

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**PRAKTYCZNE ASPEKTY WDRAŻANIA METODY CAF
NA PRZYKŁADZIE STAROSTWA POWIATOWEGO
W KAMIENNEJ GÓRZE**

1. Wstęp

Wspólna metoda oceny CAF (*The Common Assessment Framework*) 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 pożądanego rezultatu działań organizacji, obywateli/konsumentów, poszczególnych jednostek i całych społeczeństw zależy od jakości przywództwa wpływającego na politykę i strategię, zarządzanie zasobami ludzkimi, działania w zakresie nawiązywania związków partnerskich, zasoby i procesy zarządzania zmianą. Zgodnie z tą metodą organizację poddaje się jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia w ramach całościowego procesu analizy wyników jej działalności [7, s. 3].

Opracowanie metody CAF było następstwem 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. Wersję pilotażową zaprezentowano w maju 2000 r., zaś wprowadzenie pierwszej poprawionej wersji miało miejsce w 2002 r. W ramach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht utworzono Centrum Zasobów CAF (CAF RC). W latach 2000-2005 już ok. 900 instytucji organów administracji publicznej w krajach członkowskich stosowało ją w celu doskonalenia organizacji. Spore zainteresowanie odnotowano również poza naszym kontynentem, m.in. w Chinach, na Bliskim Wschodzie, Dominikanie czy w Brazylii. Na dwu pierwszych europejskich zjazdach użytkowników CAF, w Rzymie (2003 r.) i Luksemburgu (2005 r.), było obecnych ponad 300 delegatów. Ich szczegółowe opinie zebrane przez EIPA dały asumpt do

opracowania poprawionej wersji CAF 2006. Na kończącym prezydencję luksemburską spotkaniu 8 czerwca 2005 r. ministrowie z krajów członkowskich odpowiedzialni za administrację publiczną wysoko ocenili wymianę pomysłów, doświadczeń i dobrych praktyk w ramach europejskiej sieci administracji publicznej (EPAN), a także rozwój i stosowanie takich narzędzi, jak wspólna metoda oceny. Zaproponowano wówczas, aby podejście jakościowe w jeszcze większym stopniu zintegrować z Agendą lizbońską, co zostało uwzględnione w poprawionej wersji CAF 2006 [7, s. 4].

Metoda CAF została opracowana przez instytucje europejskie¹ w celu dostarczenia prostych i łatwych w użyciu instrumentów oceny organizacji administracji publicznej w całej Europie. W zamierzeniu metoda ta miała łączyć w sobie takie funkcje, jak:

- prostota, niewymagająca zaangażowania ekspertów zewnętrznych, umożliwiająca dokonywanie oceny przez pracowników poszczególnych urzędów (samoocena),
- uniwersalność, pozwalająca na ocenę różnych rodzajów i szczebli administracji publicznej,
- porównywalność, mierzona zarówno w układzie interjednostkowym, jak i w ujęciu jednostkowym, ale w innych przedziałach czasowych (układ dynamiczny),

Wszystkie te elementy poddane zostaną krytycznej analizie na przykładzie konkretnego wdrożenia dokonanego w starostwie powiatowym w Kamiennej Górze.

2. Podstawowe informacje o wdrożeniu

Starostwo powiatowe w Kamiennej Górze należało do grupy pierwszych jednostek powiatowych, które wdrożyły system zarządzania jakością ISO 9001:2000. Certyfikacja miała miejsce już w drugim roku funkcjonowania jednostki (2000 r.). Kolejną inicjatywą podjętą w tym obszarze było przeprowadzenie warsztatów z zakresu samooceny z wykorzystaniem metodologii CAF. Skutkiem tego było dwukrotne przeprowadzenie samooceny organizacji – pierwsze w grudniu roku 2001, drugie zaś po 6 latach, w roku 2007. Warto zwrócić uwagę na pierwszy termin samooceny, który stawia tę inicjatywę nie tylko w rzędzie pilotażowych ocen w skali Polski, ale także i w skali europejskiej. Metoda ta bowiem została jednocześnie wdrożona w krajach Unii Europejskiej oraz w krajach do tej grupy aspirujących (w tym w Polsce). Jest to rzadki przykład tak szybkiej dyfuzji nowoczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym.

Ocena została dokonana w dwóch okresach charakterystycznych dla funkcjonowania urzędu. Pierwszy z nich przypadał na schyłkową fazę tworzenia jednostki (starostwo powiatowe w Kamiennej Górze powstawało bez podstawowej bazy, jaką były w innych przypadkach urzędy rejonowe). Jednocześnie był to okres, kiedy mijał efekt

¹ Model CAF został przetestowany i wdrożony na podstawie prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Niemiecką Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speer Academy) oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht.

pierwszej fali entuzjazmu z tworzenia nowej struktury, w którym dokonuje się pierwszych podsumowań i podejmuje się decyzje korekcyjne wobec pierwotnych założeń (w tym dotyczące struktury jednostki oraz kadr).

Drugi okres, w którym dokonano oceny, to czas, kiedy powstała w 1999 r. struktura wchodziła w fazę dojrzałości. Wyraża się to ośmioletnim już doświadczeniem pracowników w pracy w nowych strukturach, w miarę ustabilizowaną sytuacją strukturalną i kadrową. Można założyć, że pomimo upływu niewielu lat od pierwszego badania podczas drugiej oceny mieliśmy do czynienia z odmienną jednostką.

W dwukrotnych warsztatach odbywających się z zastosowaniem kwestionariuszy CAF aktywny udział brali reprezentanci wszystkich grup pracowniczych: od obsługi po najwyższe kierownictwo. W pierwszym przypadku w pracach nad samooceną brały udział 22 osoby, w drugim było to 20 osób, co w obu przypadkach stanowiło ok. 34% ogółu zatrudnionych.

Praca odbywała się w podziale na trzy grupy robocze, w których omówione zostały najpierw cele i zasady metody, a następnie przeprowadzono samoocenę. Tak wypracowane materiały były następnie podstawą do dyskusji wszystkich uczestników warsztatów, która prowadziła do uzgodnienia końcowej oceny będącej wynikiem wymiany informacji dotyczących zdarzeń i faktów występujących w organizacji [5, s. 7]. Wyniki samooceny zestawiono w następującym układzie:

- ogólne wnioski nt. wyników samooceny,
- implikacje do dalszego doskonalenia,
- potencjalne dobre praktyki,
- ocena punktowa oraz zidentyfikowane silne strony i obszary do poprawy w układzie kwestionariusza samooceny,
- zestawienie zdefiniowanych w trakcie sesji konsensusowej mocnych stron organizacji oraz obszarów do poprawy dla poszczególnych kryteriów,
- podsumowanie punktacji.

Przygotowanie i przeprowadzenie pierwszych warsztatów (w roku 2001) odbyło się ze wsparciem Stowarzyszenia Konsultantów Umbrella, druga samoocena (w roku 2007) została wykonana samodzielnie przez pracowników starostwa.

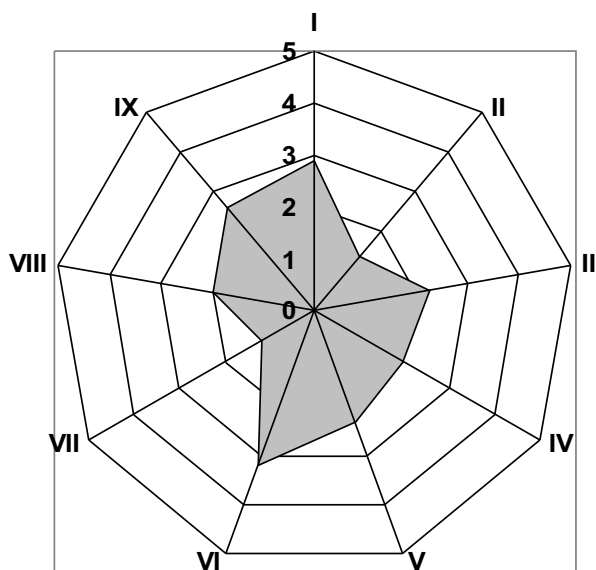
3. Wyniki z ocen przeprowadzonych w latach 2001 i 2007

Wyniki pierwszej samooceny wskazywały, że starostwo znajdowało się jeszcze we wczesnej fazie rozwoju organizacyjnego (krótki okres funkcjonowania). Potencjał organizacji nie był jeszcze wystarczająco rozwinięty – w większości kryteriów rozpoczęto dopiero wdrażanie odpowiednich rozwiązań. Na tym tle na uwagę zasługiwała relatywnie wysoka ocena, jaką uzyskała kadra kierownicza (kryterium 1 – Przywództwo uzyskało średnią 2,88).

Spośród kryteriów dotyczących wyników szczególnie wysoko oceniono wyniki uzyskane przez urząd w relacjach z klientami (kryterium 6 – ocena 3,19) oraz kluczowe wyniki działalności (kryterium 9 – ocena 2,56). Zdecydowanie najsłabsze wyniki urząd osiągnął w zakresie wyników w relacjach z pracownikami (kryterium 7 – ocena 1,17), co zdaniem oceniających wynikało przede wszystkim z braku badań opinii pracowników. Ogólnie urząd uzyskał 19,63 pkt na 45 możliwych (czyli ok. 43% możliwych punktów), co dało średnią ocenę każdego z kryterium na poziomie 2,18.

W każdej z 9 badanych sfer dokonano identyfikacji mocnych i słabych stron organizacji z identyfikacją konkretnych procedur, które powinny być wdrożone bądź rozwijane. Zidentyfikowano także oryginalne procedury funkcjonujące w organizacji, które mogłyby spełniać funkcję dobrych praktyk.

Spośród 23 urzędów, które w roku 2001 dokonały samooceny, rezultat osiągnięty w Kamiennej Górze należał do najniższych. Średnia ocena uzyskana przez tę grupę badanych jednostek wyniosła 25 pkt [4, s. 6]. Warto zwrócić uwagę, że średnie wyniki instytucji publicznych Unii Europejskiej kształtowały się w tym czasie na poziomie 22,5 pkt. Przy wyciąganiu wniosków z tych wartości liczbowych należałoby uwzględnić jednak, że w przypadku Polski mieliśmy do czynienia z programem pilotażowym, w którym brały udział urzędy o wyższej od przeciętnej kulturze organizacyjnej. Szerszy komentarz do uzyskanych wyników przedstawiony zostanie w ostatnim punkcie tego artykułu.



Rys. 1. Wyniki CAF w starostwie powiatowym w Kamiennej Górze (2001 r.)

Źródło: [5, s. 31].

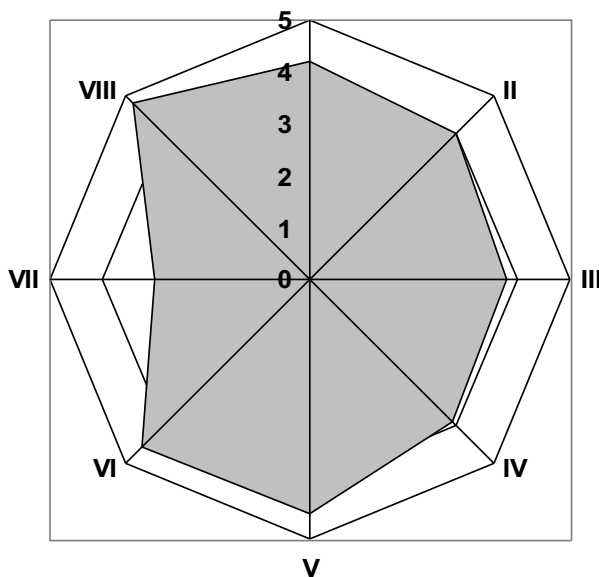
Uzyskane wyniki samooceny przeprowadzone w roku 2001 (zob. rys. 1) w starostwie powiatowym w Kamiennej Górze stały się podstawą do dalszych działań związanych z systemem ciągłego doskonalenia. Wdrożono działania korygujące mające na celu eliminację słabych stron organizacji. Starano się także usunąć podstawowe dysfunkcje, na jakie wskazano w badaniu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że proces samooceny z roku 2001 był jednocześnie pierwszym tak szeroko zakrojonym badaniem opinii pracowników o sposobie funkcjonowania organizacji.

Druga ocena, ta z roku 2007, dokonana została na bazie zmienionych już formularzy CAF. Doświadczenia z pierwszego etapu wdrażania w całej Europie (i nie tylko) skutkowały zmianami w całej procedurze, w tym zmianą układu podstawowych działów, w których badanie było wykonywane. Fakt ten utrudnia bezpośrednie porównanie wyników z obu procesów samooceny.

Podstawą zmodyfikowanego modelu CAF jest osiem zasad oznaczających:

- koncentrację na kliencie,
- przywództwo i stałość celów,
- zarządzanie przez procesy i fakty,
- orientację na wyniki,
- rozwój i zaangażowanie pracowników,
- ciągłe uczenie się, doskonalenie, innowacje,
- rozwój partnerstwa,
- odpowiedzialność publiczną.

Wyniki samooceny w tych zakresach prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Wyniki CAF w starostwie powiatowym w Kamiennej Górze (2007 r.)

Źródło: [6, s. 29].

Analizując wykres przedstawiony na rys. 2, można stwierdzić znaczący postęp w stosunku do wyników w 2001 r. Pomimo zmian formularzy oceny utrudniających bezpośrednio porównania nietrudno zauważyć wzrost średniej ocen z poszczególnych działań. O ile w roku 2001 średnia ocena wynosiła 2,18 pkt, o tyle w roku 2007 wzrosła ona do wartości 4,10 pkt (na 5 pkt możliwych do uzyskania). W poszczególnych działach oceny kształtowały się od 3,0 (kategoria 7 – rozwój partnerstwa), do 4,8 (kategoria 8 – odpowiedzialność publiczna). Bliskie ideału były jeszcze kategorie 5 (rozwój i zaangażowanie pracowników) oraz 6 (ciągłe uczenie się, doskonalenie, innowacje). W obu przypadkach na 5 punktów możliwych do uzyskania wynik wynosił odpowiednio: 4,5 i 4,6 pkt. Ogólnie na 40 punktów możliwych do uzyskania urząd w wykonanej samoocenie uzyskał 32,8 pkt. Stanowiło to 82% możliwych do uzyskania punktów.

Porównując wartości nominalne, można wysnuć wniosek, że podczas 6 lat starostwo powiatowe w Kamiennej Górze niemalże podwoiło swe osiągnięcia. W 2001 r. uzyskało 42% możliwych do osiągnięcia punktów, podczas gdy w roku 2007 była to już wartość 82% punktów możliwych do uzyskania.

Interpretując te wyniki, można dojść do wniosku, że urząd wyciągnął wnioski z pierwszej oceny, a założone kierunki poprawy przyniosły zdecydowane efekty. Wynik z roku 2007 przewyższał bowiem znacznie wartości średnie osiągane nie tylko w Polsce, ale i w całej Unii Europejskiej. Ocena ta jednak powinna być zmodyfikowana w świetle konkluzji przedstawianych w dalszej części tekstu.

4. Wnioski

Dzięki praktycznemu wdrażaniu metody CAF w Kamiennej Górze oraz w kilkudziesięciu instytucjach publicznych w Polsce otrzymano spory materiał empiryczny, który może być podstawą do sformułowania wniosków dotyczących przydatności stosowanej metody.

Pierwszym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest struktura zagadnień podlegających ocenie. Deklaratywnie model ma być użyteczny podczas dokonywania oceny jakości zarządzania w ramach organizacji oraz sposobu formułowania zasad polityki w kategoriach analizy, przewidywania i planowania strategicznego. Służyć temu ma badanie czynników własnego potencjału organizacji oraz wyników. W praktyce, zdaniem autora, analiza skupia się przede wszystkim na kryteriach dotyczących własnego potencjału, stawiając częstokroć w pozycji interesariuszy nie społeczeństwo, któremu organizacja ma służyć, a jej pracowników. Stwarza to zagrożenie skupiania się organizacji na zaspokojeniu własnych potrzeb. Zjawisko to jest dobrze znane z literatury (por. [2; 11]). Widać to wyraźnie w różnicach ocen, które są wyraźnie niższe, gdy oceniają układ zewnętrzny wobec oceniających, a wyższe, gdy dokonywana jest samoocena *sensu stricto*.

W tym zakresie metodologia oceny zbieżna jest z modelem administracji określonym w literaturze jako model germański [1, s. 8] cechujący się dużym przywiązaniem do statusu kadry urzędniczej. Model ten bowiem wykazuje największe związki z koncepcją weberowskiego biurokratyzmu idealnego. Analiza liczby wdrożeń w poszczególnych krajach potwierdza tę tezę. W rejestrze instytucji – użytkowników CAF – prowadzonym przez Europejski Instytut Administracji Publicznej dominują organizacje z krajów o takim właśnie modelu administracji. W III kwartale roku 2008 najwięcej instytucji pochodziło z Włoch (308), Belgii (222), Niemiec (86) oraz Polski (54) i Austrii (52), przy znikomym udziale takich państw, jak Wielka Brytania (5), Irlandia (5) czy Szwecja (5). Dziwić może zwłaszcza fakt niskiego udziału instytucji publicznych z Wielkiej Brytanii, która przecież jest kolebką zasad ciągłego doskonalenia. Model anglosaski, inaczej niż model germański, mniej wagi przywiązuje do wykreowania i usankcjonowania specyficznych cech administracji (biurokratyzmu), raczej implementując w sektorze publicznym sprawdzone już rozwiązania z sektora produkcyjnego [11, s. 51; 3, s. 153]. Nacisk na zadaniowość, dynamika struktur administracyjnych szybko dostosowywanych do bieżących potrzeb to cechy tego modelu administracji, które z kolei implikują niską ocenę kryteriów potencjału w modelu CAF. Wynika to z bardziej liberalnego i mobilnego podejścia do kadr – tu pracownik administracyjny nie ma gwarancji zatrudnienia i możliwości odbywania bezpłatnych szkoleń, a gdy brakuje mu kwalifikacji, wówczas jest zastępowany przez osobę je posiadającą.

Tu powstaje kolejne zagrożenie wynikające z ograniczonej informacji, jaką dysponują poszczególne poziomy zarządzania w organizacji. Przykładowo ocena komunikacji między najwyższym szczeblem zarządzania a pracownikami technicznymi może być oceniona przez tych drugich nie przez pryzmat procesów zapewniających przepływ informacji do każdego pracownika, lecz w kategoriach częstotliwości bezpośrednich kontaktów z szefem organizacji. Pod tym względem istnieje zagrożenie oceny jedynie z punktu widzenia własnych interesów, a nie interesów całej organizacji.

Wynika z tego uwaga dotycząca zastosowanego w modelu CAF języka. W pierwszych formularzach tłumaczonych dosłownie z języka angielskiego zdarzały się terminy zupełnie niezrozumiałe dla większości pracowników administracyjnych. W zmodyfikowanych formularzach wyeliminowano większość z tych mankamentów. Pozostaje jednak nadal problem specyficznego nazewnictwa, które może być różnie interpretowane przez zatrudnionych. Zresztą ten sam problem dotyczy także terminologii związanej z normami zarządzania jakością. Istnieje niebezpieczeństwo specyficznej alienacji pracowników wobec procesów, które są dla nich niezrozumiałe opisane, i wykonywania czynności jedynie „z polecenia”.

W założeniu opisywana metodologia miała stanowić obiektywną platformę porównawczą dla różnych instytucji publicznych w różnych krajach. Zdaniem autora można ją traktować jako kolejne zbliżenie do porównywalności ocen, nie zaś metodę

obiektywną pozbawioną możliwości indywidualnego jej kształtowania. Sfera administracji jest szczególnie zasłużona w pozornym dostosowywaniu się do założonych poziomów mierników i ocen. Oprócz omówionej już wyżej różnicy w poziomie oceny własnej działalności czy działalności najbliższego, ale jednak już otoczenia warto zwrócić uwagę na jeszcze inne możliwości deformacji wyników.

Pierwszym z nich jest założony cel samooceny. Rzadko będzie to cel podstawowy – odpowiedź na pytanie, w czym jesteśmy dobrzy, a jakie sfery wymagają poprawy. W większości przypadków główną motywacją będzie jak najwyższa pozycja w rankingu. Poniekąd idea rywalizacji wynika z założonej porównywalności ocen. W hierarchicznie podporządkowanej administracji państwowej dominować będzie podejście związane z chęcią wykazania się przed przełożonymi. W administracji samorządowej zaś dominować będzie podejście marketingowe. Niewiele zmieni w tym względzie obecność konsultantów zewnętrznych, gdyż model samooceny CAF nie zapewnia pracownikom anonimowości, a to wpływa na sposób dokonywania przez nich ocen. Zwłaszcza w sytuacji, gdy najwyższe kierownictwo, biorąc bezpośrednio udział w procedurze, jasno określi określone cele „marketingowe”.

Biorąc to pod uwagę, zauważyć można, że model CAF, oprócz powszechnie formułowanych zalet, ma także mankamenty, które znacznie modyfikują jego główny cel, jakim jest obiektywność pomiaru. Forsowanie przez Europejski Instytut Administracji Publicznej tego modelu jako obiektywnego kryterium potencjału administracji w poszczególnych krajach powinno być poddane krytyce, uwzględniając przedstawione w niniejszym tekście uwagi.

Literatura

- [1] Kachniarz M., *Ekonomizacja administracji publicznej na tle koncepcji prawnych i społecznych*, [w:] *Gospodarka a Środowisko nr 9*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, UE, Wrocław 2008
- [2] Kachniarz M., *Is measuring the efficiency of local authorities grounded*, [w:] *Service Management vol. 4*, Prace Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, USz, Szczecin 2008.
- [3] Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, UMCS, Lublin 2005.
- [4] *Model CAF w administracji publicznej*, Umbrella, Warszawa 2004.
- [5] *Raport z warsztatów samooceny z wykorzystaniem metodologii CAF przeprowadzonych w Starostwie Powiatowym w Kamiennej Górze*, Umbrella, Warszawa 2001.
- [6] *Raport z warsztatów samooceny z wykorzystaniem metodologii CAF*, Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze, Kamienna Góra 2007.
- [7] *Wspólna metoda oceny, CAF 2006. The common assessment framework. Doskonalenie organizacji przez samoocenę*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Maastricht 2008.
- [8] www.caf.eipa.eu.

- [9] www.dsc.kprm.gov.pl.
[10] www.epan.eu.
[11] Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007.

PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTING THE CAF METHOD ON THE EXAMPLE OF KAMIENNA GÓRA DISTRICT OFFICE

Summary

The article presents results of Common Assessment Framework in Kamienna Góra district office. It shows the procedure carried out between 2001 and 2007. On the basis of these practical experiences, the author formulates general conclusions concerning the CAF model in public administrations. In author's opinion, this model cannot be treated as an objective measure of potential of public administration units.