

**Marcin Szplit**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

---

## **WDROŻENIE METODY CAF 2006 W WYBRANYCH URZĘDACH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

---

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono nowoczesne metody zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej. Jako przykład metody wykorzystano wdrożenie CAF (*Common Assessment Framework*) w dwóch urzędach w województwie świętokrzyskim.

### **1. Wstęp**

Wspólna metoda oceny CAF to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, zainspirowane modelem doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) oraz modelem opracowanym w Wyższej Szkole Administracji w Speyer. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, poszczególnych jednostek i całych społeczeństw zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, zarządzania zasobami ludzkimi, działania w zakresie nawiązywania związków partnerskich, zasobów i procesów zarządzania zmianą. Zgodnie z tą metodą organizację poddaje się jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia, w ramach całościowego procesu analizy wyników jej działalności.

Metodę CAF (*Common Assessment Framework*) opracowano w wyniku porozumienia zawartego pomiędzy odpowiedzialnymi za administrację ministrami krajów członkowskich UE. Jest ona zbiorowym dziełem zespołu na rzecz innowacji w usługach publicznych (IPSG) – roboczej grupy ekspertów powołanej decyzją odpowiednich dyrektorów generalnych w celu wymiany doświadczeń i współpracy w zakresie innowacyjnych sposobów modernizacji aparatu administracji i usług publicznych. Model zainspirowany jest modelem opracowanym w Wyższej Szkole Administracji w Speyer oraz Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM). Utworzone jest Centrum Zasobów CAF (*CAF RC*) w ramach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht. Jego działalność opiera się na popularyzowaniu informacji dotyczących samooceny metodą CAF.

Wersja pilotażowa CAF zaprezentowana została w maju 2000 r. podczas 1<sup>st</sup> European Quality Conference, poświęconej zarządzaniu jakością w przedsiębiorstwach sektora publicznego w Lizbonie. Pierwsza wersja wprowadzona została w roku 2002. W latach 2002-2005 ok. 900 instytucji organów administracji publicznej w krajach członkowskich wdrożyło CAF w celu doskonalenia organizacji. Wersja z roku 2006 powstała w wyniku zebrania i opracowania opinii pozyskanych przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA) oraz wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w ramach Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (EPAN). Obecnie zarejestrowanych jest 1638 organizacji. Plan rozwoju do roku 2010 to rejestracja 2010 uczestników.

## 2. Założenia modelu CAF

Cele modelu:

- Wprowadzenie i utrwalanie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej przez stosowanie i objaśnianie metody samooceny – począwszy od obecnej fazy „planuj-wykonaj” (*plan-do*), aż do realizacji pełnego cyklu „planuj-wykonaj-sprawdź-popraw” (*Plan-Do-Check-Act*, PDCA).
- Ułatwienie samooceny jednostki sektora publicznego podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących.
- Stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością.
- Ułatwienie wzajemnego uczenia się i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami sektora publicznego (*bench-learning*).

Założenia:

Osiąganie pożądanych wyników dotyczących: działalności organizacji, obywateli – klientów oraz całych społeczeństw zależy od jakości przywództwa, które wpływa na:

- politykę i strategię zarządzania zasobami ludzkimi oraz procesami,
- nawiązywanie związków partnerskich.

Korzyści z wdrożenia CAF to:

- Dostarcza danych i informacji umożliwiających usprawnienie systemu zarządzania organizacją, w tym:
  - identyfikację mocnych stron i obszarów do poprawy,
  - okresowy pomiar postępów,
  - identyfikację dobrych praktyk i dzielenie się nimi.
- Możliwość porównania wyników z innymi organizacjami o podobnym charakterze (*benchmarking*).
- Rozpowszechnienie w organizacji wiedzy na temat podstawowych zasad i koncepcji zarządzania i doskonalenia organizacji.
- Wykorzystanie wiedzy i kreatywności pracowników organizacji.

- Przygotowanie organizacji do aplikowania o nagrody jakości (krajowe, regionalne).
- Możliwość powiązania zasad i wyników samooceny z innymi przedsięwzięciami dotyczącymi jakości w organizacji.

### 3. Główne cele i ich osiągnięcie

Model CAF dostarcza łatwego w użyciu narzędzia, dzięki któremu europejskie podmioty sektora publicznego mogą sięgnąć po techniki zarządzania jakością w celu poprawy wyników działalności.

Zawarta w nim metoda samooceny zbliżona jest konceptualnie do głównych modeli kompleksowego zarządzania jakością (TQM), a zwłaszcza do modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), z tym że bierze również pod uwagę cechy charakterystyczne sektora publicznego.

Przed metodą CAF postawiono cztery zasadnicze cele:

1. Wprowadzenie i utrwalanie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej, przez stosowanie i objaśnianie metody samooceny – poczynając od obecnej fazy „planuj-wykonaj” (*plan-do*), aż do realizacji pełnego cyklu „planuj-wykonaj-sprawdź-popraw” (*Plan-Do-Check-Act*, PDCA).

2. Ułatwienie samooceny jednostki sektora publicznego podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących.

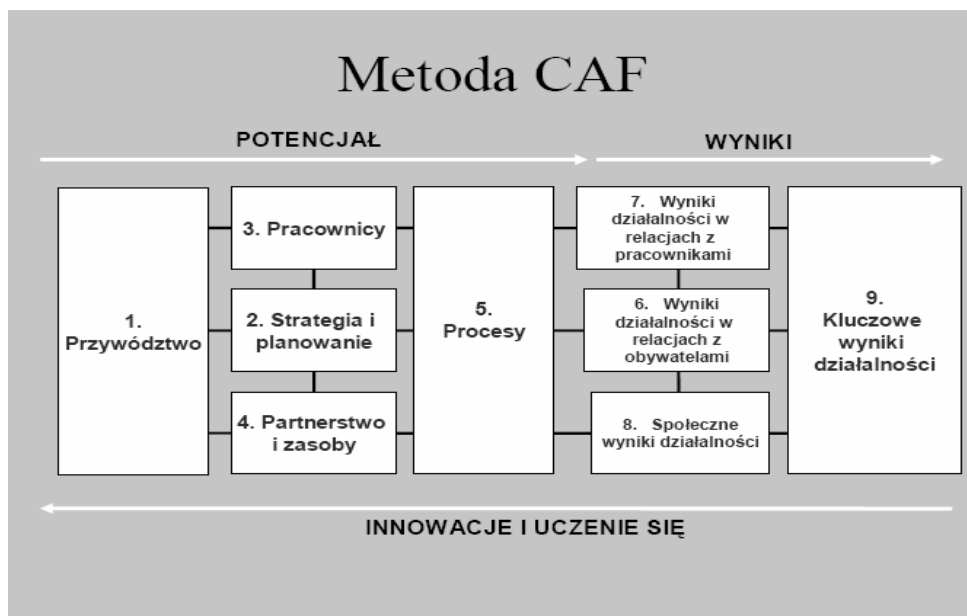
3. Stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością.

4. Ułatwienie wzajemnego uczenia się i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami sektora publicznego (*bench-learning*).

Dla ułatwienia osiągnięcia tych celów opracowano wiele objaśnianych poniżej elementów: 9 kryteriów podstawowych, 28 kryteriów szczegółowych (z przykładami), formularze skali oceny potencjału i wyników, wytyczne w sprawie samooceny, działań doskonalących i wzajemnego ciągłego uczenia się, a także słowniczek.

Metodę CAF można stosować we wszelkiego typu instytucjach administracji publicznej – na szczeblu krajowym, regionalnym czy też lokalnym – i w różnego rodzaju przedsięwzięciach, takich jak np. reforma systemowa lub też usprawnianie działania konkretnych podmiotów świadczących usługi publiczne. W niektórych sytuacjach, zwłaszcza w przypadku dużych organizacji, samooceny można dokonywać na poziomie poszczególnych działów czy departamentów.

Model CAF jest instrumentem o charakterze ogólnym i nie ma przeszkód w jego indywidualizacji – pod warunkiem zachowania podstawowych elementów: 9 kryteriów podstawowych, 28 kryteriów szczegółowych i systemu oceny punktowej (*scoring*). Do opisanych w wytycznych przykładów oraz procedury samooceny należy podchodzić w sposób niedogmatyczny i elastyczny, z tym jednak że zaleca się zachowanie głównych ich elementów.



**Rys. 1.** Struktura CAF

Źródło: opracowanie własne na podstawie europejskiego modelu doskonałości.

Dziewięciopolowy układ wskazuje na najważniejsze aspekty wymagające rozważenia podczas analizy działania instytucji. Kryteria 1-5, dotyczące potencjału instytucji, określają, czym dana instytucja się zajmuje i w jaki sposób podchodzi do osiągnięcia pożądaných wyników. Przy analizie kryteriów 6-9 rozważa się wyniki osiągnięte w relacjach z klientami/obywatelami, pracownikami i ze społeczeństwem oraz kluczowe wyniki działalności na podstawie badania opinii oraz oceny wewnętrznych wskaźników. Każde kryterium podstawowe rozkładane jest na kryteria szczegółowe (łącznie 28), które określają główne kwestie, jakie należy rozpatrzyć przy ocenie danej instytucji. Ich ilustrację stanowią podane przykłady, bardziej drobiazgowo wyjaśniające treści kryjące się za tymi kryteriami oraz wskazujące na obszary, jakimi należy się zająć, by móc stwierdzić, w jaki sposób administracja spełnia wymogi określone w kryterium szczegółowym.

#### 4. Waga świadectw i pomiarów

Samooceńa i działania usprawniające w instytucji publicznej byłyby niezmiernie trudne do osiągnięcia bez uzyskania wiarygodnych danych o różnych funkcjach realizowanych przez tę instytucję. Metoda CAF skłania jednostki sektora administracji publicznej do zbierania i wykorzystania informacji, chociaż bardzo często informacja taka nie jest jeszcze dostępna w trakcie pierwszej samooceny. Dlatego

zresztą metodę CAF często określa się mianem pomiaru o bazie zerowej. Metoda wskazuje obszar, gdzie pomiary należy rozpocząć. Im dalej dany organ przeszedł na drodze doskonalenia, tym bardziej systematycznie będzie zbierał i wykorzystywał informacje zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz.

System oceny punktowej (*scoring*) to jeden z obowiązkowych elementów metody CAF. Chociaż najważniejszym produktem samooceny jest ujawnienie mocnych stron oraz dziedzin wymagających usprawnienia (wraz z określeniem wynikających stąd działań), to jednak zdarza się, że instytucje zbyt mocno koncentrują się właśnie na ocenach punktowych.

Istnieją cztery powody, dla których w modelu CAF przypisuje się oceny punktowe poszczególnym kryteriom szczegółowym i podstawowym:

- 1) wskazanie kierunku, w jakim powinny iść działania usprawniające,
- 2) pomiar osiągniętego postępu,
- 3) rozpoznanie dobrych praktyk wskazanych przez wysokie oceny przypisane do elementów „Potencjału” i „Wyników”,
- 4) pomoc w znalezieniu uwiarygodnionego partnera, od którego można by się uczyć.

## 5. CAF w Unii Europejskiej i Polsce

Obecnie realizowany projekt wdrożeniowy „Organizacja i koordynacja procesu wdrażania metody CAF 2006 i podejścia procesowego w wybranych urządach administracji rządowej” występuje jako komponent projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urządach administracji rządowej” w ramach działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Nadrzędne cele projektu to:

- upowszechnienie stosowania kompleksowego zarządzania jakością w urządach administracji rządowej,
- podniesienie sprawności organizacyjnej i efektywności funkcjonowania urzędów,
- projakościowa reorientacja stosowanego modelu zarządzania w jednostkach publicznych.

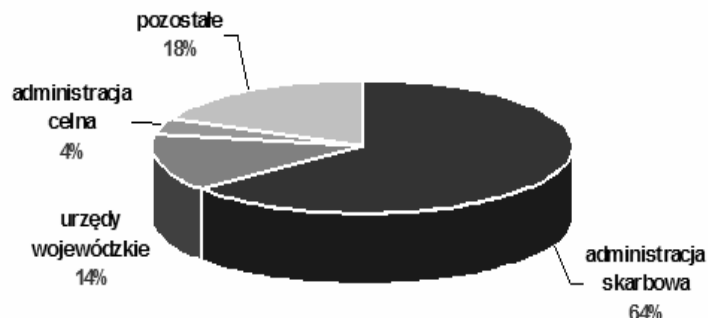
Ociągnięcie powyższych celów powinno przyczynić się do:

- podniesienia jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców,
- poprawy wizerunku administracji rządowej.

Korzyści wynikające z uczestnictwa w projekcie:

- przeprowadzenie w urządach administracji rządowej samooceny zgodnej z metodą CAF,
- upowszechnienie benchlearningu i benchmarkingu, który umożliwi stworzenie bazy dobrych praktyk,





**Rys. 4.** Struktura urzędów wdrażających i stosujących CAF

Źródło: materiały szkoleniowe F5 Konsulting.

**Tabela 1.** Wdrożenia metody CAF w roku 2009

Etapy prac Działanie A	Termin realizacji
Deklaracja udziału we wdrożeniu metody CAF	do 31 stycznia 2009
Wdrożenie metody CAF	
Krok 1. Organizacja i planowanie procesu samooceny	od 1 lutego do 2 marca 2009
Krok 2. Upowszechnianie informacji o projekcie samooceny	od 3 marca do 16 marca 2009
Krok 3. Utworzenie grup samooceny w urzędzie	od 17 marca do 23 marca 2009
Krok 4. Udział w warsztatach	od 24 marca do 4 maja 2009
Krok 5. Przeprowadzenie samooceny	od 5 maja do 8 czerwca 2009
Krok 6. Sporządzenie sprawozdania z wyników samooceny	od 9 czerwca do 22 czerwca 2009
Krok 7. Sporządzenie projektu planu doskonalenia	od 23 czerwca do 13 lipca 2009
Krok 8. Upowszechnienie informacji o planie doskonalenia	od 14 lipca do 20 lipca 2009
Krok 9. Realizacja planu doskonalenia	od 21 lipca do 15 listopada 2009
Krok 10. Planowanie następnej samooceny	do 15 listopada 2009
Zadanie A3: Współpraca przy opracowaniu raportu końcowego	do 15 listopada 2009
Zadanie A4: Udział w konferencji w Warszawie	16 listopada-4 grudnia 2009
Zadanie A5: Udział w spotkaniach monitorująco-ewaluacyjnych	20 lutego-4 grudnia 2009

Źródło: materiały szkoleniowe F5 Konsulting.

- poprawa komunikacji i przepływu informacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej,
- stworzenie planu doskonalenia mającego na celu usprawnienie działań organizacji,
- identyfikacja słabych i mocnych stron urzędu.

## 6. Zakończenie

Przy realizacji tych działań doskonalących należy przyjąć właściwe, jednolite podejście i oprzeć się na procesie monitoringu i oceny. Należy jasno określić przewidywane wyniki i terminy ich osiągnięcia, wyznaczyć osobę odpowiedzialną (*owner*) za każde konkretne działanie, a także rozważyć alternatywne scenariusze różnych złożonych działań.

Wszelki proces zarządzania jakością powinien opierać się na stałym monitorowaniu jego realizacji oraz ocenie efektów i następstw. Monitorowanie pozwala na korektę wstępnych zamiarów w trakcie realizacji, ocena końcowa (efekty i następstwa) zaś na sprawdzenie uzyskanych wyników i ich całościowego wpływu. Dalsze doskonalenie wymaga określenia sposobów pomiaru wyników podjętych działań (wskaźniki wyników działalności, kryterium sukcesu itd.). Przy realizacji działań doskonalących organizacja może wykorzystać cykl planuj-wykonaj-sprawdź-popraw. Pełne korzyści z działań doskonalących uzyskać można jedynie przy ich włączeniu w stałe procesy organizacji.

W związku z metodą samooceny CAF coraz więcej krajów buduje systemy atestacji. O atestację samooceny CAF można się również starać z Fundacji EFQM (EFQM Levels of Management – [www.efqm.org](http://www.efqm.org)).

Realizacja planów działania CAF jest czynnikiem ułatwiającym systematyczne stosowanie takich narzędzi zarządzania, jak zrównoważona karta wyników, badania stopnia zadowolenia klientów i pracowników, systemy zarządzania wynikami itd.

## Literatura

- Bogan C.E., English M.J., *Benchmarking jako klucz do najlepszych praktyk*, Gliwice 2006.
- Buchacz T., *Zarządzanie jakością w sektorze publicznym*, UMBRELLA 2005.
- Kociński C., Solecki A., Turowski B., Wysocki S., *Analiza możliwości wprowadzenia w polskiej administracji publicznej systemu zarządzania jakością*, [w:] *Efektywne metody zarządzania w administracji*, praca zbiorowa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Kowalczyk L., *Propozycja stosowania nowoczesnych koncepcji zarządzania organizacjami publicznymi*, AE, Wrocław 2005.
- Rummler G.A., *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE 2000.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2004.
- Wysocki S., *Menedżerskie zarządzanie publiczne – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, UMBRELLA 2005.
- Zarządzanie cyklem projektu. Podręcznik*, Komisja Europejska, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

## Źródło internetowe

- [1] <http://www.equal.org.pl/kompedium.php?Page=2&CID=5&lang=pl>.



**MODERN METHODS OF QUALITY MANAGEMENT  
IN PUBLIC ADMINISTRATION  
– THE EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION**

**Summary:** This article presents modern methods of quality management in public administration. As an example of the method the implementation of CAF (Common Assessment Framework) in two offices in Świętokrzyski voivodeship is used.