane, uwzględniono w nich bowiem następujące požądane cechy organizacji publicznych [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 11]:

- zgodną z procedurami demokratycznymi odpowiedzialność za podejmowane działania,
- przestrzeganie porządku prawnego wyznaczonego przez ustawy i przepisy szczegółowe,
- kontakty ze szczeblem politycznym,
- współuczestnictwo i uwzględnienie potrzeb zainteresowanych stron (*stakeholders*),
- zgodną z procedurami demokratycznymi odpowiedzialność za podejmowane działania,
- przestrzeganie porządku prawnego wyznaczonego przez ustawy i przepisy szczegółowe,
- kontakty ze szczeblem politycznym,
- współuczestnictwo i uwzględnienie potrzeb zainteresowanych stron (*stakeholders*),
- doskonałość w świadczeniu usług publicznych,
- wysoką efektywność,
- osiągnięcie wyznaczonych celów,
- zarządzanie modernizacją, innowacyjnością i zmianami.

Moduł oceny punktowej uwzględnia dwa rodzaje punktacji: „klasyczną” oraz „dostrojoną”. Podstawą dla obu rodzajów punktacji jest cykl PDCA. Przykłady skali ocen według klasycznej punktacji podano w tab. 1 i 2.

Drugim sposobem oceny punktowej jest punktacja dostrojona. Punktacja ta lepiej odzwierciedla sytuację organizacji, w których zgodność z cyklem PDCA nie następuje w sposób narastający (od planuj do popraw), na przykład odnosi się to do organizacji, w których określone działania są realizowane, natomiast niekoniecznie planowane. Ten rodzaj punktacji zapewnia więcej informacji o obszarach najbardziej wymagających doskonalenia. Arkusz skali ocen wskazuje, czy należy dążyć do przyspieszenia zmian (trendów) czy też skoncentrować się na realizacji celów [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 38].

Tabela 1. Klasyfikacyjna skala ocen dla kryteriów potencjału w metodzie CAF

Faza	Skala ocen „potencjału”	Ocena
	Nie działamy na tym polu. Nie mamy żadnych lub prawie żadnych informacji.	0-10
Planuj (P)	Mamy takie plany.	11-30
Wykonaj(D)	Właśnie się tym zajmujemy.	31-50
Sprawdź (C)	Sprawdzamy/dokonyjemy przeglądu tego, czy zajmujemy się sprawami właściwymi i czy we właściwy sposób.	51-70
Popraw (A)	Dokonyjemy poprawek (tam, gdzie należy) na podstawie sprawdzania/przeglądu.	71-90
(PDCA)	We wszystkich działaniach, z regularnym planowaniem, realizacją i poprawkami, uczymy się od innych. Na omawianym obszarze wkroczyliśmy w cykl ciągłego doskonalenia.	91-100

Należy ustalić osiągnięty poziom cyklu: planuj–wykonaj–sprawdź–popraw. Taki rodzaj punktowania ma charakter kumulatywny: po to, by móc przejść do następnej fazy (np. popraw), należy zakończyć fazę poprzedzającą (sprawdź). Na skali od 0 do 100 należy wskazać ocenę osiągniętego poziomu w ramach danej fazy. Zakres skali umożliwi dokładną ocenę stopnia wdrożenia danego podejścia.

Źródło: [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 37].

Tabela 2. Klasyfikacyjna skala ocen dla kryteriów wyników w metodzie CAF

Skala oceny „wyników”	Ocena
Nie mierzono żadnych wyników i/lub brak informacji.	0-10
Wyniki są mierzone i wykazują tendencje spadkowe i/lub wyniki nie osiągają wyznaczonych celów.	11-30
Brak zmian w wynikach i/lub osiągnięcie niektórych z wyznaczonych celów.	31-50
Trend doskonalenia wyników i/lub osiągnięcie większości z wyznaczonych celów.	51-70
Trend znacznego udoskonalenia wyników i/lub osiągnięcie wszystkich z wyznaczonych celów.	71-90
Uzyskanie doskonałych i trwałych wyników. Osiągnięcie wszystkich z wyznaczonych celów. Pozytywny rezultat porównań z odpowiednimi organizacjami w zakresie wszystkich kluczowych wyników.	91-100

Należy wystawić oceny od 0 do 100 dla każdego kryterium szczegółowego na skali sześciopunktowej. Dla każdego poziomu można wziąć pod uwagę trend albo osiągnięcie celu – lub też jedno i drugie.

Źródło: [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 37].

Uzupełnieniem działań podejmowanych w ramach *Wspólnej Metody Oceny* jest proces benchlearningu. Samoocena jest wstępnym działaniem i warunkiem koniecznym dla jego przeprowadzenia. Samoocena umożliwia bowiem diagnozę organizacji oraz poznanie i zrozumienie jej mocnych stron, jak również obszarów wy-

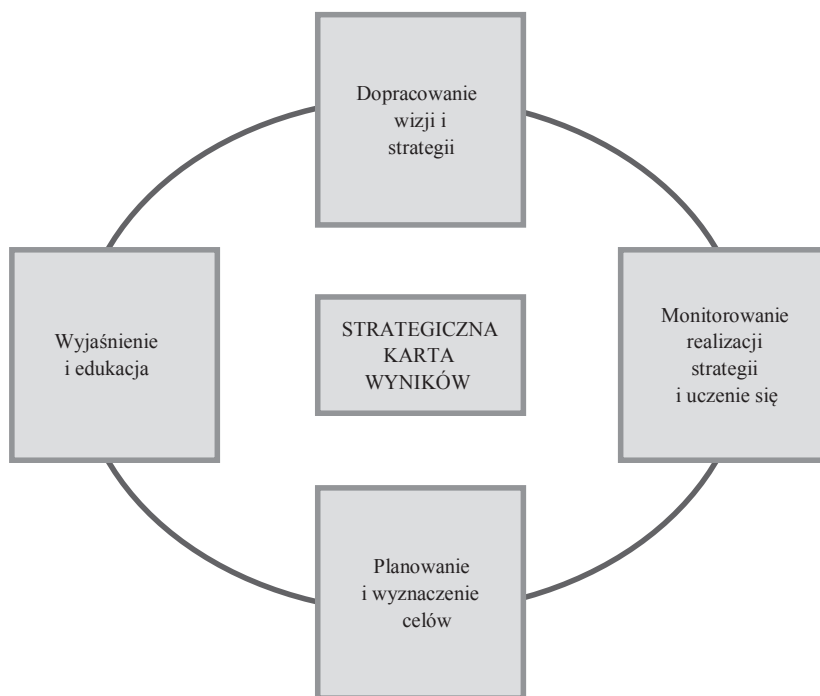
magających udoskonalenia. Jeszcze przed wprowadzeniem benchlearningu należy przeprowadzić diagnozę organizacji, aby wiedzieć, jakie obszary/kryteria podlegać będą procesom doskonalenia. Diagnoza dotyczy co najmniej czterech kluczowych obszarów: pracowników organizacji, klientów, środowiska zewnętrznego oraz ogólnych wyników organizacji. Ocena wyników osiągniętych w tych obszarach zapewnia obraz osiągnięć organizacji wraz z konkretnymi danymi liczbowymi. W odróżnieniu od klasycznego benchmarkingu pojęcie benchlearningu niekoniecznie wiąże się z poszukiwaniem porównywalnych organizacji i stosowaniem jednoznacznych wskaźników w celu dokonania bezpośrednich porównań, ponieważ większy nacisk niż na porównania położony jest w niej na proces uczenia się od innych – poznawania tego, co inne podmioty robią dobrze, szukania inspiracji do wykorzystania w naszych własnych działaniach, a także uczenia się na błędach. Jest to aktywny, ciągły proces składający się z pięciu faz: planowania, gromadzenia wiedzy, pomiaru i porównania, analizy, adaptacji, oceny i powtarzania [*Wspólna Metoda Oceny...* 2008, s. 56].

6. Strategiczna Karta Wyników (BSC)

Strategiczna Karta Wyników jest metodą wskazującą na wagę podejścia procesowego. W założeniu jest to narzędzie pozwalające na eliminację dysfunkcji pojawiających się przy wdrażaniu strategii i budowaniu systemu kontroli strategicznej. W Strategicznej Karcie Wyników podstawowe jest założenie, iż skuteczność procesu zarządzania strategicznego jest pochodną dwóch czynników: po pierwsze, działań realizowanych na płaszczyźnie formułowania i wdrażania strategii, po drugie, prawidłowo ukształtowanego systemu kontroli strategicznej. O ile definiowanie strategii nie następuje większych trudności, o tyle problemy pojawiają się przy wdrażaniu i monitorowaniu poziomu realizacji strategii. Oznacza to, że do zrównoważonego rozwoju organizacji wymagana jest jednoczesna realizacja działań na dwóch niezależnych płaszczyznach. Po pierwsze, działań związanych z wewnętrznym i zewnętrznym dopasowaniem kluczowych obszarów funkcjonowania organizacji; po drugie, działań związanych z opracowaniem i wdrożeniem systemu umożliwiającego określenie poziomu realizacji działań strategicznych. System ten nakierowywany jest na kontrolę nie tyle działań przeszłych, wyznaczanych przez indykatory finansowe, ile w głównej mierze działań przyszłych. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że tradycyjnie stosowane metody dopasowania strategicznego, niemalże wyłącznie nakierowane na formułowanie i wdrażanie strategii i tylko w nieznacznym stopniu dowartościowujące systemy kontroli strategicznej, okazują się niewystarczające [Cyfert, Krzakiewicz 2003]. Odpowiedzią na te problemy jest metoda Strategicznej Karty Wyników, której koncepcja została opracowana przez Kaplana i Nortona. Miała być ona systemem nakierowanym wyłącznie na kontrolę strategiczną. Stopniowa ewolucja koncepcji i dostosowanie jej do potrzeb praktyki zarządzania doprowadziły do modyfikacji założeń. Obecnie system Strategicznej Karty Wyników

obejmuje cały proces zarządzania strategicznego³, w którym dochodzi do interakcji pomiędzy [Kaplan, Norton 2001, s. 29]:

- ustalaniem celów strategicznych, planowaniem i budowaniem inicjatyw strategicznych;
- usprawnianiem systemów monitorowania realizacji strategii i uczenia się organizacji;
- dopracowywaniem wizji i strategii;
- wyjaśnianiem celów i mierników strategicznych oraz ich integracją z systemem zarządzania, co obrazuje rys. 2.



Rys. 2. Strategiczna Karta Wyników jako system zarządzania strategicznego

Źródło: [Kaplan, Norton 2001, s. 30].

Podstawowym celem Strategicznej Karty Wyników jest przełożenie strategii (a w zasadzie wiązki celów strategicznych) na działania operacyjne, co powinno zapewnić organizacji operacyjną doskonałość i przez to umożliwić wygraną walki

³ Podejście traktujące Strategiczną Kartę Wyników jako metodę kontroli strategicznej wykorzystywane jest nadal w krajach skandynawskich (tzw. scorecarda).

konkurencyjnej. Osiągnięcie owej operacyjnej doskonałości w systemie Strategicznej Karty Wyników jest możliwe przez (por. [Kaplan, Norton 2000, s. 1-3]):

- koncentrację na kluczowych procesach i działaniach kreujących wartość dodaną dla organizacji. System Strategicznej Karty Wyników nie obejmuje całokształtu funkcjonowania organizacji. Obejmuje wyłącznie procesy i projekty uznane za kluczowe dla organizacji, pozostawiając poza nawiasem zainteresowania te obszary, które nie kreują wartości dodanej. W przeciwnym wypadku, w sytuacji, w której Strategiczna Karta Wyników obejmowałaby wszystkie działania realizowane w organizacji, powstałby niezwykle złożony i skomplikowany system, co z założenia skazywałoby implementację SKW na niepowodzenie;
- koncentrację na konkretnych działaniach. W systemie Strategicznej Karty Wyników zawarte są nie tylko informacje na temat: „co robić”, ale także: „jak robić”, co oznacza, że Strategiczna Karta Wyników pozwala przełożyć cele strategiczne (będące *de facto* abstrakcyjnymi hasłami) na konkretne zadania. Większość tradycyjnie wdrażanych strategii nie pozwala organizacjom na osiągnięcie odpowiedniego poziomu skuteczności tylko dlatego, że brak jest w nich wyraźnie zdefiniowanych powiązań pomiędzy działaniami krótko- i długookresowymi. Strategiczna Karta Wyników poprzez system inicjatyw strategicznych pozwala na eliminację tej dysfunkcji;
- świadomość, że sukces organizacji mierzony jest nie tylko za pomocą mierników finansowych (zatem mierników o charakterze ilościowym), ale w większym stopniu za pomocą mierników o charakterze jakościowym. Mierniki finansowe, pomimo iż mają stosunkowo dużą pojemność informacyjną, nie powinny stanowić wyłącznej podstawy oceny funkcjonowania organizacji. Mierniki finansowe w zasadzie opisują przeszłość organizacji – na ich podstawie można dokonać analizy zdarzeń, które już miały miejsce, nie można natomiast wyprowadzić wniosków na temat przyszłości organizacji. Z punktu widzenia powodzenia organizacji decydująca jest przyszłość, a nie przeszłość – informacje o prognozowanych zmianach zachodzących w otoczeniu to dla organizacji „być albo nie być”. Przyjęcie powyższego założenia wymusza konieczność odwoływania się w systemie mierników do mierników wyprzedzających, mierników o charakterze jakościowym, pozwalających na wychwytywanie i diagnozowanie słabych sygnałów. Mierniki te, kształtujące realną wartość przedsiębiorstwa, mogą obejmować diagnozowanie poziomu satysfakcji klientów, diagnozowanie potencjału rozwojowego, analizowanie poziomu umiejętności pracowników;
- wychodzenie poza perspektywę funkcjonowania organizacji. W system Strategicznej Karty Wyników muszą zostać wbudowane mechanizmy samodoskonalenia. Owo samodoskonalenie, z jednej strony, powinno skutkować „ożywieniem” karty, powinno sprawiać, że system będzie cały czas doskonalony, z drugiej strony, powinno zmusić pracowników do ciągłego poszukiwania szans w otoczeniu, do wychodzenia poza ramy stanu „jest”, poza ramy funkcjonowania dzisiejszej organizacji;

- włączenie kluczowych pracowników w proces zarządzania strategicznego i zbudowanie organizacji uczącej się. System Strategicznej Karty Wyników z założenia opiera się na partnerstwie i dialogu. Konsekwencją takiego podejścia jest, po pierwsze, silne zaangażowanie pracowników w realizację procesu zarządzania strategicznego, po drugie, utożsamianie się pracowników z celami organizacji, po trzecie, optymalne wykorzystanie wiedzy pracowników. Prawidłowa implementacja systemu Strategicznej Karty Wyników powinna skutkować ewolucją organizacji: od organizacji nastawionej na dzielenie się wiedzą do organizacji uczącej się.

System Strategicznej Karty Wyników konstytuują trzy składowe:

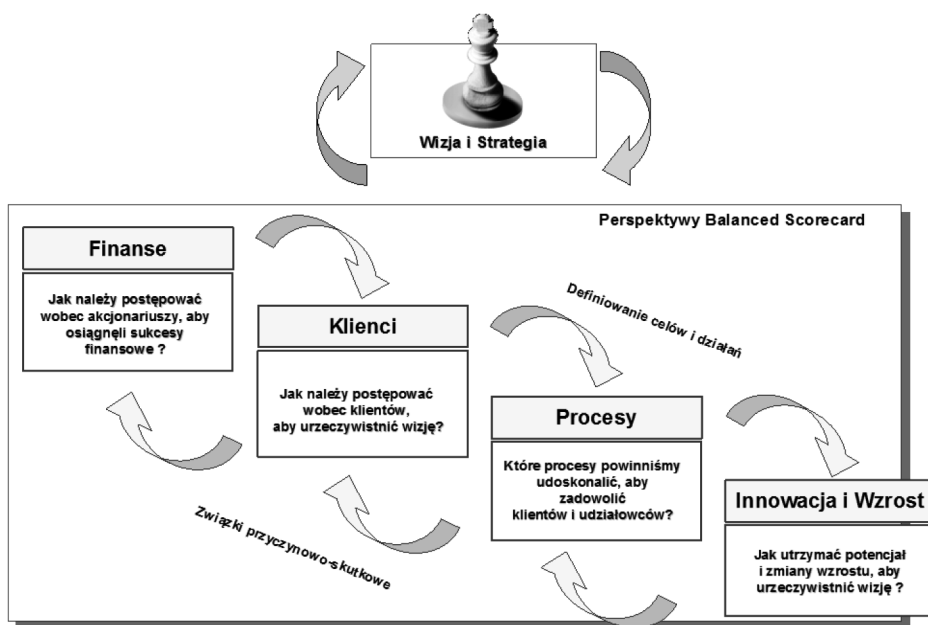
- system celów strategicznych, odwzorowujący strategię funkcjonowania organizacji za pomocą mapy celów strategicznych. Mapa celów strategicznych, będąca graficznym modelem celów i relacji zawiązujących się pomiędzy celami, służy nie tyle do wizualizacji strategii, ile do weryfikacji przyjętych hipotez o współprzyczynianiu się poszczególnych działań do powodzenia całości, obrazując tym samym logikę kreowania wartości;
- system inicjatyw strategicznych, obejmujący działania operacyjne realizowane w formule projektów bądź też procesów strategicznych. Mapa celów strategicznych stanowi pewien idealny obraz zamierzeń organizacji. Obraz, który sam w sobie, bez podania sposobów osiągnięcia celów oraz metod pomiaru osiągania celów, nie kreuje żadnej wartości dodanej dla organizacji. Dla zapewnienia aplikacyjności systemu Strategicznej Karty Wyników cele zdefiniowane w mapie celów korporacji powinny zostać przełożone na system inicjatyw strategicznych (wyznacznikiem „strategicznego” inicjatyw jest ich wpływ na jakość funkcjonowania organizacji, względnie jednostki organizacyjnej). Każda z wytyczonych inicjatyw strategicznych powinna zostać rozpisana do poziomu konkretnych działań, do których powinny zostać przyporządkowywane osoby odpowiedzialne oraz harmonogramy realizacji. Inicjatywy strategiczne mogą być realizowane w formule procesów strategicznych (będących zbiorem cyklicznych działań, dotyczących rdzennej działalności przedsiębiorstwa powiązanych lub wzajemnie oddziałujących, przekształcających zasoby wejściowe w produkty bądź usługi) bądź też projektów strategicznych (definiowanych jako niepowtarzalne, jednorazowe przedsięwzięcia o ściśle określonym celu, osadzone w konkretnych ramach czasowych, do realizacji których przydzielone zostały określone zasoby);
- system mierników, pozwalający oceniać i interpretować kierunki zmian wynikające z podjętych działań.

Tworząc architekturę systemu SKW, należy pamiętać, iż Strategiczna Karta Wyników jest czymś więcej niż tylko zbiorem celów, inicjatyw oraz mierników finansowych i niefinansowych. Strategiczna Karta Wyników jest systemem, w którym niezwykle istotną rolę odgrywają związki przyczynowo-skutkowe (zob. [Campbell 2002, s. 15-16]) zawiązujące się pomiędzy poszczególnymi działaniami strategicz-

nymi i operacyjnymi w czterech perspektywach (zob. rys. 3), zob. [Kaplan, Norton 2001]:

- perspektywie rozwoju, w której identyfikowany jest potencjał konieczny do wprowadzenia zmian i realizacji celów zawartych w perspektywie klienta i procesów,
- perspektywie procesów wewnętrznych, w której identyfikowane są wewnętrzne procesy kluczowe z punktu widzenia realizacji strategii i budowania przewagi konkurencyjnej;
- perspektywie klienta, w której identyfikowane są docelowe segmenty rynku, w obrębie których przedsiębiorstwo zamierza konkurować, oraz wskaźniki efektywności z nimi powiązane;
- perspektywie finansów, w której określone są ekonomiczne konsekwencje działań podejmowanych przez przedsiębiorstwo realizujące określoną wizję i strategię.

Misja i strategia organizacji przekładana jest zatem na cele i mierniki pogrupowane w wymienionych czterech perspektywach. Strukturę omawianego narzędzia charakteryzuje logika przechodzenia od „góry” do „dołu”, na coraz niższe szczeble, od pożądanych rezultatów finansowych i rezultatów dotyczących klienta do procesów wewnętrznych i perspektywy rozwoju, będących czynnikami stymulującymi zmianę. W systemie Strategicznej Karty Wyników każda z perspektyw ma taki sam priorytet. Charakterystyczna dla Strategicznej Karty Wyników struktura, w której poszczególne perspektywy ułożone są od zlokalizowanej na dole perspektywy rozwoju, przez perspektywę procesów i perspektywę klienta, aż do perspektywy finansów, odzwierciedla zatem nie hierarchię ważności, ale logikę kreowania wartości. W przypadku instytucji administracji samorządowej, organizacji nienastawionych zatem na kreowanie wyniku finansowego, model kształtowania wartości dla organizacji różni się od klasycznego modelu. Perspektywy rozwoju i procesów są umiejscowione podobnie jak w modelu klasycznym, natomiast perspektywy finansów i klienta znajdują się na tym samym poziomie. Taka konstrukcja oznacza, iż punktem wyjścia w kreowaniu wartości organizacji jest zawsze rozwój wewnętrzny. Prawidłowa realizacja funkcji rozwoju skutkuje doskonałością w procesach. Organizacja, która będzie miała prawidłowo ukształtowane procesy, będzie „troszczyła się o klienta”. Podczas gdy w klasycznym modelu satysfakcja klienta przekłada się na wyniki finansowe, w modelu przeznaczonym dla instytucji wynik finansowy nie jest kluczowym czynnikiem sukcesu. W przypadku tego typu organizacji, z jednej strony, chodzi o satysfakcję klienta, z drugiej zaś, o optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów finansowych. Niekorzystne zmiany w którejkolwiek z perspektyw wpłyną negatywnie na zrównoważony rozwój całej organizacji.



Rys. 3. Perspektywy Strategicznej Karty Wyników

Źródło: opracowanie własne.

7. Metoda rozwoju instytucjonalnego (PRI)

Metoda rozwoju instytucjonalnego opracowana została przez Konsorcjum Canadian Urban Institute i Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach Programu rozwoju instytucjonalnego (PRI), u którego podstaw legło przekonanie, że kluczowym czynnikiem sukcesu w rozwoju obszarów wiejskich jest sprawna i efektywna administracja samorządowa [Mazur (red.) 2004, s. 9]. W związku ze zmieniającymi się realiami w systemie prawnym, nowymi wyzwaniami stojącymi przed samorządami oraz zmianą sposobu funkcjonowania samorządów metoda ta została zaktualizowana w ramach projektu „Podnoszenie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców przez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”, przy czym cel metody PRI, jakim jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej, pozostał bez zmian.

Metoda PRI opiera się na przekonaniu, że jednym z kluczowych czynników wspierających rozwój wspólnot samorządowych jest sprawna i efektywna administracja samorządowa. To właśnie dzięki niej samorządy mogą realizować zadania na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców oraz rozwoju lokalnego. Zatem konieczne staje się podniesienie ich potencjału instytucjonalnego. Przez pojęcie po-

tencjału instytucjonalnego rozumie się odpowiednie struktury organizacyjne i decyzyjne, kompetentnych i sprawnych urzędników, właściwe procedury działania, mechanizmy zapewniające właściwe wykorzystanie zasobów oraz wykorzystanie zasady partnerstwa i udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi [Zawicki, Mazur (red.) 2003, s. 10; Bober (red.) 2011, s. 8] (czyli metoda jest zgodna z zasadą doskonalenia na poziomie: struktur, procesów, stanowisk pracy oraz relacji z klientem).

Omawiana metoda w swoich założeniach ma umożliwić kierownictwu jednostki samorządowej i pracownikom administracji samodzielne doskonalenie metod zarządzania JST [Skupińska 2009].

Metoda opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, które obejmują:

- diagnozę poziomu rozwoju – prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej jednostki samorządowej,
- projektowanie zmian instytucjonalnych przez identyfikację oraz planowanie działań usprawniających funkcjonowanie jednostki oraz świadczonych usług,
- wdrażanie zmian przez wprowadzenie „narzędzi rozwoju instytucjonalnego”,
- monitorowanie i ocenę efektów – działania te zamykają pewien logiczny cykl przez określenie dalszych działań doskonalących.

Rysunek 4 przedstawia procedurę działań stanowiących podstawę metody rozwoju instytucjonalnego.

Zgodnie z założeniami zakresem przedmiotowym metody rozwoju instytucjonalnego objętych jest pięć obszarów zarządzania: przywództwo i strategia, zarządzanie zasobami i procesami, zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji, partnerstwo, zarządzanie usługami publicznymi.

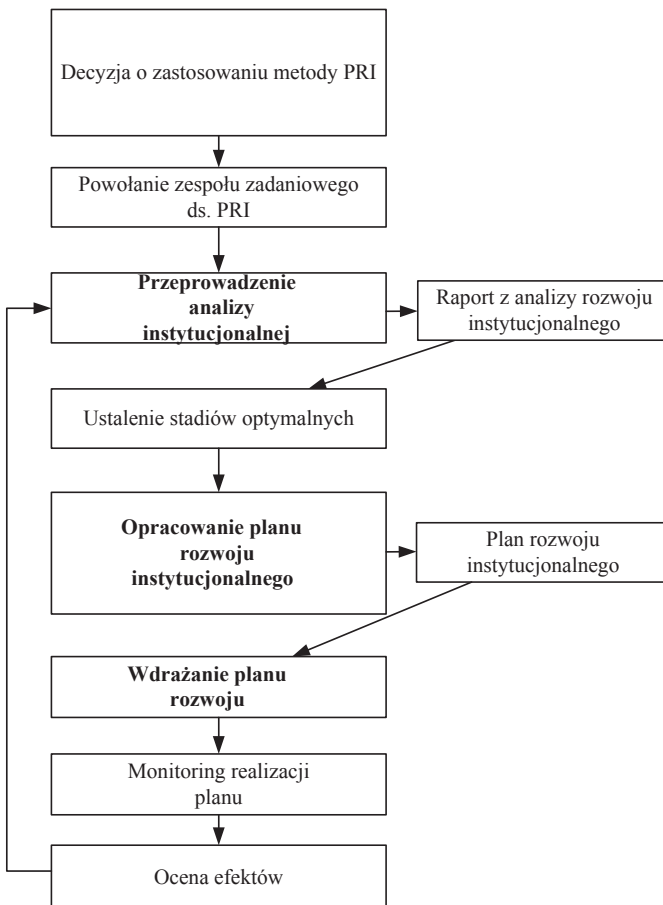
Składowe PRI identyfikowane są na trzech poziomach, wynikających z faz wdrażania zmian:

- 1) analiza rozwoju instytucjonalnego,
- 2) projektowanie usprawnień,
- 3) wdrażanie usprawnień.

8. System Analiz Samorządowych (SAS)

System monitorowania lokalnych usług publicznych (SAS) jest pionierskim w Polsce przedsięwzięciem, którego celem jest poprawa jakości usług świadczonych na lokalnym szczeblu samorządowym. System monitorowania lokalnych usług publicznych powstał z inicjatywy Związku Miast Polskich i jest budowany etapami od roku 1997, początkowo dzięki wsparciu USAID (*United States Agency for International Development*), a następnie przez kilka lat ze środków własnych Związku Miast Polskich oraz od 2007 ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Do dziś jest to jedyny tak kompleksowy system monitoringu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce [Kobylińska 2010, s. 48].

System monitoringu usług funkcjonuje na podstawie danych, pozyskiwanych z gmin i powiatów drogą ankietową. W praktyce jest to oprogramowanie służące



Rys. 4. Metoda planowania rozwoju instytucjonalnego

Źródło: [Bober (red.) 2011, s. 9].

przedstawicielom miast, gmin i powiatów jako baza wiedzy o uwarunkowaniach i wynikach realizacji zadań. SAS jest zatem swoistą metodą benchmarkingową. SAS uzupełnia statystykę publiczną dzięki zebraniu i opracowaniu nowych danych oraz możliwości samodzielnej analizy danych przez uczestników systemu, jak również przez prezentację corocznych raportów podsumowujących stan i tendencję zmian w każdej z badanych dziedzin.

W metodzie SAS porównania dokonywane są w zakresie parametrów odnoszących się do zakresu usług publicznych oraz stanu rozwoju JST w obszarze zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców. Gromadzone dane dotyczą następujących sektorów: kultury, pomocy społecznej, edukacji, dróg lokalnych i transportu publicznego, gospodarki mieszkaniowej, gospodarki komunalnej.

Dzięki środkom pochodzącym z Norweskiego Mechanizmu Finansowego metoda SAS została poszerzona o analizy przekrojowe dwóch grup danych, które nie stanowią konkretnych usług, ale w istotny sposób wpływają na uwarunkowania i procesy zarządzania sprawami lokalnymi. Są to: demografia (w tym: struktura ludnościowa i jej zmiany, migracje) oraz finanse lokalne. Na podstawie tych danych można budować wskaźniki ważne zarówno dla oceny efektów zarządzania, jak i prognozowania rozwoju na przyszłość. W każdej z tych dziedzin gmina ma możliwość porównania się do adekwatnej grupy na terenie kraju, które mają podobny charakter pod względem warunków realizacji zadań, liczby ludności czy dochodów na 1 mieszkańca. Dane do tych analiz pochodzą z Banku Danych Regionalnych GUS i z Ministerstwa Finansów [System Analiz Samorządowych (SAS)].

9. Podsumowanie

Dokonując podziału przedstawionych w artykule wybranych metod i koncepcji zarządzania, związanych z zastosowaniem dobrych praktyk w urzędach administracji publicznej, wskazać można na kilka kategorii. Z jednej strony – uniwersalne koncepcje i metody zarządzania, które z powodzeniem mogą być stosowane zarówno w biznesie, jak i po niewielkich modyfikacjach (lub też bez nich) w administracji publicznej, a z drugiej – koncepcje i metody dedykowane wyłącznie podmiotom administracji publicznej (np. CAF czy rodzimy PRI i SAS). Różny jest również zasięg wpływu omawianych koncepcji i metod zarządzania na sposób funkcjonowania systemu zarządzania urzędem administracji. W przypadku metod benchmarkingowych oraz metod samooceny – SAS, CAF czy też PRI, ich zastosowanie (przynajmniej na etapie dokonywania realizacji oceny i dokonywania porównań) nie wpływa na przekształcenia systemu zarządzania. W początkowej fazie implementacji konieczne do poniesienia koszty oraz zasięg ingerencji nie są wysokie. Dopiero analiza i wnioski wynikające z przeprowadzonej samooceny oraz porównań z innymi podmiotami prowadzić mogą do opracowania planu doskonalenia systemu zarządzania urzędem administracji. Dobrą praktyką w tym obszarze wydaje się wcześniejsze zastosowanie metod oceny, stanowiące punkt wyjścia do wprowadzenia zmian w obrębie systemu zarządzania z wykorzystaniem bardziej zaawansowanych koncepcji i metod, takich jak choćby TQM, ISO czy SKW.

Każde wdrożenie nowej koncepcji czy metody zarządzania w urzędzie administracji publicznej wymaga holistycznego podejścia do analizy sposobu funkcjonowania organizacji. Osoby odpowiedzialne za przekształcenia muszą mieć świadomość istniejących zależności pomiędzy poszczególnymi składowymi systemu zarządzania podmiotem administracji publicznej. Pamiętać również należy, iż zastosowanie dowolnej dobrej praktyki nie stanowi gwarancji sukcesu, lecz sukces uzależniony jest od wielu czynników sytuacyjnych. Jednym z takich czynników jest wielkość organizacji, przekładająca się na większą popularność zastosowania niektórych metod

(na przykład Strategicznej Karty Wyników) wśród większych urzędów, a przypadku administracji samorządowej głównie wśród urzędów miejskich.

W odniesieniu do niektórych metod wielkość nie stanowi krytycznej determinanty zastosowania. Tylko do 2008 roku ponad 200 urzędów administracji samorządowej wdrożyło systemy zarządzania jakością według normy ISO 9001. Popularność normy ISO jest konsekwencją wyjścia naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy w obszarze doskonalenia i poprawy obsługi klienta oraz umożliwienia uporządkowania i wdrożenia określonych metod zarządzania w urzędach. Niewątpliwą zaletą ISO jest zapewnienie zestawu konkretnych narzędzi zarządczych wpływających na standaryzację oraz zapewnienie odpowiedniej jakości oferowanych usług publicznych.

Analizując popularność zastosowania omawianych rozwiązań, należy podkreślić dużą popularność metody CAF w Polsce, znacznie przekraczającą popularność rodzimej metody PRI⁴. Już w 2011 roku Polska zajmowała trzecie miejsce w Europie (po Włoszech i Belgii) pod względem liczby zarejestrowanych użytkowników CAF. W bazie danych Centrum Zasobów CAF Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej zarejestrowanych było aż 279 organizacji publicznych z Polski [Matla 2011, s. 18].

Reasumując, należy pozytywnie ocenić wzrost zainteresowania podmiotów urzędów administracji publicznej wprowadzaniem zaawansowanych narzędzi zarządczych. Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić konieczność uwzględnienia sytuacyjnych aspektów wdrożenia określonych metod czy też koncepcji zarządzania.

Literatura

- Bober J. (red.), 2011, *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Campbell D., 2002, *Putting strategy hypotheses to the test with cause-and-effect analysis*, Balanced Scorecard, Balanced Scorecard, vol. 4, no 5, September-October.
- Cyfert Sz., Krzakiewicz K., 2003, *Strategiczna Karta Wyników jako narzędzie dostosowania przedsiębiorstwa do warunków gospodarki rynkowej*, [w:] *Dostosowanie polskich przedsiębiorstw i instytucji do wymogów gospodarki rynkowej. Zarządzanie zasobami*, R. Rutka (red.), Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Hamrol A., Mantura W., 2004, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
<http://efqm.malin.pl/index.php/efqm/czlonkowie-efqm>.
http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=41.
- Kacała J., Wierzbic A., 2015, *Od systemów znormalizowanych do doskonałości biznesowej*, Management Forum, nr 4.
- Kaplan R., Norton D., 2000, *Celebrating Best Practices in Strategy-Focused Management*, Balanced Scorecard Special Hall of F.
- Kaplan R., Norton D., 2001, *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działania*, PWN, Warszawa.
- Kaplan R., Norton D., 2002, *Strategiczna Karta Wyników. Balanced scorecard. Praktyka*, CIM, Warszawa.

⁴ http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=41.

- Karaszewski R., 2005, *Zarządzanie jakością. Koncepcje, metody i narzędzia stosowane przez liderów światowego biznesu*, Dom Organizatora, Toruń.
- Kobylińska U., 2010, *Inicjatywy lokalne na rzecz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich Podlasia – formy wsparcia*, [w:] *Zarządzanie publiczne* 4 (12)/2010, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Konarzewska-Gubała E. (red.), 2006, *Zarządzanie przez jakość. Koncepcje, metody, studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Matla J., 2011, *Dobre praktyki zidentyfikowane podczas samooceny w ramach projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonania poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- Mazur S. (red.), 2004, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Opolski K., Modzelewski P., 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu.
- Rogała P., 2006, *Total Quality Management jako metoda zarządzania odpowiedzialnego społecznie*, [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, tom 9, nr 1.
- Skupińska R., 2009, *Program rozwoju instytucjonalnego. Analiza instytucjonalna*.
- Sokołowicz W., Srzednicki A., 2004, *ISO. System zarządzania jakością*, C.H. Beck, Warszawa.
- Steinbeck H., 1998, *Total Quality Management. Kompleksowe zarządzanie jakością*, Placet Agencja Wydawnicza, Warszawa.
- System Analiz Samorządowych (SAS), Fragment opracowania Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość, http://www.sas24.org/informacje/SAS_co_to_jest.pdf
- Urbaniak M., 2004, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Wierzbic A., 2002, *Norma ISO 9001:2000 – wyzwanie przyszłości dla firm*, [w:] *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* nr 923, Skalik J., Belz G., (red.), *Management Forum 2020*, Wrocław.
- Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie poprzez samoocenę*, 2008, KPRM, Warszawa.
- Zawicki M., Mazur S. (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003.