Katarzyna Szczepańska*

25. ZWIĄZKI CAF Z KONCEPCJAMI ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Rozdział przedstawia rozważania dotyczące koncepcji zarządzania w administracji publicznej oraz związków CAF z ich wyznacznikami. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o spójność CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. W osiągnięciu celu wykorzystano analizę piśmiennictwa oraz analizę konstrukcji logicznej. Wykazano różnice między: wybranymi koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. Omówiono zasady TQM oraz ich związki z zasadami doskonałości w administracji publicznej. Oceniono zgodność zasad doskonałości z wyznacznikami koncepcji zarządzania w administracji publicznej oraz z kryteriami CAF. Z przeprowadzonej analizy wynikają wnioski: pierwszy – związki CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej można potwierdzić tylko częściowo oraz drugi – CAF nie jest narzędziem oceny realizacji koncepcji TQM w organizacjach publicznych.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, zasady zarządzania, koncepcje zarządzania, CAF

Wstęp

W perspektywie teorii zarządzania, operacyjne zarządzanie w administracji publicznej wynikające z określonej koncepcji zarządzania, jest determinowane rodzajem przyjętej strategii. Ocena jej realizacji może być przeprowadzana za pomocą różnych narzędzi, najczęściej mierników skuteczności i efektywności. Jednocześnie realizacja strategii dotyczy działań służących bezpośrednio lub pośrednio osiągnięciu celów strategicznych. Wynikają z tego związki określone relacją: strategia – koncepcja – działania – narzędzia oceny. Należy zauważyć, że determinantami koncepcji mogą być zarówno wartości, jak i zasady, co ma odzwierciedlenie w charakterystykach koncepcji zarządzania w administracji publicznej (np. nowego zarządzania publicznego, nowego ładu publicznego czy nowej usługi publicznej).

Konsekwencją zmian wywołanych transformacją polskiej gospodarki jest potrzeba doskonalenia zarządzania w administracji publicznej, co jest związane m.in. z koncepcją TQM. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o spójność CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. Przyjmując założenia: pierwsze – CAF jest zaprojektowany dla organizacji sektora publicznego, sformułowano pytanie badawcze: której koncepcji zarządzania w administracji publicznej odpowiada CAF? oraz drugie – narzędzie służy ocenie koncepcji, sformułowano pytanie badawcze: jaki jest związek podstaw opracowania CAF z jego kryteriami w kontekście TQM? W realizacji celu zastosowano następujące metody badawcze: analizy piśmiennictwa oraz analizy i konstrukcji logicznej.

* Prof. dr hab., Politechnika Warszawska, Wydział Zarządzania, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, e-mail: katarzyna.szczepanska@pw.edu.pl.

1. Zarządzanie w administracji publicznej

Pomijając analizę różnych podejść do administracji publicznej należy stwierdzić, że jako „forma sprawowania władzy w państwie (…) uzależniona była od realiów ustrojowych i polityczno-społecznych" (Jakubiak 2015). Współczesna administracja publiczna jest określana jako „zespół działań, czynności, przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego" (Szczepańska 2009), przez różne podmioty i organy na podstawie ustawy (Ustawa 1960). Z tej definicji wynika operacyjne ujęcie zarządzania w administracji publicznej, które powinno być związane ze strategią dla sektora publicznego. Strategia „Sprawne Państwo 2020" nawiązuje do koncepcji zarządzania publicznego, ponieważ jej zakres przedmiotowy obejmuje m.in. (Monitor Polski 2013): efektywność instytucji publicznych, jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, usługi publiczne. Głównym celem strategii jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. Osiągnięcie tego celu wymaga zarządzania charakteryzującego się (Monitor Polski 2013): przejrzystością (np. prawa, procedur i procesu decyzyjnego); efektywnością (np. usprawnienie komunikacji oraz wymiany dokumentów, spłaszczanie wewnętrznych struktur organizacyjnych na wzór organizacji sieciowych (…), wdrożenie mechanizmów oceniających efektywność instytucji publicznych); szeroką współpracą przy realizacji zadań, inicjatyw i rozwiązywania problemów między różnymi podmiotami (…) oraz zaangażowaniem i partycypacją obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej, tworzenie lepszego prawa, dążenie do wysokich standardów świadczonych usług. Zmiana modelu administrowania na zarządzanie w administracji publicznej dotyczy koncepcji: nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management* – NPM), zarządzania wartością publiczną (ang. *Public Value Governance* – PVG), która związana jest z koncepcjami: nowego ładu publicznego (ang. *New Public Governance* – NPG) i nowej usługi publicznej (ang. *New Public Service* – NPS). Istotą koncepcji NPM jest postrzeganie organizacji publicznych jako dostawców specyficznych usług dla klientów – odbiorców. Założeniem tej koncepcji jest rynkowy charakter transakcji między zarządzającymi administracją publiczną a klientami. Służą temu (Szczepańska 2011): profesjonalne zarządzanie organizacją publiczną, standardy i wskaźniki efektywności pracy, nacisk na kontrolę wyników działania, decentralizacja sektora publicznego, promowanie konkurencyjności, wykorzystanie technik zarządzania oraz racjonalizacja wydatków publicznych. Omawiana koncepcja obejmuje modele zarządzania publicznego (np. zwiększania efektywności, dążenia do doskonałości, orientacji na usługi publiczne), tworzone na podstawie jej zasad. Należy zauważyć, że zasada jest nadrzędna w stosunku do sposobów postępowania, co oznacza, że może być ona opisywana przez charakterystyki odpowiadające na potrzeby i wyzwania zarządzania. Zasada to „ogólnie przyjęte twierdzenie (…) podające, jak jest w rzeczywistości, które może stanowić punkt wyjścia dla jakiegoś działania albo zalecać wprost, co robić" (Pszczołowski 1978). Pojęcie „zasad" w administracji publicznej związane jest z rozwojem zarządzania w sektorze publicznym. Można przyjąć, że model administrowania opierał się na zasadach określonych jedynie przez prawo. Natomiast z modelem zarządzania związane są zasady transparentności działań w administracji

publicznej (zasady Nolana), których istotę przedstawiono w tabeli 33 oraz zasady dobrej praktyki administracyjnej (zasady Ombudsmana) przedstawione w tabeli 34.

Tabela 33. Zasady transparentności działań w administracji publicznej

Zasada	Opis
Bezinteresowność	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny działać wyłącznie w interesie publicznym
Rzetelność	Osoby sprawujące urząd publiczny muszą unikać zobowiązań wobec osób lub organizacji, które mogą próbować wpływać na ich pracę
Obiektywizm	Osoby sprawujące urząd publiczny muszą działać i podejmować na podstawie dowodów decyzje bezstronne, zgodne z kompetencjami, bez dyskryminacji lub stronniczości
Odpowiedzialność	Osoby sprawujące urząd publiczny są odpowiedzialne wobec opinii publicznej za swoje decyzje i działania i muszą poddać się kontroli
Otwartość	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny działać i podejmować decyzje w sposób otwarty i przejrzysty chyba, że istnieją określone i zgodne z prawem przyczyny innego postępowania
Uczciwość	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny być prawdomówne
Przywództwo	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny w swoim zachowaniu stosować ww. zasady oraz aktywnie promować, wspierać ich realizację oraz reagować na ich nieprzestrzeganie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life (dostęp: 10.02.2016).

Tabela 34. Zasady dobrej praktyki administracyjnej

Zasada	Opis
Praworządności	Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych
Niedyskryminowania	Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik przestrzega zasady równego traktowania
Proporcjonalności	W podejmowaniu decyzji urzędnik: zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu; unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli byłyby one niewspółmierne do celu prowadzonych działań; ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego
Zakaz nadużywania uprawnień	Urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu nadane w odpowiednich przepisach
Bezstronności i niezależności	Urzędnik jest bezstronny i niezależny; powstrzymuje się od arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak i od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania
Obiektywności	W toku podejmowania decyzji urzędnik: bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie; nie uwzględnia okoliczności niezwiązanych ze sprawą
Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo	Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną instytucji. Jeśli zajdzie taka konieczność, urzędnik służy jednostce poradą w kwestii możliwego postępowania w sprawie, która wchodzi w zakres jego obowiązków, a także w kwestii sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy
Uczciwości	Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny

Zasada	Opis
Uprzejmości	Urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie, i uprzejmie, i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny. W przypadku popełnienia błędu, który narusza prawa lub interesy jednostki, urzędnik składa stosowne przeprosiny i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w możliwie najwłaściwszy sposób, informując jednocześnie o ewentualnych możliwościach odwołania się
Odpowiadania na pisma w języku obywatela	Urzędnik czuwa nad tym, aby każdy obywatel Unii Europejskiej, która wystosuje do instytucji pismo w jednym z języków Traktatu, otrzymał odpowiedź w tym samym języku
Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika	W terminie dwóch tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma lub skargi skierowanej do instytucji, chyba, że w tym terminie możliwe jest przekazanie merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi
Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji	W przypadku, gdy pismo lub skarga adresowane do instytucji są skierowane lub przekazane do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub skargi, ich jednostki organizacyjne czuwają nad tym, aby właściwe akta zostały bezzwłocznie przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji
Prawo wysłuchania i do złożenia oświadczeń	W przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik zapewnia przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji
Stosowny termin podjęcia decyzji	Urzędnik czuwa nad tym, aby w sprawie każdego wniosku lub skargi skierowanej do instytucji została podjęta decyzja w stosownym terminie, bezzwłocznie i nie później niż dwa miesiące od daty wpłynięcia danego wniosku lub skargi
Obowiązek uzasadnienia decyzji	do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, podaje się dowody, na których została ona oparta (należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji)
Informacja o możliwościach odwołania	Wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji
Powiadomienie o podjętej decyzji	Urzędnik zapewnia, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek zostają przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po podjęciu tych decyzji
Ochrona danych	Urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnia sferę prywatności i nietykalność osobistą
Wnioski o udzielenie informacji	W przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała
Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów	Urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu WE
Prowadzenie rejestrów	Jednostki organizacyjne instytucji prowadzą rejestry poczty przychodzącej i wychodzącej oraz podjętych przez nie działań
Informacje o Kodeksie	Instytucja podejmuje skuteczne działania mające na celu poinformowanie jednostek o prawach im przysługującym w ramach niniejszego Kodeksu
Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich	Jakiekolwiek zaniedbanie dotyczące wypełnienia zasad przedstawionych w niniejszym Kodeksie, którego dopuści się instytucja lub urzędnik, może być przedmiotem skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich
Kontrola stosowania postanowień Kodeksu	Po dwóch latach stosowania każda instytucja kontroluje sposób wykonywania przez siebie postanowień Kodeksu

Źródło: www.ombudsman.europa.eu, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, s. 21-23 (dostęp: 10.10.2016).

Koncepcja NPS podkreśla odpowiedzialność urzędników wobec obywateli i dotyczy orientacji na: obywateli, grupy społeczne oraz społeczeństwo obywatelskie. Założenie tej koncepcji to: „urzędnicy państwowi będą motywowani do służby przez zaangażowanie w interes publiczny i będą odpowiadać na potrzeby obywateli poprzez elastyczne świadczenie usług publicznych" (Robinson 2015). Podstawową rolą urzędników jest wzmacnianie zaangażowania obywateli w poszukiwanie rozwiązań problemów społecznych. Koncepcja NPS uwzględnia również znaczenie etosu służby cywilnej poprzez wartości usług publicznych rozumianych jako „podzbiór wartości społecznych, zawodowych, etycznych i innych, które są bezpośrednio związane z rolą człowieka jako funkcjonariusza publicznego, które byłyby przez niego uznawane w wypełnianiu funkcji na danym stanowisku w sektorze publicznym" (Witesman i Walters 2014).

Istotą koncepcji NPG jest orientacja na wartość publiczną, której gwarantem jest rząd oraz uznanie służebnej roli zarządzania publicznego wobec społeczeństwa, jak również orientacja na demokrację oraz współpracę obywateli w zarządzaniu publicznym. Założeniem omawianej koncepcji są relacje między: rządem, przedsiębiorstwami i organizacjami niepracującymi dla osiągnięcia zysku oraz zarządzanie procesami (między-organizacyjnymi i wewnątrz-organizacyjnymi), w których zaufanie, kapitał relacyjny i kontrakty są podstawą mechanizmów zarządzania nimi (Robinson 2015). Cechami tej koncepcji są (Bryson 2014):

- podstawa teoretyczna – teoria demokracji,
- wspólne dobro – zależy od szeroko rozumianego dialogu społecznego popartego dowodami oraz wartościami demokratycznymi i konstytucyjnymi,
- rola polityki – samoorganizacja działań na rzecz tworzenia wartości obywatelskich, w tym określanie celów polityki przez dialog i konsultacje,
- rola obywateli – obywatele – klienci są zaangażowani w tworzenie tego, co jest cenione przez społeczeństwo,
- główne cele – tworzenie wartości publicznej,
- kluczowe wartości – skuteczność, efektywność, wartości demokratyczne i konstytucyjne,
- podejście do odpowiedzialności – wieloaspektowe (zgodność z prawem, wartościami, normami, standardami zawodowymi i interesami obywateli).

Z socjologicznego punktu widzenia wartość „stanowi przedmiot potrzeb, postaw, dążeń, aspiracji (…) człowieka" (Pszczołowski 1978), dlatego odnosi się zarówno do społeczeństwa, jak i zarządzających administracją publiczną. Może być ona rozpatrywana z wielu punktów widzenia, na przykład:

- określania przez zarządzających administracją publiczną, jak i obywateli,
- tworzenia poprzez jej zdefiniowanie w dokumentach stanowiących podstawę funkcjonowania administracji publicznej,
- komunikowania poprzez podanie do publicznej wiadomości,
- dostarczania poprzez instytucje świadczące usługi publiczne dla obywateli,
- ewaluacji poprzez społeczną i instytucjonalną ich ocenę.

W koncepcji zarządzania przez wartości (ang. *Management by Values*) wartości publiczne dotyczą m.in. wspólnego dobra, spójności społecznej, przestrzegania prawa. Natomiast w ekonomii społecznej wartościami publicznym są np. ochrona praw jednostki, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, dobro wspólne, spójność społeczna czy

równe traktowanie. Należy zauważyć, że „wartości są wyrazem podstawowych przekonań, że określony tryb postępowania lub ostateczny stan egzystencji jest uznawany przez jednostkę lub społeczeństwo za lepszy niż odmienny tryb postępowania lub inny ostateczny stan egzystencji" (Robins i Judge 2012). W koncepcji PVG wartości publiczne są „wynikiem konsensusu dotyczącego: praw, korzyści i przywilejów obywateli oraz ich obowiązków wobec społeczeństwa, państwa i samych siebie oraz zasad, na których powinno się opierać rządzenie i polityka rządu" (Bryson, Crosby i Bloomberg 2014). Syntezę charakterystyki wartości przedstawiono w tabeli 35.

Tabela 35. Wartości w administracji publicznej

Wartości	Opis
Legalność	Podstawą dobrego zarządzania jest przestrzeganie prawa, w tym praw człowieka i innych praw podstawowych. Jest to warunek *sine qua non* dla dobrobytu gospodarczego i stabilności społecznej. Rządy prawa są wtedy, gdy sądownictwo jest niezależne, skuteczne i wysokiej jakości.
Uczciwość	Dobre zarządzanie oznacza „robienie właściwych rzeczy" w celu zapewniania wiarygodności rządu w opinii wyborców (obywateli). Spójność społeczna opiera się na obywatelach mających zaufanie do administracji publicznej, która funkcjonuje w ich interesie. Przedsiębiorcy powinni być przekonani, że rząd jest wiarygodnym partnerem działającym w sposób uczciwy i przewidywalny, jak również przestrzega zasad określonych w prawie. Zorientowanie na uczciwość w działaniu dotyczy walki z korupcją, jak również funkcjonowania rządu.
Bezstronność	Administracja publiczna powinna równo traktować wszystkich obywateli i przedsiębiorców. Bezstronność to okazywanie wszystkim szacunku, sprawiedliwość i równość, obiektywizm w podejmowaniu decyzji, brak dyskryminacji lub uprzedzeń w doborze personelu i świadczeniu usług.
Włączenie społeczne	Partycypacyjne zarządzanie – obywatele powinni mieć możliwość współdecydowania w podejmowaniu decyzji. Administracja publiczna powinna być zorientowana na współpracę ze wszystkimi stronami zainteresowanymi.
Otwartość	Podstawą otwartości jest przejrzystość – umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom wglądu w funkcjonowanie rządu np. poprzez publikowanie łatwo dostępnych informacji, co pomaga w budowaniu zaufania i poprawia komunikowanie się w zakresie świadczonych usług.
Zorientowanie na użytkownika	Dostarczanie informacji i usług. Administracja publiczna powinna być zorientowana na obywateli i przyjazna dla przedsiębiorców poprzez nadanie wysokiego priorytetu ich potrzebom, co wpływa na tworzenie i wdrażanie polityki społecznej.
Reagowanie	Administracja publiczna powinna zapewnić: terminowe świadczenie usług, podejmować działania w wyniku zaistniałych nieprawidłowości.
Spójność	Z perspektywy odbiorcy usług obywatele i przedsiębiorcy powinni otrzymywać ten sam standard usług i mieć dostęp do wszystkich usług, co wymaga współdziałania różnych jednostek administracji publicznej.
Efektywność	Relacja między nakładami i efektami: strategii, programów, projektów, usług i organizacji. Nowoczesna administracja publiczna zarządza procesami i dostępnymi zasobami w celu osiągnięcia najlepszych wyników. Efektywność na poziomie organizacji wymaga przestrzegania zasad zarządzania jakością.
Skuteczność	Dotyczy stopnia osiągnięcia: celów polityki, programów, projektów, usług lub działań organizacji. Administracja publiczna powinna być zorientowana na wyniki. Wtedy będzie stosowała odpowiednie instrumenty, aby osiągnąć cele i zaspokoić potrzeby społeczne.
Trwałość	Rozumiana jest w kontekście trwałości wyników (np. finansowych, technicznych) lub wykorzystania ograniczonych zasobów oraz wpływu na środowisko naturalne i zmiany klimatu.

Wartości	Opis
Wizja	Proaktywne podejście – przewidywanie wyzwań i zmian w przyszłości. Dla przyszłych pokoleń – średnioterminowa lub długoterminowa optymalizacja potrzeb kraju w przyszłości i krótkoterminowe spełnianie potrzeb obywateli i przedsiębiorców. Wymaga to perspektywicznego myślenia i przywództwa na szczeblu politycznym i organizacyjnym.
Refleksja	Dobra praktyka tworzenia i realizacji polityki wymaga przeglądu zasad, procesów i procedur w zarządzaniu zorientowanym na wyniki. Oznacza to rozwiązywanie problemów i podejmowanie działań naprawczych w celu poprawy jakości usług i osiągnięć.
Innowacje	Dążenie do ciągłego doskonalenia powinno mieć odzwierciedlenie w otwartości na transformacje i tworzenie systemów, które zachęcają do twórczych sposobów rozwiązywania nowych i istniejących wyzwań zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz administracji publicznej.
Odpowiedzialność	Rządy i ich administracja są odpowiedzialne wobec społeczeństwa za podejmowane decyzje niezależnie od ich poziomu (ponadnarodowe, krajowe, regionalne, lokalne).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Quality of Public Administration (2015, s. 21-23).

Istotne różnice między omawianymi koncepcjami dotyczą: podstaw teoretycznych (teoria ekonomii została zastąpiona przez teorię demokracji), roli obywatela (nie jest on tylko odbiorcą usług publicznych – jest zaangażowany społecznie w ich tworzenie), roli rządu (nie jest bierna, lecz proaktywna) oraz wprowadzenia pojęcia wartości publicznej. Odnosząc się do związków zachodzących między zasadami i wartościami w zarządzaniu administracją publiczną należy ogólnie stwierdzić brak spójności. Z przytoczonych definicji „wartości" i „zasady" wynika, że pojęcie wartości jest nadrzędne w stosunku do zasady. Wyniki analizy wskazują, że nie wszystkie wartości w zarządzaniu administracją publiczną mają odzwierciedlenie w zasadach. Stanowi to o różnicy między omawianymi koncepcjami. Ponadto interpretacja opisów wartości i zasad w większości przypadków nie spełnia warunku relacji pojęć. Wynika z tego spostrzeżenie, że jeśli za podstawę zarządzania w administracji publicznej zostaną przyjęte wartości, a tym samym koncepcja PVG, to konieczny jest dobór i interpretacja zasad zarządzania. Natomiast, jeśli za podstawę zarządzania zostaną przyjęte zasady koncepcji NPM, wówczas jedynie część wartości będzie z nimi związana. Nie ogranicza to możliwości opracowania modelu zarządzania w administracji publicznej na podstawie omawianych koncepcji, który będzie zawierał zarówno zasady, jak i wartości.

2. Charakterystyka CAF

Wspólna metoda oceny (ang. *Common Assessment Framework* – CAF)[53] to „narzędzie kompleksowego zarządzania jakością" (www.eipa.eu, 2016) dedykowane podmiotom administracji publicznej krajów Unii Europejskiej. Celem CAF jest m.in. „wprowadzenie organizacji publicznych w kulturę doskonalenia i zasad TQM" (www.eipa.eu, 2016).

Kompleksowe zarządzanie jakością (ang. *Total Quality Management* – TQM) jest definiowane według różnych kryteriów oraz charakteryzowane przez elementy wielu jego modeli (relacyjne, opisowe, warstwowe). Pomijając analizę definicji zawartych w literaturze dotyczącej zarządzania jakością należy stwierdzić, że TQM jest koncepcją zarządzania w rozumieniu „ogólnej idei przyjętej przez organizację"

[53] CAF polega na samoocenie, której wyniki poddawane są ocenie ekspertów.

(Szczepańska 2015), która opiera się na określonych zasadach. Natomiast w opisie CAF:2013 przyjęto, że jest to „filozofia zarządzania, która włącza całą organizację (procesy kluczowe, zarządcze i wspomagające) w zapewnienie jakości produktów/usług oraz procesów poprzez ciągłe dążenie do poprawy efektywności procesów na każdym etapie" (www.eipa.eu, 2016). Przedstawiona definicja budzi zastrzeżenia, ponieważ filozofia to „nauka zajmująca się ogólnymi rozważaniami na temat danej dziedziny wiedzy" (www.sjp.pwn.pl/filozofia, 2016) a tym samym nie może odnosić się do zarządzania. Ponadto nie jest ona zrozumiała chociażby ze względu na to, że dążenie do poprawy efektywności procesów na każdym etapie może ograniczać ich skuteczność.

Koncepcja TQM może być stosowana w administracji publicznej. Wymaga to określenia jej założeń, zasad, charakterystyki elementów oraz narzędzi służących ocenie realizacji z uwzględnieniem specyfiki organizacji publicznych oraz podstaw ich praktycznego działania. Niemniej jednak kluczowe dla stosowania TQM w administracji publicznej jest zdefiniowanie pojęcia jakości. W opisie CAF:2013 „jakość w kontekście sektora publicznego to dostarczanie usługi publicznej charakteryzującej się zestawem cech, które w sposób trwały spełniają wymagania związane z: specyfikacją/wymaganiami (prawo, legislacja, regulacje), oczekiwaniami obywateli/klientów, wymaganiami wszystkich innych interesariuszy (politycznych, finansowych, innych instytucji, pracowników)" (www.eipa.eu, 2016). Przywołana definicja nie w pełni jest zgodna z definicją Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej, według której jakość to „stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości obiektu spełnia wymagania" (PN-EN ISO 9000:2015-10), przy czym obiektem może być: usługa, proces, organizacja czy system, a wymaganie to potrzeba lub oczekiwanie, które zostały ustalone, przyjęte zwyczajowo lub są obowiązkowe. Wąskie ujęcie jakości w opisie CAF:2013 nie jest wystarczające dla TQM.

Zasadami TQM są: „zaangażowanie kierownictwa, koncentracja na: klientach, faktach, pracownikach, ciągłe doskonalenie, powszechne uczestnictwo" (Dahlgaard, Kristensen i Kanji 2000), których charakterystyka jest następująca (Szczepańska 2012):

- zaangażowanie kierownictwa odnosi się do zachowań przywódców, które są wynikiem przyjmowanych postaw. Kierownicy powinni dostarczać, poprzez swoją postawę, wzorce wspierające realizację w organizacji działań zorientowanych na jakość,
- koncentracja na klientach podkreśla znaczenie zrozumienia i spełniania potrzeb klienta odnoszących się do produktu (wyrobu lub usługi). Dotyczy ona budowania relacji opartych na zaufaniu,
- koncentracja na faktach dotyczy wiedzy o zadowoleniu klientów zewnętrznych i zewnętrznych, jak i o jakości procesów w organizacji. Wymaga to wprowadzenia systemu ciągłych pomiarów, gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych oraz prezentacji wyników dotyczących poziomu jakości,
- koncentracja na pracownikach uwzględnia założenie, że pracownik wiedząc o tym, co robić i jak wykonywać swoją pracę oraz otrzymując niezbędne informacje o swoich osiągnięciach, jest bardziej skłonny do przyjmowania odpowiedzialności i podejmowania współpracy,
- ciągłe doskonalenie dotyczy wprowadzania zmian ukierunkowanych na poprawę jakości wynikającą z charakterystyki uwarunkowań zarządzania jakością,

- powszechne uczestnictwo związane jest z upełnomocnieniem (ang. *empowerment*) rozumianym jako proces tworzenia wysoce zaangażowanego, efektywnego miejsca i środowiska pracy. Przejawia się to m.in. w udziale członków organizacji w: zarządzaniu, dwukierunkowym komunikowaniu się, systemie planowania.

W TQM można zastosować zasady doskonałości sformułowane przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (ang. *European Foundation for Quality Management* – EFQM). Charakterystyki tych zasad są następujące (www.efqm.org, 2016):

- wartość dodana dla klienta – doskonałe organizacje konsekwentnie tworzą wartość dla klientów poprzez rozumienie, przewidywanie i spełnianie ich potrzeb i oczekiwań oraz wykorzystanie wszelkich szans,
- tworzenie zrównoważonej przyszłości – doskonałe organizacje mają pozytywny wpływ na otaczający je świat, doskonaląc swoje wyniki i jednocześnie poprawiając warunki ekonomiczne, ekologiczne i społeczne społeczności (lokalnej),
- rozwijanie zdolności organizacji – doskonałe organizacje rozwijają swoje zdolności efektywnie zarządzając zmianą wewnątrz i na zewnątrz organizacji,
- wykorzystanie kreatywności i innowacji – doskonałe organizacje tworzą coraz większą wartość i osiągają coraz lepsze wyniki poprzez ciągłe doskonalenie i systematycznie wprowadzane innowacje dzięki kreatywności zainteresowanych stron,
- przewodzenie z wizją, inspiracją i uczciwością – doskonałe organizacje mają liderów, którzy kształtują przyszłość i realizują zamierzenia, pełniąc rolę wzorów do naśladowania pod względem wartości i etyki,
- elastyczne zarządzanie – doskonałe organizacje są powszechnie znane ze swojej zdolności do identyfikowania i skutecznego reagowania na pojawiające się szanse i zagrożenia,
- odnoszenie sukcesów dzięki talentom pracowników – doskonałe organizacje cenią swoich pracowników i tworzą kulturę upełnomocnienia zapewniającą osiąganie celów zarówno organizacji, jak i osobistych,
- utrzymywanie doskonałych wyników – doskonałe organizacje trwale osiągają doskonałe wyniki, które spełniają zarówno krótko- i długoterminowe potrzeby zainteresowanych stron w otoczeniu, w którym funkcjonują.

Analiza zasad TQM i doskonałości EFQM pozwala na stwierdzenie, że zasada zaangażowania kierownictwa (TQM) zbliżona jest do zasady EFQM – przewodzenie z wizją, inspiracją i uczciwością. Natomiast pozostałe zasady TQM wiążą się z więcej niż jedną zasadą EFQM:

- odnoszenie sukcesów dzięki talentom pracowników ma związek z zasadami TQM: koncentracja na pracownikach, powszechne uczestnictwo,
- wykorzystanie kreatywności i innowacji ma związek z zasadami TQM: koncentracja na pracownikach, koncentracja na klientach, ciągłe doskonalenie,
- utrzymywanie doskonałych wyników oraz rozwijanie zdolności organizacji ma związek z zasadami TQM: koncentracja na faktach, ciągłe doskonalenie.

Reasumując należy stwierdzić, że zasady EFQM można interpretować jako rozwinięcie zasad TQM. Wynika z tego, że w zależności od przyjętych zasad, koncepcje TQM w organizacjach mogą różnić się od siebie.

W organizacjach publicznych przeprowadzana jest ocena TQM za pomocą modelu CAF. Odnosi się on do zasad doskonałości dla sektora publicznego, które zostały opracowane na podstawie następujących założeń: „prawowitość (demokratyczna, parlamentarna), rządy prawa i zachowania etyczne, bazujące na powszechnych wartościach" (www.eipa.eu, 2016). Charakterystykę zasad doskonałości w administracji publicznej przedstawiono w tabeli 36. Należy zauważyć, że w różnym stopniu nawiązują one do założeń omawianych koncepcji w zarządzaniu publicznym a tym samym do ich charakterystyk.

Tabela 36. Zasady doskonałości w administracji publicznej

Zasada	Opis zasady
Orientacja na wyniki	Organizacja skupia się na wynikach. Osiąganie wyników w odniesieniu do założonych celów wpływa na poziom satysfakcji wszystkich interesariuszy (władz, obywateli/klientów), partnerów i pracowników organizacji.
Koncentracja na obywatelu/kliencie	Organizacja skupia się na potrzebach obywateli, koncentrując się zarówno na potrzebach obecnych, jak i potencjalnych klientów. Takie podejście pozwala na zaangażowanie ich w rozwój produktów i usług, a tym samym poprawę wyników działalności samej organizacji.
Przywództwo i stałość celów	Zasada łączy wizjonerskie i inspirujące przywództwo ze stałością celów w zmieniającym się środowisku. Liderzy ustalają klarowną misję, a także wizję i wartości tworząc i utrzymując wewnętrzne środowisko organizacji, w którym pracownicy mogą w pełni angażować się w realizację celów organizacji.
Zarządzanie poprzez procesy i fakty	Zasada wskazuje organizacji, że pożądane wyniki są osiągane w sposób bardziej wydajny, kiedy odpowiednie zasoby i działania są zarządzane jako proces a skuteczne decyzje są oparte o analizę danych i informacji.
Rozwój i zaangażowanie pracowników	Pracownicy (…) stanowią podstawę organizacji, a ich pełne zaangażowanie pozwala, by ich zdolności zostały spożytkowane z korzyścią dla organizacji. Wkład pracowników powinien być maksymalizowany poprzez zapewnienie rozwoju, zaangażowania i stworzenie takiego środowiska pracy, które pozwoli na wyznawanie wspólnych wartości oraz na obecność kultury zaufania, otwartości, uznania i upodmiotowienia pracowników w procesie decyzyjnym.
Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie	Doskonałość jest stałym wyzwaniem oraz prowokuje do wprowadzania zmian poprzez ciągłe uczenie się, w jaki sposób stwarzać okazje do wdrażania innowacji i doskonalenia poszczególnych aspektów funkcjonowania organizacji. Ciągłe doskonalenie powinno być stałym celem organizacji.
Rozwój partnerstwa	Organizacje sektora publicznego potrzebują partnerów by osiągać cele i w związku z tym powinny rozwijać i utrzymywać (dające wartość dodaną) relacje.
Odpowiedzialność społeczna	Organizacje sektora publicznego muszą przyjąć odpowiedzialność społeczną, przestrzegać zasad równowagi ekologicznej oraz próbować sprostać głównym oczekiwaniom oraz wymaganiom lokalnej i globalnej społeczności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Doskonalenie organizacji publicznych 2012, s. 9).

Wyniki przeprowadzonej analizy zasad: doskonałości w administracji publicznej i EFQM wskazują na ich częściową zgodność. Podobieństwa dotyczą jedynie czterech zasad:

- orientacji na wyniki z utrzymywaniem doskonałych wyników,
- przywództwo i stałość celów z przewodzeniem z wizją, inspiracją i uczciwością,
- ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie z rozwijaniem zdolności organizacji,
- odpowiedzialność społeczna z tworzeniem zrównoważonej przyszłości.

Zasady doskonałości w administracji publicznej „opierają się na zasadach takich jak: jawność, odpowiedzialność, współuczestnictwo, zróżnicowanie, równość, sprawiedliwość społeczna, solidarność, współpraca i partnerstwo" (www.eipa.eu, 2016). Wynika z tego (pomijając ułomność semantyczną), że te zasady są nadrzędne w stosunku do zasad doskonałości w administracji publicznej. Jednakże większość wymienionych zasad nie ma odzwierciedlania w zasadach doskonałości za wyjątkiem:

- współpracy i partnerstwa, która wiąże się z zasadą doskonałości – rozwój partnerstwa,
- odpowiedzialności, która wiąże się z zasadą doskonałości – odpowiedzialność społeczna.

Z teoretycznego punktu widzenia zasady doskonałości w administracji publicznej powinny dotyczyć koncepcji zarządzania w administracji publicznej, co wynika zarówno z relacji pojęć: zasada – koncepcja, jak również z potrzeby doskonalenia zarządzania. Ograniczając zakres analizy do wyznaczników modelu zarządzania w administracji publicznej, porównanie zasad doskonałości w administracji publicznej przedstawiono w tabeli 37.

Tabela 37. Zasady doskonałości a model zarządzania w administracji publicznej

Zasada doskonałości	Wyznaczniki modelu		
	Zasady Nolana	Zasady Ombudsmana	Wartości
Orientacja na wyniki	brak	brak	Reagowanie Efektywność Skuteczność Trwałość Refleksja
Koncentracja na obywatelu/ kliencie	Bezinteresowność Rzetelność Obiektywizm Otwartość Uczciwość	Niedyskryminowania, Bezstronności i niezależności, Proporcjonalności, Zakaz nadużywania uprawnień, Uczciwości, Uprzejmości, Odpowiadania na pisma w języku obywatela, Prawo do wysłuchania i do złożenia oświadczeń, Informacja o możliwościach odwołania, Powiadomienie o podjętej decyzji, Ochrona danych, Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.	Legalność Bezstronność Uczciwość Włączenie społeczne Otwartość Zorientowanie na użytkownika Spójność
Przywództwo i stałość celów	Przywództwo	brak	Wizja

Zasada doskonałości	Wyznaczniki modelu		
	Zasady Nolana	Zasady Ombudsmana	Wartości
Zarządzanie poprzez procesy i fakty	Obiektywizm	Praworządność, Obiektywność, Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo, Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika, Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji, Stosowny termin podjęcia decyzji, Obowiązek uzasadnienia decyzji, Wnioski o udzielenie informacji, Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów, Prowadzenie rejestrów, Informacja o Kodeksie, Kontrola stosowania postanowień Kodeksu	Efektywność
Rozwój i zaangażowanie pracowników	brak	brak	brak
Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie	brak	brak	Innowacje
Rozwój partnerstwa	brak	brak	brak
Odpowiedzialność społeczna	Odpowiedzialność	brak	Odpowiedzialność Trwałość

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 37, wspólną cechą zasad i wartości w modelu zarządzania publicznego jest orientacja od wewnątrz na zewnątrz, podczas gdy zasady doskonałości cechują się orientacją zarówno na zewnątrz (dotyczy ona zasad: odpowiedzialność społeczna, rozwój partnerstwa), jak i do wewnątrz (dotyczy ona pozostałych zasad). Zasady doskonałości w administracji publicznej w większym stopniu są zgodne z wartościami koncepcji PVG, niż z zasadami NPM. Ponadto zasadom doskonałości: rozwój i zaangażowanie pracowników oraz rozwój partnerstwa nie odpowiadają ani wartości ani zasady. Wynika z tego spostrzeżenie, że w kontekście zasad i wartości zasady doskonałości w administracji publicznej nie są spójne z żadną koncepcją zarządzania publicznego.

Kryteria CAF powinny mieć związek z zasadami doskonałości w administracji publicznej, ponieważ wyniki oceny stopnia spełnienia kryteriów wyznaczają poziom realizacji zasad doskonałości w organizacjach publicznych. W CAF przyjęto założenie, że „doskonałe wyniki organizacji osiągane są poprzez przywództwo ukierunkowane na strategię i planowanie, pracowników, partnerstwo, zasoby i procesy" (www.eipa.eu, 2016). Stało się ono podstawą opracowania struktury CAF. Kryteria dotyczące potencjału (przywództwo, strategia i planowanie, partnerstwo i zasoby, pracownicy oraz procesy) dotyczą praktyki zarządzania organizacją zorientowanej na osiąganie pożądanych jej wyników. Natomiast kryteria dotyczące wyników osiąganych w: relacjach z obywatelami (klientami), pracownikami, w zakresie odpowiedzialności społecznej dotyczą postrzegania działań organizacji (ocena jakościowa, zewnętrzna), a kryterium kluczowych wyników dotyczy skuteczności działań organizacji (ocena ilościowa, wewnętrzna). Wszystkie kryteria CAF mają strukturę wewnętrzną, która obejmuje kryteria szczegółowe (tzw. podkryteria). Przyjmując założenie, że kryteria CAF (tabela 38) mają bezpośredni związek z zasadami doskonało-

ści w administracji publicznej przeprowadzono ich analizę porównawczą, której wyniki przedstawiono w tabeli 39.

Tabela 38. Charakterystyka kryteriów modelu CAF

Grupa kryteriów	Nazwa kryterium	Opis kryterium
Potencjał	Przywództwo	Sformułować misję, wizję i wartości organizacji
		Zarządzać organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem
		Motywować i wspierać pracowników organizacji, a także być dla nich wzorem do naśladowania
		Zarządzać efektywnie relacjami z władzami politycznymi i innymi interesariuszami
	Strategia i planowanie	Gromadzić informacje o obecnych i przyszłych potrzebach interesariuszy oraz zbierać właściwe informacje zarządcze
		Opracowywać strategię i plany, uwzględniając zebrane informacje
		Komunikować i realizować strategię i plany w całej organizacji oraz dokonywać jej regularnych przeglądów
		Planować, wdrażać i dokonywać przeglądu innowacji i zmian
	Pracownicy	Przejrzyście zarządzać zasobami ludzkimi, planować je i doskonalić w odniesieniu do strategii i planowania
		Określać, rozwijać i wykorzystywać kompetencje pracowników w zgodzie z celami organizacyjnymi i indywidualnymi
		Angażować pracowników przez rozwijanie otwartego dialogu oraz przez upodmiotowienie, wspierając jednocześnie jakość ich życia
	Partnerstwo i zasoby	Budować i rozwijać kluczowe relacje partnerskie z właściwymi organizacjami
		Budować i rozwijać relacje z klientami/obywatelami
		Zarządzać finansami
		Zarządzać informacją i wiedzą
		Zarządzać technologią
		Zarządzać infrastrukturą
	Procesy	Na bieżąco identyfikować, projektować, zarządzać i udoskonalać procesy z udziałem interesariuszy
		Opracowywać i dostarczać usługi i produkty zorientowane na klientów/obywateli
		Koordynować procesy wewnątrz organizacji oraz z innymi właściwymi organizacjami
Wyniki	Wyniki w relacjach z klientami/obywatelami	Pomiary postrzegania
		Pomiary efektywności
	Wyniki w relacjach z pracownikami	Pomiary postrzegania
		Pomiary efektywności
	Wyniki odpowiedzialności społecznej	Pomiary postrzegania
		Pomiary efektywności
	Wyniki kluczowe	Pomiary wyników zewnętrznych: efektów bezpośrednich i skutków długofalowych w zakresie wyznaczanych celów
		Pomiary wyników wewnętrznych: poziomu wydajności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Doskonalenie organizacji publicznych 2012, s. 18-47).

Tabela 39. Związki między zasadami doskonałości w administracji publicznej a kryteriami CAF

Zasady doskonałości w administracji publicznej	Nazwa kryterium modelu CAF	Opis kryterium modelu CAF
Orientacja na wyniki	Wyniki w relacjach z klientami/obywatelami	Pomiary postrzegania Pomiary efektywności
	Wyniki w relacjach z pracownikami	Pomiary postrzegania Pomiary efektywności
	Wyniki odpowiedzialności społecznej	Pomiary postrzegania Pomiary efektywności
	Wyniki kluczowe	Pomiary wyników zewnętrznych: efektów bezpośrednich i skutków długofalowych w zakresie wyznaczanych celów oraz pomiary wyników wewnętrznych: poziomu wydajności
	Przywództwo	Zarządzać organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem
Koncentracja na obywatelu/kliencie	Procesy	Opracowywać i dostarczać usługi i produkty zorientowane na klientów/obywateli
Przywództwo i stałość celów	Przywództwo	Sformułować misję, wizję i wartości organizacji
Zarządzanie poprzez procesy i fakty	Procesy	Na bieżąco identyfikować, projektować, zarządzać i udoskonalać procesy z udziałem interesariuszy
		Koordynować procesy wewnątrz organizacji oraz z innymi właściwymi organizacjami
Rozwój i zaangażowanie pracowników	Pracownicy	Angażować pracowników przez rozwijanie otwartego dialogu oraz przez upodmiotowienie, wspierając jednocześnie jakość ich życia
Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie	Przywództwo	Zarządzać organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem
	Strategia i planowanie	Planować, wdrażać i dokonywać przeglądu innowacji i zmian
Rozwój partnerstwa	Przywództwo	Zarządzać efektywnie relacjami z władzami politycznymi i innymi interesariuszami
	Partnerstwo i zasoby	Budować i rozwijać kluczowe relacje partnerskie z właściwymi organizacjami
Odpowiedzialność społeczna	Wyniki odpowiedzialności społecznej	Pomiary: postrzegania, efektywności

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 39, zasady doskonałości odnoszą się do kryteriów modelu CAF. Niemniej jednak z analizy podkryteriów omawianego modelu wynika, że niektóre z nich nie mają związku z zasadami doskonałości. Należą do nich w kryterium:

- przywództwo – motywowanie i wspieranie pracowników organizacji, a także bycie dla nich wzorem do naśladowania,
- strategia i planowanie – gromadzenie informacji o obecnych i przyszłych potrzebach interesariuszy oraz zbieranie właściwych informacji zarządczych; opracowywanie strategii i planów, uwzględniając zebrane informacje; komunikowanie i realizacja strategii i planów w całej organizacji oraz dokonywanie jej regularnych przeglądów,
- pracownicy – przejrzyste zarządzanie zasobami ludzkimi, planowanie i doskonalenie w odniesieniu do strategii i planowania; określanie, rozwijanie i wykorzy-

stywanie kompetencje pracowników w zgodzie z celami organizacyjnymi i indywidualnymi,
- partnerstwo i zasoby – budowanie i rozwijanie relacji z klientami/obywatelami, zarządzanie: finansami, informacją i wiedzą, technologią, infrastrukturą.

Należy dodać, że przeprowadzona analiza związków między charakterystykami kryteriów CAF oraz zasadami i wartościami modelu zarządzania publicznego wykazała bardzo niski stopień zgodności, ponieważ kryteria CAF nie odnoszą się bezpośrednio do żadnej zasady Nolana i Ombudsmana (pośrednio wszystkie zasady mogą być interpretowane w kontekście kryterium: Procesy – opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli). Jednocześnie tylko część wartości może być pośrednio interpretowana w kryteriach: Procesy – identyfikowanie, projektowanie, zarządzanie i doskonalenie procesów z udziałem interesariuszy (np. efektywność, włączenie społeczne); opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli (np. bezstronność, spójność) oraz wyniki kluczowe – zewnętrzne: efektów bezpośrednich i skutków długofalowych w zakresie wyznaczanych celów (np. skuteczność, innowacje).

Zakończenie

Z teoretycznego punktu widzenia CAF powinien odpowiadać na potrzeby oceny TQM w organizacjach publicznych, jednakże przyjęte w opisie CAF definicje jakości i TQM nie są w pełni uzasadnione w kontekście literatury dotyczącej zarządzania jakością. Zasady doskonałości w administracji publicznej mogą stanowić podstawę opracowania koncepcji TQM uwzględniającą jej specyfikę przy założeniu zachowania spójności z zasadami doskonałości EFQM lub zasadami TQM. Przeprowadzona analiza wykazała, że zasady doskonałości w administracji publicznej nie zostały opracowane na podstawie wszystkich zasad EFQM. Z analizy koncepcji w zarządzaniu administracją publiczną wynika, że charakterystyka działań może być zróżnicowana w zależności od tego, czy jej podstawą będą zasady, czy wartości. Z porównania zgodności wyznaczników modelu zarządzania z zasadami doskonałości w administracji publicznej wynika, że w większym stopniu dotyczą one koncepcji PVG niż NPM. Oznacza to, że zasady doskonałości w administracji publicznej dotyczą w różnym stopniu każdej z omawianych koncepcji (w tym ich założeń). Ponadto niektóre zasady doskonałości w administracji publicznej nie mają odniesienia do żadnej z omawianych koncepcji zarządzania. W związku z tym nie można wskazać, która z nich umożliwia realizację zasad doskonałości w administracji publicznej. Wyniki badania związków między kryteriami CAF a zasadami doskonałości w administracji publicznej dowodzą, że tylko 88% tych zasad ma odniesienie w kryteriach CAF a 39% podkryteriów cechuje brak związków z zasadami doskonałości, co wskazuje na niespójność zasad doskonałości i kryteriów tego modelu. Poddaje to pod wątpliwość podstawy jego struktury.

Reasumując należy stwierdzić, że koncepcje zarządzania w administracji publicznej dotyczą wielu aspektów jakości, dlatego na ich podstawie można definiować jakość i tworzyć koncepcję zarządzania nią. CAF nie jest spójny z koncepcjami zarządzania a jego związki z zasadami doskonałości nie są ścisłe, co stanowi o jego ułomności. Praktyka zarządzania w organizacjach publicznych, wynikająca z modelu zarządzania w administracji publicznej nie może dostarczyć dowodów potwierdzających spełnienie wszystkich kryteriów CAF, z czego wynikają trudności

w przeprowadzaniu samooceny przez organizacje publiczne. Brak właściwego zdefiniowania TQM w kontekście administracji publicznej powoduje, że ocena jego poziomu, a tym samym poziomu doskonałości w organizacjach publicznych, jest ograniczona. Przedstawione rozważania są przyczynkiem do dyskusji o charakterystyce koncepcji współczesnego zarządzania w administracji publicznej oraz narzędziach jej oceny.

Literatura

Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (2014). *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*. Public Administration Review, Vol. 74, Iss. 4, s. 446 456.

Dahlgaard J.J., Kristensen K., Kanji G.K. (2000). *Podstawy zarządzania jakością*. Warszawa: WN PWN.

Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę (2012), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Jakubiak M. (2015). *Geneza współczesnych koncepcji w administracji publicznej*. (w:) A. Gołębiowska (red.). *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*. Warszawa: Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, s. 115-126.

Monitor Polski z dnia 7 marca 2013, poz. 136.

PN-EN ISO 9000:2015-10, Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia. Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2016, s. 22.

Pszczołowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii zarządzania*. Wrocław: Ossolineum.

Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, European Commission, Luxembourg (2015), s. 21-23.

Raczkowski K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWE.

Robbins S.P., Judge T.A. (2012). *Zachowania w organizacji*. Warszawa: PWE.

Robinson M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, s. 1-20.

Szczepańska K. (2009). *Aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej*. Zeszyty Naukowe Nr 573, Uniwersytet Szczeciński, s. 607.

Szczepańska K. (2011). *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*. Warszawa: C.H. Beck.

Szczepańska K. (2012). *Podstawy zarządzania jakością*. Warszawa: OWPW.

Szczepańska K. (2015). *Zarządzanie jakością. Koncepcje, metody, techniki, narzędzia*. Warszawa: OWPW.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks podstępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168 z późn. zm).

Witesman E., Walters L. (2014), *Public Service Values: A New Approach To The Study Of Motivation In The Public Sphere*, Public Administration Vol. 92, No. 2, 2014, s. 375-405.

Źródła internetowe:
www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life. Pobrane: 10.02.2016.
www.ombudsman.europa.eu, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, Pobrane: 10.10.2016.
www.efqm.org/efqm-model/model-criteria. Pobranie: 10.02.2016.
www.sjp.pwn.pl/filozofia. Pobranie: 25.11.2016.
www.eipa.eu, Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę. CAF 2013. Pobranie: 25.11.2016.

RELATIONS BETWEEN CAF AND CONCEPTS OF MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The paper presents the discussion of the concepts of management in public administration and the CAF relationship with their determinants. The aim of article is to answer the question about the CAF coherence with the concepts of management in public administration. In achieving this objective were used analysis of the literature and a logical analysis. It has been shown differences between selected concepts of management in public administration. Have also been discussed the principles of TQM and their relationships with principles of excellence in public administration. In addition, was examined the compatibility excellence principles with determinants of the concepts of management in public administration and with CAF's criteria. The analysis shows that CAF relations with the concepts of management in public administration can be confirmed only in part, and CAF is not a tool for assessing the implementation of TQM in public organizations.

Keywords

public administration, principles of management, management concepts, CAF.