

Józef Fraś

ZINTEGROWANY SYSTEM ZARZĄDZANIA ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Wstęp

W sferze zarządzania administracją publiczną, w tym w szczególności zarządzania jakością, obserwuje się tendencje do wzrostu roli systemowego podejścia do zagadnień jakości oraz budowy na bazie systemów zarządzania jakością zintegrowanych systemów zarządzania. Coraz więcej instytucji administracji publicznych stara się wdrożyć systemy zarządzania jakością jako podstawowe w dalszych procesach integracyjnych, obejmujące zagadnienia odpowiadające specyfice danej instytucji i sektora, w którym działają te instytucje, często opierają się również na szczegółowych aktach prawnych i normatywnych. Instytucje administracji publicznej starają się też wdrażać i certyfikować inne systemy zarządzania. Początkowo systemowe podejście do zagadnień jakości opierało się na normach ISO serii 9000. Coraz częściej jednak jest to system szerszy, obejmujący także inne sfery zarządzania, w tym zwłaszcza zarządzanie wiedzą i etyką. Mówi się więc o zintegrowanych systemach zarządzania w administracji publicznej, także tej na szczeblu lokalnym (gminnym).

1. Jakość i zarządzanie jakością

Według normy ISO 9000:2000, jakość to stopień, w jakim zespół inherentnych (tj. istniejących samych w sobie) właściwości spełnia wymagania, czyli w jaki sposób istniejące cechy produktu spełniają uznane za zwyczajowe lub przewidywane

potrzeby i oczekiwania klienta¹. Można powiedzieć, że jakość jest spełnieniem wymagań klienta i nadrzędnym środkiem do realizacji celów każdej organizacji².

Zarządzenie jakością jest metodą zarządzania opartą na zaangażowaniu i współdziałaniu wszystkich pracowników, której głównym punktem zainteresowania jest jakość. Istotą zarządzania jakością jest zaspokojenie w jak najlepszy sposób potrzeb klientów, co osiąga się przez zapobieganie błędom na etapie projektowania, produkcji i sprzedaży. Ponieważ wymagania i oczekiwania klientów ciągle się zmieniają, także instytucje administracji publicznej powinny się doskonalić nieustannie.

Pojęcie jakość odnosi się w zasadzie do każdej działalności ludzkiej, która w różny sposób wpływa na jakość naszego życia. Można wyróżnić następujące aspekty jakości:

- jakość produktów (wyrobów i usług),
- jakość środowiska,
- jakość stanowisk pracy pod względem bezpieczeństwa i higieny pracy,
- jakość zarządzania wiedzą,
- jakość procesów etycznych w kulturze organizacji.

Osiągnięcie satysfakcjonującego poziomu w każdym z tych aspektów wymaga spełnienia zasad, które są ujmowane w systemy norm (np. ISO 9000:2000, ISO 14001:1996, OHSAS 18001).

Korzyści z wdrożenia w administracji publicznej systemów jakości ISO 9000 i pokrewnych są następujące:

- poprawa jakości usług w administracji publicznej,
- dostosowanie samorządu do procesów integracji europejskiej,
- skuteczna ochrona interesu publicznego i zbiorowości lokalnej przed nadużyciami,
- odbudowa zaufania społecznego do organów samorządu terytorialnego,
- rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego,
- tworzenie partnerskich relacji z klientami.

W usługach publicznych na całym świecie wdrażane są metody zarządzania oparte na jakości. Okazuje się, że wdrażając systemy zarządzania jakością, za pomocą takich samych środków finansowych można odnieść znacznie większe korzyści społeczne z dostarczanych usług. Obywatele otrzymują usługi publiczne o wy-

¹ M. Wiśniewska, *Normy ISO serii 9000:2000. Wymagania, analiza, wdrażanie*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 18.

² P. Białowas, *Przesłanki koncepcji kompleksowego zarządzania jakością*, w: *Zarządzanie jakością i środowiskiem*, red. T. Borys, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Jelenia Góra 2003, s. 58.

sokiej jakości, poprawiają się relacje między urzędnikiem a klientem, następuje zwrot w kierunku „dobrego zarządzania”. Zmiana struktury organizacyjnej wewnątrz instytucji publicznych (np. urzędów) powoduje lepszą atmosferę pracy, wzrost satysfakcji pracowników, co przekłada się na wzrost zadowolenia obywateli z dostarczanych usług. Zmiany w sposobie zarządzania wymuszają również poprawę komunikacji i lepszą dyfuzję wiedzy wewnątrz organizacji.

Z punktu widzenia administracji publicznej bodźcem do wdrażania systemu zarządzania jakością jest niewątpliwie konieczność dbałości o pozytywny wizerunek urzędu w otoczeniu i wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, która zależy od jakości, a dla inwestorów oznacza między innymi szybkość załatwiania spraw i dostęp do informacji. Wdrożenie systemu jakości może ułatwić stworzenie przejrzystej struktury organizacyjnej, w której jednoznacznie zostaną określone kompetencje i odpowiedzialność pracowników³.

Od poprawy jakości usług w administracji publicznej w dużej mierze zależy awans cywilizacyjny kraju, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wykorzystanie szans, jakie stwarza członkostwo w Unii Europejskiej.

2. Wiedza i zarządzanie wiedzą

Czynnikiem kreującym pracę twórczą jest wiedza, którą wykorzystuje się w procesie zarządzania. Podstawą twórczego myślenia, przenoszącego organizację, w tym instytucje publiczne, na wyższy szczebel funkcjonowania, staje się zarządzanie wiedzą, a myślenie twórcze oznacza rozbicie i zmianę struktury naszej wiedzy dotyczącej danego zjawiska w celu uzyskania nowego spojrzenia na jej istotę⁴.

Do skutecznego doskonalenia jakości konieczne są wiedza, określana jako uporządkowane odwzorowanie stanu rzeczywistości w umyśle człowieka, postawa twórczej pracy, kreowanie nowych rozwiązań i procesów. Człowiek jest odpowiedzialny, jeśli ma odpowiednią wiedzę, należy więc wydobyć tę wiedzę z ludzi. W warunkach nasilającej się konkurencji wiedza musi być ukierunkowana na doskonalenie kompleksowo rozumianej jakości, odnoszącej się zarówno do produktów, informacji, procesów i życia.

³ K. Opolski, *Dylematy wdrażania systemu jakości w administracji publicznej, Jakość w administracji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi, Łódź 2001, s. 138–141.

⁴ E. Skrzypek, *Zarządzanie wiedzą jako narzędzie doskonalenia jakości*, „Problemy Jakości” 1999, nr 8.

Wiedza jest sprawdzonym narzędziem efektywnego zarządzania, czynnikiem kreującym pracę twórczą, a zarządzanie wiedzą to podstawa twórczego myślenia⁵. Według Lundvalla i Johnsona, wiedza w organizacji obejmuje cztery zasadnicze aspekty: **wiedzieć co, wiedzieć dlaczego, wiedzieć jak i wiedzieć kto**. Rozwijanie kwalifikacji nie może polegać wyłącznie na okresowych akcjach szkoleniowych, lecz powinno stać się szczególnym rodzajem inwestycji prowadzonej w sposób ciągły i konsekwentny⁶.

Zarządzanie wiedzą to zintegrowany system działań, którego celem jest odpowiednie kształtowanie zasobów wiedzy, a głównymi elementami tej metody są:

- pozyskiwanie wiedzy z otoczenia,
- wykorzystywanie wiedzy w organizacji,
- szacowanie aktywów wiedzy w organizacji,
- utrzymywanie i rozwijanie aktywów wiedzy,
- sprzedaż wiedzy w formie nowych wyrobów, usług, technologii⁷.

Zarządzanie wiedzą ułatwia dostęp do jej źródeł, usprawniając wykonywaną pracę, wpływając przez to na jej jakość i efektywność oraz innowacyjność, tworzy atmosferę wzajemnego zaufania przez nawiązanie, utrzymanie i wzmacnianie trwałych więzi z pracownikami prowadzące do silnej identyfikacji pracowników z organizacją. Do korzyści zarządzania wiedzą należy także zaliczyć wzrost poczucia własnej wartości, kreatywność, poczucie przynależności do organizacji, zmianę kultury organizacyjnej ułatwiającej swobodny przepływ wiedzy, zdobywanie nowej wiedzy, co pozwala na elastyczne zorganizowanie i doskonalenie procesów pracy. Zarządzanie wiedzą można zdefiniować jako:

- a) ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji celów organizacji, w tym instytucji administracji publicznej (tworzenie, kodyfikacja i transfer wiedzy);
- b) zespół specyficznych działań i inicjatyw, które podejmują instytucje w celu zwiększenia ilości wiedzy organizacyjnej;
- c) zespół powtarzających się procesów konwersji wiedzy cichej i formalnej, czyli przystosowanie, uzewnętrznienie, uwewnętrznienie, łączenie;

⁵ P. Druckner, *Zarządzanie w czasach burzliwych*, Biblioteka Nowoczesności, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1995.

⁶ E. Kaspróvicz, *Dzielenie się wiedzą jako innowacja społeczna*, w: *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2003, s. 110.

⁷ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 35.

d) uczenie się od klientów, pozyskiwanie wiedzy od innych organizacji, osób, organizowanie i transfer wiedzy już zgromadzonej w organizacjach⁸.

We współczesnym świecie zarządzanie wiedzą zmierza do wypracowania metod i technik umożliwiających efektywny przebieg procesów tworzenia, gromadzenia i wykorzystywania wiedzy. Istota zarządzania wiedzą wskazuje na konieczność ciągłego uczenia się, a zarządzanie wiedzą polega na tworzeniu projektu jej wykorzystywania, przy czym cele takiego projektu są następujące:

- budowa bazy wiedzy,
- zwiększenie dostępu do wiedzy,
- wprowadzenie kultury wiedzy.

Zarządzanie wiedzą jest współcześnie traktowane jako piąta generacja zarządzania, którą poprzedzały:

- zarządzanie przez polecenia,
- zarządzanie przez wyniki,
- zarządzanie przez jakość (zasady wynikające z TQM).

Przewiduje się także, że następną generacją będzie zarządzanie przyszłością, stąd zarządzanie wiedzą, czyli tak zwana *knowledge management*, której istotą jest połączenie czynnika ludzkiego i osiągnięć technologii informatycznych lub zarządzania zasobami ludzkimi i zarządzania informacjami przy wsparciu technologii informatycznych.

3. Etyka i zarządzanie etyką

Etyka jest nauką o tym, co moralne, formułuje zasady moralnego postępowania, reguluje postawy ludzi wobec siebie nawzajem⁹. W zarządzaniu na ogół odwołuje się do etyki zawodowej, która stanowi zbiór norm i reguł obowiązujących przedstawicieli danej grupy zawodowej. Obejmuje ona między innymi etykę biznesu, będącą dziedziną zajmującą się etycznym wymiarem działalności gospodarczej, poszukującej odpowiedzi na pytanie, jak najlepiej rozwiązywać problemy wewnątrz i w otoczeniu organizacji? Dotyczy to także administracji publicznej. Etyczne zarządzanie (*management ethics*) jest definiowane jako opisowe i normatywne studium moralnej świadomości, sądenia, charakteru i postępowania w odniesieniu do

⁸ T. Davenport, L. Prusak: *Working knowledge: How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston 1998.

⁹ J. Fraś, *Zarządzanie jakością w instytucjach gospodarczych*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000, s. 153–158.

wszystkich poziomów równowagi między obszarami tworzącymi podstawę ustroju: gospodarką, polityką i społeczeństwem.

Normy moralne mające na celu dobro ogółu społeczeństwa są ważnym czynnikiem powrotu do stabilizacji. Do zalet etycznego zarządzania należy zaliczyć następujące:

- a) etyka zawodowa uszczegółowia ogólne normy etyczne, pomaga rozwiązywać problemy specyficzne dla danego zawodu;
- b) etyka zawodowa ułatwia dobór i kształtowanie odpowiednich zasobów ludzkich przez określenie wzorca pożądanego w konkretnym zawodzie;
- c) etyczne zarządzanie mobilizuje pracowników do zaangażowania swych „miękkich umiejętności”, takich jak lojalność, poświęcenie, uczciwość, kreatywność, współodpowiedzialność;
- d) sprawniejszy przepływ informacji, umożliwiający wczesne wykrywanie problemów, niewłaściwych zasad etycznych;
- e) etyczny wizerunek organizacji jest niezbędny w tworzeniu długotrwałego partnerstwa z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym.

Znaczenie etyki łatwiej zauważyć, gdy jej brakuje, czyli w sytuacji występowania zachowań nieetycznych, niemieszczących się w ogólnie przyjętych normach społecznych. Do zasadniczych barier we wdrażaniu etyki można zaliczyć:

- a) koszt szkoleń, wynajęcia ekspertów;
- b) brak bezpośrednich, mierzalnych skutków, poza kosztami i nowymi przepisami, często interpretowanymi jako ograniczenia swobody;
- c) koncentrowanie się na przestrzeganiu przepisów, zamiast na tworzeniu nowych wzorców zachowań, wpisanych w kulturę organizacji;
- d) trudność z konkretyzacją zaleceń, nadmierna ogólność lub szczegółowość prowadząca do zachowań nieetycznych w sferze nieobjętej przepisami;
- e) utrudniona identyfikacja zachowań etycznych, czyli wpływ etyki jest w przeważającej mierze niedostrzegany przez organizacje, nie ma więc efektu naśladownictwa;
- f) podstawą krytyki etyki zawodowej jest przeświadczenie, że ma ona relatywny charakter, jest przejawem kryzysu moralności indywidualnej.

Znaczenie etyki jest nie tyle niedostrzegane, ile wręcz lekceważone. Ważniejsze są bowiem – jak potocznie się rozumuje – finanse, plany strategiczne czy infrastruktura. Tworząc systemy jakości, najprościej jest także skupić się wyłącznie na normach technicznych i pominąć normy moralne. Nie ma dziś jeszcze zbyt dużej świadomości, jaki wpływ wywiera etyka na efekt pracy.

4. Zintegrowany system zarządzania w administracji publicznej

Zmieniające się warunki otoczenia, postępująca globalizacja gospodarki światowej, zmiany technologiczne i rozwój technologii informacyjnych wpłynęły na rozwój systemowego podejścia do problematyki zarządzania obejmującej różne sfery działalności organizacji. Wprowadzenie systemowych rozwiązań w poszczególnych obszarach zarządzania organizacją jest konieczne, ponieważ przynosi pozytywne rezultaty. Pozwalają one osiągnąć integrację ze standardami Unii Europejskiej, zapewniają unifikację wymagań, poprawiają organizację i systematyzują podejmowanie działań dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Jest to droga prowadząca do integracji systemów zarządzania jakością, środowiskiem, bezpieczeństwem, finansami, personelem, wiedzą, etyką, logistyką i wielu innych w jeden komplementarny system, czyli w zintegrowany system zarządzania.

Głównym celem integracji systemów zarządzania jest wzrost sprawności i efektywności zarządzania administracją publiczną. Integracja systemów zarządzania wskazuje na wzajemne uzupełnianie się, dopełnianie. Systemy zarządzania tworzą razem nową wartość, które często w wyniku działania efektu synergii mają większą wagę, stają się bowiem efektywniejsze.

W instytucjach administracji publicznej na jakość usług w obsłudze klienta decydujący wpływ mają systemy zarządzania jakością, wiedzą i etyką. Oczywiście, w administracji publicznej funkcjonują także inne systemy zarządzania, jednak właśnie współdziałanie tych trzech systemów wspiera rozwój instytucji publicznych, głównie z powodu:

- a) ograniczenia barier przez stosowanie metod i narzędzi zarządzania jakością, odpowiednich także dla pozostałych dwóch systemów;
- b) efekty synergii, gdyż odpowiednie zsynchronizowanie wzmacnia rezultaty pojedynczych działań.

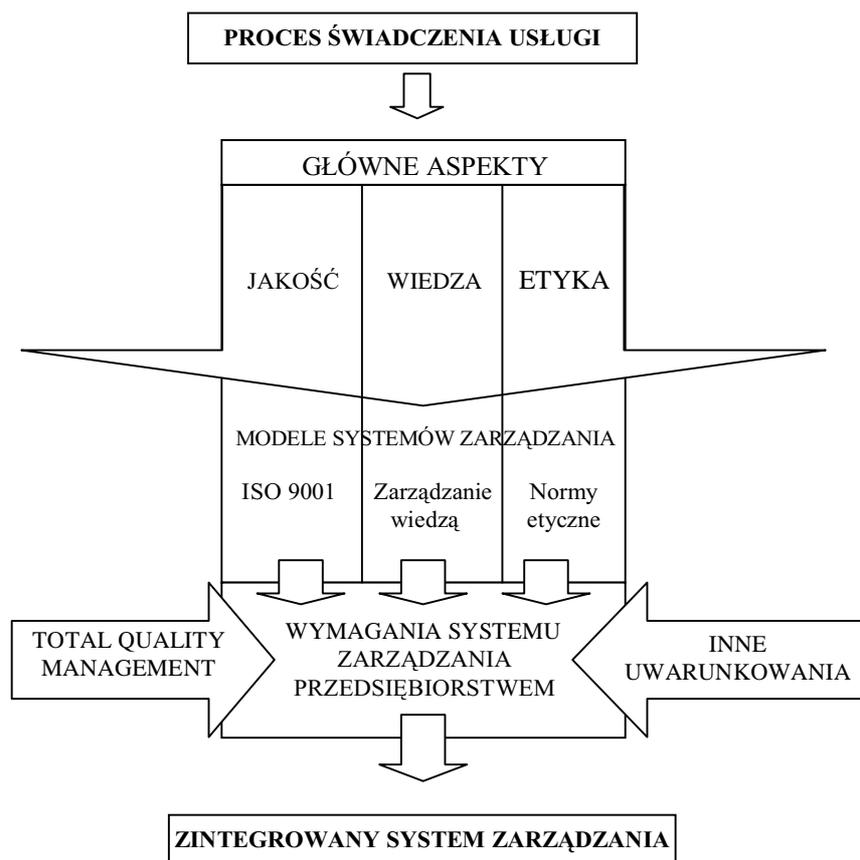
Wiedza musi być wyselekcjonowana przez ocenę jej jakości, przydatności w realizacji celów instytucji administracji publicznych. Można powiedzieć, że w zarządzaniu wiedzą i jakością największą przeszkodą są nieetyczne zachowania ludzi. Standardy etyczne są swoistym remedium na zaangażowanie pracowników i osobiste traktowanie spraw instytucji administracji publicznej.

Wszystkie trzy systemy: jakość, wiedza i etyka, przenikają się wzajemnie i logicznie uzupełniają, ukazując różne aspekty podejścia systemowego do zarządzania administracją publiczną. Świadczenie usług publicznych o wysokiej jakości jest jednoznaczne z wykorzystaniem wiedzy i etyki – pracownik postępujący zgodnie z etyką dąży do wykorzystania swej wiedzy w jak najlepszy sposób. Komplen-

tarność jakości, wiedzy i etyki w rozwoju instytucji administracji publicznej, a zatem istotę integracji systemów zarządzania w jeden zintegrowany system zarządzania, przedstawiono na rysunku 1.

Efektom integracyjnego charakteru omawianych zagadnień powinna być optymalizacja każdego systemu zarządzania, a od strony praktycznej eliminacja trzech oddzielnych systemów funkcjonujących w administracji publicznej, często konkurencyjnych wobec siebie. Pozwoliłoby to na intensyfikację działań na rzecz rozwoju instytucji administracji publicznych, wzrostu jakości świadczonych usług i pełnej satysfakcji klasyfikacji z ich nabywania.

Rysunek 1. Koncepcja integracji systemów zarządzania jakością, wiedzą i etyką w rozwoju i doskonaleniu instytucji administracji publicznej



Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Od teorii zarządzania oczekuje się dziś przełożenia na praktykę doskonalenia jakości, jednak nadal najważniejsza jest zmiana podejścia do działalności instytucji administracji publicznych. Procedury operacyjne mogą być sprawne nie dlatego, że są dobre lub najlepsze, ale dlatego, że stosujący je pracownicy są odpowiednio zmotywowani do wykonywania pracy o najwyższej jakości. Spojrzenie na rozwój przez prymat wiedzy, jakości i etyki daje lepszy i pełniejszy obraz tego, w jakiej fazie rozwoju znajduje się i dokąd zmierza instytucja administracji publicznej. Może to zmienić koncepcja zintegrowanych systemów zarządzania jakością, wiedzą i etyką.

Obecnie instytucje administracji publicznej są elementem europejskiego rynku, często też rynku światowego. Stawia to przed nimi nowe wyzwania, bariery, ale także nowe możliwości. Rozwój organizacji przyszłości, a więc także nowej jakości administracji publicznej, jest w coraz większej mierze zależny od rozumienia zintegrowanego systemu zarządzania nie tylko jako systemu niosącego wiedzę przedkładającą się na jakość, ale też przyczyniającego się do społecznego rozwoju przez tworzenie nowych norm etycznych. Siła zintegrowanego systemu zarządzania w administracji publicznej tkwi w komplementarności jakości, wiedzy i etyki.

INTEGRATED PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM

Summary

In a paper there are selected aspects of integrated management system in public administration presented. In turn systems of quality management, knowledge management and ethics management are well discussed in the article too. Finally, the idea of integration of different management's systems into one **integrated system**, that strongly brings up efficiency and proficiency of public administration management, has been presented. The results are shown in graphical and descriptive form.

Translated by Józef Fraś

