

Paweł Nowocięń

***Wspólna metoda oceny (CAF)
jako narzędzie zarządzania jakością
w jednostkach administracji publicznej***

***The Common Assessment Framework (CAF)
method as a tool of quality management
in the units of public administration***

Keywords: *management, method, assessment, quality, public administration*

Zarządzanie jakością w organach administracji publicznej

Zarządzanie jakością w większości przypadków kojarzyć się może z zagadnieniami dotyczącymi sfery prywatnych przedsiębiorstw, tj. jakość produktu, obsługa klienta, zarządzanie produkcją, itp. w nastawieniu na jakość wykonania produktu lub z jakością oferowanych usług. Natomiast zarządzanie jakością powinno kojarzyć się bezpośrednio z dążeniem do poprawy osiągniętych wyników poprzez ocenę zarządzania i wdrożenie odpowiednich środków poprawy. Zarządzanie jakością swoje korzenie ma w systemach stosowanych w przedsiębiorstwach w celu poprawienia jakości funkcjonowania firmy. Natomiast pewne cechy podstawowe, np.: doskonalenie, można wykorzystać w sektorze publicznym.

Obecnie organy administracji publicznej, mają stanowić przede wszystkim funkcje pomocnicze dla funkcjonowania obywateli w państwie, a swoją rozpiętością ułatwić dążenie do określonych celów. Dlatego obowiązkiem organów państwa, nie jest jedynie wykonywanie zagadnień publicznych zgodnie z obowiązującym prawem, ale również świadczenie usług zgodnie ze standardami prawnymi oraz z oczekiwaniami obywatelskimi [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]. Działalność administracji publicznej coraz bardziej przyjmuje rolę organów doradczych, pomocniczych przy rozwiązywaniu problemów, przy realizacji projektów i wspólnych programów rozwoju.

Porównując charakter sektora prywatnego nastawionego na wyprodukowanie produktu czy dostarczenie usługi w celu odnotowania zysku z sektorem publicznym, można wyciągnąć szereg argumentów charakteryzującym ogólnie i zarezerwowanym dla tego sektora [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]:

- brak konkurencji,
- podstawowe cele działalności, charakterystyczne dla działalności np.: Państwowa Straż Pożarna,
- finansowanie uzależnione od stanu finansów publicznych,
- charakter niedochodowy (non profit),
- część wykonywanych usług zarezerwowana wyłącznie dla państwa np.: wojsko,
- działalność strategiczna niestabilna, spowodowana działalnością polityczną.

Brak konkurencyjności jest charakterystyczną cechą dla wielu działalności administracji państwowej, chociażby zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Realizowane poprzez stworzone do tego celu służby: Policja czy Straż Pożarna. Dla urzędu skarbowego min. kontrola fiskalna osób fizycznych itp. Wszystkie jednostki administracji publicznej uzależnione są bezpośrednio od stanu finansowego państwa i podobnie jak w sektorze publicz-

nym często uzależnione jest to od aktualnego stanu gospodarki. Działalność sektora publicznego ma charakter nie dochodowy, nie ma nastawienia na zysk. Negatywnie można ocenić wpływ aparatu politycznego na działalność organizacji państwowych, co może wpłynąć na niekorzystną zmianę ustalonych wcześniej planów. Natomiast wielokrotnie obserwuje się zlecenie wykonania usług należących do sektora publicznego, organizacjom zewnętrznym oraz zamówienia publiczne.

Dla tak szerokiego zakresu działania organów administracji publicznej podejmuje się próby wprowadzenia reguł zarządzania z sektora prywatnego. Najczęstszą metodą jest próba wprowadzenia metod, które bezpośrednio sprawdziły się w przedsiębiorstwach tj. benchmarking. Benchmarking to w najprostszym tłumaczeniu [Lisiecki, 2001]: uczenie się od innych, równanie do najlepszych i kopiowanie dobrych pomysłów.

Szukanie rozwiązań w ulepszeniu systemów zarządzania dla sektora publicznego i wdrażanie na podstawie przyjętych wcześniej w przedsiębiorstwach, stworzyło pojęcie zarządzanie publiczne [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]. Wydanie książki T. J. Petersa i R. H. Watermana: *In Search of Excellence*, New York 1984 r., polski tytuł *W poszukiwaniu doskonałości*, przedstawił cechy charakterystyczne firm doskonałych, na wzór których powinny kierować się instytucje administracji publicznej [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]:

- szybka reakcja na zmieniające się otoczenie, w instytucjach publicznych nie jest możliwe do wykonania, z powodu długiej drogi koniecznej do przeprowadzenia zmian wewnątrz organizacji,
- zaspokojenie oczekiwań klienta: brak bodźców do badania oczekiwań klientów,
- inicjacja i zdecentralizowana odpowiedzialność: biurokracja i ścisłe hierarchiczne podporządkowanie, ograniczają takie rozwiązania,
- inwestycja z pracownika daje duży zysk: pierwsza reakcja na brak finansów, to cięcie kosztów na szkolenia pracownicze,

- specjalizacja, w tym co robisz dobrze: wykonywanie czynności określonych ustawowo, ogranicza możliwość specjalizacji.

Niestety zastosowanie wzorców z firm odnoszących sukces na rynkach światowych, jest bardzo ograniczone w administracji państwowej. Sektor prywatny jest bardziej elastyczny, zmiany nie wymagają uruchomienia aparatu legislacyjnego, albo konieczności rozpatrywania sprawy na wielu szczeblach decyzyjnych. Dlatego sprawne wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu organizacji publicznych lub chęć ich poprawiania, może okazać się trudne i długotrwałe.

Model EFQM

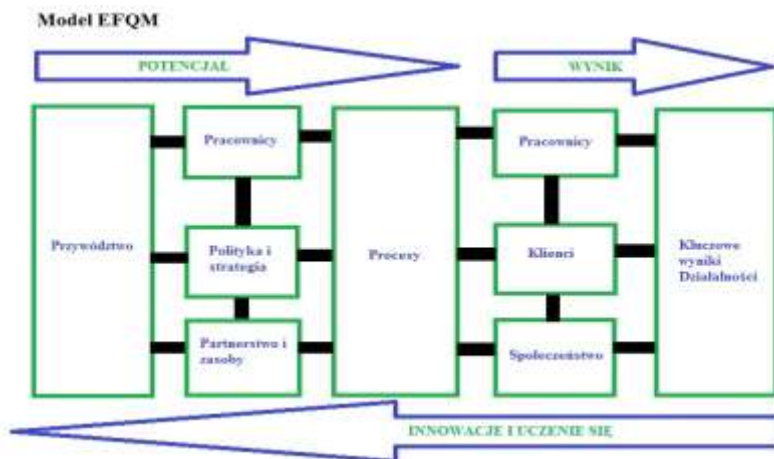
EFQM – Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (*European Foundation for Quality Management*), założona w 1988 r. przez 14 dużych przedsiębiorstw europejskich ma za zadanie stymulowanie i wspieranie działań dla doskonałości w Europie. Organizacja dążyła do stworzenia systemu nagród dla najlepszych organizacji, upowszechniających najlepsze praktyki zarządzania. Model Doskonałości EFQM (*The EFQM Excellence Model*), opracowany na założeniach filozofii TQM (*Total Quality Management – Zarządzanie Przez Jakość, ZPJ*), ułatwia pracownikom organizacji wypracowanie odpowiedniego systemu zarządzania. Model ten wypracowuje się poprzez ocenę, w jakim miejscu obecnie znajduje się firma w drodze do doskonałości, analizę i eliminację występujących błędów [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]. Poniżej zamieszczone podstawowe zasady na jakich opiera się ocena Modelu Doskonałości [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]:

- koncentracja na kliencie jako końcowego odbiorcy produktu,
- ciągła nauka, doskonalenie i innowacje: podstawa dla organizacji działającej w zmiennych warunkach,
- rozwój i zaangażowanie pracowników: polegające przede wszystkim na przekazywaniu pracownikom kompetencji,

- zarządzanie przez procesy i fakty: efektywne wykorzystywanie zużytych surowców i podejmowanie decyzji na podstawie wiarygodnych informacji,
- przywództwo i stałość celów: liderzy odpowiedzialni za realizację celów organizacji,
- rozwój partnerstwa: wspólne działania oparte na zaufaniu i dzieleniu się wiedzą,
- odpowiedzialność publiczna: zgodne z prawem spełnianie oczekiwań społeczeństwa,
- orientacja na wyniki: zaspokojenie interesów osób dla potrzeb funkcjonowania organizacji (klienci, dostawcy, pracownicy, itp.).

Model EFQM zawiera dziewięć kryteriów, pozwalających określić ramy funkcjonowania organizacji. Pięć obejmuje „potencjał” organizacji czyli to, czym się zajmuje, sposób w jaki realizuje swoje funkcje. Cztery określają jej „wyniki” czyli to, co organizacja osiąga, do rzeczywistych efektów działalności (rys. 1).

Rys. 1. Model EFQM



Źródło: Służba Cywilna, Jesień-Zima 2002/2003, nr 5, s. 29.

Model Doskonałości EFQM, można stosować jako sposób dla samooceny organizacji oraz benchmarkingu. Samoocena polega na analizie wszystkich składników modelu i na podstawie własnej działalności ocenić „potencjał” firmy, a następnie przeprowadzić ocenę elementów składających się na „wynik”. Ocenę działalności organizacji na podstawie wyżej zilustrowanego modelu, przeprowadziły w swoich sektorach administracyjnych niektóre państwa Europy. Wielka Brytania w trzech etapach wprowadzała zastosowanie modelu EFQM, głównie dla potrzeb benchmarkingowych [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]. Komisja Europejska wprowadziła model do oceny własnych komórek, oraz uruchomiła szkolenia z samooceny według modelu. Grecja wprowadziła samoocenę w Ministerstwie Transportu i Komunikacji [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*].

Węgry podjęły się samooceny w celu poprawienia jakości edukacji publicznej [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*].

Szereg prób wprowadzenia samooceny według Modelu Doskonałości EFQM, doprowadziło do powstania narzędzia przeznaczonego specjalnie dla administracji publicznej – Wspólna Metoda Oceny CAF (The Common Assessment Framework) [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*].

Podstawowy zarys modelu CAF sporządzony został przez EFQM, Niemiecką Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht w 2000 r. [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce...*]. Opracowany model dla administracji publicznej państw Wspólnoty Europejskiej, ma na celu dostarczenie prostych i łatwych narzędzi pomocnych do wykonania samooceny organizacji.

Wspólna metoda oceny (CAF)

Wspólna Metoda Oceny (CAF) jest obecnie wykorzystywanym narzędziem samooceny działalności organizacji, wykorzystywanym powszechnie w administracji publicznej. Podstawowe założenia wypracowanego modelu opierają się na założeniu, iż osiągnięcie przyjętych celów, zależy przede wszystkim od przywództwa mającego kolosalny wpływ na politykę, relacje międzyludzkie i strategię rozwoju.

Przed metodą CAF postawiono cztery zasadnicze cele [*Wspólna Metoda oceny – jakość w administracji, CAF*]:

1. Wprowadzenie kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej, poprzez stosowanie i objaśnienie metody samooceny,
2. Ułatwienie samooceny organizacji sektora publicznego, podejmowanej w celu skonstruowania i wykorzystania działań doskonalących,
3. Stworzenie pomostu pomiędzy różnymi metodami zarządzania jakością,
4. Ułatwienie wzajemnego uczenia się między organizacjami (benchlearnig).

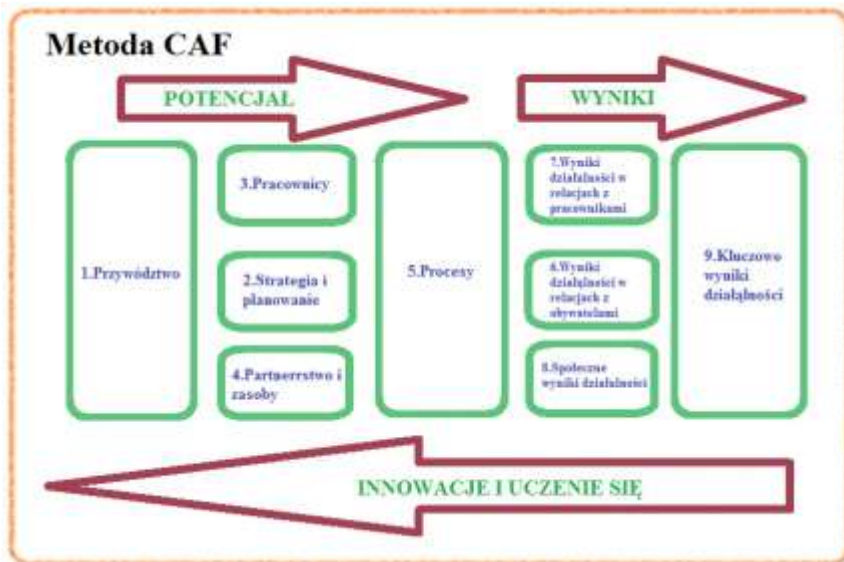
Do realizacji w/w celów opracowano 9 podstawowych kryteriów [*Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskie wzorce, polskie doświadczenie...*]:

1. przywództwo,
2. strategia i planowanie,
3. pracownicy,
4. partnerstwo i zasoby,
5. procesy,
6. wyniki działalności w relacjach z obywatelami,
7. wyniki działalności w relacji z pracownikami,
8. społeczne wyniki działalności,
9. kluczowe wyniki działalności.

Ponadto opracowano 28 kryteriów szczegółowych wchodzących w skład kryteriów podstawowych dla ułatwienia dokonania samooceny.

Na rysunku 2 przedstawiono strukturę CAF

Rys. 2. Metoda CAF



Źródło: <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/k3.pdf>

Na rys. 2, widać podobieństwo struktury metody CAF do modelu EFQM (rys. 1), na której wzorowano się przy jej tworzeniu.

Metoda przeznaczona jest dla organizacji sektora publicznego na każdym szczeblu zarządzania w kraju, w przypadku oceny dużych organizacji metodę można zastosować w ocenie poszczególnych wydziałów czy komórek. Kryteria oceny zilustrowane na rysunku wyżej, zwracają uwagę na najważniejsze elementy wymagane podczas analizy. Analiza mająca na celu określenie zadań organizacji i sposób ich realizacji, odnosi się do kryteriów 1 – 5, należących do potencjału. Kryteria 6 – 9 oceniają wyniki, osiągnięte w relacjach między pracownikami i obywatelami oraz kluczowe wyniki działalności.

Wykorzystanie metody CAF niesie za sobą wiele cech dążących do poprawienia funkcjonowania organizacji. Podczas samooceny można ustalić stopień zakładanego postępu i poziom jego wdrożenia. Udział pracowników w analizie zwiększa ich zaangażowanie i pobudza do współpracy w procesie doskonalenia, dzielenia się pozytywnymi wnioskami, oraz monitorowanie osiąganego postępu podczas cyklicznych analiz z wykorzystaniem samooceny.

Metoda CAF jest instrumentem kompleksowego zarządzania jakością, nastawioną na dążenie do doskonałości poprzez zaangażowanie pracowników dla rozwoju organizacji przy wprowadzaniu innowacji i doskonaleniu zarządzania [*Wspólna Metoda Oceny – jakość w administracji CAF*]. Dla instytucji publicznych dodatkowym motywatorem jest nastawienie na praworządność i ogólnie pojęte dobro obywatela [*Wspólna Metoda Oceny – jakość w administracji, CAF*]. Dlatego podczas procesu, ważnym jest, zwracanie uwagi na kierunek oceny przy wykorzystywaniu kryteriów i pozostania w kręgu podstawowych celów organizacji.

Wykonanie oceny przy pomocy metody CAF, przebiega zgodnie z ogólnym schematem przedstawionym na rys. 2. Na początek ocenie podlega „potencjał” organizacji według wskazanych kryteriów, a następnie na podstawie kryteriów oceny, „wyniki”. Dla poprawności przeprowadzania oceny, należy zapoznać się z wymaganiami dla poszczególnych etapów oceny. Poniżej przybliżone zostaną podstawowe kryteria oceny wykorzystywane w metodzie CAF oraz pojęcia temu towarzyszące [*Wspólna Metoda Oceny – jakość w administracji, CAF*].

1. Przywództwo. To ogólne działania liderów w organizacjach, mające na celu realizację postanowień funkcjonowania organizacji. W sektorze publicznym stanowią pomost pomiędzy organizacją a władzą państwa.

2. Liderzy w jednostkach administracji publicznej zajmują się realizacją celów politycznych, ale również stanowią aparat doradczy dla polityków. Działalność kierownictwa musi spełniać potrzeby aparatu władzy „politycznej”, oraz zadania na rzecz obywateli. Ocena na podstawie tego

kryterium powinna skupiać się na realizacji postanowień statutowych organizacji.

3. Strategia i planowanie. Sposób realizacji misji organizacji oraz zastosowanie modernizacji i innowacji. Przy tym kryterium należy zwrócić uwagę na cele i misję, składowe strategii, oraz na plan ich realizacji. Powyższe, powinny być określone wyraźnie i sformułowane czytelnie.

4. Pracownicy. Zatrudnieni ludzie to najcenniejszy zasób organizacji. Środowisko w pracy, warunki i wzajemne relacje mają istotny wpływ na postęp pracy zespołu i całej organizacji. Ocena polega na stopniu ujęcia zasobów ludzkich w planach strategicznych, planach rozwoju poprzez zatrudnianie, oraz inwestycję w szkolenia pracowników. Można dokonać oceny zwracając uwagę na zakres zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL).

5. Partnerstwo i zasoby. Jest to sposób zarządzania relacjami partnerskimi z obywatelem oraz posiadanymi zasobami. Organizacje publiczne najczęściej posiadają ograniczone zasoby, dlatego przy ocenie należy wziąć pod uwagę efektywność i skuteczność wykorzystywanych zasobów.

6. Procesy. To innowacyjność i zwiększanie potencjału organizacji dla realizacji celów. W administracji występuje wiele procesów:

- procesy podstawowe,
- procesy zarządcze,
- procesy pomocnicze.

Dla oceny istotne są natomiast procesy kluczowe, związane bezpośrednio z podstawowymi kierunkami działalności organizacji.

7. Wyniki działalności w relacjach z obywatelami/klientami. To kryterium bardziej skupia się na ocenie organizacji w oczach odbiorcy – obywatela. Tutaj należało by przeprowadzić np. ankietę, lub badanie społeczne, dla pozyskania opinii o organizacji.

8. Wyniki działalności w relacjach z pracownikami. Tutaj mamy do czynienia z satysfakcją pracowników organizacji. Badanie można przeprowadzić stosując ankietę wśród pracowników, oraz ocenę umiejętności pracowników.

9. Społeczne wyniki działalności. Zaspokojenie potrzeb i oczekiwań obywateli. Oceniamy wpływ ustawowych i nie tylko, kierunków działania na rzecz społeczeństwa i realizację celów. Ponadto można podeprzeć się wynikami z kryterium 6, w charakterze oddziaływania społecznego organizacji.

10. Kluczowe wyniki działalności. Osiągnięte wyniki w oparciu o działanie strategiczne, planowanie i zarządzanie. Kryterium oceny bierze pod uwagę czynności podjęte dla osiągnięcia celu. Wyniki działania organizacji można przedstawić następująco [*Wspólna Metoda Oceny – jakość w administracji, CAF*]:

- wyniki zewnętrzne: skuteczność podjętych wytycznych dla dobra odbiorców,
- wyniki wewnętrzne: ocena funkcjonowania i zarządzania organizacją.

Na tym etapie, na ocenę ma wpływ badanie czynności związanych z działalnością organizacji, ocenianej w kryterium 2, 4 i 5.

Metoda CAF składająca się z podstawowych dziewięciu kryteriów jest jej główną konstrukcją zaczerpnięta z modelu EFQM. Wzór do przeprowadzenia analizy posiada więcej wskazówek, a mianowicie 28 kryteriów pomocniczych, podzielonych pomiędzy 9 kryteriów głównych. Kryteria pomocnicze dokładniej traktują temat zawarty w kryteriach głównych i stanowią narzędzie pomocnicze do rozwinięcia zagadnień stawianych z podstawowych kryteriach. Wspólna Metoda Oceny CAF, jest metodą wymagającą oceny na podstawie wiedzy i doświadczenia pracowników związanych bezpośrednio z procesem oceny działalności organizacji. Zastosowanie kryteriów pomocniczych metody CAF do oceny organizacji, wymaga ich dostosowania/zmodyfikowania w celu przystosowania ich do prawidłowej oceny i do działalności organizacji. Dostosowanie należy przeprowadzić tak, aby ogólna koncepcja dla danego kryterium była zachowana i zgodna, należy przy tym kierować się chęcią uzyskania dostatecznej ilości informacji. Podjęcie się szczegółowej oceny, może okazać się wymagające i przynoszące niezadowalające wyniki, np. zła ocena działalności poszczegól-

gólnych elementów organizacji. Szczegółowa ocena pracy może jednak zwrócić uwagę na potrzebę wprowadzenia zmian lub modyfikacji, które mogą również poprawić prace na każdym szczeblu funkcjonowania organizacji. Wykorzystanie metody CAF do oceny własnej działalności, ma na celu ulepszenie środowiska pracy.

Summary

The CAF method consisting of basic nine criteria is its main construction taken from the EFQM model. The formula for carrying out analysis possesses more guidelines, namely 28 auxiliary criteria divided into 9 main criteria. The auxiliary criteria treat the subject contained in the main criteria more precisely and make up an auxiliary tool for developing issues placed in the basic criteria.

The Common Assessment Framework CAF is a method requiring an assessment based on knowledge and experience of workers directly connected with an assessment process of the organisation's activities. The application of the auxiliary criteria of the CAF method to the organization's assessment requires their adjustment / modification in order to adapt them to the correct assessment and the organisation's activities. It is necessary to conduct the adaptation so that the general conception for the given criterion should be kept and relevant to it, besides it is necessary to be guided by a desire to obtain sufficient information. Undertaking the detailed assessment can turn out demanding and give unsatisfactory results, e.g., fail an assessment of activities of the organisation's individual elements. However, the detailed work assessment can turn our attention to the need for the introduction of changes or modifications which can also improve work at every level and in every function of the organisation. Using the CAF method for assessment of one's own activities is aimed at improving work environment.

-
- [1] Lisiecki, M. 2001. *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, WSZiM.
 - [2] *Wspólna Metoda oceny – jakość w administracji, CAF*, źródło: (<http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/k3.pdf>).
 - [3] *Zarządzanie jakością w administracji publicznej – europejskiej wzorce, polskie doświadczenie*, w: Służba Cywilna, Jesień – Zima 2002/2003, nr 5.