

Michał Żabiński

Samocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego : porównanie metody „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” i „Wspólnej Metody Oceny CAF”

Zarządzanie Publiczne nr 20 (2), 57-76

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Żabiński

Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” i „Wspólnej Metody Oceny CAF”

Artykuł stanowi porównanie dwóch najbardziej popularnych w Polsce metod samooceny systemu zarządzania jakością stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego („Wspólnej Metody Oceny CAF 2006” – model CAF i „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” – metoda PRI). Wprowadzenie do artykułu poświęcone jest genezie zjawiska doskonalenia jakości zarządzania w administracji oraz historii rozwoju obu omawianych metod. W dalszej części dokonana została analiza porównawcza obu omawianych metod z uwzględnieniem takich kryteriów, jak: konstrukcja procesu samooceny, struktura kryteriów samooceny, koszty wdrożenia metody, w tym czas niezbędny do przeprowadzenia samooceny, oddziaływanie na organizację, czynniki wpływające na możliwość wdrożenia wybranej metody w jednostkach samorządu terytorialnego. Podsumowanie artykułu stanowi konkluzja nt. możliwości wykorzystania metod przez jednostki samorządu terytorialnego. Część ta zawiera informacje mające na celu ułatwienie przedstawicielom JST dokonania świadomego wyboru metody wdrożenia. Informacje te zostały przedstawione w sposób syntetyczny. Obie metody są porównane pod kątem czynników je różniących: społecznych, ekonomicznych, organizacyjnych i technicznych.

Słowa kluczowe: Wspólna Metoda Oceny CAF 2006, Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), zarządzanie jakością w jednostkach administracji samorządowej, samoocena.

1. Wstęp

Administracja ma wpływ na rozwój społeczny państwa rozumiany jako poprawa poziomu i jakości życia społeczeństwa (Ziółkowski 2005). Zgodnie z tym co pisze James Patrick Gunning, większość dóbr publicznych, za których świadczenie odpowiada administracja publiczna, ma charakter lokalny (Gunning 2001). Dlatego też to administracja na szczeblu lokalnym powinna za nie odpowiadać. Gwarantuje to większą efektywność działania – zgodnie z zasadą równoważności fiskalnej Olsena, mówiącą: „o zgodności korzyści z dobra publicznego z kosztami jego dostarczenia” (Zalewski 2005, s. 20). Urzędy gmin i starostwa powiatowe, jako jednostki administracji samorządowej, to podmioty systemu administracji publicznej, z którymi obywatel ma

najczęściej do czynienia. Nadrzędnym celem ich funkcjonowania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Pośrednio więc to, w jaki sposób jednostki te działają na szczeblu lokalnym, przekłada się na zadowolenie obywateli z państwa. Dlatego też niezwykle istotne znaczenie mają działania na rzecz, szeroko rozumianej, jakości administracji samorządowej. Jak istotna to kwestia pokazują dane statystyczne; w 2009 r. jedynie około 20% jednostek samorządu terytorialnego stosowało wybrane elementy sformalizowanego systemu budowania jakości¹. Przy czym sytuacja ta wydaje się dalece bardziej skomplikowana, gdy spojrzymy na dane dla po-

¹ Dane na podstawie raportu końcowego w ramach projektu „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” – raport opracowany przez ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. w 2009 r.

szczególnej szczebli administracji samorządowej (tab. 1).

O ile sytuacja w przypadku dużych jednostek, a w szczególności miast na prawach powiatu, rozwija się w pożądanym kierunku, o tyle dla jednostek z drugiego końca skali, tj. gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, obecna sytuacja przedstawia się znacznie gorzej. Przeszło 80% gmin miejsko-wiejskich twierdzi, że nie stosuje systemowych rozwiązań z zakresu zarządzania jakością, a w przypadku gmin wiejskich zaledwie niecałe 8% samorządów deklaruje wykorzystanie tego typu narzędzi. Dane te są niezwykle istotne, jeśli weźmie się pod uwagę, że systemy zarządzania jakością stanowią obecnie istotny element procesu rozwoju administracji, mający sprzyjać poprawie efektywności działania instytucji publicznych – rozumianej zarówno jako efektywność kosztowa, wysoka jakość świadczonych usług, jak i poziom zadowolenia ich odbiorców. Jednakże aby wykorzystywać nowoczesne rozwiązania z zakresu zarządzania, samorządy potrzebują rozeznania w zakresie potencjalnie dostępnych narzędzi.

Rozważania nt. metod doskonalenia jakości w administracji warto rozpocząć od genezy tego zjawiska. Pierwszym ogólnoeuropejskim projektem w dziedzinie samooceny był model Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością EFQM (*European Foundation for Quality Management*) bazujący na filozofii TQM (*Total Quality Management* – Kompleksowe Zarządza-

nie Jakością). Twórcami tej inicjatywy były europejskie koncerny, w tym m.in.: AB Electrolux, Fiat Auto SpA, KLM, Nestlé, Philips, Renault, Bosch, Volkswagen. Projekt sponsorowała również Komisja Europejska. EFQM została powołana do życia w Brukseli w 1988 r. Obecnie to ogólnosiwiatowa organizacja *non-for-profit* zrzeszająca ponad 500 członków, działająca w 55 krajach i 50 branżach. Opracowała ona w 1991 r. i wykorzystuje „Model doskonałości EFQM”, służący do zarządzania jakością. Obecnie stosowany jest on w ponad 30 tys. organizacji na całym świecie. Wraz z modelem samooceny powołana została Europejska Nagroda Jakości. Kolejnym krokiem w rozwoju tej metody, istotnym dla administracji publicznej, było wyodrębnienie w 1996 r. nagrody EFQM dla organizacji sektora publicznego (Europejska Fundacja ds. Zarządzania Jakością 2011). Jednakże samoocena przy użyciu tego modelu nie w pełni odpowiadała specyfice administracji publicznej, co doprowadziło do powstania CAF (*The Common Assessment Framework* – Wspólnej Metody Oceny)² – metody zarządzania jakością, opartej o idee samooceny, wzorowanej na EFQM, ale dostosowanej do administracji publicznej.

Kwestia zarządzania jakością w administracji publicznej, w tym samorządowej, jest w Polsce bardzo aktualna. Trzeba podkreślić, że polskie samorządy znajdują się na początku drogi. Prowadzone są różnego typu działania mające na celu popularyzowanie i wdrażanie idei zarządzania jakością w samorządach (do najpopularniejszych obecnie rozwiązań w tym zakresie należą normy ISO 9000 oraz CAF). Te pierwsze nie są jednak metodą samooceny urzędu. Ich wdrożenie podlega certyfikacji i oznacza osiągnięcie pewnego standardu jakości działania. Natomiast model CAF to metoda stałego doskonalenia jakości poprzez samoocenę ukierunkowaną według zasad TQM. W Polsce CAF

Tab. 1. Procentowy poziom wykorzystania systemów zarządzania jakością w JST na poszczególnych poziomach samorządu (wielkość próby: 1050 urzędów JST)

Rodzaj jednostki	Procent JST stosujących zarządzanie jakością
Gminy wiejskie	7,6
Gminy miejskie	38,3
Gminy miejsko-wiejskie	19,7
Miasta na prawach powiatów	80,0
Powiaty	27,5
Województwa	63,6
JST ogółem	20,3

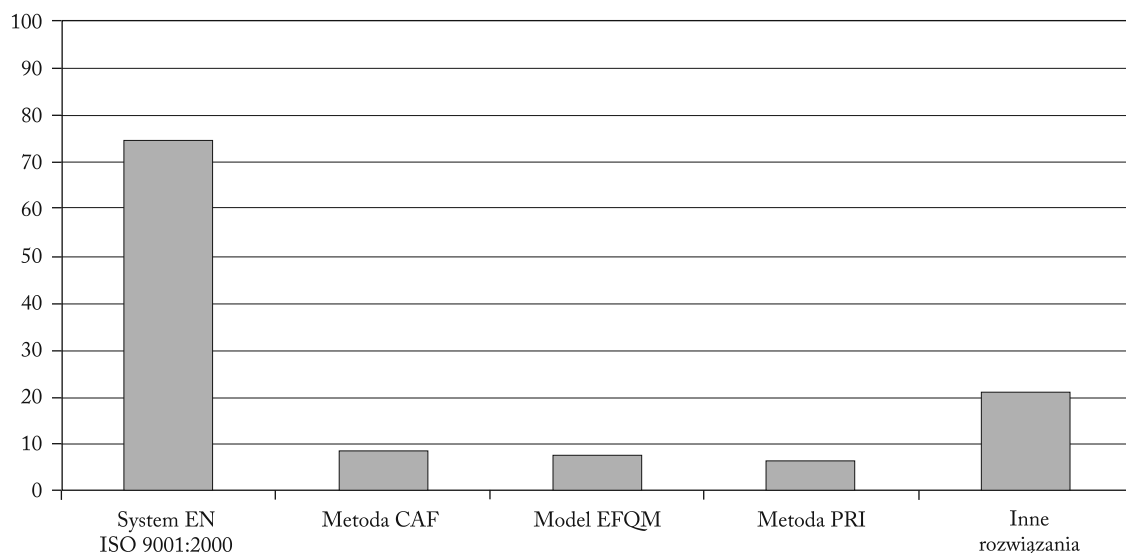
Źródło: Urbaniak, Bohdziewicz 2009, s. 23.

² W 2003 r. w Rzymie i w 2005 r. w Luksemburgu odbyły się dwie pierwsze Konferencje Europejskich Użytkowników CAF. M.in. na podstawie rezultatów tych spotkań w 2006 r. dokonano aktualizacji metody CAF. Dla podkreślenia jej rozwoju ówczesna aktualizacja jest w literaturze przedmiotu oznaczana jako CAF 2006. W niniejszej publikacji skrót CAF oznacza aktualną wersję metody.

stała się popularna w 2006 r., kiedy to rozpoczęto proces wdrażania jej w jednostkach administracji rządowej. Do końca 2009 r. zaczęła funkcjonować w co najmniej 90 urzędach administracji rządowej (m.in. ministerstwach, izbach celnych, urzędach skarbowych). Dzięki środkom finansowym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) w latach 2007–2011 przeprowadzono szereg działań popularyzujących idee zarządzania jakością w administracji publicznej. Wśród nich były również projekty ukierunkowane na administrację samorządową np. „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”. Projekt był realizowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w partnerstwie z firmą F5 Consulting Sp. z o.o. Wdrażano go od 2009 do 2011 r., a w jego ramach przeszkolono pracowników 303 jednostek samorządu terytorialnego z zakresu wykorzystania metody CAF. Dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeprowadzono również pilotażowe wdrożenia, substytucyjnej wobec CAF, metody zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego – PRI (Planowanie Rozwoju

Instytucjonalnego). Została ona zaktualizowana w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”. Realizowany był on w partnerstwie przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie reprezentowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (lidera) oraz Związek Miast Polskich (ZMP), Związek Powiatów Polskich (ZPP) i Związek Gmin Wiejskich RP (ZGWRP). Beneficjentami obu wyżej wymienionych projektów były urzędy JST.

PRI, podobnie jak model CAF, polega na stałym doskonaleniu jakości, opartym na samoocenie. Zaktualizowaną metodę PRI jako narzędzie samooceny wykorzystano dotychczas przeszło 100 jednostek administracji samorządowej. Należy jednak podkreślić, że PRI zajmuje się całościowo zagadnieniem rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do CAF będącego jedynie modelem samooceny. Nie można więc dokonać całościowego i kompleksowego porównania tych dwóch narzędzi. Natomiast można porównać wykorzystane w obu rozwiązaniach systemy samooceny, albowiem obecnie są to dwie najczęściej wykorzystywane w polskiej administracji samorządowej metody tego typu (ryc. 1).



Ryc. 1. Najczęściej wykorzystywane systemy zarządzania jakością w JST (w %)

Źródło: raport w ramach projektu „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej... 2009” s. 23.

Zasadnym więc wydaje się zestawienie i porównanie tych dwóch rozwiązań, dla potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Zestawienie metod CAF i PRI zostało zrealizowane na następujących wybranych obszarach:

- konstrukcja procesu samooceny;
- struktura kryteriów samooceny;
- koszty wdrożenia metody, w tym czas niezbędny do przeprowadzenia samooceny;
- oddziaływanie na organizację;
- czynniki wpływające na możliwość wdrożenia wybranej metody w JST.

Poniższe porównanie zostało stworzone na bazie doświadczeń autora w zakresie stosowania metody PRI w JST oraz badań nad metodą CAF.

2. Wspólna Metoda Oceny (*The Common Assessment Framework – CAF*)

Korzystając z doświadczeń oraz metodologii Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością (EFQM), w 2000 r. rozpoczęto prace nad stworzeniem rozwiązania skierowanego do sektora publicznego (wersja pilotażowa CAF). Warto zaznaczyć, że opracowanie Wspólnej Metody Oceny było możliwe dzięki współpracy krajów członkowskich UE na szczeblu ministerialnym. Podkreśla to jej ogólnoeuropejski wymiar, pozwala również na wdrażanie metody we wszystkich państwach UE i na wzajemną wymianę doświadczeń³. W 2002 r. zostało powołane do życia Centrum Zasobów CAF (CAF RC) przy Europejskim Instytucie Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht. W tym samym roku ukazała się finalna wersja metody CAF, której popularyzacją oprócz CAF RC zajęła się EFQM i Niemiecki Uniwersytet Nauk o Administracji w Speyer⁴ oraz specjalnie w tym

celu powołana, międzynarodowa grupa krajowych korespondentów CAF. Metoda jest przeznaczona dla wszystkich jednostek administracji publicznej. Jako narzędzie samooceny ma jedną uniwersalną postać niezależnie od szczebla administracji, na którym ma być stosowana. W ten sam sposób traktowane są jednostki administracji państwowej, rządowej i samorządowej. W CAF nie została uwzględniona specyfika administracji krajowych⁵.

Wspólna Metoda Oceny bazuje na strukturze EFQM i wykorzystuje podobny podział na dwa główne obszary (kryteria potencjału i kryteria wyników). Na obszar potencjału składa się pięć kryteriów, a na obszar wyników – cztery. Każdemu z kryteriów przyporządkowane są podkryteria w łącznej liczbie 28, podlegające ocenie punktowej⁶ (tab. 2). Każde kryterium i podkryterium jest objaśnione i opatrzone przykładami mającymi pomóc w ich ocenie. Samoocena polega na badaniu poszczególnych kryteriów poprzez gromadzenie dowodów potwierdzających stosowanie danych rozwiązań

Tab. 2. Kryteria CAF

Kryterium potencjału	Kryterium 1. Przywództwo
	Kryterium 2. Strategia i planowanie
	Kryterium 3. Pracownicy
	Kryterium 5. Procesy
	Kryterium 4. Partnerstwo i zasoby
Kryterium wyników	Kryterium 6. Wyniki w relacjach z klientami/obywatelami
	Kryterium 7. Wyniki w relacjach z pracownikami
	Kryterium 8. Wyniki społeczne
	Kryterium 9. Wyniki kluczowe

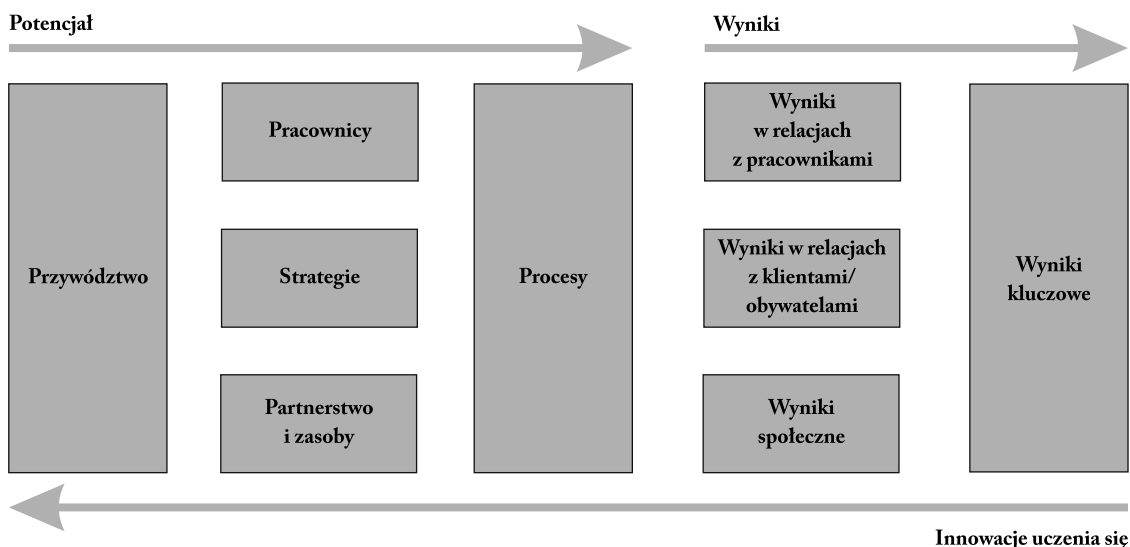
Źródło: *Wspólna Metoda Oceny (CAF)*... 2011.

³ Obecnie metoda wykorzystywana jest już nie tylko w krajach Unii Europejskiej. CAF zaczęły praktykować również instytucje z krajów kandydujących oraz spoza Europy. Według dostępnych danych, do 7 września w bazie CAF zarejestrowanych było 2382 użytkowników.

⁴ Na uniwersytecie tym w 1992 r. została opracowana inna metoda zarządzania, częściowo również wykorzystująca doświadczenia EFQM – *Speyer Quality Award*, stosowana przez organizacje sektora publicznego w Niemczech, Austrii i Szwajcarii.

⁵ Obszerną notę historyczną nt. powstania metody CAF można znaleźć we wstępie do podręcznik *Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę* (2011).

⁶ Obecnie w metodzie CAF funkcjonują równolegle dwa systemy oceny: „Klasyczna punktacja CAF” (wywodząca się z CAF 2002) oraz nowa „Dostrojona punktacja CAF”. Wybór sposobu oceny należy do organizacji podlegającej samoocenie.



Ryc. 2. Struktura modelu CAF

Źródło: *Wspólna Metoda Oceny (CAF)...*, 2011, s. 12.

zarządczych oraz na ocenie poziomu tychże narzędzi. Proces ten prowadzony jest cyklicznie i ma prowadzić do systematycznej poprawy jakości funkcjonowania jednostek administracji poprzez ciągłe doskonalenie jakości.

3. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)

Metoda PRI jest rozbudowanym, analitycznym narzędziem mającym wspierać proces rozwoju jednostki samorządu w skoordynowany i planowany sposób. Jednym z jej elementów jest samoocena jednostki (analiza rozwoju instytucjonalnego), o charakterze zbliżonym do metody CAF. Jednakże w przeciwieństwie do CAF samoocena PRI opracowana została z przeznaczeniem dla organizacji konkretnego typu tj. samorządów gminnych i starostw powiatowych. Uwzględnia także rozwiązania wynikające ze specyfiki polskiego systemu prawnego.

Geneza metody sięga roku 2002, kiedy to konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej ówczesnej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, na zlecenie MSWiA, podjęły się opracowania metody wspierającej proces tworzenia potencjału instytucjonalnego jednostek

samorządu terytorialnego. Metoda powstała w latach 2002–2004, w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. PRI jest narzędziem doskonalenia stanu zarządzania jednostką samorządu. Pozwala, na bazie samooceny, na zaprogramowanie działań doskonalących, przy założeniu ich długofalowości i wieloletniego horyzontu czasowego. Ze względu na zmiany w przepisach prawa, reformy administracji oraz na zmiany, jakie nastąpiły w polskich samorządach od 2004 r., konieczna była modernizacja metody, tak aby odpowiadała ona aktualnym potrzebom samorządów. W ramach POKL Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, w okresie 2009–2011 dokonano jej uaktualnienia, przy jednoczesnym zawężeniu obszaru stosowania do dwóch szczebli administracji samorządowej (gminy, powiaty), albowiem pierwotnie metoda przeznaczona była dla jednostek wszystkich szczebli administracji samorządowej. Co ważne, w celu zagwarantowania zgodności PRI z potrzebami samorządów, w procesie tym uczestniczyły: Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz 18 jednostek samorządu terytorialnego. Proces wdrożenia metody w jednostce samorządu terytorialnego ilustruje rycina 3. PRI składa się z czterech eta-

pów, które można sprowadzić do dwóch zasadniczych elementów:

1. Analiza poziomu rozwoju instytucjonalnego (samoocena PRI), obejmuje:

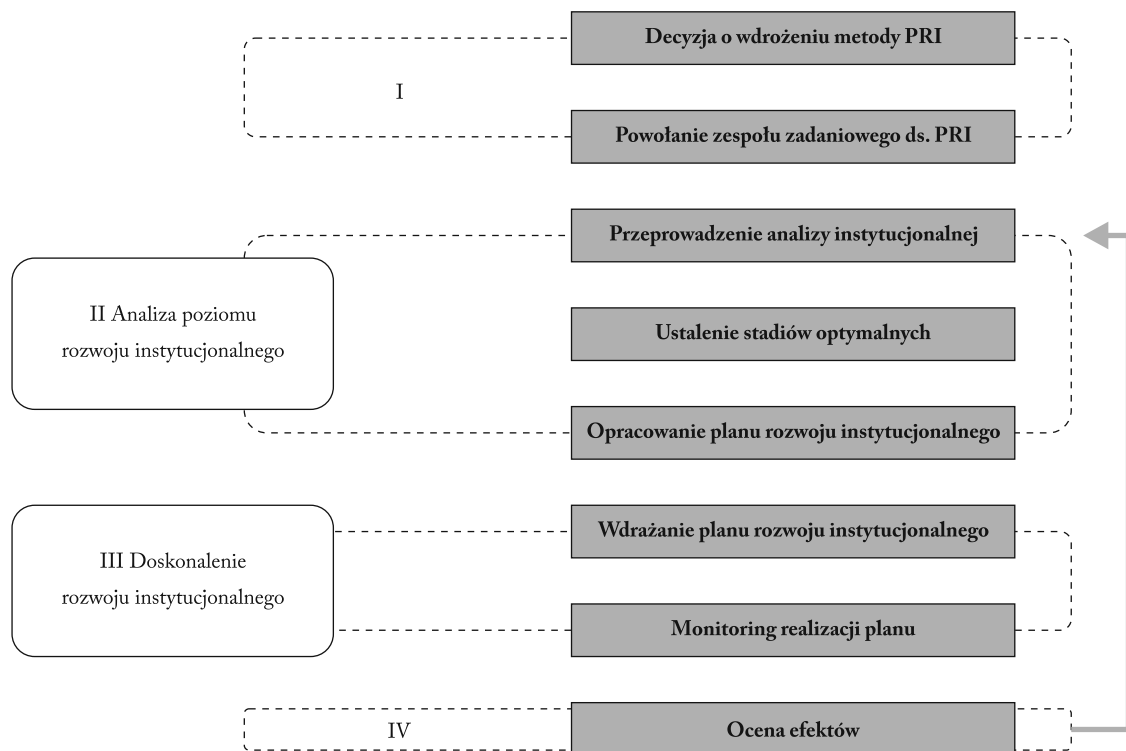
- 19 kryteriów zarządzania, w podziale na 5 obszarów zarządzania, opisujących stadia rozwoju instytucjonalnego;
- opisy stanów modelowych, poziomu rozwoju instytucjonalnego dla każdego z kryteriów zarządzania;
- kwestionariusze diagnostyczne, osobno dla gmin i powiatów, służące określeniu poziomu rozwoju instytucjonalnego jednostki.

2. Planowanie rozwoju instytucjonalnego, złożone z:

- planu rozwoju instytucjonalnego, obejmującego propozycje projektów, których realizacja umożliwi zwiększenie potencjału instytucjonalnego urzędu;
- narzędzi rozwoju instytucjonalnego; są to przykładowe rozwiązania zarządcze do zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego;

- zbiór dobrych praktyk, będący opisem wybranych, wdrożonych projektów usprawnień.

W procesie samooceny urząd uzyskuje informację, na jakim poziomie pięciostopniowej skali, w ramach danego kryterium, się znajduje. Skala ta dzieli rozwiązania stosowane w administracji pod kątem ich złożoności, stopnia trudności i zaawansowania jako narzędzi zarządzania. Stadium 1. oznacza, że dany urząd działa zgodnie z prawem, ale nie stosuje dodatkowych narzędzi wspomagających proces zarządzania (każdy urząd znajduje się co najmniej na stadium 1.). Stadium 5. to swego rodzaju modelowy, idealny urząd. Metoda opiera się na zasadzie kumulacji; warunkiem koniecznym uzyskania stadium wyższego jest spełnienie wszystkich warunków stadiów niższych (aby znaleźć się, przykładowo, w stadium 3., urząd musi spełniać wszystkie wymogi dla 2. i 3.). Metoda samooceny PRI bazuje na podziale jednostki samorządu terytorialnego na 5 obszarów zarządzania złożonych z 19 kryteriów (tab. 3).



Ryc. 3. Metoda planowania rozwoju instytucjonalnego

Źródło: opracowanie własne na podst. materiałów PRI.

Tab. 3. Kryteria PRI

Obszary zarządzania	I. Przywództwo i strategia	Kryterium nr 1. Przywództwo Kryterium nr 2. Zarządzanie strategiczne
	II. Zarządzanie zasobami i procesami	Kryterium nr 3. Zarządzanie finansami Kryterium nr 4. Zarządzanie mieniem Kryterium nr 5. Zarządzanie przestrzenią (nie występujące w analizie powiatu) Kryterium nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi Kryterium nr 7. Zarządzanie procesami Kryterium nr 8. Zarządzanie projektami
	III. Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	Kryterium nr 9. Planowanie, rekrutacja i selekcja Kryterium nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie Kryterium nr 11. Doskonalenie zawodowe Kryterium nr 12. Etyka
	IV. Partnerstwo	Kryterium nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne Kryterium nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne Kryterium nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne
	V. Zarządzanie usługami publicznymi	Kryterium nr 16. Usługi administracyjne Kryterium nr 17. Usługi społeczne Kryterium nr 18. Usługi techniczne Kryterium nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego (analiza gminy) / Wspieranie rozwoju gospodarczego i rynku pracy (analiza powiatu) Kryterium nr 19. Bezpieczeństwo (kryterium nie występujące w analizie gminy)

Źródło: Bober, Zawicki 2010a.

Zasady postępowania przy samoocenie PRI są więc podobna do tych, na jakich opiera się metoda CAF. Obie metody funkcjonują na bazie powtarzalnej sekwencji (samooceny i wdrażania usprawnień), wywodzącej się z pętli Deminga, zwanej również cyklem PDCA (*Plan-Do-Check-Act*: Zaplanuj – Wykonaj – Sprawdź – Zastosuj). Przy czym w metodzie CAF cykl ten jest również wykorzystywany w procesie samooceny.

4. Proces samooceny

Porównywane metody samooceny różnią się w kwestii dostosowania do potrzeb użytkownika. W metodologii CAF – ze względu na jej konstrukcję – nie ma wariantów samooceny dostosowanych do specyfiki analizowanych jednostek. Metoda PRI została opracowana pod kątem potrzeb jednostek samorządu terytorialnego konkretnego typu – gminy, powiatu⁷. Dostępne

⁷ Pewnym mankamentem tej metody jest brak osobnego arkusza samooceny „analizy rozwoju instytucjonalnego” dla potrzeb miast na prawach powiatu, których specyfika obejmuje zarówno funkcje gminy, jak i powiatu.

są dwie wersje narzędzia samooceny PRI (analizy rozwoju instytucjonalnego) dopasowane do specyfiki tych jednostek. Różnica pomiędzy analizą gminy i powiatu sprowadza się do jej wybranych kryteriów⁸. Obie metody zakładają, że ocenę przeprowadza zespół powołany spośród pracowników urzędu. Jednakże metody w różny sposób określają zadania zespołów oceny, jak i sam jej proces (tab. 4.). Proces stosowania metody CAF podzielny jest na 3 główne fazy oraz 10 kroków, a metody PRI składa się z 11 kroków. W przypadku obu omawianych metod samoocena stanowi jedynie część procesu.

⁸ W przypadku powiatu nie występuje kryterium „Zarządzanie przestrzenią” (Obszar II. Zarządzanie zasobami i procesami). Kryterium zarządzania nr 19 „Wspieranie rozwoju gospodarczego” (Obszar V. Zarządzanie usługami publicznymi) dla analizy powiatu wzbogacone jest o element niewystępujący w analizie gminy, tj. problematykę wspierania rynku pracy („Wspieranie rozwoju gospodarczego i rynku pracy”). W analizie instytucjonalnej powiatu pojawia się zagadnienie niewystępujące w analizie gminy, w postaci kryterium zarządzania „Bezpieczeństwo publiczne” (Obszar V. Zarządzanie usługami publicznymi).

Tab. 4. Porównanie procesu samooceny CAF i PRI

CAF	PRI
<p>Faza 1. Przygotowawcza</p> <p>Krok 1. Przygotowanie i zaplanowanie samooceny. Krok ten obejmuje m.in. określenie zakresu samooceny (całość organizacji czy też wybrany jej element, np. wydział lub komórka) oraz wybór metody oceny. W tej fazie kluczowym elementem jest wybór osoby odpowiedzialnej za CAF w urzędzie – lidera samooceny.</p> <p>Krok 2. Upowszechnienie informacji na temat planowanej samooceny. Osoby zaangażowane powinny być dobrze umotywowane, tj. dostrzegać sens i znaczenie samooceny (rozumieć cel stosowania metody, wiedzieć, jakie daje ona możliwości).</p> <p>Faza 2. Samoocena CAF</p> <p>Krok 3. Polega na utworzeniu grupy samooceny. Zespół taki powinien być reprezentatywny dla badanej organizacji. Im bardziej kompleksowy skład grupy (pracownicy poszczególnych działów, szczebli organizacji), tym większa szansa na precyzyjną i pełną samoocenę. Grupa taka powinna liczyć około 10 osób (dopuszczalny przedział od 5 do 20). W większych, bardziej złożonych urzędach może wystąpić potrzeba utworzenia większej liczby grup samooceny, co dodatkowo rodzi konieczność koordynacji działań tych zespołów.</p> <p>Krok 4. Obejmuje organizację szkoleń CAF dla kierownictwa urzędu oraz członków grup samooceny. Szkolenie przygotowuje zespół do przeprowadzenia samooceny, stosowania metody CAF oraz uczy zasad zarządzania jakością.</p> <p>Krok 5. Samoocena – polega na gromadzeniu i ocenie dowodów potwierdzających stosowanie danych rozwiązań zarządczych w organizacji. Na tej podstawie dokonywana jest ocena samej organizacji w ramach poszczególnych kryteriów i podkryteriów, co pozwala na określenie mocnych stron urzędu i wybraniu obszarów wymagających doskonalenia. Proces ten jest podzielony na kilka etapów. Najpierw każdy z członków grupy samooceny dokonuje oceny indywidualnie. Następnie członkowie grupy wspólnie omawiają wyniki samooceny i ustalają ostateczny jej wynik w drodze konsensusu.</p> <p>Krok 6. Opracowanie sprawozdania z samooceny zawierającego opis mocnych stron urzędu i obszarów wymagających doskonalenia, dla każdego podkryterium, punktowane oceny wraz z uzasadnieniem oraz propozycje działań w zakresie podnoszenia jakości.</p> <p>Faza 3. Plan doskonalenia</p> <p>Krok 7. Sporządzenie planu doskonalenia bazującego na wynikach samooceny. W ramach planu dokonywany jest wybór odpowiednich narzędzi doskonalących oraz ich priorytetyzacja.</p> <p>Krok 8. Upowszechnienie informacji o planie doskonalenia. Wskazane jest upowszechnienie wiedzy na temat wyników samooceny oraz planowanych usprawnieniach wśród personelu urzędu.</p> <p>Krok 9. Realizacja planu doskonalenia. Proces ten powinien obejmować szczegółowy monitoring prowadzonych działań.</p> <p>Krok 10. Plan kolejnej samooceny CAF. Metoda nie narzuca czasu trwania takiego cyklu. Wskazane jest jednak aby odbywał się on nie rzadziej niż co dwa lata.</p>	<p>Krok 1. Konsultacje wewnątrz urzędu i podjęcie decyzji o wdrożeniu metody. Krok ten obejmuje zapoznanie się z metodą, korzyściami płynącymi z jej wykorzystania oraz jej wymogami.</p> <p>Krok 2. Powołanie zespołu zadaniowego, którego celem jest przeprowadzenie samooceny. Grupa ta powinna składać się z osób reprezentujących różne szczeble zarządzania oraz różne wydziały urzędu – reprezentatywnie dla wszystkich kryteriów zarządzania PRI. Liczebność takiej grupy nie jest narzucona, jednakże nie powinno to być więcej niż kilkanaście osób.</p> <p>Krok 3. Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej. Samoocena PRI polega na zbiorowym wypełnieniu kwestionariusza PRI przez członków zespołu zadaniowego.</p> <p>Krok 4. Przygotowanie raportu z analizy PRI. Po dokonaniu samooceny zespół zadaniowy przygotowuje raport podsumowujący jego prace, zawierający skrócone wyniki samooceny, wnioski końcowe i rekomendacje. Wskazane jest, aby dokument ten został oficjalnie zatwierdzony przez urząd. Stanowi on bowiem bazę do wprowadzania usprawnień, ale jest również dokumentem diagnostycznym, opisującym bieżący stan urzędu.</p> <p>Krok 5. Obejmuje przygotowanie do drugiego etapu wykorzystania metody PRI, tj. opracowania planu rozwoju instytucjonalnego. Zespół zadaniowy, przygotowuje propozycje optymalnych stadiów rozwoju dla urzędu.</p> <p>Krok 6. Po przeprowadzeniu konsultacji w ramach urzędu podejmowana jest decyzja o wyborze stadiów optymalnych dla poszczególnych kryteriów zarządzania</p> <p>Krok 7. Dysponując klarownym obrazem prezentującym obecne stadia rozwoju urzędu oraz stadia optymalne, zespół zadaniowy dokonuje wyboru kryteriów priorytetowych. Są to te obszary, w których planowane będzie podjęcie działań usprawniających (w danym cyklu PRI). Proces wyboru tych kryteriów obejmuje dobór zadań, których realizacja jest niezbędna w celu osiągnięcia założonych stadiów optymalnych.</p> <p>Krok 8. To przygotowanie formalnego dokumentu w postaci kart zadań, szczegółowo opisujących poszczególne narzędzia zarządcze oraz plany ich wdrożenia.</p> <p>Krok 9. Formalne zatwierdzenie planu rozwoju instytucjonalnego przez władze urzędu.</p> <p>Krok 10. Monitoring i ewaluacja wdrożeń</p> <p>Krok 11. Podjęcie decyzji o kolejnej samoocenie PRI. Metoda nie narzuca częstotliwości samooceny, jednak ze względu na cykliczność procesu wskazane jest aby działania takie były powtarzane nie rzadziej niż co dwa lata. Optymalnym wydaje się jednak cykl roczny. Uzależnione jest to od potrzeb urzędu oraz wyniku pośrednio z czasu niezbędnego do wdrożenia wybranych narzędzi rozwoju instytucjonalnego.</p>

Źródło: opracowanie własne na podst.: *Wspólna Metoda Oceny (CAF)...* 2011; *Planowanie rozwoju...*

W przypadku samooceny CAF na początku poszczególne kryteria są dzielone i pracują nad nimi podzespoły samooceny. Każdy pracownik, będący członkiem takiego zespołu, indywidualnie gromadzi dowody i ocenia ich wartość. Następnie na ich podstawie opiniuje jakość procesu i przyznaje oceny punktowe. Wyniki indywidualnej pracy członków zespołu CAF są podstawą do dokonania zbiorowej samooceny poprzez ich konsolidację w drodze ogólnego konsensu.

Metoda CAF pozwala na uzyskanie szerokiej wiedzy na temat jakości procesów zarządzania w jednostce. Potrzebuje jednakże dużej ilości czasu i wnikliwych badań. Stawia wysokie wymagania wobec wiedzy o zarządzaniu i umiejętności członków zespołu oceny, koniecznych do gromadzenia i oceny dowodów. Metoda CAF wymaga zgromadzenia i przedstawienia dowodów na posiadanie deklarowanych rozwiązań. Ma to na celu precyzyjną, wykluczającą domniemanie, ocenę wdrożonych w organizacji rozwiązań. Według autora konstrukcja taka może doprowadzić do nieprawidłowych wyników samooceny w postaci aberracji wyników końcowych, zarówno w zakresie adekwatności dowodów, identyfikacji słabych i silnych stron urzędu, jak i hierarchii doboru projektów doskonalących. Niebezpieczeństwo takie zaistnieje, gdy osoba będąca odpowiedzialna za koordynację procesu samooceny dopuści do dominacji części członków zespołu i ich stanowiska, co może prowadzić do nieobiektywnej oceny dowodów.

Skomplikowany proces oceny również może skutkować błędnymi wnioskami, a w efekcie – nieoptymalnym wyborem celów projektów doskonalących oraz wyborem nieoptymalnych narzędzi do wdrożenia. Do zalet tej metody należy zaliczyć ocenę jakości procesów. Samooceńa nie tylko pozwala na określenie, jakiego typu narzędzia są wykorzystywane („inwentaryzacja” posiadanych rozwiązań), ale, co ważniejsze, na ocenę stopnia ich przydatności oraz jakości ich funkcjonowania i kształtowania się zmian⁹. Wskazuje więc tym samym na słabe i mocne strony zarządzania w jednostce. Potencjalnie więc CAF w istotny i korzystny sposób może służyć kreowaniu i sterowaniu procesami zarządzania w jednostce.

⁹ W kolejnych cyklach samooceny CAF.

Analiza instytucjonalna (samoocena PRI) przeprowadzana jest wspólnie przez wszystkich członków zespołu oceny. Metoda nie ma formalnego wymogu gromadzenia dowodów (dokumentów potwierdzających stan faktyczny dla poszczególnych kryteriów), co pozwala na skrócenie i uproszczenie procesu samooceny. Stawia to jednak przed zespołem wysokie wymagania dotyczące rzetelności i skrupulatności – niedopełnienie tych rygorów będzie prowadzić do błędów w ocenie i nieoptymalnych rezultatów stosowania metody. Obiektywizm i krytyczne podejście do własnej jednostki jest warunkiem koniecznym prawidłowo przeprowadzonej analizy. Tak więc w wymiarze oceny aktualnie posiadanych zasobów metoda jest uznaniowa. Zespół samooceny PRI określa, czy dla danego kryterium stosowane są rozwiązania spełniające wymagania danego stadium rozwoju. Zespół może podjąć decyzję, czy stopień, w jakim dane narzędzie jest obecnie realizowane, pozostaje wystarczający do uznania kryterium za spełnione (wyczerpanie warunku, a tym samym uznanie go za spełnione), czy też obecnie stosowane narzędzie wymaga zmian (warunek uznawany jest za niespełniony). Tu właśnie kluczowe znaczenie ma rzetelne, samokrytyczne i zdroworozsądkowe podejście do analizy. Jeżeli dany warunek nie został spełniony, ale spełnienie warunków jest łatwe do osiągnięcia i korzystne dla jednostki, zespół może wyznaczyć dany obszar do udoskonalenia jako kryterium kluczowe.

Ocena jakości procesów jest w metodzie PRI prowadzona w odmienny sposób niż w CAF; stanowi jeden z obszarów samooceny (kryterium 7 – zarządzanie procesami). Ocenie podlega jednak tylko sam fakt stosowania danych narzędzi, nie jest do natomiasť wprost ocena ich jakości. Autorzy metody świadomie zrezygnowali z tak przeprowadzanej samooceny na rzecz swoistej inwentaryzacji rozwiązań. Upraszcza to i ułatwia proces oceny oraz ogranicza ryzyko uzyskania nieprawidłowych rezultatów – wynikających z różnego poziomu wiedzy oceniających bądź ich subiektywizmu. Różnice w sposobie prowadzenia samooceny obrazuje tabela 5.

W procesie samooceny PRI i CAF stawiane są pytania o stosowanie różnych rozwiązań zarządczych oraz o ocenę ich jakości. W przypadku CAF jest to mocno uwypuklone, stanowi

Tab. 5. Podstawowe różnice w procesie samooceny CAF i PRI

	Konstrukcja kryteriów samooceny	Dowody, proces analizy kryteriów
PRI	Sformalizowane, precyzyjnie określone warunki spełnienia każdego z kryteriów.	Uznaniowe; to zespół decyduje, czy stosowane w danej jednostce rozwiązania są wystarczające dla spełnienia wymogów metody PRI.
CAF	Uznaniowe, metoda wskazuje, jakiego typu czy też rodzaju rozwiązania, w ramach danego kryterium, powinny być w urzędzie.	Sformalizowane; członkowie zespołu indywidualnie gromadzą dowody na potwierdzenie stosowania danego rozwiązania, po czym zespół dokonuje oceny całości zgromadzonego materiału dowodowego.

Źródło: opracowanie własne.

istotny element samooceny. Pozwala na określenie, w jakim kierunku stosowanie danego narzędzia podąża. Ocenie podlega zarówno fakt stosowania narzędzia, jak i jego jakość. Przy czym ocena podkryteriów należących do kryterium potencjału jest odmienna od oceny podkryteriów należących do kryterium wyników, co dodatkowo komplikuje cały proces. Ponadto samoocena może być prowadzona na dwa sposoby – decyzję podejmuje zespół. Według starej metodologii CAF 2002, czyli „Punktacji klasycznej”, ocenia się dany proces bez uwzględniania poziomu zaawansowania dowodów na pętli rozwoju Deminga. Ocena poprzez punktację klasyczną dokonywana jest całościowo dla wszystkich świadectw, w obszarze danego kryterium szczegółowego. Na podstawie tej łącznej oceny następuje kwalifikacja podkryterium do fazy cyklu PDCA, wraz z przypisaniem oceny punktowej, mieszczącej się w zakresie danej fazy. Nie jest więc brana pod uwagę osobno każda faza cyklu PDCA, co w rezultacie prowadzi do zaopiniowania danego kryterium według dowodów zebranych dla najwyższej fazy cyklu. W metodzie tej obowiązuje zasada, że jeżeli zebrane zostały dowody dla wyższej fazy, to automatycznie zaliczone są fazy niższe (mimo braku dowodów). To zdaniem autora oznacza, że osiągnięte w ten sposób wyniki są w istocie mocno uproszczone i *de facto* nieprecyzyjne. Problem ten rozwiązano aktualizacją CAF, poprzez wprowadzenie „punktacji dostrojonej”. Tutaj każdy etap cyklu PDCA dla danego podkryterium jest oceniany osobno. Rozwiązanie to pozwala na osiągnięcie precyzyjnych wyników, lecz jest skomplikowane. Problem ten wyraźnie widać w wynikach badań zawartych w „Raporcie dotyczącym ba-

dania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach administracji samorządu terytorialnego” (*Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006*) – większość samorządów, w których wdrożono CAF, zdecydowało się na punktację klasyczną, wskazując na niejasny i skomplikowany proces samooceny w przypadku punktacji dostrojonej.

Należy podkreślić, że przy założeniu wysokich kompetencji z zakresu zarządzania i dobrej znajomości metody CAF wśród członków zespołu oceny, samoocena za pomocą „punktacji dostrojonej” pozwala na uzyskanie bardzo precyzyjnego i miarodajnego obrazu poziomu jakości zarządzania w jednostce. WPRI ocena jakości już stosowanych rozwiązań jest opcjonalna i intuicyjna. Sprowadza się, w procesie samooceny, do podjęcia decyzji, czy wymagania stawiane w pytaniu dla danego stadium w ramach kryterium samooceny są w jednostce spełnione. Metoda nie zawiera pytań o rezultaty stosowania danego rozwiązania, nie wymaga żadnych dowodów na potwierdzenie deklarowanego stanu, choć członkowie zespołu oceny PRI powinni pracować w oparciu o rzetelną znajomość funkcjonujących w jednostce rozwiązań. To bardzo istotna kwestia, decydująca dla prawidłowości procesu. Członkowie zespołu muszą dysponować pełnią wiedzy nt. rozwiązań stosowanych w jednostce, albowiem na tej podstawie wspólnie podejmują decyzję, czy wykorzystywane tam rozwiązania w sposób wystarczający spełniają wymogi metody PRI. Możliwa jest tylko zero-jedynkowa odpowiedź „tak” lub „nie”. To oceniający stwierdzają, czy obecna sytuacja pozwala na uznanie warunku za spełniony, a więc pośrednio podejmują decyzję co do oceny jakości danego

procesu. Takie uproszczenie może jednak powodować spadek przydatności metody dla dużych jednostek bądź przygotowanych do stosowania zaawansowanych rozwiązań z zakresu zarządzania jakością lub już je praktykujących.

Samooceena CAF polega na gromadzeniu i ocenie dowodów odpowiadających na pytania stawiane przez metodę w ramach danego kryterium. Przykładowo, „Kryterium 2. Strategia i planowanie” poświęcone jest kwestiom związanym z realizacją misji i wizji organów jednostki samorządowej. Przede wszystkim służy ocenie kwestii związanych z planowaniem strategicznym i operacyjnym oraz jakości planowania strategicznego. W ramach kryterium wyodrębnione są podkryteria, a do każdego z nich przyporząd-

kowano przykładowe pytania mające wskazywać, jakiego typu narzędzia powinny w danej jednostce być wykorzystywane w ramach tego kryterium. Co ważne, katalog pytań jest rozbudowany i otwarty. Ma on jedynie wskazywać typ pożądanych rozwiązań, nie determinując jednak, jakie to mają być narzędzia. Wynika to z charakteru metody skierowanej do jednostek różnego typu, a więc wymagających różnorodnych rozwiązań. Przykładowe „Kryterium 2. Strategia i planowanie” prezentuje tabela 6.

Samooceena PRI polega na określeniu, czy dane rozwiązanie jest w jednostce stosowane (zob. „Kryterium 2. Zarządzanie strategiczne” – tab. 7). Pytania w ramach PRI są „rozbite” na określone stadia rozwoju. Każde pytanie wraz ze

Tab. 6. Kryterium 2.: Strategia i planowanie (fragment) [samooceena CAF]¹⁰

Kryterium 2: Strategia i planowanie	
2.1. Uzyskiwanie przez urząd jednostki samorządu informacji o potrzebach zainteresowanych stron.	<ul style="list-style-type: none"> • Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego ma rozpoznanie wszystkich stron, które są zainteresowane jej działalnością (np. czy stworzono listę zainteresowanych stron: partnerów społecznych, podmiotów gospodarczych)? • Czy urząd jednostki samorządu systematycznie gromadzi i analizuje informacje o potrzebach i oczekiwaniach społeczności lokalnej/regionalnej, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron? • Czy w urzędzie jednostki samorządowej analizuje się wartość uzyskiwanych informacji, z uwzględnieniem jej źródeł, ścisłości i jakości?
2.2. Planowanie i tworzenie strategii jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych stron.	<ul style="list-style-type: none"> • Czy organ wykonawczy samorządu monitoruje, mierzy i/lub ocenia swe działania? • Czy analizuje zagrożenia i szanse oraz czynniki powodzenia? • Czy doskonalą się metody planowania i tworzenia strategii? • Czy stosuje się wieloletnie planowanie finansowe i/lub inwestycyjne?
2.3. Realizowanie przez urząd jednostki administracji samorządowej strategii i planów.	<ul style="list-style-type: none"> • Czy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uwzględni w swej działalności realizację strategii i planów (np. przez ustalanie priorytetów, wyznaczanie terminów, ustalanie procesów i właściwej struktury organizacyjnej)? • Czy włącza zainteresowane strony w proces realizacji strategii i planowania oraz ustalania priorytetów? • Czy funkcjonuje system uczestnictwa publicznego w zarządzaniu strategicznym? • Czy stosuje się formy partycypacji społecznej?
2.4. Działania modernizacyjne i innowacyjne.	<ul style="list-style-type: none"> • Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego sprzyja budowaniu kultury otwartej na innowacje – przez szkolenia, porównanie z wzorcowymi punktami odniesienia (<i>benchmarking</i>) i wspieranie myślenia strategicznego? • Czy monitoruje się czynniki stymulujące korzystne zmiany w jednostce samorządu, modernizację i innowację? • Czy urząd podejmuje lub planuje działania modernizacyjne i innowacyjne (np. świadczenie usług drogą elektroniczną)? • Czy w urzędzie samorządu terytorialnego stosuje się zasady zarządzania jakością (np. TQM, PRI, CAF)?

Źródło: *Przewodnik po samooceenie...* 2010, s. 51–55.

¹⁰ Prezentowane treści stanowią jedynie część proponowanych pytań w ramach tego kryterium, mając za zadanie jedynie zobrazować omawiane treści. Pełny opis można znaleźć w poradniku *Przewodnik po samooceenie...* 2011.

wzrostem stadium zostaje wzbogacone o dodatkowe warunki. Na kolejnych stadiach rozwoju pojawiają się coraz bardziej zaawansowane i coraz trudniejsze do wdrożenia rozwiązania mające za zadanie poprawę jakości zarządzania. Jeżeli wszystkie warunki dla danego stadium są spełnione oraz równocześnie spełnione są wszystkie warunki dla stadiów niższych, jednostka jest na danym stadium rozwoju. W opinii autora, tak sformowany kwestionariusz *de facto* stanowi, pośrednio, ocenę jakości zastosowanych rozwiązań. Nie bierze jednak pod uwagę dynamiki procesu, jak ma to miejsce w samoocenie CAF. Konstrukcja kwestionariusza pozwala precyzyjnie określić, co w urzędzie jest realizowa-

ne (określenie stanu faktycznego). Jednocześnie jego budowa ma niewątpliwy walor edukacyjny, albowiem poza określeniem obecnego stanu pozwala na zapoznanie się z potencjalnie użytecznymi rozwiązaniami, które w przyszłości mogą zostać wdrożone.

Proces samooceny jest więc odmienny w obu analizowanych metodach. Wymagania, jakie stawiają one przed oceniającymi, determinuje niejako odpowiedź na pytanie, do kogo metody te są kierowane. Istotne znaczenie ma również postać wyników oceny. CAF skupia się na jakości stosowanych rozwiązań, pokazuje, jakie w opinii członków zespołu oceny – na podstawie zgromadzonych dowodów – są rezultaty stosowania

Tab. 7. Kryterium 2.: Zarządzanie strategiczne

Stadium 2.	<p>Istnieje strategia rozwoju gminy, przygotowana przy udziale partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych, która zawiera: misję bądź wizję (lub obie); cele strategiczne; cele szczegółowe i/lub zadania.</p> <p>Środki finansowe na realizację strategii zostały uwzględnione w budżecie roku bieżącego.</p> <p>Strategia jest realizowana.</p> <p>Planowane jest opracowanie planów operacyjnych do strategii.</p>
Stadium 3.	<p>Istnieją plany operacyjne (w tym ustawowe gminne programy i plany sektorowe), obejmujące wszystkie cele przyjęte w strategii, które określają:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zadania oraz oczekiwane rezultaty ich realizacji; – komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację planów (lub zadań w ramach planów); – wysokość nakładów (finansowych i rzeczowych) wymaganych dla realizacji zadań w ramach planów; – harmonogram realizacji planów; – wskaźniki realizacji. <p>Zadania określone w planach operacyjnych są realizowane.</p> <p>Została przyjęta procedura monitoringu realizacji strategii.</p> <p>Informacja o realizacji zadań wynikających ze strategii jest powszechnie dostępna dla mieszkańców.</p>
Stadium 4.	<p>Środki finansowe na realizację zadań wieloletnich zawartych w strategii (i/lub planach operacyjnych) zostały uwzględnione w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie inwestycyjnym.</p> <p>Prowadzony jest monitoring i okresowa ocena realizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Wyniki monitoringu i okresowej oceny realizacji strategii i planów operacyjnych są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania strategicznego oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.</p>
Stadium 5.	<p>Sporządzane są prognozy zjawisk społeczno-ekonomicznych dotyczące gminy i jej otoczenia oraz analizy ewentualnych zagrożeń dla realizacji strategii rozwoju gminy (analiza ryzyka), a ich wyniki są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Prowadzone są cykliczne badania jakości życia w gminie, a ich wyniki są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania strategicznego oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki oceny są wykorzystywane dla doskonalenia mechanizmów zarządzania strategicznego.</p> <p>Gmina stale doskonali działalność w dziedzinie zarządzania strategicznego poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystując w tym celu m.in. następujące metody: PRI, CAF, EFQM; – adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: Bober, Zawicki 2010a, s. 23–24.

danego narzędzia zarządzania. Cykliczność oceny pozwala również na obserwację zmiany jakości w czasie, a więc, czy zmienia się przydatność danego narzędzia lub sama jego jakość. Jest to baza do wprowadzania zmian. Ocena nie mówi jednak wprost o tym, jakie narzędzia powinny być stosowane. Wyniki samooceny PRI pozwalają na „inwentaryzację” stosowanych w jednostce rozwiązań zarządczych, wskazując również, jakie rozwiązania mogą lub też powinny być stosowane. Istotny jest tu walor edukacyjny pokazujący, jakie rozwiązania modelowe można wykorzystać, by poprawić poziom zarządzania jednostką samorządu. Wyniki samooceny nie mówią jednak wprost o jakości stosowanych rozwiązań. Pośrednio należy przyjąć, że jeżeli dane kryterium jest uznane za spełnione, oznacza to, że jakość stosowanych narzędzi jest zadowalająca. Gdyż w przeciwnym przypadku zespół oceny nie powinien był uznać danego warunku za spełniony.

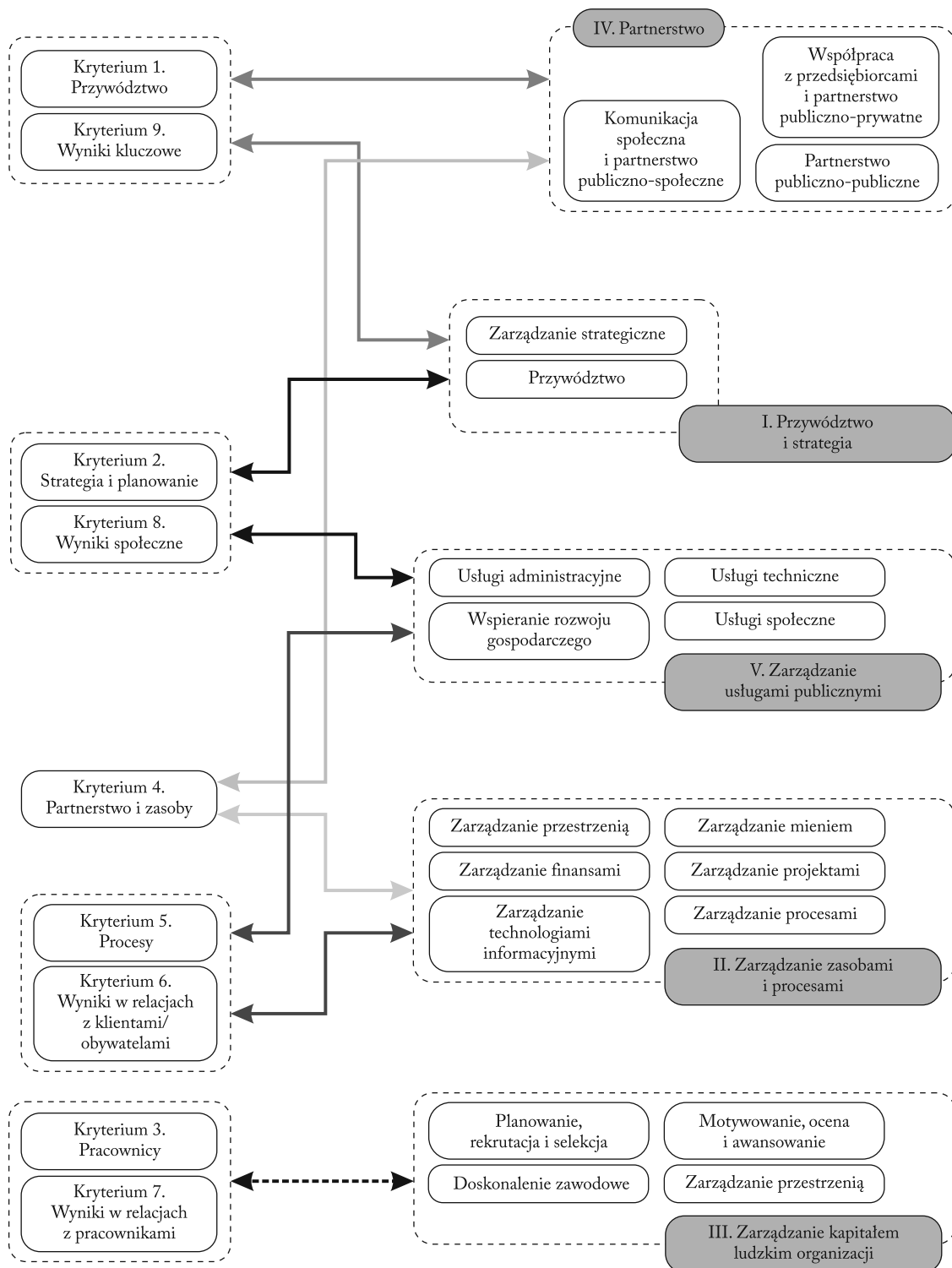
5. Struktura kryteriów samooceny

Obie porównywane metody samooceny służą poprawie jakości poprzez usprawnienie procesu rozwoju jednostki. Cykliczna samoocena pozwala na planowanie zmian w zoptymalizowany sposób poprzez ocenę obecnego stanu danej jednostki, refleksję nad możliwością poprawy obecnej sytuacji, a następnie przygotowanie i wdrożenie zmian i usprawnień. Mechanizm działania, mimo różnic w metodologii i sposobie patrzenia na organizację, jest więc podobny. Można zatem, na pewnym poziomie przybliżenia, zestawić odpowiednie kryteria obu metod w celu porównania, jak wygląda w nich ocena poszczególnych elementów składowych jednostek samorządu terytorialnego. Pewną trudność w takim porównaniu powoduje odmienny sposób konstruowania kryteriów, ich pojemność zakresowa oraz, co oczywiste, różna ich liczba. Odmienna konstrukcja wynika z odmiennej filozofii wspierania i oceny rozwoju organizacji w tych podejściach. Analiza CAF jest ukierunkowana na przebieg procesów, na tej podstawie stawiane są pytania o stosowane w jednostce rozwiązania, bez ich bezpośredniego odniesienia do jej funkcjonalnej struktury. Analiza PRI za punkt wyjścia przyj-

muje funkcjonalny podział jednostki pod kątem realizowanych grup działań. W oparciu o taki podział stawiane są pytania dot. wykorzystywanych rozwiązań. Pewnym ułatwieniem może tu być sugestia zawarta w *Przewodniku po samoocenie według metody CAF 2006...* (2010) dotycząca podziału prac podzespołów samooceny. Otóż autorzy poradnika sugerują połączenie kryteriów potencjału i wyników w parę ze względu na naturalne związki pomiędzy tymi kryteriami. W ten sposób pogrupowane kryteria CAF można zestawić z odpowiadającymi im obszarami PRI. Jest to jednak połowiczne rozwiązanie, gdyż w takim porównaniu uzyskujemy obszary wzajemnie na siebie zachodzące, lecz niepokrywające się w pełni. Ze względu na różnicę w podejściu do konstrukcji kryteriów analizy badane obszary pomiędzy metodami nakładają się na siebie wzajemnie i tak jednemu z kryteriów wybranej metody może odpowiadać kilka metody drugiej; zależność ta jest obustronna. Nie jest jednak możliwe idealne dopasowanie kryteriów obu metod na zasadzie 1:1. Zestawienie kryteriów samooceny CAF i PRI prezentuje rycina 4.

6. Czas trwania oraz koszt wdrożenia

Samooceenę za pomocą podręcznika analizy rozwoju instytucjonalnego można przeprowadzić w bardzo krótkim czasie, bez wcześniejszego przygotowania z zakresu zarządzania czy też stosowania metody PRI. W opinii autora kluczowe atuty to precyzja, prostota i intuicyjność stawianych pytań. Podczas samooceny zespół odpowiada na konkretne pytania w ramach obszarów oceny. Nie ma potrzeby specjalnego szkolenia potencjalnych członków zespołu. Funkcjonalny układ kryteriów w metodzie PRI pozwala na wręcz intuicyjne jej zrozumienie i umożliwia przeprowadzenie samooceny w łatwy sposób. Wśród członków zespołu oceny są osoby odpowiedzialne za poszczególne obszary. Opisy kryteriów analizy rozwoju pozwalają każdemu z członków tej grupy na zidentyfikowanie obszarów, w których może on wnieść najwięcej do prac nad samooceną. Tak więc jedyny koszt, jaki musi ponieść jednostka samorządu terytorialnego w związku z przeprowadzeniem samooceny PRI, to czas, który na pracę nad analizą



Ryc. 4. Zestawienie kryteriów oceny metod CAF i PRI

Źródło: opracowanie własne.

rozwoju instytucjonalnego poświęcają wyznaczone do tego osoby.

Samooceena przy użyciu metody CAF wymaga szkoleń z zakresu jej stosowania oraz wsparcia eksperta zewnętrznego¹¹. Albowiem CAF jedynie sugeruje przykładowe rozwiązania mogące podlegać ocenie i pozostawia do indywidualnej interpretacji to, jakiego typu rozwiązania zostaną do tej grupy zaliczone. Ponadto ocena zebranych dowodów, w tym poziomu ich znaczenia, wymaga dużego rozeznania w metodzie CAF. Poprzez pryzmat potencjałów i wyników CAF dzieli i ocenia funkcjonowanie jednostki jako całości, wychodząc ponad tradycyjne, funkcjonalne podziały w urzędzie. Wspólna Metoda Oceny jest więc swoistą nakładką umożliwiającą ocenę jednostki jako całościowego mechanizmu, za którego efekty współodpowiadają elementy składowe w postaci poszczególnych wydziałów czy departamentów. Wymaga to dużego rozeznania w procesach zarządczych. Sugerowanym rozwiązaniem dla jednostek planujących wdrożenie CAF jest przeprowadzanie oceny najpierw w wybranych wydziałach, a dopiero później na poziomie całej jednostki. Rozwiązanie takie skutkuje jednak wyższymi kosztami i dłuższym czasem oceny. Obie metody wymagają tego, aby pracownicy danego urzędu poświęcili swój czas pracy na samoocenę, tak więc czas wymagany do jej przeprowadzenia jest istotnym czynnikiem.

Podane powyżej przewidywane okresy są oczywiście maksymalizowane w celu przybliżonego przedstawienia potencjalnym użytkownikom

wymagań metod. Realnie jeden cykl CAF to około 3 mies. (bez wdrożeń, gdyż proces ten jest indywidualny i uzależniony od liczby i skali wybranych do zastosowania działań doskonalących), gdzie czas wymagany dla samej tylko samooceny to 2–4 tyg. W przypadku metody PRI proces samooceny trwa 1–3 tyg. Przy czym czas potrzebny do przeprowadzenia analizy rozwoju instytucjonalnego to 1–2 dni. Tak więc koszty wdrożenia i stosowania metody PRI ograniczają się jedynie do czasu pracy poświęconej metodzie. Natomiast wdrożenie metody CAF pociąga za sobą konieczność szkolenia personelu z zakresu Wspólnej Metody Oceny. Konieczne może okazać się również zatrudnienie konsultanta CAF jako koordynatora procesu samooceny. Ponadto w przypadku CAF jest on zdecydowanie dłuższy niż w PRI.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na komfort i tempo samooceny są narzędzia wspomagające proces oceny. Metoda PRI wspomagana jest przez aplikację komputerową, będącą elektroniczną wersją poradnika samooceny. Wykorzystanie aplikacji eliminuje potrzebę korzystania z papierowej wersji tego narzędzia. Ułatwia też proces samooceny oraz eliminuje ryzyko popełnienia błędu przy określaniu stadiów rozwoju. Aplikacja automatycznie generuje raport z analizy prezentujący zarówno obecną sytuację urzędu (wynik samooceny), jak i naniesione stadia optymalne.

Tab. 8. Zestawienie szacunkowego kalendarzowego czasu trwania poszczególnych etapów stosowania metody samooceny CAF

CAF	Faza 1.		Faza 2.				Faza 3.			
	Krok 1.	Krok 2.	Krok 3.	Krok 4.	Krok 5.	Krok 6.	Krok 7.	Krok 8.	Krok 9.	Krok 10.
Czas realizacji	1–2 tyg.	1 tydz.	1 tydz.	1–2 tyg.	2–4 tyg.	1 tydz.	1 tydz.	1 tydz.	Zależnie od skali wybranych projektów	1–2 dni

Źródło: opracowanie własne na podst. *Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006...* 2010.

¹¹ Badania nt. użyteczności i satysfakcji związanej z wdrożeniem metody CAF 2006, przeprowadzone w ramach projektu „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą” pokazują, że zewnętrzne wsparcie w postaci szkoleń oraz udział zewnętrznego eksperta (na każdym etapie stosowania metody CAF) jest warunkiem koniecznym jej wdrożenia.

W przypadku metody CAF brak obecnie sprezywanego narzędzia elektronicznego wspierającego proces samooceny. Dostępne jest wsparcie dwojakiego rodzaju: internetowy formularz „eTool” na ogólnoeuropejskim portalu CAF lub, opracowana w 2009 r., elektroniczna wersja listy sprawdzającej CAF w postaci pliku Excel („Wdrożenie metody CAF 2006 w wybranych urzędach administracji rządowej. Checklista – kryteria potencjału i wyników”). W obu przypadkach narzędzia te w istotny sposób wpływają na komfort pracy z metodą samooceny.

7. Samoocena i co dalej?

Odrębną kwestię stanowią wyniki samooceny i idące za nimi usprawnia „Plan doskonalenia” CAF i „Plan rozwoju instytucjonalnego” PRI. W obu przypadkach na podstawie wyników samooceny konstruowane są plany wdrożenia rozwiązań mających na celu poprawę jakości. W przypadku CAF wskazane jest wdrażanie narzędzi w obszarach, w których jednostka uzyskała najniższe oceny (kryteria potencjału są wzajemnie powiązane i wpływają na wyniki, tak więc całościowy rezultat uzależniony jest od najsłabszych elementów zarządzania). Wskazówką, jakie narzędzia powinny zostać wdrożone, są wyniki dla poszczególnych podkryteriów. Na bazie oceny zebranych dowodów widać, gdzie zalecane jest wprowadzenie usprawnień. Publikacje CAF zawierają porady, jak taki proces powinien przebiegać od strony proceduralnej. Na tej podstawie tworzy się plan wdrożeń. Odmienne proces ten przebiega przy wykorzystaniu metody PRI. Wynikiem samooceny jest informacja nt. stadiów rozwoju, na jakich w ramach poszczególnych kryteriów znajduje się urząd. Pierwszym etapem wdrożenia „Planu rozwoju instytucjonalnego” jest ocena dokonana przez zespół dotycząca tego, jakie stadia dla jednostki są w danej chwili optymalne¹². Inaczej mówiąc, jakie narzędzia zarządcze (z którego stadium) mogą mieć w ich przypadku zastosowanie. Po dokonaniu wyboru stadiów optymalnych następuje wybór obszarów do udoskonalenia. Metoda nie wskazuje automatycznie, jakie narzędzia należy wdrożyć (np. poprzez wymóg stosowania

usprawnień w obszarach, dla których urząd uzyskał najniższe oceny – jak w przypadku CAF). Wybór uzależniony jest od potrzeb i możliwości urzędu i następuje w drodze decyzji zespołu. Jest to uzasadnione naciskiem na racjonalność podejmowanych działań, poprzez dostosowanie metody PRI do indywidualnych potrzeb i możliwości. Co więcej, rozwiązanie takie uwzględnia konieczność ciągłego doskonalenia w administracji. Pozwala bowiem na zmianę decyzji w przyszłości – w kolejnym cyklu samooceny – ustalenie wyższych stadiów optymalnych dla danych kryteriów. Metoda zapewnia stosowne oprzyrządowanie mające wspomagać ten proces, zarówno od strony proceduralnej (odpowiednie wskazówki zawarte są w publikacjach PRI), jak i koncepcyjnej (katalog narzędzi wdrożeniowych). Ma to na celu uproszczenie procesu wprowadzania zmian instytucjonalnych.

8. Podsumowanie

Zaletą obu porównywanych systemów jest ich bazowanie na samoocenie, co w teorii pozwala na stworzenie precyzyjnego obrazu urzędu i optymalny dobór usprawnień zarządczych, bez konieczności angażowania zewnętrznych ekspertów. Należy jednak zachować szczególną ostrożność, albowiem źle przeprowadzona samoocena może dać fałszywy obraz. Konieczne jest więc położenie nacisku na rzetelność i samokrytyczne podejście oceniających; samoocena wymaga uczciwości i dyscypliny. W obu przypadkach potrzebny jest zespół składający się z pracowników urzędu, którego zadaniem będzie przeprowadzenie samooceny. Autorzy obu metod podkreślają znaczenie składu takiej grupy i jej nieprzypadkowego doboru. Do zespołu ds. samooceny powinni wejść pracownicy reprezentujący wszystkie komórki urzędu. Ma to na celu zapewnienie możliwie najpełniejszej wiedzy nt. jednostki oraz możliwie szerokiej i różnorodnej perspektywy w procesie opiniowania i planowania zmian. Przy czym odmienne jest podejście do procesu samooceny, jak i samej metodologii oceny. Podkreślenia wymaga odmienna filozofia badanych metod. CAF służy ocenie jakości stosowanych narzędzi zarządzania w jednostce, a PRI – ocenie rozwoju instytucjonalnego, której jednym z elementów jest zarządzanie

¹² Stadium 5. nie jest docelowe dla każdej jednostki.

jakością. Obie metody pozwalają osiągnąć rezultat w postaci poprawy jakości działania urzędu. Przekłada się to na jakość życia mieszkańców. Jednakże dochodzą do tego różnymi drogami. Świadomość możliwości obu metod oraz wymogów, jakie one stawiają, jest niezbędna do podjęcia decyzji o wyborze którejś z nich przez konkretną JST. Decyzję tę może ułatwić porównanie czynników różniących obie metody – pozwala to lepiej zrozumieć, jakie wymogi stawiają one przed wdrażającymi. Marek Bugdol (2008) proponuje zestaw czterech grup takich czynników: społeczne (tab. 9), ekonomiczne (tab. 10), organizacyjne (tab. 11) i techniczne (tab. 12). Na tej podstawie autor porównuje obie metody dla wybranych czynników. Jednocześnie zestawienie takie stanowi podsumowanie wcześniejszych rozważań.

CAF wymaga pewnego poziomu wiedzy o zarządzaniu. Organizacja, która planuje ją stosować,

powinna już mieć wdrożone elementy systemu zarządzania jakością oraz dysponować wiedzą na temat zarządzania jakością, aby móc we właściwy sposób wykorzystać możliwości, jakie daje ta metoda. Twierdzenie to prowadzi do konkluzji, że CAF jest rozwiązaniem dla co najmniej średnio zaawansowanych, a nie dla początkujących jednostek w sferze zarządzania. Ze względu na jej konstrukcję, jej czasochłonność i uniwersalny charakter przeznaczona jest raczej dla dużych jednostek administracji rządowej, a nie samorządów szczebla powiatowego czy w szczególności małych gmin. Jest skomplikowana, wymaga doświadczenia i znajomości tematyki zarządzania. Analiza w CAF skupia się na procesach i wynikach (co robi urząd, jak to robi i jakie są tego rezultaty); pozwala na ocenę jakościową stosowanych rozwiązań, planowanie i wdrażanie zmian w tym zakresie oraz ich monitorowanie. Jednakże skomplikowany i subiektywny pro-

Tab. 9. Czynniki społeczne

Czynniki	CAF	PRI
Poziom zaangażowania pracowników w procesie prowadzenia samooceeny w jednostce (pracochłonność).	wysoki	umiarkowany
Wymagany poziom wiedzy nt. zarządzania jakością – pracownicy uczestniczący we wdrożeniu.	wysoki	niski
Wymagany poziom wiedzy nt. zarządzania jakością – kierownictwo organizacji.	umiarkowany	umiarkowany
Nastawienie wobec innowacji i wymagany poziom zaangażowania.	wysoki	umiarkowany
Uwarunkowania polityczne. Wpływ zaangażowania instytucji publicznych na rozwój metody.	wysoki	niski

Źródło: opracowanie własne

Tab. 10. Czynniki ekonomiczne

Czynniki	CAF	PRI
Wymagane środki finansowe przeznaczone na wdrożenie metody.	wysokie ¹³	niskie
Środki przeznaczone na utrzymanie systemu.	niskie	niskie
Promowanie metody na szczeblu krajowym i regionalnym.	wysoki	niski
Koszty przeprowadzenia samooceeny.	Wysokie/umiarkowane ¹⁴	niskie

Źródło: opracowanie własne.

¹³ Samodzielne wdrożenie CAF wymaga nakładów finansowych na szkolenie personelu oraz zatrudnienie ekspertów zewnętrznych

¹⁴ Koszt uzależniony jest od samodzielności oceny. Składają się na niego takie elementy, jak: wynagrodzenie szkoleń CAF, koszt szkoleń, koszt eksperta zewnętrznego wspomagającego proces samooceeny.

Tab. 11. Czynniki organizacyjne

Czynniki	CAF	PRI
Wymagania czasowe. Okres czasu potrzebny do przeprowadzenia samooceny.	długi	krótki
Przebieg procesu samooceny.	złożony, wieloetapowy	prosty
Liczba dodatkowych obowiązków dla pracowników związanych z pracami przy samoocenie.	wysoka	niska

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 12. Czynniki techniczne

Czynniki	CAF	PRI
Dokumentacja metody.	rozproszona	skumulowana
Proces postępowania.	liniowa	liniowa
Poziom trudności przeprowadzenia samooceny.	wysoki	niski
Funkcjonalność oprzyrządowania informatycznego.	niska	wysoka
Tempo dezaktualizacji metody, np. ze względu na zmiany w systemie prawnym.	niskie	wysokie
Wpływ wielkości i typu organizacji na stopień trudności wdrożenia metody.	wysoki	niski

Źródło: opracowanie własne.

ces samooceny rodzi niebezpieczeństwo błędów w ocenie. Pewnym zabezpieczeniem przed tym ryzykiem jest możliwość stopniowego wprowadzania samooceny CAF do jednostki. Można dokonać analizy metody dla wybranych wydziałów. Umożliwia to stopniowe włączanie osób zatrudnionych w proces analizy. Pozwala na wieloetapowe i rozłożone w czasie wprowadzanie pracowników urzędu różnego szczebla w proces zarządzania jakością. Dzięki temu osoby nieprzekonane lub mające negatywne nastawienie mogą zmienić opinię na podstawie obserwacji rezultatów stosowania metody. Pewną dodatkową trudność stanowi fakt, że nie jest ona bezpłatna. Mimo że metodologia CAF pozostaje darmowa, jej stosowanie, co potwierdziły badania¹⁵, wymaga wsparcia ekspertów zewnętrznych oraz zaawansowanych kilkudniowych szkoleń dla personelu. Podraża to koszt jej użycia i tworzy barierę wejścia. Należy postawić pytanie, czy ze względu na potrzebę zaangażowania zewnętrznego eksperta jest to metoda samooceny? Co więcej, pierwsza samoocena nie daje pełnych rezultatów, do ich uzyskania potrzeby jest

bowiem odpowiedni system monitoringu stosowanych narzędzi, co w praktyce następuje po pierwszej samoocenie¹⁶. Do zalet metody należy zaliczyć jej uniwersalny i międzynarodowy charakter, z olbrzymim wsparciem eksperckim, zarówno środowisk naukowych, jak i biznesowych.

PRI to metoda skupiona na polskim samorządzie terytorialnym i bezpośrednio do niego się odnosząca. Analiza PRI dotyczy oceny jednostki samorządu pod kątem stosowanych w nim rozwiązań. Pozwala w prosty i przystępny sposób zebrać w jednym miejscu informacje na temat stosowanych w urzędzie rozwiązań. Opracowany w ten sposób dokument stanowi pełny obraz rozwoju instytucjonalnego jednostki, na bazie którego można zaplanować – w racjonalny sposób – kierunek jej rozwoju. Nie ocenia jednak w sposób bezpośredni jakości stosowanych rozwiązań, nie zajmuje się wprost potencjałem i jego wpływem na wyniki organizacji. Informacje te można pośrednio uzyskać dzięki analizie wyników samooceny. Opracowana w ramach samooceny diagnoza stanowi zestawienie swoistego „stanu posiadania” urzędu. Takie podejście służy maksymalizacji przejrzystości i łatwości stosowania metody.

¹⁵ Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach administracji samorządu terytorialnego.

¹⁶ Ibidem

Urząd zmuszony jest do odpowiedzi na pytanie, co jest dla niego ważne i osiągalne. Jej siła polega na tym, że dobrze przeprowadzona samooceena pokazuje w przybliżeniu, jaki wysiłek, jakie koszty muszą zostać poniesione w celu dokonania konkretnych usprawnień zarządczych. PRI nie wymaga zaangażowania zewnętrznych ekspertów w celu dokonania samooceeny ani przeprowadzenia zewnętrznych szkoleń. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne wady tej metody, a zwłaszcza na możliwość jej szybkiej dezaktualizacji ze względu na zmiany w systemie prawnym – wada wynikająca z dopasowania do bieżącej sytuacji samorządów – oraz na brak silnego lobby promującego to rozwiązanie i dbającego o jego stały rozwój.

Świadomość zalet i słabości obu modeli samooceeny jest istotnym czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę przez władze jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu decyzji o wyborze narzędzi wspierających procesy zarządzania w jednostce. Albowiem niewłaściwy wybór prowadzi do nieoptymalnych rezultatów, jak niepełne wykorzystanie możliwości metody, zbyt wysokie koszty jej wykorzystania czy też zniechęcenie i zaniechanie stosowania tego typu narzędzi w przyszłości.

Literatura

Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Raport końcowy (2010). Warszawa: ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

Bober J., Zawicki M. (2010a). *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bober J., Zawicki M. (2010b). *Analiza instytucjonalna powiatu. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bober J. (red.) (2010). *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bober J. (red.) (2011). *Rozwój instytucjonalny samorządów małopolskich – wyniki badań*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.

Europejska Fundacja ds. Zarządzania Jakością: www.efqm.org [dostęp: 28.12.2011].

Gunning J.P. (2001). *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*. Warszawa: Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania.

Koźuch B. (2004). *Zarządzanie Publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET.

Odolczyk A. (red.) (2010). *Poświadczenie Jakości Zastosowania CAF*, przeł. J. Matla. Warszawa: MSWiA.

Opolski K., Modzelewski P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: CeDeWu.

Planowanie rozwoju instytucjonalnego, strona www projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”: www.pri.msap.pl [dostęp: 23.12.2011].

Przewodnik CAF po CAF-ie (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006. Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach samorządu terytorialnego. (2010). Warszawa: MSWiA.

Raport końcowy. Wdrożenie metody CAF 2006 w 50 urzędach administracji rządowej (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

„Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia” (2011). *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 24, 15.12.2011.

Skierniewski T. (2008). *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*. Raport z I etapu badania. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Urbaniak B., Bohdziewicz P. (2009). *Raport końcowy w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej”*. Kutno: ASM Centrum Badań i Analiz Rynku.

Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę (2011). Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zalewski A. (red.) (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: SGH.

Zawicki M. (red.) (2011). *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego w samorządzie lokalnym*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Zbiór dobrych praktyk. Wdrożenie metody CAF 2006 w 20 urzędach administracji rządowej (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Zbiór dobrych praktyk. Wdrożenie metody CAF 2006 w 50 urzędach administracji rządowej (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Ziółkowski M. (2005). „Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie”, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: SGH.

Źródło internetowe:

<http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/148/CAF.html>, Projekt CAF [dostęp: 20.12.2011].

Self-assessment management system in local government units. Comparison of „Institutional Development Planning (PRI)” and „The Common Assessment Framework (CAF)”

The paper is a comparison of the two most popular methods of self-esteem in Poland the quality management system used by local government units (“Common Assessment Framework CAF 2006” – CAF model, “Institutional Development Planning” – a method PRI). The introduction to the article is devoted to the origins of the phenomenon of improving the quality of administration and management in the history of both these methods. Later in this article was made comparative analysis of both these methods against criteria such as: self-construction process, the structure of the criteria for self-assessment, the costs of implementing this method in the time required to carry out self-assessment, the impact on the organization, factors affecting the possibility of implementing the chosen method of JST. Article Summary of conclusion about the possibility of using the methods by local government units. This section contains information to facilitate informed choices representatives of local government units to implement the method. This information is presented in a synthetic manner. Both methods were compared in this section in terms of social, economic, organizational and technical two different methods.

Keywords: Common Assessment Framework CAF 2006, PRI Institutional Development Planning, quality management in local government units, self-esteem.