

# Wdrażanie samooceny CAF 2006 w urzędach administracji rządowej

Jacek ŁUCZAK

Współautorzy: Anna Kmiecik, Izabela Kraśkiewicz, Adam Szkudlarek, Beata Szyszka, Marcelina Górzna

## Wstęp

W 2009 roku realizowany był projekt wdrażania metody CAF 2006 i podejścia procesowego w wybranych urzędach administracji rządowej (70 urzędów), jako komponent projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej” w ramach Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”. Projekt realizowany był na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Celem nadrzędnym projektu było upowszechnienie stosowania kompleksowego zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej, a w dalszej perspektywie – projakościowa reorientacja stosowanego w nich modelu zarządzania i usprawnienie ich funkcjonowania.

Wdrożenie metody CAF obejmowało 10 kroków doskonalenia organizacji – zgodnie z wytycznymi CAF 2006.

W ramach wdrożenia metody CAF 2006 zostało przeprowadzone badanie skuteczności realizacji projektu. Badanie zostało wykonane przez Konsorcjum (F5 Konsulting Sp. z o.o. oraz Quality Progress) we współpracy ze Studenckim Kołem Naukowym QUALITAS (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu).

## Zarządzanie jakością oraz specyfika usług w jednostkach administracji publicznej

Problematyka zarządzania jakością usług w administracji publicznej od niedawna wzbudza zainteresowanie badaczy. Jest to spowodowane wdrażaniem w urzędach systemu zarządzania jakością ISO

9001 oraz wzrostem odpowiedzialności urzędów za jakość świadczonych usług<sup>1</sup>. Od momentu wprowadzenia reform administracyjnych oraz zdecydowania się na dobrowolne wdrożenie systemu zarządzania jakością, zmieniło się podejście urzędników nie tylko w zakresie projakościowym, ale przede wszystkim nastąpiła zmiana stosunku do obywatela (klienta). Ideą nowego podejścia jest zdobycie wiedzy, nazwanie potrzeb, oczekiwań adresata do którego kierowane są świadczone usługi. Klient nie ma być jednym z wielu. Ma być osobą o określonych cechach demograficznych, społeczno – ekonomicznych, psychograficznych. Usługa powinna bowiem być kierowana do konkretnego odbiorcy.

Administracja publiczna jest systemem instytucji działających według przyjętych założeń organizacyjnych, funkcjonalnych w sferze faktów i zjawisk społecznych<sup>2</sup>. Instytucje administracyjne zawsze funkcjonują w określonym systemie społecznym oraz podlegają odgórnym uregulowaniom prawnym, konstytucyjnym oraz własnym. W systemie administracji publicznej można wyróżnić dwie części składowe:

- 1) strukturę administracji państwowej,
  - 2) strukturę administracji samorządowej,
- różniące się odrębnymi regulacjami prawnymi oraz statusem konstytucyjnym.

Według normy ISO 9001:2008 usługę oferowaną przez urząd możemy zdefiniować jako wyrób, czyli wynik procesu. Wynika ona z potrzeb społecznych i może być realizowana przez sam urząd, jak i przez

<sup>1</sup> B. Gajdzik, *Wyznacznik jakości usług w administracji samorządowej*, s. 193 W: T. Sikora (Red.), *Narzędzia jakości w doskonaleniu i zarządzaniu jakością*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004

<sup>2</sup> J. Hauser, red. naczelny, *Administracja publiczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 27

wyspecjalizowane służby<sup>3</sup>. Usługi wykonywane przez administrację publiczną można podzielić na:

- Usługi administracyjne – czyli takie, których wynik może być materialny lub niematerialny.
- Usługi materialne – pośrednie, np. wybudowanie drogi, mostu.
- Usługi niematerialne – pierwszy etap tejsze usługi jest niematerialny, ale dąży ona do rozwoju społecznego lub gospodarczego<sup>4</sup>.

Z racji tego, że priorytetowym celem urzędów jest poprawa jakości życia obywateli, usługi przez nie świadczone można również podzielić według rodzaju odczuwalnej satysfakcji:

- usługi, które mogą satysfakcjonować w sposób bezpośredni,
- usługi, które satysfakcjonują, gdy są związane czynnościami realizowanymi przez klienta (np. prawo jazdy),
- usługi, których satysfakcja może wynikać z bardzo wysokiego poziomu świadomości społecznej (np. podatki)<sup>5</sup>.

Wszystkie cechy usług, 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<sup>6</sup>.

Ponadto należy wyróżnić trzy poziomy jakości usług administracji publicznych:

- 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 jakość 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<sup>7</sup>.

Ostatni z przedstawionych 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 badanie przeprowadzono w krajach Unii Europejskiej, a ich wynik potwierdził to powiązanie. Właśnie dlatego

istotne jest myślenie w kategoriach jakości oraz zarządzania jakością<sup>8</sup>.

W administracji publicznej istnieją trzy fazy rozwoju jakości usług. Pierwsza to faza normalizacyjna, która odnosi się do opracowania poszczególnych procedur jakości. Druga z nich polega na badaniu w urzędach skuteczności i efektywności systemu jakości. Trzecia faza, zwana satysfakcjonującą, gwarantuje wysoki poziom jakości usług<sup>9</sup>.

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych koncepcji zarządzania w administracji publicznej to kompleksowe zarządzanie jakością (TQM), która jest filozofią życia uznającą, że jakość jest wartością nadrzędną. Główne założenia TQM nawiązują również do teorii systemu społecznego, poprzez uwzględnianie wszystkich systemów i ich składowych w zintegrowanej działalności<sup>10</sup>. W zarządzaniu przez jakość możemy dodatkowo wyróżnić kilka płaszczyzn. Jedną z nich jest płaszczyzna kulturowa, przez którą rozumie się sposób działania i identyfikowania się z organizacją. Ponadto wyróżniamy płaszczyznę komunikacyjną, czyli taką, która łączy poszczególne elementy organizacji oraz statystyczną, która obejmuje metody statystycznej kontroli procesów. Istotna jest również płaszczyzna zespołowa, czyli dążenie wszystkich pracowników do poprawy jakości oraz dokumentacyjna, która stanowi np. udokumentowany system zarządzania jakością<sup>11</sup>.

Mimo wielu trudności w stosowaniu TQM w jednostkach administracji publicznej, jest to możliwe jeśli spełnia się określone warunki, a mianowicie:

- przeprowadza badania satysfakcji klienta zewnętrznego i wewnętrznego,
- analizuje wpływ urzędu na otoczenie,
- opracowuje strategię jakości urzędu,
- wprowadza metody zarządzania zasobami, procesami i ludźmi,
- stosuje metody prac zespołowych,
- stosuje metody samooceny,
- posługuje się pomocniczymi narzędziami jakości<sup>12</sup>.

Do najczęściej stosowanych koncepcji TQM zalicza się ISO 9001 i 9004<sup>13</sup>. Dużo łatwiej wprowadza się kompleksowe zarządzanie jakością, jeżeli w jednostkach administracji publicznej został wdrożony system zarządzania jakością, który jest metodą osiągania skuteczności i efektywności (w stosunku do systemu i jego wyników działania) wszelkich działań niezbędnych do zaprojektowania, opracowania i wdrożenia usługi<sup>14</sup>. Do innych koncepcji TQM można również zaliczyć EFQM, Malcolm Baldrige (USA) oraz metodę samooceny CAF.

<sup>3</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie Jakością w Urzędach Administracji Publicznej- teoria i praktyka*, Wyd. DiŃa, Warszawa 2008, s. 60-63

<sup>4</sup> *Ibidem* s. 60-63

<sup>5</sup> *Ibidem* s. 61-63

<sup>6</sup> B. Koźuch, T. Markowski (Red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 123

<sup>7</sup> K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2008, s.17

<sup>8</sup> *Ibidem* s.18

<sup>9</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie...op. cit.* s. 60-63

<sup>10</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie... op. cit.*, s. 133-37

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 133-137

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 133-137

<sup>13</sup> *Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2008, s. 63

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 64

### Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę CAF 2006

Samoocena jako podstawowa metoda doskonalenia organizacji promowana jest przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM – *European Foundation for Quality Management*). Samoocena polega na kompleksowym, systematycznym i regularnym przeglądzie działań podejmowanych przez organizację oraz osiąganych przez nią wyników, w oparciu o wybrany model. Proces samooceny pozwala organizacji zidentyfikować swoje mocne i słabe strony (obszary, w których konieczna jest poprawa)<sup>15</sup>. Firmy często uznają, że samoocena jest integralną częścią procesu ubiegania się o nagrody jakości, nie docierając do natomiasz faktu, iż jest ona przede wszystkim narzędziem ustawicznego doskonalenia systemów i ich elementów oraz sposobem kształtowania świadomości jakości<sup>16</sup>.

Zgodnie z zapisami normy ISO 9004:2009 samoocena może być stosowana do oceny całej organizacji lub jej części, w całym systemie zarządzania jakością lub do dowolnego procesu<sup>17</sup>. Dobrze przeprowadzona samoocena może służyć do potwierdzenia zgodności wdrożonego systemu z wymaganiami normy. Jest też sposobem zgromadzenia danych wejściowych do przeglądu zarządzania oraz

– jak już wspomniano wcześniej – jest narzędziem doskonalenia systemu jakości<sup>18</sup>.

Istnieje wiele modeli samooceny. Model CAF (*Common Assessment Framework*) – czyli Powszechny Model Oceny jest modelem samooceny i doskonalenia przeznaczonym dla jednostek administracji publicznej. Podstawowa koncepcja CAF została opracowana przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy) w Niemczech oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej (*European Institute of Public Administration – EIPA*) w Holandii. W maju 2000 r. w Lizbonie podczas Europejskiej Konferencji Zarządzania jakością w Administracji Publicznej oficjalnie zalecono stosowanie CAF przez organizacje administracyjne krajów Unii<sup>19</sup>. Jej koncepcja i budowa opiera się na Modelu Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM)<sup>20</sup>.

Podstawowym założeniem metody jest przekonanie, że jakość przywództwa, które ma wpływ na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy, odgrywa decydującą rolę w osiągnięciu pożądanych rezultatów działań organizacji, obywateli, pracowników i społeczeństwa. Model stanowi proste i łatwo w użyciu narzędzie analityczne, służące do samooceny, czyli kompleksowego, systematycznego i regularnego przeglądu osiąganych wyników oraz działań podejmowanych przez administrację publiczną.

<sup>15</sup> <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=6&Itemid=62>

<sup>16</sup> M. Budgól, *Samoocena a świadomość jakości*, W: T. Sikora (red.), *Narzędzia jakości w doskonaleniu zarządzania jakością*, Kraków 2004, s. 11-19

<sup>17</sup> Norma PN-EN ISO 9004:2009 – Systemy Zarządzania Jakością. Wytuczne doskonalenia funkcjonowania, Załącznik A – Wytuczne dotyczące samooceny, s. 107

<sup>18</sup> M. Budgól, *Zarządzanie... op. cit.*, s. 192

<sup>19</sup> [http://www.umbrella.org.pl/uslugi/model\\_caf.htm](http://www.umbrella.org.pl/uslugi/model_caf.htm)

<sup>20</sup> Zob. [http://www.umbrella.org.pl/uslugi/model\\_doskonaloosci\\_efqm.htm](http://www.umbrella.org.pl/uslugi/model_doskonaloosci_efqm.htm)



Rysunek 1. Struktura Modelu CAF

źródło: *Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2008, s. 10

Model CAF stworzony został dla realizacji czterech podstawowych celów<sup>21</sup>:

- zainteresowanie administracji publicznej podstawami kompleksowego zarządzania jakością (TQM – *Total Quality Management*) i pomoc w zastosowaniu samooceny zgodnie z czterofazowym cyklem PDCA (*plan-do-check-act*),

- wspomaganie samooceny w organizacjach sektora publicznego w celu pobudzenia działań doskonalących,

- slużenie jako pomost pomiędzy różnymi modelami stosowanymi w zarządzaniu jakością,

- ułatwienie wzajemnego uczenia się pomiędzy organizacjami sektora publicznego (*benchlearning*).

W Modelu CAF podobnie jak w Modelu EFQM, obszary poddawane ocenie podzielone są na dwie grupy: pięciu kryteriów Potencjału oraz czterech kryteriów Wyników.

Każde z kryterium składa się z podkryteriów. Jest ich łącznie 28, 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<sup>22</sup>.

Główną różnicą pomiędzy wersją CAF z 2002 r. i 2006 r. jest wprowadzenie dwóch rodzajów oceny punktowej (scoring). „Klasyczna” punktacja CAF jest zaktualizowaną wersją skal oceny CAF 2002. Punktacja „dostrojona” nadaje się dla organizacji chcących bardziej drobiazgowo analizować kryteria szczegółowe. Podstawą obu rodzajów punktacji jest cykl PDCA. W porównaniu z wersją z 2002 r., z pięcioma ocenami od 0 do 5, wersja z 2006 r. zawiera szerszej używaną i uznaną na forum międzynarodowym skalę od 0 do 100<sup>23</sup>.

Reasumując, samoocena według metody CAF pozwala organizacji na uzyskanie większej wiedzy o swojej działalności. CAF to łatwa w stosowaniu metoda pozwalająca wprowadzić pełną koncepcję TQM – może się więc okazać pierwszym krokiem w kierunku zarządzania przez jakość.

### Organizacja projektu

Proces wdrażania metody CAF 2006 i podejścia procesowego w wybranych urzędach administracji rządowej realizowany był w 2009 roku, jako komponent projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej” w ramach Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”. Projekt realizowany był na zlecenie

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>24</sup>.

Celem nadrzędnym projektu było upowszechnienie stosowania kompleksowego zarządzania jakością w urzędach administracji rządowej, a w dalszej perspektywie – projakościowa reorientacja stosowanego w nich modelu zarządzania i usprawnienie ich funkcjonowania. Osiągnięcie tych celów przyczyniło się do podniesienia jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców oraz poprawy wizerunku administracji rządowej.

Pierwsza edycja projektu trwała od grudnia 2008 do grudnia 2009 r. i obejmowała dwa działania:

- wdrożenie metody CAF 2006 w 50 urzędach administracji rządowej na terenie całego kraju,

- wdrożenie podejścia procesowego w czterech urzędach administracji rządowej.

Druga edycja projektu trwała od lipca do grudnia 2009 r. i obejmowała wyłącznie wdrożenie metody CAF 2006 w 20 urzędach administracji rządowej.

Tab. 1 Harmonogram projektu (Wdrażanie CAF 2006) w urzędach administracji rządowej

	Deklaracja udziału we wdrożeniu metody CAF	do 31 stycznia 2009
	Wdrożenie metody CAF	
Krok 1.	Organizacja i planowanie procesu samooceny	od 1 lutego do 2 marca 2009
Krok 2.	Upowszechnianie informacji o projekcie samooceny	od 3 marca do 16 marca 2009
Krok 3.	Utworzenie grup samooceny w urzędzie	od 17 marca do 23 marca 2009
Krok 4.	Udział w warsztatach	od 24 marca do 4 maja 2009
Krok 5.	Przeprowadzenie samooceny	od 5 maja do 8 czerwca 2009
Krok 6.	Sporządzenie sprawozdania z wyników samooceny	od 9 czerwca do 22 czerwca 2009
Krok 7.	Sporządzenie projektu planu doskonalenia	od 23 czerwca do 13 lipca 2009
Krok 8.	Upowszechnienie informacji o planie doskonalenia	od 14 lipca do 20 lipca 2009
Krok 9.	Realizacja planu doskonalenia	od 21 lipca do 15 listopada 2009
Krok 10.	Planowanie następnej samooceny	do 15 listopada 2009
	Opracowanie raportu końcowego	do 15 listopada 2009
	Konferencja podsumowująca	16 listopada – 4 grudnia 2009
	Spotkania monitorująco-ewaluacyjne	20 lutego – 4 grudnia 2009

źródło: Konsorcjum (F5 Consulting Sp. z o.o. oraz Quality Progress)

Wdrożenie metody CAF obejmowało 10 kroków doskonalenia organizacji – zgodnie z wytycznymi CAF 2006.

<sup>24</sup> Wykonawcami projektu było Konsorcjum (F5 Consulting sp. z o.o. oraz Quality Progress), a jego realizacja obejmowała między innymi 575 dni szkoleniowych oraz 8930 godzin konsultacji.

<sup>21</sup> Wspólna Metoda Oceny... op. cit., s. 9

<sup>22</sup> Wspólna Metoda Oceny... op. cit., s. 10-11

<sup>23</sup> Ibidem, s. 36

W ramach wdrożenia metody CAF 2006 zostało przeprowadzone badanie skuteczności projektu wdrożenia CAF 2006 w urzędach administracji rządowej, uczestniczących w projekcie. Badanie zostało wykonane przez Konsorcjum (F5 Konsulting Sp. z o.o. oraz Quality Progress) we współpracy ze Studentkim Kołem Naukowym QALITAS<sup>25</sup> (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu).

W badaniu założono hipotezy badawcze:

→ Niektóre obszary CAF, w szczególności Strategia i Planowanie, Partnerstwo i Procesy zostały uznane za trudne.

→ Największą szansę dla urzędu, związaną z wdrożeniem działań doskonalących dają działania dotyczące pracowników.

→ W harmonogramie wdrożenia CAF zbyt mało czasu założono na definiowanie działań doskonalących, zbyt dużo na etap planowania.

Przygotowanie i przeprowadzenie badania obejmowało w szczególności:

- opracowanie scenariusza badań,
- przygotowanie kwestionariusza ankietowego do badania pilotażowego,
- zdefiniowanie próby badawczej,
- przeprowadzenie badania pilotażowego,
- analizę wyników badań i korekta narzędzia badawczego,
- przygotowanie badania właściwego (ankieta internetowa, powiadomienie respondentów),
- przeprowadzenie badania,
- analizę wyników,
- opracowanie raportu.

We wrześniu 2009 roku przeprowadzono badanie pilotażowe. Próba badawcza wyniosła 15% z grupy 50 urzędów (pierwsza grupa urzędów uczestniczących w programie CAF). Badanie ankietowe miało na celu ostateczne przygotowanie badania właściwego, które objęło całą populację. Przeprowadzenie badania pilotażowego posłużyło przede wszystkim weryfikacji i modyfikacji konstrukcji kwestionariusza ankietowego.

Ankieta pilotażowa zawierała 33 pytania, które zostały podzielone na cztery części:

- A. CAF – ocena użyteczności w administracji rządowej.
- B. Ocena skuteczności zarządzania projektem.
- C. Uwagi do realizacji projektu.
- D. Metryka.

W listopadzie 2009 roku Konsorcjum (F5 Konsulting sp. z o.o. oraz Quality Progress) oraz SKN QALITAS przeprowadziło badanie właściwe. Miało ono na celu zdiagnozowanie mocnych i słabych stron realizacji projektu oraz problemów z wykorzystaniem metody samooceny CAF wykonywanej przez administracje rządowe.

<sup>25</sup> SKN QALITAS działa na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, przy Katedrze Znormalizowanych Systemów Zarządzania, opiekunem koła jest prof. dr hab. inż. Jacek Łuczak

Badanie właściwe zostało przeprowadzone metodą ankietową (drogą elektroniczną). Wykorzystanie w badaniu internetowego kwestionariusza ankietowego pozwoliło, przy stosunkowo niskich nakładach środków, na szybkie zbadanie rozproszonej zbiorowości. Ankieta jednocześnie zagwarantowała respondentom poczucie prywatności oraz możliwość dokładnego zapoznania się z pytaniami. Zespół badający miał dostęp do zestawienia urzędów, które uczestniczyły w projekcie, co pozwoliło na dokonanie badania o charakterze pełnym i wyczerpującym. Objęto nim wszystkie 70 urzędów, które brały udział w dwóch edycjach projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Respondenci otrzymywali adres strony internetowej, zawierającej aktywny kwestionariusz ankietowy, który automatycznie zestawia wyniki z wypełnionych ankiet. Wygodne w obsłudze narzędzie zapewniło łatwą weryfikację wyników ankiet oraz zminimalizowało ryzyko popełnienia błędu w przeliczaniu wyników.

Badanie miało charakter pełny, uzyskano zwrotność na poziomie 98,6%, która pozwala na wyciągnięcie wniosków w odniesieniu do całej badanej populacji. Badana zbiorowość charakteryzuje się skończonością oraz jednorodnością. Jest ona skąpa, ponieważ stanowią ją wszystkie urzędy korzystające z metody CAF. Jest to zatem policzalny, zamknięty zbiór organizacji. Populacja generalna ma charakter homogeniczny.

Dane z metryczki tworzą informacje o respondentach składających się na badaną populację. Badane urzędy w ponad 68% (47 urzędów) stanowiły Administrację Skarbową, 11,59% (8 urzędów) to Urzędy Wojewódzkie, natomiast 8,69% (6 urzędów) to Administracja Celna, 11,59% (8 urzędów) ankietowanych należy do innych jednostek administracji rządowej.

Badanie właściwe miało na celu:

- ocenę skuteczności realizacji projektu,
- ocenę przydatności metody CAF w urzędach administracji rządowej.

Przyjęte zostały następujące założenia badawcze:

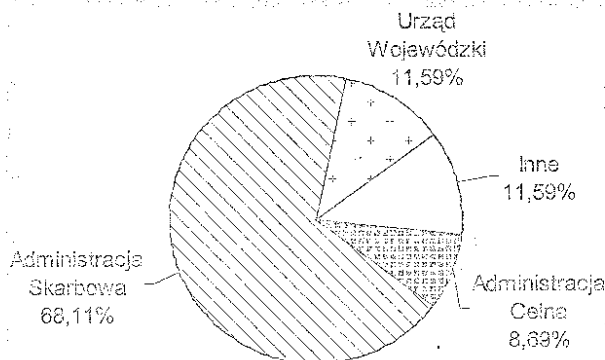
- objęcie badaniem całej populacji urzędów objętych wdrażaniem metody CAF w ramach dwóch edycji projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (tzw. badanie pełne),
- metoda badania: badanie ankietowe,
- narzędzie: kwestionariusz ankietowy,
- metoda zbierania danych: Internet,
- weryfikacja,
- dyskusja i burza mózgów w odniesieniu do wyników i rekomendacji.

Ankieta właściwa zawierała 17 pytań, które dotyczyły:

- Metryki,
- Oceny użyteczności metody samooceny CAF w administracji rządowej,
- Oceny skuteczności zarządzania projektem,
- Uwag do realizacji projektu.

## Badanie CAF 2006 – Badanie skuteczności projektu

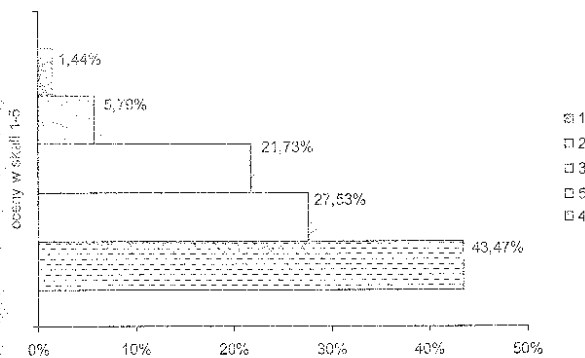
Grupa poddana badaniu składała się przede wszystkim z urzędników pracujących w Administracji Skarbowej, w mniejszej liczbie z pracowników Urzędu Wojewódzkiego, Administracji Celnej i innych (zob. wykres 1). Struktura badanej populacji odzwierciedlała w pełnym zakresie strukturę zbiorowości jaka została poddana badaniu. Wszyscy ankietowani byli zaangażowani w realizację projektu. Większość z nich nie miała wcześniej żadnego doświadczenia z CAF (84,05%), niektórzy brali udział w samoocenie.



Wykres 1. Struktura ankietowanych (badanie właściwe).

źródło: Badanie CAF 2006; Konsorcjum F5 Consulting sp. z o.o., Quality Progress oraz SKN QUALITAS Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; listopad 2009.

Urzędnicy wysoko ocenili użyteczność metody CAF w administracji. Większość osób wystawiło ocenę dobrą i bardzo dobrą (71%) w skali pięciopunktowej (zob. wykres 2). Należy przy tym zaznaczyć, że metody samooceny typu CAF zaliczane

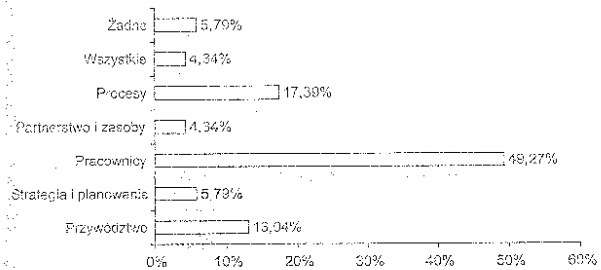


Wykres 2. Oceną użyteczności metody samooceny CAF w administracji.

źródło: Badanie CAF 2006; Konsorcjum F5 Consulting sp. z o.o., Quality Progress oraz SKN QUALITAS Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; listopad 2009.

są do trudnych, bowiem zmuszają organizację do penetrowania różnych, często nowych dla organizacji obszarów. Dostarczają informację o słabościach, wymagają zebrania danych źródłowych, rzetelność raportów jakie powstają wskutek ich stosowania jest wprost proporcjonalna do zaangażowania odpowiedzialnych. Najwięcej kłopotów ankietowanym sprawiły spośród kryteriów potencjału, kryteria „Przywództwo” oraz „Strategia i planowanie” – odpowiednio 22% i 32%. Najmniej trudności przysparza ocena kryterium dotyczącego pracowników. Można przypuszczać, że trudności w ocenie związane są z „nowością” oraz niskim stopniem czytelności kryteriów i podkryteriów w materiałach przewodnikowych jakimi dysponowali uczestnicy projektu.

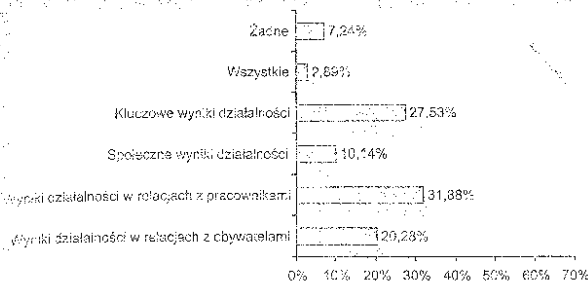
Jako najprostszemu obszarowi do badania ankietowani wskazali kryterium „Pracownicy” (49% odpowiedzi), najtrudniejszym okazuje się kryterium „Procesy” (zob. wykres 3). Ocena taka jest podyktowana charakterem „nowości” zagadnień dotyczących szeroko pojętego zarządzania strategicznego. Tematy znane, realizowane w biznesie, zostały ocenione jako nieprzystające – przy czym należy podkreślić – tylko przez 1/3 i mniejszy odsetek respondentów. To wynik bardzo dobrze rokujący wobec nieuniknionych prób wdrażania elementów zarządzania strategicznego w urzędach administracji rządowej.



Wykres 3. Obszary, oceniane wg metody CAF, które najszybciej/najłatwiej będzie można wdrożyć w urzędzie

źródło: Badanie CAF 2006; Konsorcjum F5 Consulting sp. z o.o., Quality Progress oraz SKN QUALITAS Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; listopad 2009.

Spośród kryteriów wyników za najbardziej korzystne w ocenie (oceniane najwyższej przez grupę samooceny) ankietowani uznali „Wyniki działalności w relacjach z pracownikami” – 32% odpowiedzi oraz „Kluczowe wyniki działalności” – 28% odpowiedzi (zob. wykres 4). Za najmniej adekwatne kryteria wyników ankietowani uznali „Społeczne wyniki działalności” – aż 62% odpowiedzi, a następnie „Wyniki działalności w relacjach z obywatelami” z wynikiem 12%. Kryterium „Społeczne wyniki działalności” jest również według ankietowanych najtrudniejsze w ocenie – 64% odpowiedzi.



Wykres 4. Kryteria wyników uznane za najbardziej korzystne w ocenie

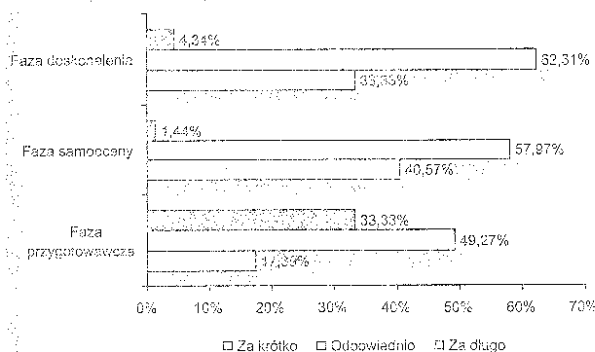
Źródło: Badanie CAF 2006; Konsorcjum F5 Consulting sp. z o.o., Quality Progress oraz SKN QUALITAS Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; listopad 2009

Natomiast prawie wszyscy (99%) ankietowani uznali, że udział w grupie samooceny pozwala na lepsze poznanie urzędu. 74% przyznało, że udział w grupie przyniósł im korzyści w bezpośrednio wykonywanej pracy. 85% badanych potwierdza, że samoocena pozwoli na poprawę relacji z obywatelami lub klientami. 90% badanych przyznało, że wpłynie to również pozytywnie na poprawę relacji między pracownikami. Dla 78% badanych opis poszczególnych kryteriów okazał się niejasny lub niezrozumiały. 82% badanych potwierdza, że pytania dotyczą istotnych obszarów z punktu widzenia zakresu działania urzędu, natomiast 74% badanych uznaje skalę punktową za zrozumiałą. 100% ankietowanych potwierdza, że w ich urzędach wdraża się plany doskonalenia po dokonaniu procesu samooceny oraz w 97% przypadków badani wskazują na prawdopodobne powtórzenie procesu samooceny bazującej na metodzie CAF.

Wyniki badania w ww. zakresie potwierdzają bardzo pozytywny odbiór metody CAF oraz całego projektu. To dobrze rokuje na przyszłość, dając szansę na cykliczne wykorzystanie metody CAF, co jest istotą jej stosowania (pozwala na zweryfikowanie skuteczności działań doskonalących – w myśl założeń spirali Deminga). Działania wspierające urzędy, także zewnętrzne, ale przede wszystkim determinacja kierownictwa powinna skupić się na wdrożeniu działań doskonalących, ocenie ich skuteczności oraz ponownej samoocenie. Tylko taki scenariusz pozwoli na skuteczne wykorzystanie metody CAF, nie ograniczy się tylko do „realizacji projektu”. Można zwrócić uwagę na inne korzyści jakie dostrzegli respondenci, m.in.

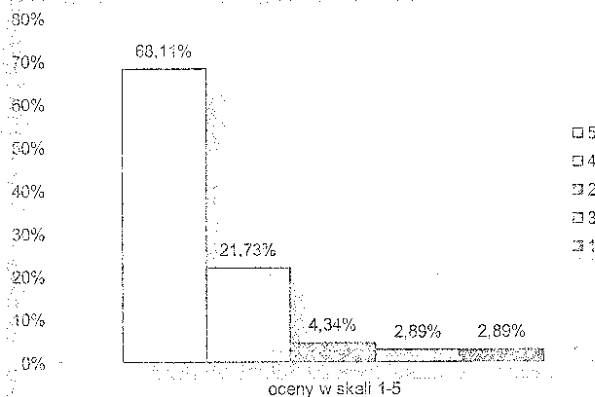
- pozyskanie wiedzy o urzędzie (procesach, problemach, podejmowanych działaniach – to klucz do komunikacji w zakresie skuteczności zarządzania),
- poprawa przygotowania pracownika do realizowanych na danym stanowisku pracy zadań,
- poprawę relacji wzajemnych pracowników oraz relacji z obywatelami.

Czas trwania faz projektu, ankietowani ocenili następująco, dla 49% respondentów faza przygotowawcza była odpowiednia, 33% badanych oznajmiło, że trwała ona zbyt długo. W przypadku fazy samooceny 58% badanych stwierdza, że czas jej trwania był odpowiedni, a 41% oznajmia, że faza ta trwała zbyt krótko. Podobnie ankietowani oceniają czas trwania fazy doskonalenia, 62% uznało czas trwania za odpowiedni, 33% za zbyt krótki. Na podstawie wyników można stwierdzić, że czas na poszczególne fazy projektu okazał się wystarczający, chociaż korzystne było jego wydłużenie dla potrzeb samooceny oraz planowania działań doskonalących, kosztem fazy przygotowawczej (zob. wykres 5).



Wykres 5. Ocena adekwatności czasu trwania poszczególnych faz projektu do faktycznego czasu potrzebnego na ich realizację.

Źródło: Badanie CAF 2006; Konsorcjum F5 Consulting sp. z o.o., Quality Progress oraz SKN QUALITAS Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; listopad 2009.



Wykres 6. Ocena roli eksperta wiodącego.

Źródło: Badanie CAF 2006; Konsorcjum F5 Consulting sp. z o.o., Quality Progress oraz SKN QUALITAS Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; listopad 2009.

Realizacja faz projektów odbywała się przede wszystkim w jednostkach administracji publicznej w czasie spotkań z konsultantami. Według ankie-

towanych w 83% liczba spotkań w projekcie była odpowiednia. Czas spotkań i tematyka spotkań również dla większości urzędników były adekwatne.

Zdecydowana większość badanych określiła rolę eksperta wiodącego jako bardzo istotną, 68% ankietowanych przyznało najwyższą wartość ze skali 5-punktowej przy określaniu istotności roli eksperta w zespole projektowym (zob. wykres 6). Związane jest to z typowym elementem zarządzania projektami postawą lidera – w tym przypadku konsultanta wiodącego. Okazało się, że respondenci ocenili potrzebę i jednocześnie skuteczność jaką zagwarantowali eksperci zewnątrzni.

### Wnioski z badania

Celem badania ankietowego była ocena skuteczności realizacji projektu wdrożenia samooceny CAF oraz ocena przydatności tej metody w urzędach administracji rządowej. W przekonaniu autorów cel ten został osiągnięty. Hipotezy badawcze dotyczące szansy doskonalenia pracowników oraz że Strategia i Planowanie, Partnerstwo i Procesy są trudne do wdrożenia zostały zweryfikowane pozytywnie. Natomiast hipoteza, że w harmonogramie wdrożenia CAF zbyt mało czasu założono na definiowanie działań doskonalących, zbyt dużo na etap planowania zostały zweryfikowane negatywnie.

Analiza wyników badań wskazuje na małe doświadczenie urzędów w stosowaniu metody CAF 2006, przed przystąpieniem do projektu. Metoda ta została jednak oceniona jako bardzo użyteczna w sektorze administracji rządowej. Po zakończeniu projektu, zdecydowana większość członków grup samooceny oceniła, iż dobrze przyswoili sobie wiedzę z zakresu metody CAF 2006. Badania pokazują, iż merytorycznie projekt został oceniony bardzo wysoko. Urzędy potwierdziły również, iż korzystne i uzasadnione było zaangażowanie zewnętrznych ekspertów w zakresie metody CAF – potwierdzają to oceny roli ekspertów w projekcie oraz kompe-

tencji konsultantów wiodących. Urzędy biorące udział w projekcie uznały, że ilość realizowanych spotkań była odpowiednia. Wskazano jednak, że czas przeznaczony na samoocenę powinien zostać wydłużony. Można także zmniejszyć liczbę godzin poświęconych na fazę przygotowawczą projektu. Jak pokazują wyniki badań, udoskonalenia wypracowane w ramach działań grup samooceny przyczynią się do poprawy relacji z pracownikami, a także klientami urzędu. Prawie wszystkie urzędy planują w przyszłości przeprowadzić kolejną samoocenę.

### Spis wykorzystanej literatury

1. Bugdol M., Samoocena a świadomość jakości, W: T. Sikora (red.), Narzędzia jakości w doskonaleniu zarządzania jakością, Kraków 2004
2. Bugdol M., Zarządzanie jakością w Urzędach Administracji Publicznej – teoria i praktyka, Wyd. Difin, Warszawa 2008
3. Gajdzik B., Wyznacznik jakości usług w administracji samorządowej, s. 193 W: T. Sikora (Red.), Narzędzia jakości w doskonaleniu i zarządzaniu jakością, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004
4. Koźuch B., T. Markowski (Red.), Z teorii i praktyki zarządzania publicznego, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005
5. Opolski K., Modzelewski P., Zarządzanie jakością w usługach publicznych, Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2008
6. Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę, Warszawa 2008

### Dokumenty normatywne

Norma PN-EN ISO 9004:2009 – Systemy Zarządzania Jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania, Załącznik A – Wytyczne dotyczące samooceny

### Strony internetowe

[www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=62&Itemid=62](http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=62&Itemid=62)  
[www.umbrella.org.pl/uslugi/model\\_caf.htm](http://www.umbrella.org.pl/uslugi/model_caf.htm)  
[www.umbrella.org.pl/uslugi/model\\_doskonalosci\\_efqm.htm](http://www.umbrella.org.pl/uslugi/model_doskonalosci_efqm.htm)  
[www.qualityprogress.com.pl](http://www.qualityprogress.com.pl)  
[www.caf.com.pl](http://www.caf.com.pl)

... ISO czy EFQM

... Zróżnicowane konsultacje UE

... Zielone zamówienia publiczne