

Jacek ŁUCZAK  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Wydział Towaroznawstwa  
Radosław WOLNIAK  
Politechnika Śląska  
Wydział Organizacji i Zarządzania

## OCENA SKUTECZNOŚCI ZASTOSOWANIA METODY CAF W PROCESIE DOSKONALENIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

**Streszczenie.** Wykorzystanie metody CAF pozwala organizacjom na uzyskanie większej wiedzy na temat ich działalności i efektywności w zakresie wybranych obszarów. Metoda CAF pozwala w łatwy sposób na wprowadzenie w organizacji podstawowych zasad TQM. Może ona być pierwszym krokiem w kierunku doskonalenia jakości. Jest wykorzystywana w administracji publicznej, aby zdefiniować poziom, w jakim wypełnione są poszczególne kryteria, które wpływają na jakość. Niniejszy artykuł przedstawia ocenę wykorzystania CAF w Polsce, koncentrując się na ocenie funkcjonowania administracji samorządowej.

## THE ASSESSMENT OF EFFECTIVENCES OF CAF METHOD

**Summary.** The use of CAF method allows the organization to gain bigger knowledge about its activities and effectiveness in separate areas. CAF is an easy method which allows to introduce the full concept of TQM. It can be a first step toward management through quality. CAF method is used for the public administration so as to define the level of fulfilment of separate criteria which have an influence on the quality. This publication is to assess the use of CAF method in the Poland concerning its accuracy with the assessment of administration functioning.

### 1. Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat można zaobserwować rosnącą wagę problematyki zarządzania jakością w administracji publicznej wszystkich szczebli. Sektor publiczny odgrywa niezwykle istotną rolę we współczesnym społeczeństwie. W jego funkcjonowaniu coraz bardziej istotnego znaczenia nabiera jakość oferowanych usług, dlatego konieczna jest

zmiana w tradycyjnym zarządzaniu publicznym, w którym na problematykę zarządzania jakością nie zwracano wcześniej większej uwagi. Stan niniejszy ulega radykalnej zmianie, przybierając postać mniej czy bardziej formalnym systemów zarządzania lub samooceny. New Public Management staje się popularny, choć jeszcze nie jest powszechny. W nowych podejściach zwraca się uwagę na fakt, iż urzędy samorządowe powinny służyć obywatelom i pomagać im, a co za tym idzie ważne jest to, żeby usługi, które świadczą charakteryzowały się odpowiednim poziomem jakości (Wolniak, Skotnicka-Zasadzień 2009, Bugdol 2009). W urzędach można obserwować powszechne rozwiązania w zakresie zarządzania jakością (TQM, ISO 9001, zarządzanie procesowe metody i techniki zarządzania jakością) (źródła: Łancucki (red.), jak również specyficzne dla jednostek administracji (IIP, CAF2006) (P. Kovač, N. Tomažević 2009, K. Kern-Pipan 2007).

Metoda CAF jest stosowana w administracji publicznej w celu określenia stopnia spełnienia przez nie poszczególnych kryteriów, mających wpływ na jakość. W niniejszym artykule dokonano oceny metody CAF, stosowanej w Unii Europejskiej, z punktu widzenia jej adekwatności do oceny funkcjonowania administracji.

## 2. Kryteria metody CAF w administracji publicznej

Problematyka zarządzania jakością usług w administracji publicznej, którą tworzą administracja: rządowa, samorządowa i państwowa (m.in. prof. J. Bocia), od niedawna wzbudza zainteresowanie badaczy. Funkcjonowanie pracowników administracji jest w Polsce regulowane odpowiednimi ustawami: Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 roku oraz Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 roku oraz Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 16 września 1982 roku. Jest to spowodowane przede wszystkim wdrażaniem w urzędach systemów zarządzania jakością ISO 9001 oraz wzrostem odpowiedzialności urzędów za jakość świadczonych usług (Gajdzik 2004; Łancucki (red.) 2006).

Wszystkie cechy usług publicznych, które warunkują zdolność do zaspokajania zarówno stwierdzonych, jak i potencjalnych potrzeb społecznych definiowane są jako jakość. Jest ona determinowana przez prawidłowe funkcjonowanie organizacji publicznych oraz realizowane przez nie świadczenia i zadania, które mogą wymagać modyfikacji wprowadzenia zmian (Korzuch 2004; Korzuch Markowski 2005). Niektórzy autorzy zwracają uwagę na trzy poziomy jakości usług administracji publicznych (Opolski, Modzelewski 2008):

- Makro – stanowi zmiany pozwalające na poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Na tym poziomie istotne jest stwierdzenie, iż od jakości i celowości aktów prawnych zależy sprawność i jakości dostarczanych usług publicznych.

- Mezo – czyli poziom kierownictwa danej instytucji publicznej, która podejmuje decyzje o poprawie jakości usług.
- Mikro – stanowi pracowników, którzy mają bezpośredni kontakt z klientami.

Ostatni z przedstawionych powyżej poziomów, jak wykazały badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii na zlecenie rządu, jest bardzo istotny. Istnieje silna zależność pomiędzy poczuciem bycia docenionym pracownikiem a zadowoleniem klienta z jakości usług publicznych. Zależność ta jest proporcjonalna, czyli pracownik niedowartościowany wpływa na spadek satysfakcji klienta. Podobne badania przeprowadzono w krajach Unii Europejskiej, a ich wynik potwierdził to powiązanie (Opolski, Modzelewski 2008); dlatego właśnie istotne jest myślenie w kategoriach zarządzania jakością.

Samoocena jako podstawowa metoda doskonalenia organizacji promowana jest przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM - *European Foundation for Quality Management*). Polega ona na kompleksowym, systematycznym i regularnym przeglądzie działań podejmowanych przez organizację oraz osiągniętych przez nią wyników, opierając się na wybranym modelu. Proces samooceny pozwala organizacji zidentyfikować swoje mocne i słabe strony (obszary, w których konieczna jest poprawa). Firmy często uznają, że samoocena jest integralną częścią procesu ubiegania się o nagrody jakości, nie dostrzegają natomiast faktu, że jest ona przede wszystkim narzędziem ustawicznego doskonalenia systemów i ich elementów, oraz sposobem kształtowania świadomości jakości (Bugdol 2004, p. 11-19).

Istnieje wiele modeli samooceny, z których jedne wykorzystywane są w przedsiębiorstwach przemysłowych, inne natomiast znajdują swe zastosowanie w usługach. Omawiana w niniejszej publikacji metodologia CAF (*Common Assessment Framework*), czyli Powszechny Model Oceny jest metodą samooceny i doskonalenia przeznaczoną dla jednostek administracji publicznej. Podstawowa koncepcja CAF została opracowana przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy), Niemcy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej (*European Institute of Public Administration – EIPA*) w Maastricht, w Holandii. W maju 2000 roku w Lizbonie, podczas Europejskiej Konferencji Zarządzania Jakością w Administracji Publicznej oficjalnie zalecono CAF do stosowania przez organizacje administracyjne krajów Unii Europejskiej (Bugdol 2008).

W modelu CAF, podobnie jak w modelu EFQM, obszary poddawane ocenie podzielone są na dwie grupy: pięciu kryteriów potencjału oraz czterech kryteriów wyników.

Do kryteriów potencjału zalicza się takie kwestie, jak:

- przywództwo,
- pracownicy,
- strategia i planowanie,
- partnerstwo i zasoby,
- procesy.

Natomiast do zakresu kryteriów, w odniesieniu do wyników, zaliczamy:

- wyniki działalności w relacjach z pracownikami,
- wyniki działalności w relacjach z obywatelami,
- społeczne wyniki działalności,
- kluczowe wyniki działalności.

Każde z kryterium składa się z podkryteriów. Jest ich łącznie 28 i określają one kwestie, jakie należy rozpatrzyć przy ocenie danej organizacji. Metoda CAF, jako instrument kompleksowego zarządzania jakością opiera się na podstawowych pojęciach związanych z ideą doskonałości, a więc: orientacja na wyniki, orientacja na klienta, przywództwo i stałość celów, zarządzanie poprzez procesy i fakty, zaangażowanie i rozwój pracowników, ciągłe doskonalenie i wprowadzanie innowacji, rozwój partnerskich stosunków z kontrahentami oraz poczucie społecznej odpowiedzialności (Guide 2006).

W najnowszej wersji CAF z 2006 roku wprowadzone zostały dwa rodzaje oceny punktowej (scoring) i skala 0 – 100 punktów. „Klasyczna” punktacja CAF jest zaktualizowaną wersją skal oceny CAF 2002. Punktacja „dostrojona” jest bardziej szczegółowa, wymaga znacznie większego zaangażowania i czasu, jaki musi poświęcić zespół. Podstawą obu rodzajów punktacji jest cykl PDCA.

W wielu krajach Europy model CAF jest z powodzeniem stosowany w organizacjach publicznych, takich jak: urzędy miejskie, administracja skarbową, uczelnie wyższe (see Arevallo 2003; Governance 2003; Public administration 2004; Ferreira 2004; Borbély 2005; Papaj 2008; CAF Vienna 2008; Douglas 2009; Bovaird 2009).

Wykorzystanie metody CAF pozwala organizacji na uzyskanie większej wiedzy o prowadzonej działalności i skuteczności w poszczególnych obszarach. CAF to łatwa w stosowaniu metoda, pozwalająca wprowadzić pełną koncepcję TQM – może się więc okazać pierwszym krokiem w kierunku zarządzania przez jakość.

### 3. Charakterystyka badań

Badania omawiane w niniejszym artykule zostały przeprowadzone w ramach wdrożenia metody CAF w urzędach administracji rządowej. Ich celem było określenie skuteczności wdrożenia metody CAF w polskiej administracji rządowej<sup>1</sup>. Projekt badawczy dotyczył całej populacji urzędów objętych wdrażaniem metody CAF, w ramach projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Badania właściwe poprzedzono badaniami pilotażowymi, które objęły 15

<sup>1</sup> Projekt realizowany w 2009 roku przez Konsorcjum firm: Quality Progress oraz F5 Konsulting Sp. z o.o. w ramach działania 5.1. PO KL „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej” na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów realizowało działania związane z wdrożeniem CAF w 70 urzędach administracji rządowej.

urzędów. W wyniku badań pilotażowych udoskonalono narzędzie badawcze – kwestionariusz ankietowy.

Badaniami właściwymi została objęta grupa 70 urzędów administracji rządowej. Zespół badawczy miał dostęp do adresów wszystkich urzędów uczestniczących w projekcie. Populacja generalna składała się ze wszystkich urzędów uczestniczących w projekcie, dlatego można uznać, że badanie miało charakter pełny i wyczerpujący. Uzyskano zwrotność na poziomie 98,5% (na ankietę nie odpowiedział tylko jeden urząd). Badania przeprowadzono metodą ankietową (drogą internetową) w drugiej połowie 2009 roku.

Ze zgromadzonych danych wynika, że 68% ankietowanych to urzędy administracji skarbowej, 12% są to urzędy wojewódzkie, 9% zalicza się do administracji celnej, natomiast 12% należało do pozostałych jednostek administracji rządowej.

Głównym celem badań była ocena przydatności metody CAF w administracji rządowej oraz określenie najważniejszych problemów w zakresie wdrażania CAF. Chciano zbadać samoocenę CAF z punktu widzenia tych obszarów, które mogą badanym organizacjom sprawiać potencjalne problemy, w celu udoskonalenia procesu wdrażania CAF.

W badaniu postawiono następujące hipotezy:

- Niektóre obszary CAF, w szczególności strategia i planowanie oraz społeczne wyniki działalności, zostały uznane za trudne.
- Największą szansę dla urzędu, związaną z wdrożeniem działań doskonalących, dają działania dotyczące pracowników.

Scenariusz badań, dobór metody badawczej i narzędzi miały na celu weryfikację hipotez badawczych.

#### 4. Omówienie uzyskanych wyników

Badane urzędy stosunkowo wysoko oceniają przydatność metody CAF dla administracji (tablica 1). Z badań wynika, że większość ankietowanych ocenia użyteczność metody na poziomie dobrym (43,47%), natomiast 27,53% na poziomie bardzo dobrym. Warto jednak zauważyć, że przy wdrażaniu CAF w niektórych urzędach wystąpiły problemy. Świadczy o tym fakt, że pewna grupa badanych oceniła nisko użyteczność CAF (5,79% jako niską natomiast 1,50% jako bardzo niską).

Metody samooceny, w rodzaju CAF są zaliczane do trudnych, gdyż ich stosowanie związane jest z dogłębną i szczegółową analizą, w wielu przypadkach nowych dla urzędników obszarów. Organizacja musi dokładnie przeanalizować wszystkie aspekty swojej aktywności, co w wielu przypadkach może sprawiać problemy pracownikom niemającym doświadczenia w tym zakresie. Metoda dostarcza dobrych i rzetelnych danych o słabościach funkcjonowania organizacji publicznej tylko pod warunkiem zebrania odpowiednich danych

źródłowych i wykonania rzetelnych raportów. Adekwatność wyników w dużym stopniu zależy od zaangażowania i wiedzy pracowników.

Tablica 1

## Ocena przydatności metody CAF w administracji publicznej

Ocena	Odsetek respondentów
Bardzo wysoka	27,53%
Wysoka	43,47%
Przeciętna	21,73%
Niska	5,79%
Bardzo niska	1,50%

Źródło: opracowanie własne.

Aby określić, co było przyczyną problemów z zastosowaniem metody, zbadano jakie kryteria sprawiały respondentom największe problemy w procesie wykorzystania CAF oraz te obszary, które są najlepiej dostosowane do specyfiki urzędu. W tablicy 2 przedstawiono wyniki badań dla kryteriów potencjału, natomiast w tablicy 3 dla kryteriów wyników.

Tablica 2

## Ocena kryteriów potencjału

	Przywództwo	Strategia i planowanie	Pracownicy	Partnerstwo i zasoby	Procesy	Wszystkie	Żadne
Kryteria potencjału najtrudniejsze do oceny	25,73%	31,88%	7,73%	13,04%	15,94%	6,24%	1,44%
Kryteria potencjału najmniej adekwatne z punktu widzenia urzędu	8,69%	27,53%	2,89%	23,18%	4,34%	4,39%	28,98%
Kryteria potencjału najłatwiejsze we wdrożeniu w urzędzie	13,04%	5,79%	49,27%	4,34%	17,39%	4,38%	5,79%
Kryteria potencjału, których wdrożenie ma najkorzystniejszy wpływ na urząd	11,59%	17,39%	21,73%	26,08%	8,69%	8,73%	5,79%

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że kryteriami najtrudniejszymi do oceny dla pracowników urzędu są kryteria dotyczące przywództwa oraz strategii i wyników. Natomiast najłatwiejsze do oceny są kryteria dotyczące pracowników oraz procesów.

Metodologia CAF jest (zdaniem badanych urzędów dosyć) dobrze opracowana. Świadczy o tym fakt, iż prawie 30% badanych urzędów uważa, że żadne z kryteriów nie jest nieadekwatne do oceny administracji publicznej. Problemy występują w przypadku strategii i planowania. Uważa się w urzędach, że kryterium to jest nieadekwatne do ich specyfiki, o czym świadczy również fakt, iż 31,88% ankietowanych ma problem z zastosowaniem go

w procesie oceny. Wynika z tego, że problematyka zarządzania strategicznego jest dla urzędów nowością i sprawia im problemy.

Tablica 3

## Ocena kryteriów wyników

	W wyniki działalności w relacjach z obywatelami	Wyniki działalności w relacjach z pracownikami	Społeczne wyniki działalności	Kluczowe wyniki działalności	Wszystkie	Żadne
Kryteria wyników najbardziej korzystne w ocenie	20,28%	31,88%	10,18%	27,53%	2,89%	7,24%
Kryteria wyników najmniej adekwatne z punktu widzenia działania urzędu	11,59%	4,34%	62,35%	5,79%	1,44%	14,49%
Kryteria wyników najtrudniejsze w ocenie	8,69%	5,79%	63,80%	14,49%	2,89%	4,34%

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku administracji rządowej tradycyjnie wypełniała ona ustawowe wymogi, odgórnie narzucane, nie tworząc samodzielnie strategii funkcjonowania. W nowym paradygmacie administracji publicznej, gdy jej działalność ulega większemu urynkowaniu, zachodzi konieczność zwiększenia samodzielności urzędów nie tylko w kontekście operacyjnym, ale również działalności strategicznej i tworzenia długofalowych planów działania. Z badań wynika, że urzędy nie są na to przygotowane i należy ten aspekt ich funkcjonowania znacząco poprawić. W przyszłości trzeba też poprawić poziom wiedzy (w tym zakresie) pracowników, zwłaszcza wyższego szczebla. Jest to ważne zwłaszcza z punktu widzenia nieuniknionych prób wdrażania elementów zarządzania strategicznego w administracji rządowej.

Trudności w zakresie oceny poszczególnych kryteriów są również związane z niskim stopniem ich czytelności i „nowością” podejścia w administracji rządowej. W przedsiębiorstwach komercyjnych, w których różne metody stosowania samooceny jakości były stosowane od dawna, pracownicy mają większe doświadczenie w zastosowaniu kryteriów samooceny. Wykorzystanie wszelkich metod samooceny wymaga bowiem dokładnej znajomości różnych procesów występujących w organizacji. W przypadku urzędów brak jest w materiałach szkoleniowych i dostępnej literaturze adekwatnie opisanych, czytelnych przykładów pokazujących jak oceniać poszczególne kryteria. Jednak warto wspomnieć, że różne organizacje publiczne, jak na przykład omawiana administracja rządowa, charakteryzują się własną specyfiką i wymagają pewnych modyfikacji w zastosowaniu procesu oceny doskonałości ich funkcjonowania. Ta specyfika nie została uwzględniona w metodzie ani w dostępnych przykładach, jakie były wykorzystywane w zakresie szkolenia pracowników.

Wśród kryteriów dotyczących potencjału najmniej problemów sprawia urzędom kryterium dotyczące pracowników. W metodologii CAF jest ono bardzo dobrze opracowane, gdyż badane urzędy oceniły je jednocześnie jako bardzo ważne w procesie oceny doskonalenia i łatwe do wprowadzenia. Wskazuje to na dużą czytelność zagadnień składających się na problematykę dotyczącą pracowników. Uzyskane wyniki są wyrazem dużego znaczenia zagadnień dotyczących zarządzania ludźmi w usługach niematerialnych, jakie świadczą urzędy. Fakt, iż urzędy rozumieją, że w usługach (poza aspektami materialnymi) na zadowolenie klienta mają wpływ czynniki niematerialne jest bardzo pozytywny i świadczy o istnieniu świadomości projakościowej w polskiej administracji rządowej.

Za łatwe do oceny uznano również kryterium procesów. Wynika to z faktu, iż wiele urzędów ma obecnie wdrożony system zarządzania jakością, zgodny z normą ISO 9001. W systemie tym obowiązkowe jest sporządzenie mapy procesów i zastosowanie podejścia procesowego, które są zrozumiałe i stosunkowo łatwe do oceny. Pracownicy mogą w jego zakresie wykorzystać swoje doświadczenia zdobyte podczas wdrażania Systemu Zarządzania Jakością.

W przypadku kryteriów dotyczących wyników za najbardziej korzystne w ocenie uznano wyniki działalności w relacjach z obywatelami oraz wyniki działalności w relacjach z pracownikami. Za ważne uznano również kluczowe wyniki działalności. Podobnie jak w przypadku kryteriów dotyczących potencjału, 14,49% respondentów uznało, że wszystkie kryteria są adekwatne z punktu widzenia urzędu i dobrze oceniło metodologię CAF. Pozytywne jest to, że urząd za ważne i korzystne w ocenie uważa wyniki w relacjach z obywatelami i kluczowe wyniki działalności. Oznacza to, że urzędy rozumieją wagę zaspokojenia potrzeb obywateli – klientów – i konieczność urynkowienia swej działalności.

Największym problemem są aspekty dotyczące społecznych wyników działalności. Urzędy nie rozumieją wagi problematyki społecznej odpowiedzialności swych działań i nie potrafią właściwie ocenić jej wyników. Aż 63,76% badanych urzędów uważa, że kryteria te są najtrudniejsze w ocenie i jednocześnie podobny odsetek respondentów sądzi, że są one najmniej adekwatne z punktu widzenia działania urzędu. Wywiady z pracownikami urzędów i konsultantami wspomagającymi zastosowanie CAF pozwalają stwierdzić, że przyczyna leży nie w złym działaniu urzędu, ale w nieadekwatnym i niejasnym sformułowaniu kryteriów oceny w metodzie CAF. Kryteria te były w sposób bezpośredni bezkrytycznie przeniesione z przemysłu i w urzędach budzą niezrozumienie pracowników.

Warto również przyrzeć się wynikom przeprowadzonych badań w zakresie ogólnej oceny stosowania metodologii CAF w administracji rządowej, które zostały przedstawione w tabeli 4. Wyniki badań potwierdzają, że metoda CAF jest dobrym narzędziem samooceny urzędów. Zadaniem większości badanych urzędów administracji rządowej jej zastosowanie pozwala na uzyskanie następujących korzyści:



- lepsze poznanie funkcjonowania urzędu, pozwalające na zdobycie wiedzy na temat realizowanych procesów, problemów i podejmowanych działań. Jest to kluczowe dla komunikacji w zakresie skuteczności zarządzania (98,55% respondentów),
- poprawia wykonywaną pracę, przez lepsze dostosowanie umiejętności pracownika do działań wykonywanych na danym stanowisku (73,91%),
- poprawia relacje z klientami (85,50%),
- poprawia relacje z pracownikami (89,85%).

Tablica 4

## Ocena zastosowania metody CAF

Kryteria oceny	Tak	Nie
Czy zastosowanie CAF pozwala na lepsze poznanie urzędu?	98,55%	1,45%
Czy udział w grupie samooceny przyniósł bezpośrednie korzyści w zakresie wykonywanej pracy?	73,91%	26,09%
Czy samoocena pozwoli na poprawę relacji z obywatelami/klientami?	85,50%	14,50%
Czy samoocena pozwoli na poprawę relacji z pracownikami?	89,85%	10,15%
Czy opisy poszczególnych kryteriów są jasne i zrozumiałe?	21,71%	78,29%
Czy pytanie dotyczą istotnych dla urzędu problemów?	82,60%	17,40%
Czy wykorzystywana skala punktowa samooceny jest zrozumiała?	73,91%	26,09%
Czy w urzędzie wdraża się plany doskonalenia po dokonaniu procesu samooceny?	100%	0%
Czy w urzędzie planuje się powtórzenie samooceny według metodologii CAF?	97,10%	2,90%

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo pozytywne jest to, że urząd planuje w przyszłości zastosować metodologię CAF do samooceny (91,10%) oraz fakt, iż wyniki metody są faktycznie przez wszystkie urzędy stosowane do doskonalenia ich działalności. Uzyskane rezultaty dobrze rokują na przyszłość, dając szanse na cykliczne wykorzystanie metody CAF, co jest istotą jej stosowania (pozwala na zweryfikowanie skuteczności działań doskonalących – w myśl założeń spirali Deminga). Zaangażowanie kierownictwa pozwala na skoncentrowanie się na działaniach doskonalących i wykonanie ponownej samooceny CAF, która pozwoli określić adekwatność podjętych działań. Taki scenariusz postępowania pozwoli na skuteczne wykorzystanie metody nie tylko jako jednorazowego narzędzia, ale jako ważnego elementu procesu ciągłego doskonalenia jakości w administracji rządowej.

Niemniej CAF ma również pewne mankamenty, które powinny zostać wyeliminowane w procesie modyfikacji metody. Za największy problem uznaje się opis poszczególnych kryteriów. Większość respondentów (75,27%) uznało je za niejasne i mało zrozumiałe. Wynika z tego, że szczegółowy opis kryteriów powinien ulec zmianie oraz powinno się

opracować lepsze przewodniki do zastosowania metody CAF i materiały szkolące; inaczej szersze stosowanie metody może napotkać poważne bariery. Można również dokonać pewnej korekty poszczególnych kryteriów, gdyż część ankietowanych (17,40%) uważa je za mało adekwatne, z punktu widzenia ważności dla urzędu. Być może najlepszym wyjściem byłoby opracowanie osobnych, zmodyfikowanych kryteriów dla różnych rodzajów urzędów.

Przyczyną niezrozumiałości części kryteriów może być również stosunkowo mała wiedza pracowników na temat samooceny CAF (tablica 5). O ile wiedza osób bezpośrednio zaangażowanych w projekt jest znaczna, o tyle z przeprowadzonych badań wynika, że wiedza pozostałych pracowników wykazuje w tym zakresie spore braki; w przypadku 43,46% jest ona niska lub bardzo niska. Ponieważ opracowywanie samooceny wymaga współpracy i zaangażowania wielu osób w urzędzie, w celu uzyskania niezbędnych danych, ich niska wiedza na temat stosowanej metody może przekładać się na problemy z zastosowaniem CAF.

Tablica 5

## Ocena wiedzy pracowników na temat metody CAF

Ocena	Pracownicy bezpośrednio uczestniczący w procesie samooceny	Pozostali pracownicy
Bardzo wysoka	18,85%	0%
Wysoka	65,21%	13,07%
Przeciętna	15,94%	43,47%
Niska	0%	23,18%
Bardzo niska	0%	20,28%

Źródło: opracowanie własne.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzony projekt badawczy pozwolił pozytywnie zweryfikować postawione hipotezy badawcze. W procesie oceny za najtrudniejsze uznano: w zakresie kryteriów potencjału – strategię i planowanie, natomiast w zakresie kryteriów wyników – społeczne wyniki działalności. Za najłatwiejsze do oceny uznano natomiast kryterium dotyczące pracowników.

Trudności wynikają głównie z niezrozumienia kryteriów oraz nieznajomości problematyki zarządzania strategicznego przez pracowników urzędu. W celu wyeliminowania pojawiających się problemów należy szkolić pracowników w zakresie stosowania metody CAF, także tych, którzy bezpośrednio nie uczestniczą w projekcie. Można również zdobyte doświadczenia wykorzystać w celu doskonalenia metody CAF. Warto też przygotować, oparte na doświadczeniach praktycznych z różnych urzędów, przykłady zastosowania kryteriów CAF w praktyce. Dla różnego rodzaju urzędów, np.: administracja skarbową, celną, można opracować modyfikacje metody, aby dostosować ją do specyfiki danego rodzaju urzędów.

Badania wykazały, że w większości urzędów administracji rządowej wdrażanie CAF zakończyło się sukcesem. Zastosowanie omawianej w artykule metody pozwoliło na dokładne poznanie funkcjonowania urzędu. Dało to podstawę wzrostu świadomości urzędników w zakresie jakości świadczonych usług, a przez to relacji z obywatelami oraz pracownikami. CAF może stać się ważnym narzędziem poprawy jakości w polskiej i europejskiej administracji rządowej i elementem jej ciągłego doskonalenia. Niemniej respondenci zwracają uwagę, że wymaga modyfikacji pozwalających na eliminację nieczytelności i nieadekwatności.

## Bibliografia

1. Arevallo J.A.: Evaluacion de bibliotecas universitarias con el modelo EFQM, Encontro das Bibliotecas do Ensino Superior, Vol. 1, 2003.
2. Borbély T.B.: Public and private services: Towards a quality assurance system, Country report: Hungary (PES), Budapest 2005.
3. Bovaird T., Löffler E.: Public Management and Governance, Routledge, New York 2009.
4. Bugdol M.: Samoocena a świadomość jakości, [w:] T. Sikora (red.): Narzędzia jakości w doskonaleniu zarządzania jakością, Kraków 2004, s. 11-19.
5. Bugdol M.: Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej, Difin, Warszawa 2008.
6. CAF, works – better service for the citizens by using CAF, Austrian Federal Chancellery, Vienna 2008.
7. Douglas A.: Partnership Working, Milton Park, Abington 2009.
8. Ferreira M.P., Diniz F.: Total Quality Management and Public Administration, 44th European Congress of the European Regional Science Association – Regions and Fiscal Federalism, University of Porto, Porto, Portugal 25-29 August 2004.
9. Gajdzik B.: Wyznacznik jakości usług w administracji samorządowej, [w:] T. Sikora (red.): Narzędzia jakości w doskonaleniu i zarządzaniu jakością, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004, s. 193.
10. Governance and ICT – innovative eGovernment actions at local and regional level, Brussels 2003.
11. Guide on how to implement, the common assessment framework, Hellenic Ministry of Interior, Athens 2006.
12. Kern-Pipan K.: Samoocenjevalna delavnica po modelu CAF 2006, Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija, Ljubljana 2007.
13. Kovač P., Tomaževič N.: Quality management in selected European public administrations = Menedžment kakovosti v izbranih evropskih javnih upravah, Naše gospodarstvo, No. 1/2, 2009.

14. Koźuch B., Markowski T. (red.): *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
15. Koźuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
16. Opolski K., Modzelewski P.: *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2008.
17. Papaj T.: *Strategia TQM w urzędach terytorialnej administracji publicznej*, Wydawnictwo AE, Katowice 2008.
18. *Public Administration in The Czech Republic*, Tiskárna Ministerstva nitra, Prague 2004.
19. Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008, Dz.U. Nr 223 2008.
20. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 16 września 1982, Dz.U. Nr 87 2001.
21. Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008, Dz.U. Nr 227 2008.
22. Wolniak R., Skotnicka-Zasadzień B.: *Wykorzystanie metody Servqual do badania jakości usług w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009.
23. *Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2008.

## Abstract

The conducted research project allowed verifying the formulated research hypothesis. The most difficult in the process of assessment is: strategy and planning within the scope of potential criteria while social result of activity within the scope of criteria of results. The criteria connected with employees turned out to be the easiest.

The incomprehension of criteria and officials' ignorance of issues of strategic management have caused the problems. In order to eliminate these problems, the employees, not only directly involved in the project, should be trained within the application of CAF method. The obtained experience can be also used for the improvement of CAF method. It is also worth preparing examples of application of CAF method usage in different councils. The modifications of this method can be done for different kinds of councils, for example: tax administration, customs administration in order to adjust them to the specificity of each council.

This study proved that the implementation of CAF in government administration has finished mostly with a success. The use of this method helped to get to know precisely the functioning of council. It was a basis for the growth of officials' awareness of provided services and at the same time, of relations with citizens and employees. CAF has become an important tool of quality improvement in Polish and European government administration and an element of constant improvement. Still, respondents draw attention to the fact that it requires some modifications which will allow eliminating the incomprehensibility and inapplicability.