

Doświadczenia z budowy systemów zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 w samorządzie terytorialnym

<https://doi.org/10.33141/po.2004.11.09>

Przeгляд Organizacji, Nr 11 (778), 2004, ss. 38-40

www.przeглядorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Mariusz J. Ligarski

Wprowadzenie

Budowa systemów zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 rozpoczęła się w Polsce na początku lat 90. XX w. [1]. Pierwsze systemy zostały zbudowane w dużych organizacjach produkcyjnych. Wraz z upływem czasu systemy zarządzania jakością zaczęły wkraczać do średnich i małych organizacji, obejmując coraz szersze spektrum działalności. Mimo że pierwotna koncepcja norm ISO serii 9000 została opracowana z myślą o przedsiębiorstwach produkcyjnych, okazało się, że z powodzeniem można stosować te systemy w działalności usługowej. Kolejne nowelizacje rodziny norm ISO serii 9000 z roku 1994 i szczególnie z roku 2000 [2], której polskie wydanie ukazało się w 2001 roku [3], uogólniły wymagania, umożliwiając zastosowanie analizowanych norm w różnorodnej działalności usługowej.

Pierwszy w Polsce certyfikat systemu zarządzania jakością dla administracji publicznej przyznano w listopadzie 1999 roku dla Urzędu Miejskiego w Dzierżoniowie [4]. W początkowym okresie budowa systemu zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym napotykała poważne trudności. Problemem w tym czasie było określenie, co jest produktem urzędu oraz dostosowanie wymagań normy do specyfiki działalności urzędu. Stosunkowo szybko udało się te problemy rozwiązać i w ostatnim pięcioleciu duża grupa urzędów miejskich podjęła staranie o wdrożenie systemu jakości. W części urzędów proces ten zakończył się przyznaniem certyfikatu systemu jakości, część urzędów aktualnie wdraża system, natomiast pozostała część zatrzymała się na etapie początkowym, zwykle po tzw. audycie wstępnym zaniechano z różnych przyczyn dalszych prac. Nasuwa się pytanie o motywy budowy systemu zarządzania jakością w administracji samorządowej, czynniki warunkujące sukces podczas wdrażania systemu i korzyści, jakie urzędy upatrują za już certyfikowanych systemów. Szukając odpowiedzi na powyższe pytanie, autor pracy poddał analizie wyniki badań własnych przeprowadzonych w urzędach miejskich na południu i północy Polski w latach 2001–2004. Praca niniejsza stanowi podsumowanie badań w zakresie budowy systemów zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 w urzędach miejskich [4, 5]. Autor przedstawiając proces budowy systemu podjął próbę ukazania trudności i zagrożeń występujących na tym etapie oraz identyfikacji ich przyczyn.

Proces budowy systemu zarządzania jakością w urzędzie miejskim

Uslugi municypalne są specjalnym rodzajem usług i o potrzebie ich doskonalenia samorząd terytorialny zdawał sobie sprawę od dawna. Doświadczenia krajów zachodnich, szczególnie anglosaskich, wskazywały na możliwość wykorzystania systemu zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 w celu poprawy jakości świadczonych usług. Udział przedstawicieli samorządu w różnorodnych konferencjach i seminariach oraz ich kontakty z gospodarką sprawiły, że również w naszych warunkach sięgnięto do wymagań normy ISO 9001. Wśród motywów do budowy systemu jakości wymienianych przez samorządy najczęściej należy usprawnienie pracy urzędu, większe szanse na pozyskanie środków zewnętrznych i inwestorów oraz poprawa wizerunku władz lokalnych. W niektórych urzędach chciano skrócić czas realizacji usług oraz wyeliminować błędy i pomyłki. Przystępując jednak do głębszej analizy trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie, czy są to tylko hasła, czy kierownictwo urzędu jest w stanie określić wymierne cele, do jakich ma służyć budowany system. Co ciekawe, biorąc pod uwagę czynnik upływającego czasu motywy te prawie się nie zmieniają ani bardziej nie konkretyzują. Mimo nieco odmiennych metodyk wdrażania proces budowy systemu zarządzania jakością jest realizowany podobnie przez różne organizacje doradcze.

Proces budowy systemu rozpoczyna się od podjęcia decyzji przez kierownictwo urzędu o wdrażaniu systemu. Jest to ważny moment, w którym kierownictwo powinno odpowiedzieć sobie na pytanie, po co chce budować system i czego oczekuje po systemie. Urzędy korzystają z pomocy organizacji doradczych i niezmiernie istotnym zagadnieniem jest wybranie odpowiedniej firmy, która będzie pomagała wdrażać system. Firma ta musi posiadać odpowiednie przygotowanie i doświadczenie, jej konsultanci muszą chcieć zaangażować się w proces budowy, muszą umieć umotywić i przekonać do systemu osoby, z którymi będą współpracować. Na tym etapie popełnia się niestety błędy – wybierając przypadkową organizację, najtańszą organizację lub co gorsza organizację, która obiecuje, że wdroży system korzystając w dużej mierze z dokumentacji opracowanej dla innych organizacji. Nie da się wdrożyć dobrze działającego systemu bez zaangażowania zarówno ze strony organizacji samorządowej, jak i ze strony firmy doradczej. Nie da się opracować dobrego systemu bazując na dokumentacji z innych or-

ganizacji. Z drugiej jednak strony nawet najlepsza organizacja doradcza sama nie będzie w stanie zbudować dobrego systemu jakości bez zaangażowania kierownictwa urzędu. Proces budowy systemu zarządzania jakością w administracji samorządowej trwa zwykle od 12 do 18 miesięcy – jest to więc poważne wyzwanie dla urzędu. Z tego względu od zaangażowania najwyższego kierownictwa, jego determinacji i wspierania procesu budowy zależy sukces całego przedsięwzięcia. Na początku budowy systemu przeprowadza się zwykle audyt wstępny – analizę stanu zastanego w organizacji. Dobry system nie jest rewolucją w urzędzie, lecz pewną ewolucyjną zmianą realizowaną w różnych płaszczyznach opierającą się na pewnym fundamencie. Fundamentem tym są regulacje prawne, kodeks postępowania administracyjnego i dobre praktyki realizowane w urzędzie. Po określeniu stanu początkowego firmy doradcze przechodzą do etapu szkoleń. Jest to jeden z najważniejszych etapów budowy systemu i od jego właściwej realizacji zależy powodzenie dalszych etapów. Zwykle organizacje doradcze proponują kilka rodzajów szkoleń – szkolenia dla najwyższego kierownictwa, dla zespołu, który będzie budował system, dla kierownictwa średniego szczebla, dla audytorów wewnętrznych i wreszcie dla szeregowych pracowników. Szkolenia mają przygotować wszystkich pracowników zaangażowanych w proces budowy systemu, mają przede wszystkim wpłynąć na ich pozytywne nastawienie do systemu, mają przekonać poszczególne grupy ludzkie do celowości zmian, które będą realizować.

Pierwszym zwykle realizowanym szkoleniem jest szkolenie dla najwyższego kierownictwa. Szkolenie to powinno dostarczyć niezbędnej wiedzy o systemie oraz uświadomić kierownikowi urzędu, jakie korzyści można uzyskać z dobrze wdrożonego i funkcjonującego systemu. Wynikiem tego szkolenia powinna być dobrze opracowana polityka jakości, w której najwyższe kierownictwo sformułuje strategię dotyczącą jakości dla urzędu. Na tym etapie niestety popełnia się błędy, firma doradcza dostarcza na prośbę kierownictwa gotową politykę jakości z innej organizacji lub samodzielnie, bez udziału kierownictwa urzędu i jego konsultacji, tworzy tę politykę. Trudno wyobrazić sobie, że polityka z innej organizacji lub materiał opracowany w pośpiechu przez konsultanta może pełnić funkcję strategii dla urzędu.

Drugim szkoleniem, które zwykle realizują firmy doradcze, jest szkolenie dla zespołu pracowników urzędu, który będzie budował system. Ważne jest, aby w tym zespole znaleźli się odpowiedni ludzie – przedstawiciele najważniejszych obszarów w urzędzie, ludzie, którzy są w stanie zrozumieć funkcjonowanie urzędu jako całości i funkcjonowanie poszczególnych obszarów w tym urzędzie. Od właściwego doboru tego zespołu zależy bardzo wiele i tu najwyższe kierownictwo powinno wyznaczyć najlepszych pracowników w urzędzie, którzy będą mogli pracować w zespole dla dobra całego urzędu i dobra obszarów, które reprezentują. Niestety, w urzędach często ma miejsce rywalizacja między poszczególnymi obszarami, każdy z obszarów chce wykazać swoją wyższość. Zadaniem zespołu wdrożeniowego jest łagodzenie konfliktów i szukanie kompromisów, najlepszych rozwiązań zarówno dla całości, jak i poszczególnych obszarów. Zespół wdrożeniowy powinien mieć swego lidera, lider ten będzie w przyszłości tzw. pełnomocnikiem ds. jakości, czyli osobą odpowiedzialną za funkcjonowanie całego systemu.

Kolejnym z realizowanych szkoleń jest szkolenie dla kierownictwa średniego szczebla – jest to również ważne szkolenie, gdyż szkolimy pewien zaczątek systemu z różnych komórek organizacji. Jeśli uda się przekonać śred-

nie kierownictwo do systemu, mamy wówczas sprzymierzeńców na etapie budowy; mamy osoby, które będą krzewiły idee jakości w podległych sobie komórkach organizacyjnych. Jeśli natomiast szkolenie to zostanie źle przeprowadzone, to mamy zwykle zaciekle wrogów systemu, których opór może skutecznie blokować wdrażanie systemu. Kolejnym rodzajem szkoleń, nie uwzględnianym o zgrozo w ofercie niektórych firm doradczych, jest szkolenie dla szeregowych pracowników. Trudno mówić o systemie jakości i nowym podejściu do klienta, kiedy urzędnik stykający się bezpośrednio z klientem o niczym nowym nie słyszał.

Kierownictwo urzędów powinno zadbać, aby wszyscy pracownicy urzędu zostali odpowiednio przeszkoleni i to najlepiej przez dobrych konsultantów lub w ostateczności przez kompetentnego pracownika urzędu. Badania przeprowadzone w urzędach wykazały, że udział w szkoleniach deklaruje od 38% do 81% pracowników. W związku z nieodpowiednim przygotowaniem pracowników często identyfikowaną trudnością na etapie budowy jest opór ludzki. Opór ludzki stanowi naturalną reakcją na źle przygotowaną zmianę, jaką w tym przypadku jest budowa systemu jakości. Źródłem tego oporu należy upatrywać w braku motywacji, niezrealizowanych szkoleniach lub niewłaściwie przeprowadzonych szkoleniach. Szkolenia powinny przede wszystkim wpłynąć na zmianę nastawienia do systemu, przekonać ludzi o jego celowości i korzyściach dla nich z niego płynących. Jeżeli duże grupy pracowników nie uczestniczą w żadnych szkoleniach, to trudno oczekiwać, że będą pozytywnie nastawione do systemu. Można zauważyć prawidłowość, że czym mniejszy procent przeszkolonych pracowników, tym większy procent niechętnych do systemu, którzy uważają, że wdrożenie systemu było zbędne.

Ostatnim ze szkoleń, które zwykle przeprowadzone jest w późniejszym okresie, jest szkolenie dla audytorów wewnętrznych. Audytorzy wewnętrzni to osoby, które mają w niezależny, bezstronny sposób badać funkcjonowanie systemu, wykrywać nieprawidłowości i szukać możliwości rozwojowych. Audytorami wewnętrznymi powinny zostać starannie wyselekcjonowane osoby, które poza wiedzą w zakresie systemu powinny posiadać odpowiednie cechy psychofizyczne. Od właściwego doboru audytorów wewnętrznych i ich przygotowania zależą sens i jakość prowadzonych cyklicznie audytów jakości.

Kolejnym etapem w budowie systemu jest opracowanie dokumentacji systemowej. Normy ISO serii 9000 wymagają stworzenia księgi jakości i pewnej liczby procedur. Nowelizacja tychże norm z 2000 roku znacznie odchudziła liczbę wymaganych przez system dokumentów. W aktualnie obowiązującym ujęciu procesowym to urząd określa, jakie procesy w nim zachodzą, jakie procedury i ewentualnie instrukcje są niezbędne do funkcjonowania urzędu. Etap tworzenia dokumentacji jest najdłuższym etapem w budowie systemu oraz etapem, z którym wiążą się największe trudności. Źródłem tych trudności należy upatrywać w złym wyborze organizacji doradczej, niewłaściwym przygotowaniu zespołu budującego system. Jest to trudny etap, który wymaga dużej pracy intelektualnej zespołu wdrażającego z konsultantem zewnętrznym. Chodzi o opracowanie dokumentacji, która będzie przyjazna dla organizacji i która będzie systematyzować poszczególne działania. Dobrą dokumentacją nie będzie dokumentacja zbyt rozbudowana i tutaj uwidoczni się rola konsultanta, jego doświadczenie i zdolność dostosowania systemu do specyfiki danego urzędu. Na tym etapie popełnia się niestety również dużo błędów. Tworzy się bardzo rozbudowaną dokumentację, której w zasadzie

nikt nie jest w stanie objąć, nie mówiąc już o jej nadzorowaniu, rozwijaniu i upraszczaniu. Drugim błędem jest próba dostosowania do urzędu dokumentacji z innej organizacji. Wtedy zwykle dochodzi do sytuacji, że dokumentacja funkcjonuje sobie, a życie w urzędzie sobie – brak związku między działaniami w urzędzie a dokumentacją. Aby ustrzec się popełnianych błędów, trzeba duże zaangażowanie ze strony urzędu i doradcy, odpowiedniej ilości czasu na opracowanie koncepcji dokumentacji, dialogu i kompromisu między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi i zwykłego zdrowego rozsądku.

Na etapie opracowania dokumentacji rozpoczyna się wdrażanie dokumentacji w życie i wdrażanie samego systemu. Jest to ważny okres, w którym to, co udokumentowano, zaczyna żyć w praktyce. Zwykle na tym etapie konieczne są korekty, testowanie opracowanych rozwiązań i to mając cały czas na względzie, że to system jest dla organizacji, a nie odwrotnie. Po wdrożeniu systemu rozpoczynają się audyty wewnętrzne. Dobrze przeprowadzane audyty wewnętrzne dostarczają bezcennych informacji o funkcjonowaniu systemu i postrzeganiu go przez pracowników. Wykryte podczas audytów niezgodności i uchybienia są naturalną częścią audytu, które usuwa się podczas działań korygujących i zapobiegawczych. Ważne jest, aby niezgodności dotyczyły problemu, a nie osoby; aby ludzie nie traktowali audytu jako narzędzia do szukania winnych.

Po skończeniu cyklu audytów, który powinien objąć wszystkie komórki organizacyjne, jest przeprowadzany przegląd zarządzania. Jest to rodzaj narady, w którym uczestniczy najwyższe kierownictwo urzędu i jest analizowany cały system jakości funkcjonujący w organizacji. Kolejnym etapem jest wybór jednostki certyfikującej. Chodzi tutaj o znalezienie dla urzędu jednostki certyfikującej, która poza przyznaniem certyfikatu zgodności z normą ISO 9001 będzie współpracować z urzędem w rozwoju systemu i nad jego coraz lepszym dostosowaniem do specyfiki jego działalności. Przed właściwym audytem certyfikacyjnym firmy doradcze przeprowadzają tzw. audyt przedcertyfikacyjny (próbny), podczas którego bada się stopień wdrożenia systemu i jego gotowość do certyfikacji. Audyt certyfikacyjny obejmuje badanie systemu na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001 przez audytorów firmy certyfikującej, w wyniku którego urząd otrzymuje certyfikat jakości ważny przez okres trzech lat. W okresie ważności certyfikatu jednostka certyfikująca przeprowadza tzw. audyty kontrolne (sprawdzające), w czasie których bada się funkcjonowanie i działania podjęte dla rozwoju systemu.

Podsumowanie

Budowa systemu zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 w urzędach miejskich bezwzględnie wpłynęła na zmiany pro jakościowe w tych urzędach. Rozpoczął się proces przebudowy świadomości pracowników oraz lepszego dostosowania się do potrzeb klienta. Jednak zakres i głębokość tych zmian jest różny w różnych urzędach, uzależniony od sposobu budowy systemu oraz zaangażowania w ten proces. Udało się zrobić najwięcej tam, gdzie jasno określono cele budowanego systemu, gdzie wybrano organizację doradczą, która rzeczywiście pomagała tworzyć system dla organizacji; gdzie najwyższe kierownictwo mocno zaangażowało się w proces budowy, tworząc odpowiednie warunki dla powstającego systemu.

Ważną rolę w budowie systemu odegrał proces zmiany mentalności pracowników. Najlepiej temu procesowi służyły dobrze przeprowadzone szkolenia, w których sta-

rano się wpłynąć na pozytywną zmianę nastawienia do systemu. Dużą trudność dla urzędów stanowiło opracowanie dokumentacji systemu i, co ciekawe, pojawienie się kolejnej edycji norm ISO serii 9000 z 2000 roku nie wpłynęło znacząco na poprawę sytuacji w tym zakresie. Niektóre urzędy popełniły dużo błędów na etapie budowy systemu i w związku z tym zmiany, które w nich zaszły, były stosunkowo powierzchowne. Do najczęściej popełnianych błędów trzeba zaliczyć niewystarczające zaangażowanie najwyższego kierownictwa, zły wybór firmy doradczej, błędy na etapie szkoleń i tworzenia dokumentacji. Od liczby oraz wagi poszczególnych błędów zależy, w jaki sposób będzie funkcjonował już gotowy system zarządzania jakością. Błędy popełnione na etapie budowy są trudne do usunięcia w późniejszym czasie i dlatego często determinują one funkcjonowanie systemu. Mimo tych niekorzystnych zjawisk trzeba jednak stwierdzić, że systemy zarządzania jakością przyniosły urzędom wymierne korzyści. Do najczęściej wymienianych należy zaliczyć jednoznaczne określenie odpowiedzialności i uprawnień poszczególnych pracowników, uporządkowanie procesów zachodzących w urzędzie oraz podniesienie prestiżu urzędu i jego wiarygodności. Niektóre urzędy twierdzą, że wdrożenie systemu wpłynęło na poprawę komunikacji wewnętrznej, skrócenie czasu realizacji spraw, zmniejszenie liczby skarg i reklamacji. Analizując korzyści upatrywane z systemu można zauważyć prawidłowość, że im lepiej zrealizowany proces budowy, tym więcej korzyści zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych dla urzędu. Budowa systemu zarządzania jakością jest bardzo ważnym, ale nie ostatnim etapem w drodze do jakości. Po uzyskaniu certyfikatu system powinien być rozwijany i doskonalony, czego zresztą wymagają normy ISO serii 9000.

Kolejnym wymiernym etapem w drodze do jakości są nagrody jakości – w polskich warunkach regionalne nagrody jakości i Polska Nagroda Jakości. System zarządzania jakością jest dynamicznym systemem, który powinien być permanentnie rozwijany, umożliwiając organizacji ciągłe podnoszenie standardu świadczonych usług. Doskonalenie jest w zasadzie niekończącym się procesem, który rozpoczął się na etapie budowy systemu zarządzania jakością, dlatego niezmiernie ważny jest właściwie zrealizowany proces budowy systemu. Biorąc pod uwagę, że wzrasta świadomość samorządów w zakresie oczekiwań w stosunku do systemu jakości oraz zwiększa się doświadczenie firm doradczych w administracji samorządowej, można oczekiwać, że kolejne systemy będą lepiej budowane, przyniosą więcej korzyści dla swoich użytkowników i będą mogły skuteczniej się rozwijać.

dr inż. Mariusz J. Ligarski

Katedra Zarządzania Jakością Procesów i Produktów
Wydział Organizacji i Zarządzania
Politechnika Śląska

BIBLIOGRAFIA

- [1] LIGARSKI M.J., *Normy ISO serii 9000 w polskich organizacjach – historia, perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Organizacja i Zarządzanie”, z. 12, Gliwice 2002, s. 153–159.
- [2] ISO 9001:2000, ISO 9000:2000, ISO 9004:2000.
- [3] PN-EN ISO 9001:2001, PN-EN ISO 9000:2001, PN-EN ISO 9004:2001.
- [4] LIGARSKI M.J., KITA M., *Proces wdrażania systemu zapewnienia jakości w Urzędzie Miejskim w Dzierżoniowie*, Mat. I Konferencji Naukowej Zintegrowane systemy zarządzania – jakość, środowisko, technologia, bezpieczeństwo, Zabrze–Szczyrk 2000, s. 191–194.
- [5] LIGARSKI M.J., MOLENDĄ M., *Czynniki wpływające na powodzenie procesu wdrażania systemów zarządzania jakością w urzędach miejskich*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Organizacja i Zarządzanie”, z. 12, Gliwice 2002, s. 55–66.